

**BELEDİYELER  
ve  
BÖLGESEL KALKINMA**

**Yrd. Doç. Dr. İsmet TİTİZ**

## Yrd. Doç. Dr. İsmet TİTİZ

1966 yılında Adıyaman Merkez Boğazözü Köyü'nde doğdu. İlk öğrenimini bu köyde, Orta Öğrenimini Adıyaman'da tamamladı. Adıyaman Ticaret Lisesi'ni 1982 yılında bitirdi. 1985 yılında Konya Selçuk Üniversitesi Meslek Yüksek Okulu'nu kazandı. 1987 yılında okulunu birinci bitirerek 1989 yılında Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü'ne dikey geçiş yapmaya hak kazandı ve 1991 yılında bitirdi. Aynı yıl Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Muhasebe- Finans Bilim Dalında Yüksek Lisansa Başladı.

Ayrıca, 1987 -1993 yılları arasında özel sektörde çeşitli firmalarda muhasebe elemanı ve müdürü olarak görev aldı. 1993 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi bünyesinde araştırma görevlisi olarak göreve başladı. 1994 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde İşletme Doktorasına başladı, 2000 yılında doktora unvanı alarak tamamladı. 2003 yılında SDÜ İİBF İşletme Bölümü Muhasebe-Finans Bilim Dalına Öğretim üyesi (yardımcı doçent) olarak ataması yapıldı ve halen bu görevine devam etmektedir. Bununla birlikte 2004 yılından bu yana Isparta Belediyesi Mali Danışmanlığı görevini de yürütmektedir.

Yayınlanmış kitapları, bildirileri, hakemli ve diğer dergilerde yayınlanmış makaleleri bulunmaktadır. Çeşitli belediyelerde değişik konularda personel eğitim konularında ders vermektedir. Evli ve 4 çocuk babasıdır.

BELEDİYELER  
ve  
BÖLGESEL KALKINMA

İSMET  
TITIZ

**Eser Adı** : Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma  
**Dizi Editörü** : Hulusi ŞENTÜRK

**Yayına Hazırlık &  
Dizgi-Tasarım** : OKUTAN YAYINCILIK  
Serhat AKKUŞ  
Ayşe ŞENTÜRK  
0.216.491.63.33

**Telif Hakları** : Plato Danışmanlık Eğitim AŞ.

Yerel Siyaset Dergisi' nin ücretsiz ekidir.  
[www.yerelsiyaset.com](http://www.yerelsiyaset.com)

## - İÇİNDEKİLER -

Belediyelerin Bölgesel Kalkınmaya Etkisi.....	09
Belediye Yönetiminde Katılımcılık ve Hesap Verilebilirlik.....	17
Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü.....	23
Kentleri Yaşanabilir Mekanlar Yapmak.....	32
Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulamaya Yönelik Çalışma Süreci, Nasıl Olabilir?.....	40
Yoksullukla Mücadelede Belediyelerimiz.....	53
Belediye ve Belediye Şirket Faaliyetinin Merkezi İdarenin Denetimi ve İdare Vesayet.....	63
Bölgesel Kalkınma Stratejileri ve AB Giriş Sürecinde Türkiye'deki Bölgesel Kalkınma Çalışmaları.....	79

## - Sunuş -

Yerel yönetimler sadece demokratik bilincin gelişmesine sağladıkları katkı ile "Demokrasinin Okulu" olmakla kalmamakta ayrıca yerel kalkınmada oynadıkları roller ve yerel kalkınmanın günümüzde artan önemi sebebi ile stratejik önemi artan kurumlardır. Bu sebeple yerel yönetimlerde etkinlik, verimlilik ve kalite artışı son yıllarda üzerinde en fazla durulan konular arasında yer almaktadır.

Ülkemizde dünyadaki gelişmelere paralel olarak 1990'lı yıllardan itibaren lokal olarak başlayan yeniden yapılanma-kalite odaklı yönetim yaklaşımları 2003 yılında başlayan kamu ve yerel yönetimler reformuna da damgasını vurmuş ve stratejik planlama, performans yönetimi, fayda/maliyet analizi, sosyal analiz gibi konular yasal olarak zorunlu hale getirilmiştir. Bu gelişim akademik çalışmalarla da desteklenmiş ve literatürü zenginleştiren katkıları artmaya başlamıştır.

Yerel Siyaset Dergisi yerel aktörlerin etkinliğini artırıcı çalışmalara zemin hazırlamak, akademik çalışmalarla uygulamadan edinilen tecrübelerin harmanlanarak teori ve uygulamanın entegrasyonuna katkı sağlamak amacıyla yayın hayatına başlamış, bu güne kadar yüzlerce yazıya yer vermiştir.

Dergimiz, Ocak 2007 tarihinden itibaren yazarlarının yazılarını derleyerek kitap eki olarak vermeye başlamıştır. Nisan 2007 tarihli 16. sayımızda Süleyman Demirel niversitesi ğretim yesi Yrd. Doç. Dr. İsmet Titiz'in yazılarından derlenen bu çalışma da dergimiz eki kitaplar arasında yer almaktadır. Sayın Titiz, akademisyenliğinin yanı sıra Isparta Belediyesi'nde danışman olarak görev yapmakta olduğundan uygulamaya da vakıftır. Teori ve uygulamadan beslenen yazılardan oluşan bu kitabın okuyucularımızca beğenileceğini umuyor, yerel aktörlerin güçlenmesine verdiği katkılardan ötürü hocamıza teşekkür ediyoruz.

*Hulusi ŞENTÜRK*



## BELEDİYELERİN BÖLGESEL KALKINMAYA ETKİSİ

### I. Giriş

Mahalli idareler, dolayısıyla belediyeler ildeki, ilçedeki veya o beldedeki demokratik yaşamın temel taşı ve okulu durumdadırlar. Sosyal ve ekonomik yaşamdaki değişmelerle gelişen refah seviyesi, demokrasinin yaşam tarzı olarak benimsenmesi, kişilerin giderek artan oranda söz ve yetki sahibi olmasını sağlamakta ve bu bakımdan fertlere yeni işlevler yüklemektedir. Ülkemizde merkezi idarenin çeşitli dönemlerdeki mahalli idarelere yönelik kanuni düzenlemelerle belediyelere, yerel ihtiyaçların karşılanması için bir girişimci gibi sınıai ve ticari teşebbüslerde bulunma konusunda geniş yetkiler verilmiştir. Bu yetkileri çerçevesinde belediyeler, sadece özel kesimin boşluğunu doldurmak için değil, onu yönlendirmek için de girişimde bulunabilirler. Ayrıca kamu yararı bir hizmetin yapılmasını gerektiriyorsa (tiyatro, sinema gibi) o alanlarda da faaliyette bulunabilirler

Türkiye'de merkezi yönetimlerin özellikle 1980 sonrasında uygulamaya koydukları liberal politikalar (piyasa ekonomisini güçlendirme ve sermayeyi emek karşısında güçlendirme politikaları), yerel yönetimlerdeki yönetim yaklaşımında büyük değişimlere yolaçmıştır. Günümüzde çok uluslu şirketlerin giderek artan tekelci etkinlikleri karşısında, yerel halkın ekonomik varlığını koruması, tüketicinin tekelci ve spekülâtif kesimlere karşı korunması sorumluluğu, demokratik kuruluşlar olan yerel yönetimlere düşmektedir. Bazen de yerel yönetimlerin bölgesel koruma pozisyonu olurken, bezende çok uluslu işletmelerin kendi bölgelerine yatırım yapmalarını teşvik etme ve gerekli

kolaylığı sağlama çabaları ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni de yerel yönetimlerin bölgesel stratejilerini dikkate alarak, istidamı arttırmak, bölgesindeki geri kalmışlığı gidermek amacıyla bu tercihlere yönelme ihtiyacıdır.

Yerel yönetimlerin, bölgesel gelişmeyi sağlamada gerçekleştireceği başarı, büyük ölçüde kendi yatırımları ya da çeşitli ortak yatırımlarla, kooperatifler, sendikalar, sosyal güvenlik kuruluşları ve öteki tüm demokratik kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle yapacakları iş birliğine bağlı kalmaktadır. Batı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler, sadece tüketiciyi koruma göreviyle sınırlı kalmamakta ayrıca, genç işsizlerin istihdam sorunlarını çözme yükümlülüğünü de üstlenmekte ve istihdamı geliştirme projeleri uygulamaktadır. Avrupa Birliğine giriş sürecinde olan ülkemizde belediyeler, ne durumdadır, neler yapabilir, ya da yeni teknolojik gelişmeler karşısında kendi bölgelerinde ne gibi istihdam alanları oluşturabilirler? Bir belediyenin bölgesel gelişme veya geliştirme politikasında temel amaç; yerel dinamiklere dayalı kalkınma anlayışı çerçevesinde, ekonomik gelişme ve sosyal refahı ülke genelindeki dengeye uyumlu hale getirmektir. Hatta bazen ülke geneline öncelik ve rehberlik ederek, ülke ekonomisindeki yatırım, teknolojik gelişmelere yön vermektir. Günümüzde İstanbul ve Ankara büyük şehir belediyelerinin yaptığı yatırımlar ve bünyesindeki diğer belediyelerin geliştirdikleri "Kent Bilgi Sistemleri" ülkemizdeki ekonomik yatırımlar içindeki kayda değer büyüklükleri ve oluşturdukları istihdam düzeyleri gözardı edilmeyecek düzeydedir. Teknolojik yatırımlarıyla da Anadoludaki birçok il ve ilçemize yol gösterici olmaktadır.

Mahalli idarelerdeki yatırım düşünce ve eğilimleri, çoğu zaman ülkedeki genel siyasete göre daha hareketli ve tartışmalara açık olmaktadır. Buda yukarıda belirtildiği gibi, yerel yönetimlerin belki de demokratik gelişmenin ilk basamağı olmasından kaynaklanmaktadır. Öyleyse yerel yönetimler, bünyesinde yer alan işletmelerin ya da belediyelerin doğrudan veya dolaylı yapmış olduğu yatırımlarda, yatırımı engelleyen tartışmalardan kurtulma yolu aramalıdır.

## II. Bölgesel Yatırımlar ve İstihdamı Artırma Çabaları

Yerel yönetimlerin bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında ve yatırım sürecini hızlandırmada başarıyı sağlamak isteniyorsa;

\* **Fırsat eşitliği;** belediyenin kamu imkanlarını kullanma kolaylıkları varsa da, özel sektörün önünü tıkamaya yönelik çalışma ve faaliyetlerden uzak durarak özel yatırımcıyı küstürmemesi gerekir. Gerekirse, ortak yatırım veya tamamen özel sektörün önünü açacak gerekli destekleyici alt yapı hazırlanmalıdır.

\* **İyi yönetim ve katılımçılık;** iyi yönetim anlayışında, herkes kendince iyi yönetir. Fakat yönetim alanında profesyonelleşmiş kişilerle çalışmak işletme hayatında ve faaliyetlerin çok farklı açılımların oluşmasına neden olacaktır. Belki de yeni yatırım alanları ve yeni ortaklık düşünceleri oluşturarak bölgesel kalkınmaya önemli katkısı olacaktır.

Katılımçılık açısından, belediyelerin sadece kendi işletme ve özel sektör anlayışının dışında, günümüzde sivil toplum kuruluşlarının istek ve taleplerinin ne kadar etkili olduğunu iyi kavrayarak yatırım kararlarında büyük çoğunluğun desteğini alma eğilimi olmalıdır. Bu destek sağlandığı sürece, demokratik düşüncenin hakim olmasına, tartışmalı yatırım kararlarının azaltacağı gibi, yatırımlara yönelik başarı düzeyini de en üst seviyeye getirecektir.

\* **Maliyet paylaşımı;** belediyelerin yaptığı yatırımlarda özellikle karşı siyasi partiler, yatırımın maliyet ve getirisini karşılaştırmayı ve her yatırımın mutlaka karlılıkla faaliyet göstermesini isterler. Fakat bazen, sosyal doku içindeki yoksulluk düzeyinin belli bir seviyede tutulmasını sağlamak amacıyla, istihdam ağırlıklı yatırımlara önem verilmesi, verimliliği düşük, karlılığı az olan yatırımların bu amaçla tercih edilmesinin bölgesel kalkınmaya faydası olacaktır. Bu fayda direkt olarak görülmezse de dolaylı etkisi kayda değerdir.

\* **Şeffaflık ve hesap verebilirlik;** mahalli idarelerin yatırım ve yönetim kararlarında katılımçılığı sağlaması durumunda zaten, şeffaflığı ve hesap verilebilirliğin önemli kısmını bertaraf etmiş

olacaktır. Çünkü katılımcılığın sivil toplum örgütleri ya da diğer bölgesel kurum ve kuruluşlarla yapılması durumunda yatırımın (projenin) savunucularının çokluğu, bölgede toplumsal ve siyasi desteğin sağlanmasını artıracak gibi, tartışmalı durumlarında azalmasına neden olacaktır.

\* **Etkinlik;** bölgesel işletme yatırımların etkinliğin ana kaynağı, ya hammadde kaynağının ilgili bölgede olması ya da tüketicinin yoğun olması etkinliğin artmasına neden olacaktır. Türkiye genelinde belediyelerin yatırım kararlarında, hammadde kaynağının bölgede olması etkin olmuştur. Bu durumda yatırım kararının etkinliğini artırmaktadır.

\* **Verimlilik ve sürdürülebilirlik;** ilkelerinin esas alınması başarının ilk adımı olacaktır. Çünkü yapılan yatırımdaki verimlilik, istidam etkisinin yanında, karlı faaliyetinin devam etmesi sürdürülebilirliğini de peşinden getirecektir. Demokratik düşüncenin gelişmesiyle, insanların gerçeklere daha bilimsel veri ve değerlerle yaklaşması, verimliliği yüksek yatırımları desteklemeye ve daha profesyonel yönetime zorlamaktadır.

### **III. Mahalli İdarelerin Yatırım Kararlarını Merkezi İdareyle Uyumlaştırması**

Bölgesel gelişmenin hızlandırılması için bölgesel yatırımların merkezi yatırımlarla uyumlu ve aynı paralelde gelişmesi büyük önem taşır. Bu yatırımların tam entegreleri yoksa bile, yatay ve dikey ilişkilerinden dolayı gelişimin daha erken ve etkin verimlilikle tamamlanmasına yol açar. Ülkemiz, son yıllarda ekonominin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, sürdürülebilir büyüme ortamına girilmesi, mali disiplinin sağlanması, kamu borç stokunun azaltılması ve toplumun gelir düzeyi düşük kesimlerinin desteklenmesi açısından önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Özellikle merkezi idarenin bölgesel gelişmelerin ihtiyaçlarını tespit ederek, bölgesel teşviklere önem vermesi, direkt veya endirekt kaynak aktarım yollarını mahalli idarelerle birlikte yapma çabasında olması gerekir. Merkezi idarenin, mahalli idarelerle uyumluluk düzeyi arttıkça ve yanlış politikalarla yönetildikçe yöresel memnuniyetlerin artmasına ve dolayısıyla iktidarların kendilerini daha güçlü hissetmesine neden olacaktır. Bu çerçevede hareketle merkezi idarenin bölgesel ve daha da mikro

düze inerek belediyelerle nokta vuruşu yaparak verimli yatırımlar gerçekleştirilebilirler. Dolayısıyla;

\* Ülke genelini kapsayan, mekansal ve bölgesel gelişme politikası çerçevesi oluşturulmalı, buna bağlı olarak da, alt ölçekteki (il ve bölge) mekansal gelişme stratejileri ve planlarının esasları, standartları ve çerçevesi belirlenerek yatırımlara destek verilmelidir.

\* Bölgesel plan ve programlar uygulanabilir nitelikte hazırlanarak, mevcut entegre bölgesel gelişme planları uygulanabilir programlara dönüştürülmelidir. Bunlara tutarlı bir kaynak tahsisi sağlanarak, izleme ve değerlendirme mekanizmaları bölgesel ve il bazında oluşturulmalıdır.

\* Kalkınma ajansları başta olmak üzere yerel düzeyde kurumsal yapılar ve yatırım komisyonları oluşturulmalı, mevcut yapıların kapasitesi genişletilmeli, randımanlarının artırılması amacıyla ek teknolojik destekler sağlanmalı, merkezi ve yerel kurumlar arasındaki işbölümü etkinleştirilmelidir.

\* Uygun bölgelerde işgücü piyasası analizleri yapılarak, insan kaynakları ihtiyacı ve KOBİ politikalarıyla tutarlı biçimde, işgücü niteliğini, girişimciliği geliştirici ve kümelenmeyi destekleyici uygulamalar kapsamında istihdam edilebilirlik sağlamak amacıyla, kalite, teknolojik eğitim alanlarına ağırlık verilmelidir. Gerekirse bu alanlarda üniversiteler, tubitak ve mahalli idarelerin kaynak kullanımını da dengeli duruma getirerek iş birliği çerçevesinde projelere kaynak sağlanmalı ve teşvik edilmelidir. Bu durumdan hareketle belki tubitak gibi Türkiye de saygın bir yapıya sahip olan kuruluşların artık sadece gözle görülür somut araştırmalara destekten kurtulup, sosyal dokuya, sosyal bilgi transferini sağlayacak çalışmalara, yatırımcının önünü açacak, yol gösterecek sosyal içerikli projelere de desteklerinin yönelmesi gerektiğinin kanaati oluşacaktır.

\* Koruma-kullanma dengesi gözetilerek, yerel nitelikteki tarihi, kültürel ve doğal varlıklar bölgesel programlar kapsamında envanteri yapılarak, mahalli idarelerin bunlardan kaynak sağlama yolları araştırılmalı, bu alanlarda ek istihdam ve fayda sağlayıcı kültürel etkinlikler geliştirilmelidir. Bu çalışmalar,

kültürel festivaller, doğal etkinlikler, kaybolmaya yüz tutmuş değerler çerçevesinde geliştirilmelidir.

\* Bölgeler arası göç eğilimlerinin bölge içinde tutulması, nüfusun mekanda dengeli dağılımının sağlanması ve kentleşmenin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması gerekir. Bölgesel merkez niteliği taşıyan kentler tespit edilecek, bölgeler arası göç eğilimleri analiz edilerek, göç eğilimlerini bu merkezlere yönlendirici stratejiler ve politikalar geliştirilmelidir. Belirlenecek bu bölgesel illere merkezi idarenin ilgisinin ayrı bir yeri olmalı, altyapı ihtiyaçları kısa sürede giderilerek bu illerin birer merkez olması sağlanırken, yakın illerinde bu ilin üretici, istidam sağlayıcı uydusu olarak yatırım ve eğitim programları geliştirilmelidir.

Kırsal kesimde refahı artırarak kır ve kent arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarının azaltılması doğrultusunda;

\* Kırsal kalkınmayla ilgili olarak ulusal düzeyde uzun vadeli tutarlı politikalar oluşturularak, bu politikaların hayata geçirilmesi için yerel ve merkezi kurumsal yapıların uyum entegrasyonu güçlendirilmeli ve aralarında etkin bir işbölümü sağlanmalıdır. Kırsal alanda işbirliğini geliştirecek, yerel kapasiteyi güçlendirecek ve yerel-kırsal kalkınma girişimlerini destekleyecek, tarım dışı alternatif gelir getirici faaliyetler çeşitlendirilmeli ve bölgenin gelişiminde etkin rol alacak özel projeler tasarlanarak ve uygulamaya konulmalıdır. Kırsal kesime kamu yatırımları ve hizmetlerinin yürütülmesinde, konumları itibarıyla çevresindeki yerleşim birimlerine hizmet verme ve gelişme potansiyeli olan merkezi yerleşmelere öncelik verilerek, bu yerleşmelerin alt yapıları iyileştirilmelidir. Özellikle günümüzdeki teknolojik gelişmelere uyumlu alt yapılarının hazırlanması, kaynak israfının aynı alanlara defalarca yapılması önlenmelidir.

\* Dağınık yerleşim birimlerine kamu hizmeti götürülmesinde maliyet etkinliği ve erişimi sağlanarak alternatif modeller olarak, belli merkezler belirlenerek altyapıları tamamlanmalı, dağınık yerleşim yerlerinin bu alanları zorlama olmadan insan hakları çerçevesinde teşvikler sağlanmalıdır. Bu alanlardaki insanların merkezi yerlerdeki insanların yaşam tarzını, refah seviyesini

görmeleri ve bu gelişmelerin geleceğine inandırılmaları durumunda birçok sorun temelinden çözülmüş olacaktır. Doğal afet, kamulaştırma ve terör gibi zorunlu nedenlerle yaşadıkları yerlerden ayrılan vatandaşlara, kendi istekleri doğrultusunda, eski veya yeni yerleşim yerlerinde sürdürülebilir yaşam koşullarının oluşturulması için gerekli tedbirler alınmalıdır.

Evet, yukarıda bahsedilen konuların çoğu belki afaki veya hayali bir düşüncenin ürünü gibi görünebilir. Günümüzde batılı birçok ülke özellikle Fransa, Hollanda ve İtalya'da bölgesel önceliklerin belirlenmesi ve bu alanlara bölgenin coğrafik şartlarına göre yönlendirmelerin olduğu bir gerçektir.

Yukarıda sayılanların gerçekleştirilmesi amacıyla, belediyelerin belediye kanunundan gelen avantajlarını iyi kullanması ve merkezi idarenin de bu alanlarda gerekli desteği vermesi durumunda, bunların gerçekleşmemesi için hiçbir neden yoktur. Fakat bu çalışmaların iyi projelendirilmesi ve projeler üzerinde konularında uzman olmakla beraber gerçekten çalışmak isteyen kişilerden oluşmuş grupların çalışmasına bağlıdır. Belediyelerin kanunlardan gelen haklarını kullanarak yatırım alanlarına, yalnız (pekte taraftar olmadığım), ortak girişim ya da özel sektöre yardımcı olarak onların yatırım yapmalarını kolaylaştırma çabasını göstermesi gerekir. Belediyelerin kanunlardan gelen ve işletme kurma, idare etmelerini aşağıdaki şekilde sınıflandırmak mümkündür.

### **Sonuç**

Günümüzde her işletmenin, yön değiştiren ekonomik gelişmeler karşısında karşılaştıkları kaotik durumlar, mahalli idareler içinde geçerli olmaktadır. Bir yandan teknolojik gelişmeler, bunların getirmiş olduğu sınırsız ulaşım ve bilgi edinme hakları vatandaşların taleplerindeki değişimi de hızlandırmaktadır. Belediyelerin bu değişimlere ayak uydurma, yani daha demokratikleşmeye zorlama, yeni yatırımlar yapma, bazen de yönetim hakkını sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşmaya kadar sınırları zorlamaktadırlar. Belediyelerin bu açılımları yapmaları, yeni finansal kaynakların bulunmasını zorunlu hale getirirken, bazı eski finansal kaynaklarını da kaybetme durumuyla da karşı

karşıyadırlar. Özellikle rekabetin hızlandığı sektörlerden çekilmeyi zorunlu kılmıştır.

Belediyelerin kendi bölgelerinde her insanın yaşam seviyesini yükseltme hedefi veya genel ülke düzeyinde tutma çabaları sürekli yatırımı gerektirir. Yapılacak yatırımları, özel sektöre engel olmayacak, siyasi açıdan tartışma götürmeyecek ya da asgari düzeyde tutma eğilimi belediye yönetimlerini bir hayli zorlamaktadır. Çünkü belediyeler merkezi idarenin en parlak yansıtıcı aynasıdır. Hem toplum içinde ve hem de yatırımcı özel sektör arasında yaşanacak bir huzursuzluk yeni sıkıntıların başlangıcı olacaktır. Dolayısıyla belediyelerin her türlü kararında katılımcılığı, şeffaflığı, etkinliği ve verimlilik gelişmişliğin temel unsurları dikkate alarak hareket etmek zorundadır. Ayrıca, çok güçlü olmayan belediyelerin kendi başlarına bölgesel ekonomik kalkınmaya etkileri de pek olmayacaktır. Ancak merkezi idare ile uyumlu çalışması, merkezi idare ile mahalli idarenin birbirini teşvik edici çabaları bölgeye katkı sağlayacaktır. Bireysel çabalardan çok grup bütünlüğünün sağlanması, toplumsal desteğin güçlü olması belediyenin yatırım kararlarını daha etkin ve verimli kılacaktır. Merkezi idare ile ahengin sağlanması ve yeterli sivil toplum kuruluşlarının desteğinin sağlanması durumunda, çoğu zamanda gereksiz tartışmalardan da kurtarılmış olacaktır.

*Mart 2006*

## BELEDİYE YÖNETİMİNDE KATILIMCILIK ve HESAP VERİLEBİLİRLİK

### Belediye Yönetişiminde Katılımcılık

Mahalli idarelerin yönetiminde, dolayısıyla belediyelerde sürdürülebilir bir gelişmenin ve sivil toplumcu kararların alınması için, sorunların çözümünde ortak olunması, güzelliklerin birlikte oluşturulmasında katılımın gerçekleştirilmesi çok önemlidir. Belediye sınırları dahilindeki bölgesel sorunların çözümünde, mevcut örgüt yönetimleri tarafından iyi gözlemlene, analiz, stratejik düşünceyle yaklaşım ve toplumsal katılım ile mümkün olur. Günümüz modern yönetim yaklaşımında, tüm sorunların üstesinden gelmek, merkezi yönetim yaklaşımıyla değil, çoğulcu bölgesel tüm aktörlerin katılımı ile daha etkin olmaktadır. Yerel yönetim aktörleri, sivil toplum kuruluşları (STK), mesleki kuruluşlar, kumu idaresi temsilcileri ve merkezi idare dışındaki tüm kuruluşlar akla gelecektir. Yönetişimde temel esas, tüm aktör ve kuruluşların katılımıyla, çok renkli ve etkin kararların alınmasını, bölgesel kalkınmaya hızlı ve barışçıl bir yaklaşım sağlamaktır. Belediyelerin siyasal yönün olması dolayısıyla, kararlarda katılımcılık, kamusal destek çok aktörlü yönetim anlayışını getirmek önemlidir. Demokratik bir sistemin gereği olan, temsil, katılım ve denetim belediye yönetiminde de kaçınılmaz unsurlardır. Yönetim ve yönetim sürecinde bu fonksiyonlardan birinin eksik olması durumunda yönetim anlayışından da söz etmek bir eksikliktir.

Küreselleşme ile kaybedilen ya da kaybetme ihtimali olan bazı

bölgesel değer ve kaynakların korunmasının birincil ve en önemli aktörü belediyelerdir. Belediyenin bu aktörlüğünü yerine getirirken bölgenin ekonomik, sosyal ve çevresel alanlardaki tüm yönetim örgütleri ile uyumlu olması, faaliyetlerinin izlenmesinde hesap verilebilirliğin ön planda olması, etkin ve verimli bir yönetim anlayışının esasını yerine getirmiş olacaktır. Küreselleşme ile artan rekabet, her birimin daha etkin, rasyonel bir yapılanma sürecinde olmasını, alınacak kararlarda daha katılımcı bir anlayışın olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluktan kaynaklanan düşünce anlayışıyla belediye yönetimleri, kararlarında hukukun üstünlüğünü, açıklık, şeffaflık, sorumluluk inancı, hesap verilebilirlik, güvenilirlik ve tutarlılık ilke ve değerlerle yönetilmelidir. Bu yönetim yaklaşımında, yönetimi terk edip, görev ve sorumluluktan kaçarak idareyi başkasına bırakmak anlamı algılanmamalıdır. Kararlarda destek sağlayacak, yönetişimin diğer unsurları ile kararları paylaşarak en etkin ve doğru olanı bulma çabası ve gayretinde olma eylemleridir.

Ülkemizdeki son mahalli idareler yasasındaki düzenlemeler ve çalışmalar, çoğulcu örgütsel katılımın, idarede etkinliğin şeffaflığı, hesap verilebilirlik, katılımcılık, gönüllülüğün ve yerelliğin etkinliği esas alınmıştır. Bugün merkezi idarenin tekrar stratejik uzun vadeli ekonomi programa yönelmesi, mahalli idarelerinde bölgesel sivil toplum kuruluşları ile bu proje içinde yer almasını ve projedeki etkinliğini göstermesi bölgesel olarak yapacağı çalışmalara bağlı olacaktır. Belediyelerin bölgesel sivil toplum kuruluşlarını çalışmalara dahil etmesi, alınacak kararları önceden tartışma ortamına getirmesi, her türlü görüş ve alternatif projeye açık olarak kucak açması gerekir. Tartışma konusu bir yatırım ya da projenin henüz sonuçlanmadığını, fakat bu projenin yapılması gerekliliğinin de açık ve net olarak kamu tarafından desteği gereklidir. Öyleyse belediyeler açısından yönetişim kavramı; bölgesel kaynakların kullanımını ve kontrolünü elinde bulunduran idarecilerin, mevcut kaynakları ekonomik ve toplumsal gelişme amaçlı ne, nerde ve nasıl kullanılması gerektiğini açık, şeffaf ve hukuki yetkiler dahilinde, diğer örgütsel yapılanmalarla katılımcı bir yaklaşım sergilemektir.

Yönetişim kavramı, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programına

(UNDP) göre; bir ülkedeki ekonomik, siyasi ve kamu idaresinin her aşamasındaki faaliyetleri ve yönetsel işlevlerdir. Dünya Bankası olaya daha sosyal bir yaklaşım yaparak şöyle tanımlamıştır; şeffaf, ve öngörülebilir karar sürecinin profesyonel bürokratik yöntemle, merkezi idarenin işlem ve faaliyetlerinden sorumlu katılım anlayışıyla, hukukun üstünlüğü esasına dayalı sivil toplum düzenini kurmaktır. Diğer bir ifade ile yönetim; kamu idaresinde temsil, katılım ve denetimin etkin, idare üzerinde etkili bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün merkezîyetçilikten uzak yerinde yönetim, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğu içinde, kalite ve ahlaki değerlerin, ilke ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu, alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve çağdaş teknolojilerinin kullanımına açık siyasal ve ekonomik yürütmeyi ifade eder. Yönetişimdeki başarı; ancak konulacak sivil katılımı yönetim ilke ve bu ilkeleri gereği gibi uygulayıp sahip çıkmakla mümkün olur. Yönetişimde yasama, yürütme, yargının işleyişi ile ilgili kurallar ve sınırlamalar merkezi idare için önemli olduğu gibi, belediyeler içinde önemlidir. Yeni mahalli idarelerdeki yönetim anlayışı ile yönetişimde, vergilendirme sistemi, bütçeleme, eğitim faaliyetleri, yargı bağımsızlığı, seçilmişlerle atanmışların yetki ve sınırları ile iç ve dış denetimde bağımsız anlayışın hakim olması esastır. Bu gelişmelerde belediyelerdeki yönetişim düşüncesini ayrı bir değere ve öneme taşıyacaktır. Yönetişimin temel unsurları aşağıdaki gibi sıralanmaktadır.

### **İyi yönetişimin temel ilkeleri;**

- \* Yönetimde açıklık,
- \* Hesap verilebilirlik,
- \* Yönetimde etik anlayışı,
- \* Hukukun üstünlüğü,
- \* Sivil toplum ve katılımçılık anlayışı,
- \* Denetim,
- \* Toplam kalite,
- \* Serbest piyasa ekonomisi yaklaşımı,

- \* Yerinden yönetim anlayışı,
- \* Kurallar ve sınırlamalar,
- \* Dijital devrime uyum anlayışı,

### **Yönetişim Gerçekleştirilmesinde Belediyelerde Hesap Verilebilirlik**

Belediyelerimizin ve siyasi partilerin mahalli idarelerdeki başarısında yol gösterici bazı görev, sorumluluk ve eylemlerden kaçınmamaları gerekir. Özellikle düzenli olarak yapılan ve yapılacak, projeler konusunda kamuyu bilgilendirme kanallarına işlerlik kazandırmaları, dolaylı olarak da olsa, halkın yapılacak yatırım veya yatırımcılara yönelik kararlarda etkin olmalıdırlar. Belediyeler özel söktür yatırımcıları açısından, engelleyici, aşıl-maz bir yer olmaktan çok, karlı, gelecekte bölgesel ekonomik etkinliği fazla olan, alanlarda destekleyici ve teşvik edici rolü üstlenmelidir. Özel sektör odaklı ekonomik yönetim yaklaşımı, özel sektörün kaynakları kullanma, yapılacak yatırımların bölge-sel kalkınmaya, istihdama ve diğer yatırımcı firmaları cezp etme-ye kadar her yönüyle değerlendirmek gerekir.

Yönetişim anlayışında hesap verilebilirlik; siyasi, mali ve huku-ki hesap sorma yöntemleriyle, kamu mali sisteminin ulusal ve uluslararası normlara uygun olarak denetiminin sağlanmasıdır. Şeffaflık ilkesi ile iç içe geçmiş olup bir birini tamamlayan hesap verilebilirlik, her türlü yerel ihtiyaçların karşılanmasındaki faaliyetlerin organizasyonun ve üretim ve hizmet üretimine yöne-lik yatırımları yürütenlerin ve koordine eden yönetici ve kurum-ların yaptıklarını gerekçelere dayandırarak ilgili gruplara açıkla-ması ve topluma karşı daha duyarlı olması anlamındadır. Diğer bir ifade ile belediyelerde hesap verilebilirlik, belediyelerde alı-nan karların politik ve sosyo-ekonomik maliyetinin her yönüyle karar alıcılar tarafından üstlenilmesi anlamındadır.

Belediye bütçesi, belediye gelirlerinin bir arada sunulduğu ve harcamalar konusunda öneride bulunulduğu teknik bir araçtan ibaret değildir. Bu aslında belediyenin yıl boyunca yaptığı en önemli faaliyetlerinin mali göstergesidir. Belediyenin sosyo-ekonomik durumu, bu durum çerçevesinde yatırım politikalarını,

önceliklerini, gelir kaynaklarını ve gider dengelemesini gösterir. Belediye bütçesi, belediyenin hem kendi geçmiş dönemleri ve hem de kendinden önceki diğer yöneticilerin dönemleri ile gelir ve giderlerinin performansını değerlendirme araçlarından da biridir. Belediye bütçesi, belediyenin şeffaflığın, hesap verilebilirliğin ve iyi yönetişimin esas göstergelerinden biridir. Belediye bütçesi, gelir kaynaklarının hangi alanlara, yatırımlara, hizmetle vb. harcamalara sarf edildiğini, meclis üyelerine, sivil toplum kuruluşlarına, vatandaşlarına ve diğer kamu ve özel kurum ve kuruluşları ile şeffaf bir yönetim sağlamış olmaktadır. Belediyelerin şeffaflığın bir adım daha ilerisini dikkate alarak, yapacağı yatırım ve hizmetleri önceden kamu oyuna açıklayarak, ilgili taraflardan görüş, anketlerle, forumlarla, iletişim araçları ile vb. yöntemlerle vatandaşın eğilimini, tercihlerini değerlendirerek yönetim anlayışını en üst düzeyde gerçekleştirebilir. Böylece, vatandaşların belediyeden hangi alanlarda öncelikli yatırım ve hizmet beklediği de tespit edilmiş olacağından, yerel yönetim gerçekleştirilmiş olacaktır. Belediye projelerini, yatırımının ve hizmetlerinin yürütülmesinin her aşamasında, halkın bilgilendirilmesi hem şeffaflık ilkesi ve hem de hesap verilebilirliğin gereği yerine getirilmiş olacaktır.

Belediyeler kendilerine ait mali kaynakları oluşturmada ve sunacağı hizmetlerde etkinliği sağlamak amacıyla yerel yönetimler, vergi, harç, ücret, resim vb. gelir kaynakları üzerinde tam ya da kısmi bir kontrol sahip olmalıdır. Belediyeler merkezi idarenin belirleyeceği gelir kaynaklarında alt ve üst sınırları içerisinde konusunu ve oranını belirlerken ilgili tarafların görüş ve desteklerini alarak vatandaşların katılımını sağlayarak yönetim anlayışında katılımcılığı uygulamak gerekir.

#### **KAYNAKÇA**

<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ozellikler.htm>

<http://www.youthforhab.org.tr/tr/kaynaklar/icerikler/bm/bm-07.html>

[http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_turkish\\_6.pdf](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_turkish_6.pdf)

<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ideal-devlet-ilkeler.htm>

Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, "Türkiye'de Yönetimler Arası Mali Transfer Sisteminin Sorunları", <http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/ecalib/yonetimler.pdf>

## Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma

Ayman Güler, Birgül. Devletin Yeniden Yapılandırılması,

<http://www.bes.org.tr/yorum/ yeniden-yapilanma.htm>

Yılmaz, Gaye. "Yönetişim", Evrensel Kültür Dergisi, Sayı 122, Şubat 2002, Doğa Basım.

<http://www.canaktan.org>

<http://www.cevko.org.tr/surdur/rapor-turk/5%20-%20yönetişim.enson.pdf>

[http://www.cevre.gov.tr/index\\_trk.htm](http://www.cevre.gov.tr/index_trk.htm).

<http://www.evrensel.net>

<http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploaads/files/ABYONETİSİM.ppt.4944>

[http://www.un.org.tr/undp/governance\\_tr.htm](http://www.un.org.tr/undp/governance_tr.htm).

*Temmuz 2006*

## MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER ARASI HİZMET BÖLÜŞÜMÜ

### ÜNİTER DEVLET

Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Federal sistemde ise, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir başka yönetim kademesi daha bulunmaktadır. Bu yönetim sistemi eyalet sistemi olarak adlandırılır. Federal sistemde federal devlet, eyalet ve yerel yönetimler olarak üçlü bir sistemin varlığı, yönetimler arası görev ve hizmet bölüşümü ve yetkilerin sınırları açısından merkezi hükümet yapısına göre daha karmaşık bir yapılanmanın oluşmasına yol açmaktadır. (Eryılmaz, 2000:68). Merkezi yönetim sistemindeki merkez ile yerel yönetimler arası ilişkileri düzenleyen idari vesayet sistemi federal sistemde çifte vesayet olarak yerel yönetimlerin üzerinde bir baskı unsuru olmaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve merkeze karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Bu nedenle, merkezi yönetim, yerinden yönetimi, amirlik yetkisi bir ast - üst ilişkisi içerisinde denetleyemez. Bununla beraber merkezi yönetim, genel idare politikası olarak hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için, merkezi yönetim "vesayet yetkisine" dayanarak yerinden yönetimi denetlemektedir. (Toprak, 2001:11).

Anayasamızın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görev-

leriyle bir bütün olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla Anayasaya göre Türkiye Cumhuriyeti tekil/üniter Devlet modelini benimsemiştir. Üniter Devlet modelinde, yerel yönetimlerin merkezi idarenin gözetim ve denetiminde bir örgütlenmeye sahip olması esastır. Bu işlem vesayet denetimiyle veya başka bir ifadeyle idari vesayet yöntemiyle yerine getirilmektedir. Türk yönetim sistemi, temel olarak merkezi yönetim ve yerel yönetim biçiminde bir örgütlenmeye gitmiştir. Ülkemiz merkezi yönetim kuruluşu bakımından; coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. İllerin idaresi ise, yetki genişliği esasına dayanır.

Ülkenin yönetsel hizmetleri, merkezi yönetimin yanında, farklı yörelerde oturan halkın seçtiği kişiler tarafından da yürütülür. Halkın seçtiği kişiler hangi makama sahip olurlarsa olsunlar yerel derebeyleri gibi hareket etmemeleri gerekir. Kendi çıkarlarını, parti çıkarlarını ve yerel çıkarları ulusal çıkarların üzerinde tutmamalıdır. Kendi başlarına ulusal politikalar aykırı olabilecek politikalar üretemezler. Yerel yöneticilerin görevleri anayasa ve yasalarla çizilmiş olan yerel hizmetlerin etkin bir şekilde üretilmesi ve bunların en verimli şekilde yerel halka sunulması işlerini yürütmektir. Nitekim Anayasamızın 127. maddesine göre; Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri

Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Yerinden yönetim örgütleri il özel idareleri, belediyeler ve köyler kamu tüzel kişiliğine, görev, yetki ve malvarlığına sahiptir. Yerinden yönetim örgütleri, merkezi yönetimin yürürlüğe koyduğu yasalarla yönetilmekte ve bu yasalar çerçevesinde çalışmalarını sürdürmektedirler. Yerinden yönetim örgütlerinin çalışmalarında ulusal çıkarlara ters ve eşitliğe aykırı işlemlerin yapılmaması için "idari vesayet" denilen denetim uygulaması getirilmiştir. Merkezi yönetim idari vesayet yetkisini kullanırken, hukuki uygunluk ve bazen de yerindelik denetimi yapmaktadır. Ancak idari vesayet makamı hiçbir zaman yerel yönetimin yerine geçerek işlem yapamaz.

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulurlar. Karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilikleridir. Demokratik değerler yanında, yerel yönetim kuruluşları; üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir. Yerel yönetimler; "merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir

gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli" olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanımlamaya göre de, yerel yönetim; bir beldede yaşayan bireylerin, birey gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir. Ülkemizde, yerel yönetim kuruluşları denilince ilk aklı gelen yapmış olduğu çalışmalar ve etkinliği açısından belediyelerdir.

### **Merkezi Yönetim ile Belediyelerin Hizmet ve Kaynakları Bölüşümü**

Her düzeydeki yönetim birimi giriştiği faaliyetler nedeniyle diğer yönetim birimlerini etkilemektedir. Değişik yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin kurulması ve kurumsallaşması gerekmektedir. Tersine bir durumda ekonomik ve sosyal sorunlar ile karşı karşıya kalınması kaçınılmazdır. Kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler tarafından yürütülmesi birçok ülkede benimsenen bir yöntemdir. Hizmetlerin yönetimler arasında paylaşılmasından önemli bir konu yerel yönetimlere verilen görevleri yerine getirebilecek gelir kaynaklarının sağlanmasıdır. Mali sistemimizde mali tevzin olarak adı geçen bu konu, kamu hizmet ve gelirlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşımında sistemli ve planlı bir şekilde anlaşmaya varılmasını ifade eder(Ulusoy, 2001:24). Ülkemiz açısından olaya bakıldığında belediye gelirlerinin yarısına yakın bir kısmı merkezi yönetimlerin yardımlarıdır. Bu durum özellikle belediyeleri merkeze yönetime aşırı bir şekilde bağımlı ve muhtaç duruma getirmiştir. Aşağıdaki tabloda yıllar itibarıyla merkezi yönetimden belediyelere aktarılan gelirlerin oranı verilmiştir.

### Devlet Gelir Paylarının Belediye Bütçe Gelirleri İle Karşılaştırılması 1970 - 2001 (%)

Yıllar	Devlet Payının / Belediye Gelirleri
1970	43,2
1980	37,6
1985	62,1
1990	42,2
1991	40,6
1992	46,1
1993	38,3
1994	38,7
1995	36,4
1996	39,4
1997	43,4
1998	44,2
1999	35,2
2000	37,0
2001	44,5

**Kaynak:** DİE; Türkiye İstatistik Yıllıkları, 1970-2002.

Tabloda, belediyelerin toplam gelirlerinin yaklaşık %50'sinin devlet gelirlerinden verilen paylardan geldiği görülmektedir. Bu oran özellikle 1980'li yıllardan sonra artış içerisine girmiş fakat 1990'lı yıllarda bu oranda tekrar azalma görülmeye başlamış ancak, 1998 yılı sonu itibariyle tekrar yükselerek % 44 seviyelerine çıkmıştır.

Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde temel ilke, bu hizmetlerin etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Bu nedenledir ki günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerinden yönetim sistemi de devlet yönetiminin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmaktadır. Halkın günlük yaşamına ilişkin sosyal gereksinmelerinin karşılanmasında yerel ölçekteki örgütlenmelerin ulusal düzeydeki örgütlenmelerden daha işlevsel olduğu kuşkusuzdur. Daha uzun vadeli ve geniş kapsamlı iç ve dış güvenlik, adalet, diplomasi ve kalkınma gibi gereksinmelerin karşılanmasında ulusal ölçekte daha rasyonel bir örgütlenme düzeyi olmakla birlikte, günlük yaşama dair ulaşım, içme suyu, sağlıklı barınma vb. gereksinmelerin yerel örgütlenme yoluyla karşılanmaya çalışıl-

maktadır. Yerel yönetimler halkın gereksinmelerinin sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi ve bunlar arasında isabetli bir önceliklerin yapılabilmesi, kuşkusuz yerel düzeyde daha olanaklıdır. Hizmet sunumunda hızlilik, ekonomi ve verimlilik, yerel düzeyde daha fazla gerçekleştirilebilir. Kamu hizmetlerinde işbölümü çerçevesinde yerelleşmeye gidilmesi yerel yönetimlerin gerek yetki ve gerekse kaynak kullanımı açısından daha güçlü bir konuma yükselmesi için önemli fırsatlar ortaya çıkarmıştır(Gökçe, 2003:214).

Günümüzde hızlı kentleşme süreci, kentlerin fiziksel ve sosyal özelliklerinde ortaya çıkan değişiklikler, sürekli teknolojik gelişme, çevre sorunları, artan ve çeşitlenen kentsel hizmet talepleri ve beldenin genel toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişmesi bağlamında yerel yönetimler, yönetsel yapı ve süreçlerinde yeni anlayışlara ve arayışlara yönelmek durumunda kalmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimin geliştirilmesini hedefleyen kurumsal düzenlemelerin önemli bir boyutunu, kentsel hizmetlerin sunulması konusundaki alışılmış yaklaşımın yeniden gözden geçirilmesi oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, bir yandan hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği arttırmak, öte yandan da belde halkının yönetime ve hizmet sunum sürecine katılımını özendirmek amacıyla, kentsel hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde teşkilatlanmak yerine, bu hizmetlerin giderek daha büyük bir bölümünü alternatif hizmet sunma yöntemleri çerçevesinde üretmeye başlamışlardır. Bir yerel yönetim kurumunun etkinliğini hiç şüphesiz üstleneceği kamu hizmetlerinin sınırı, karar alıp yürütebilme gücü ve fonksiyonlarını icra için yeterli kaynağa sahip olmadığı için, önceliğin bu sorunun çözümüne verilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin etkinliğini belirleyen diğer unsurlara gelince; ilke olarak yerel topluluk onun harcanmasını da etkin bir biçimde denetleyebilecektir. Bir taraftan belediye görevlerindeki fazlalık diğer taraftan merkezi yönetimin müdahalesi hizmetlere belirsizlik kazandırırken, etkinliğini de ortadan kaldırmaktadır. Belediyelerin kentsel hizmetlerini yerine getirememesi örgütsel olduğu kadar, gelir kaynaklarının yetersizliğiyle de ilgilidir. Bu ise, kent yönetiminde etkin olması kabul edilen, fakat zaman içinde

gittikçe güçsüzleşen belediyeleri ortaya çıkarmıştır. Belediyelerin gelir kaynaklarını artırıcı düzenlemelere gidilmekle birlikte belediyelere kaynak aktarımı genel ekonomik durumdan sürekli etkilenmiştir. Ülkemizde bir taraftan yerel yönetimlere merkezi idareden kaynak aktarırken, diğer yandan hizmet gerekleriyle uyumlu kaynak yaratma fırsatı verilmemektedir. Bu nedenle ülkemizde görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarına sahip olmayan birçok belediye borç batağı içerisinde bulunmaktadır. Öteden beri devam eden en önemli sorunlardan biri de merkezden dağıtılan kaynakların gerçekçi dağıtım ölçütlerinden yoksun oluşudur. Yerel yönetimlerin gelir kaynağı çoğunlukla merkezi yönetimin aktardığı gelirler olmuş, bu gelirlerden yerel yönetimlere aktarılan paylar çoğu zaman merkezi yönetimin isteği doğrultusunda olmuştur(Keleş, 1994:279). Hemen her hükümet döneminde iktidar partisi veya partileriyle aynı çizgide olmayan belediyeler merkezden aktarılan kaynaklar konusunda iktidarları partizanca davranma konusunda suçlanmışlardır. Belediye halkının veya başkanının merkeze yakınlığı ya da o il milletvekillerinin takipçiliği sayesinde belediyeler, iller yada bölgeler arasında adaletsiz bölüşümlere çok sık rastlanılmaktadır. Özellikle belediyelerin İller Bankası payları dışında faydalanabilecekleri çeşitli bakanlıklara ait fonlar bulunmaktadır. Bu fonların büyük ölçüde iktidar partisine ait belediyelerce ya da söz konusu bakanlığın başında bulunan bakanların seçildiği kendi illerine doğru kullanıldığından objektif ve etkin ve de etik bir kaynak dağılımı olduğunu söylemeyiz. Belki bunu da siyasi otoritenin doğası içinde normal karşılamak gerekir. Her siyasi iktidar, görevi süresince seçmenin ve güçlü olduğu yerlerde etkinliğini ve yatırım avantajlarını kullanmak isteyecektir. Fakat siyaset dışı olaylara insanların yaklaşımı, iktidarlar belli bir partinin iktidarı değil ülkenin tümünün iktidarı olarak görmeleri esastır. Milletvekilleri de aynı şekilde her ne kadar bir ilden seçilmiş iseler de öncelikle Türkiye Cumhuriyetinin milletvekilleridir. Dolayısıyla, milletvekillerinin bir bölgeye kazandırdıkları her türlü imkanların vatandaş ayırımı yapılmadan herkeste istifade etmektedir.

Yönetimler arası ilişkilerin önemli bir alanını, merkezi yöne-

timle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır. Değişik kademedeki yönetimlerin sunacakları hizmetlerin de belirlenmesi gerekmektedir. Yönetimler arası hizmet bölüşümü deyiminden anlaşılması gereken kamusal ve yarı kamusal nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki dağılımıdır. Yönetimler arasında hizmetlerin görülebilmesinde etkinlik, dışsallık, tarihi ve siyasal nedenler ile açıklanmaktadır(Keleş, 1994:274). Bir hizmetin yerel nitelik taşıması için farklı ölçütler vardır. Bunlardan biri, sunulan hizmet miktardan artıktır, birim hizmet maliyetinin düşmesidir. Üretilen hizmetlerde birim maliyeti, merkezi yönetim tarafından daha ucuz olacağı düşüncesi olmasına rağmen genel görüş hizmetin vatandaşa en yakın birim tarafından üretilmesidir. Bu gibi ölçülerde sunulan hizmetin türü de önemlidir. Sunulan hizmetin bölgesel etkinliğinin, bölgede veya merkezden karşılanmasının yapacağı bütünleşik birikiminin iyi hesaplanıp değerlendirilmesi gerekir. Bazı hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yapılması ve bunun yanlış bölge vatandaşlarına yanlış yansıtılması, halkların merkezi idareye karşı güven ve bağlılığını zayıflatır.

Yönetimler arası hizmet bölüşümünde sadece ekonomik faktörlerin rol oynadığını düşünmek de yanıltıcı olabilir. Siyasal ve toplumsal nedenlerle zaman zaman görev bölüşümünde ekonomik faktörler ve diğer siyasal faktörler önüne geçebilir. Bunun yanı sıra, hangi hizmetlerin yerinden yönetim birimlerine aktarılacağı sorusuna verilecek her yerde ve koşulda geçerli cevap vermek zordur. Yerel hizmetler için yapılan sınıflamaya göre savunma, sosyal güvenlik, dış işleri ve adalet gibi hizmetler ulusal düzeyde, sağlık, çevre korunması, yangından korunma, cadde aydınlatılması, çöp toplama, şehir planlaması, arsa üretimi, kanalizasyon ve temizlik, kent ulaşımı, konut, spor ve eğlence tesisleri yapımı vb. hizmetler yerel düzeyde görülebilir. Üniter devletlerde görev bölüşümü merkezi ve yerel yönetim arasında yapılır. Bu nedenle ara düzeydeki yönetim yapıları bulunmaz. Üniter yapıya sahip olan Türkiye'de yerel yönetimlerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesinde sayılmıştır. Bu görevlerin bazıları şunlardır: İmarla ilgili görevler (İmar planı, inşaat ruhsatı, kaçak inşaatlarla mücadele, kamu-

laştırma vb.), Kent hizmeti ile ilgili görevler (Çöp toplama ve yok etme, toplu taşıma, itfaiye vb.), Ekonomik nitelikli görevler (Hal ve pazar, toplu konut, ekmeek fabrikası, süpermarket vb.), Sosyal ve kültürel hizmetler (Sinema-konser salonu, spor tesisi, kütüphane, kurslar,kreş), Kontrol ve denetim (Fiyat kontrolü, inşaatların denetimi, gıda ve çevre sağlığı kontrolü, ceza uygulama vb.) dır.

#### KAYNAKÇA

ERYILAMAZ Bilal; Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, 2000.

GÖKÇE Gülise; "Küreselleşme ve yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma", Yerel ve Kentsel Politikalar, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2003.

KELEŞ Ruşen; Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994.

TOPRAK Zerrin; Yerel Yönetimler, İzmir, 2001.

ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR; Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

DİKMEN CANIKLIOĞLU, Meltem; ÖZERKLİK: Anayasal Temelleri Ve Demokrasilerde Anlamı, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem6.htm>

KÖSE, H. Ömer; Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi; Sayıştay Dergisi, Sayı: 52, [www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=355](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=355)

*Ağustos 2006*

## KENTLERİ YAŞANABİLİR MEKÂNLAR YAPMAK

### Kentleşme

Kentleşme, sanayileşme ve modernleşme süreçlerinin sonucu olarak ortaya çıkan mekânsal ve toplumsal yaşamdaki yapısal dönüşümü ifade eder. Kentler modern anlamda sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan ekonomik ve toplumsal dönüşümün mekânsal yansımalarıdır. Kentleşme, sanayileşme ve sanayi sonrası kentsel alanlarda yoğunlaşan kamusal ve özel faaliyetlerle, bu faaliyetlerin çevresel etkilerinin bir bütünü olarak tanımlanabilir. Kentleşme sanayi kesimdeki yoğunlaşmaya ve ekonomik kalkınmaya bağlı olarak, kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma getiren, kentte yaşayanların davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir süreçtir. Kentleşme dar anlamda, kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artması anlamına gelmektedir. Kentsel nüfusun artmasında köyden kente göçler büyük rol oynamaktadır. Özellikle kalkınma çabası içinde bulunan az gelişmiş ülkelerde son 30-40 yıl içerisinde karşılaşılan en önemli iki sorun, hızlı nüfus artışı ve hızlı kentleşmedir. Kentleşme yalnızca nüfus hareketi değil, aynı zamanda bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapısıyla da ilişkilidir. Bu şekilde düşünürsek kentleşme, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeyle birlikte kent sayısının artmasını ve bugünkü kentlerin mekânsal büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında kapalı toplum

yapısından açık toplum yapısına doğru artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentli olmanın bir gereği olarak kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim süreci olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda günümüz toplumları sanayileşme süreciyle birlikte az kentleşmiş ya da çok kentleşmiş olarak nitelendirilir. Kırsal alanlarda toprağa bağlı bir üretim tarzı olarak tarım ve hayvancılık faaliyetleri yerine getirilirken; kentlerde sanayileşmeye bağlı üretim tarzı kendisini göstermektedir. Bu ilişkiye bakıldığında, kentleşme ve sanayileşme arasında doğrudan ve yakın bir ilişkinin varlığı göze çarpmaktadır. Gelişmiş olan ülkelerde bu durum sanayi devriminden sonra kendisini göstermesine rağmen; gelişmekte olan veya gelişmemiş ülkelerde sanayileşme, kentleşmeyi daha sonradan takip eden bir süreç olarak görülmektedir.

Türkiye'de kentlerin coğrafi dağılımı, çeşitli büyüklükteki yerleşmelerin farklı gelişme hızları ve bölgelere göre dengesiz dağılımı, kentsel ve kırsal alanlarda yaşanan sorunların ortaya çıkmasında önemli etkenlerdendir. Özellikle 1950'lerden sonra kalkınma çabaları hız kazanan ülkemizde kentler, özellikle kırdan kente doğru nüfus hareketlerinden etkilenmişlerdir. Ayrıca kentlerin sanayileşmesi ve kentsel gelişme, Avrupa kentlerinde sanayi devrimi sonrası olduğu gibi uzun bir döneme yayılarak ortaya çıkmamış, daha çok kısa zaman dilimi içerisinde ve sıçramalı bir büyüme göstermiştir. Başka bir deyişle ülkemiz gerçekleşen hızlı ve ani bu kısa kentleşme sürecine çok hazırlıksız girmiştir. Bu da hem Batıda, hem de kendi geçmişinde örneği görülmeyen boyutlarda kentleşme sorunlarına yol açmış; ülkemizde kentleşme, yalnızca kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artması olarak değerlendirilmiştir.

Yan sayfadaki tabloda ülkemizdeki kentli nüfusun nasıl hızlı bir şekilde büyüdüklerini açık bir şekilde göstermektedir.

## Nüfusu 20.000 Ve Daha Fazla Olan Yerleşmelerde Yaşayan (Kentli) Nüfus Oranı

YIL	Toplam Nüfus	Kent Nüfusu*	Kent Nüfus Oranı (%)	Kır Nüfusu	Kır Nüfus Oranı (%)
1970**	35.605.176	10.221.530	28,7	25.383.646	71,3
1975**	40.347.719	13.271.801	32,9	27.075.918	67,1
1980**	44.736.957	16.064.681	35,9	28.672.276	64,1
1985**	50.664.458	23.238.030	45,9	27.426.428	54,1
1990**	56.473.035	28.958.300	51,3	27.514.735	48,7
2000***	67.420.000	39.815.727	59,1	27.604.273	40,9
2001***	68.529.000	40.881.741	59,6	27.647.259	40,4
2002***	69.626.000	41.953.824	60,2	27.672.176	39,8
20003***	70.712.000	43.033.989	60,8	27.678.011	39,2

(\*) Kent, 20.000 ve daha fazla nüfusu olan yerleşmedir.

(\*\*) Sayım tarihi itibarıyla

(\*\*\*) Yıl ortası itibarıyla tahmin

**Kaynak:** 9.Kalkınma Planı(2007-2013) Yerleşme Kentleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu Şubat 2006 s.18.

1970 ve 2000 arasında, 20 bin ve üzerinde nüfusa sahip kentsel yerleşmelerde yaşayan nüfusun toplam nüfus içindeki payının yaklaşık %30'dan (10,2 milyon kişi), %60'a (40.8 milyon) yükseldiği görülmektedir.

### Kentleri Yaşanabilir Mekanlar Yapmak

Ülkemizde ve dünyada yaşanan hızla artan nüfus artışına paralel olarak kentlere doğru hızlı bir göç yaşanmakta, buna bağlı olarak da kentlerin karşı karşıya kaldığı sorunlar çığ gibi büyümektedirler. Kır-kent arasındaki dengeli ilişkinin kurulamaması, kırsal gelişme sorunlarını çözmekteki yetersizlikler, halen yüksek bir kentleşme hızına sahip olmamız sonucunu yaratmıştır. Kentlere yönelen insan toplulukları, kentte sağlıklı ve planlı alanlarda ve biçimlerde iskân edilememiştir. Kentlerin halen içinde bulunduğu olumsuz durumlar, doğal olayların afete dönüşmesine ve binlerce insanımızın yaşamını yitirmesine neden olmaktadır. Benzer süreçlerle doğal, kültürel ve tarihsel değerlerimizin tahrip edilmesine ve hatta yok olmasına tanıklık edilmiştir. Kentleri saldırganlığın yaygın olduğu, karşılıklı olarak güvensizlik ve yalnızlık hissinin, suç, şiddet ve ahlaki sorunların

yoğun olduğu ve de çevresel sorunlarla dolu yapısından kurtarmak için kentlilik bilincinin geliştirilmesi ve kentte yaşayanların ortak sorunlarının çözümünde işbirliği, dayanışma ve özveri içersinde olunması kaçınılmazdır. Bütün bu sorunların üstesinden gelmek, kentleri yaşanabilir mekânlar haline getirmek için yoğun bir çalışma gerekmektedir.

Kentler içinde barındırdığı insanların hayatlarını devam ettirmeye çalıştığı, onlar için anıların biriktiği, hayatlarını oluşturduğu ve her türlü olumsuz şartlara rağmen çoğu zaman ayrılmanın güç olduğu bir mekânlar olarak hayatın ayrılmaz bir parçası haline gelmişlerdir. Kentlerimiz, bugün aşırı nüfus yığılmaları, ekonomik şartlar, sosyal bilinçsizlik, güvenlik ve alt yapı sorunları gibi çeşitli nedenlere bağlı sorunlarla karşı karşıyadırlar. Kentsel yaşam kalitesinin artması için altyapı, ulaşım, toplumsal ilişkilerin güçlendirilmesi yanı sıra kentlerimizin görsel niteliklerinin geliştirilmesi ile sağlıklı dokular ve güçlendirilmiş yapılar haline getirilmesi gerekmektedir. Toplu taşımayı özendiren, özellikle kent merkezlerinde özel taşımacılığı kısıtlayan ve yaya önceliğine dayanan ulaşım modellerinin teşvik edilmesi gereklidir.

Çağdaş kent yönetimlerinin yerel demokrasiden ödün vermeden, kırsal çevre ve etki alanları ile diğer kentler ve üst yönetim birimleri ile işbirliği ve eşgüdüm içinde olması gerekmektedir. Bu amaçla, insana ve çevreye gerçek duyarlılık gösteren, bölgeler, yerleşmeler ve bireyler arası eşitsizlikleri azaltılmış bir kent yapısına ulaşmak için çalışılmalıdır. Bu amaçların gerçekleşmesi sadece kamu kuruluşlarının değil; aynı zamanda sivil toplum kuruluşları ve kentte yaşayan herkesin hassasiyetiyle olur. Kentte toplumsal iletişimi güçlendirip, kentin olanaklarından herkese eşit yararlanma hakkı sunan bir politika ve anlayışla karşılıklı iletişim ve işbirliği gerçekleştirilmelidir. Kentlerin yaşanabilir mekânlar olması için sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinin sağlandığı, kaliteli eğitim alınabilen, yeterli kültür ve rekreasyon olanaklarına sahip, konut açığı olmayan, kamusal toplu taşıma olanağı gelişmiş, suç oranı düşük olan ve yeterli gıdaya erişimin sağlandığı ve bu amaçlara yönelik kesim, pazarlama ve dağıtım gibi tedbirlerin alındığı yerleşimler olmalıdır. Kentlerde insan sağlığını hedefleyen, her türlü kentsel kirlenmeyi önlemeye

çalışan, iletişim olanaklarını artıran düzgün bir altyapı sağlanması, gereklidir. Kentleri yaşanabilir mekânlar yapmak için yerel istihdamı ve yerel kalkınmayı teşvik edecek bir ekonomik yapı esas alınmalıdır. Bu amaçla özellikle kentsel yoksulluğu önleyici yeni istihdam alanları oluşturulmalıdır. Yerel kalkınmanın gelişmesi, kent yoksulluğunun önlenmesi ve yeni istihdam alanlarının açılması aynı zamanda kent güvenliğiyle yakından ilgili olduğu gerçeği unutulmamalıdır.

Merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve kentlilerin desteğiyle temiz hava, toprak ve su, ekolojik süreçlerle uyumlu arazi kullanış dokuları, sağlıklı doğa habitatları, gürültü sorunu olmaması, su baskını, erozyon ve diğer tehlikelere karşı güvenlik, afete duyarlı kentsel dokuları hedefleyen yaklaşımlar benimsenmeli, bu konularda sorunları ortadan kaldıracı ve önleyici tedbirler alınmalıdır. Bu konuda yine, merkezi yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve hemşeriler arasında sıkı bir koordinasyon ağı kurulmalı her türlü felakete karşı hazırlıklı olunmalıdır.

Giderek kimliksizleşen kentlerimizdeki eski değerleri ve tarihi dokularını koruyan, kentin mimarlığını ön plana çıkartan bir fiziksel çevre denetiminin sağlanması ve kültürel ve doğal mirasla bağlantıların güçlendirilmesi gereklidir. Kent tarihi ve dokusu hakkında hemşeriler bilgilendirilmeli ve bu alanlardaki çalışmalara katılım teşvik edilip önü açılmalıdır.

Kentle ilgili kararların alınmasında halkın katılımı ve kurumlar arası bütünleşme ve uyumun sağlanması, planlamanın çok karar çevreli bir biçimde koordine edilmesi, sağlıklı yerleşmeler konusunda eğitim ve katılımın desteklemesi gereklidir. Katılım oranı ne kadar yüksek olursa kentte yaşayan insanlar arasında birlik beraberlik ve bütünleşme o derece yüksek olacaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için meslek odalarının, sivil toplum kuruluşlarının, gençlerin, yaşlıların, engellilerin, diğer kamu ve özel kuruluşların katılımı mutlaka gerçekleştirilmelidir. Aksi halde kent yönetimleri ve kamuoyu örgütlü küçük gurupların isteklerini gerçekleştirdiği veya belli düşüncelerin egemen olduğu veya etkisi altında kaldığı arenalar haline gelecektir. Katılım ne kadar yüksek derecede olursa yerel demokrasi aynı oranda artacaktır.

Kentsel yönetişimde temel yaklaşımlar katılımcılık, saydamlık ve bilgi edinme hakkı, hesap verebilirlik, insan hak ve özgürlüklerini esas almak, hizmette yerellik, sonuca odaklılık, sürat, kalite, etkinlik, verimlilik ve şeffaflık gerçekleştirilmelidir.

Ülkemizde köyden kente hızla göç eden bir genç nüfus hareketliliği yaşanmaktadır. Bu durum 'kentlilik bilinci' düzeyindeki yetersizliklerle birleşince, hem sorunların çeşitliliği, hem de boyutlarını artırmaktadır. Kentin sağlıklı gelişmesi, yapılan yatırımların korunması ve kentte yaşayanların toplu huzuru açısından, 'kentlilik bilincinin' toplum temelli veya katılımcı bir perspektifle geliştirilmesi kaçınılmaz bir zorunluluk arz etmektedir.

Her il düzeyinde yaşanan göç nedeniyle, yeni yerleşenlerle önceki yıllarda yerleşmiş olanların kentle olan sosyal bağlarını güçlendirecek biçimde, kentin farkına varmalarını sağlamak, kendilerine bu şehre ait ve şehrin bir parçası olduklarını hissettirmek ve şehrin her türlü değerine bu bilinçle sahip çıkmalarını sağlamak amacıyla projeler geliştirilmelidir. Özellikle kültürel, siyasi ve diğer yaşanabilecek renklilikleri yumuşak bir geçiş aşaması içinde ele alarak belediyelerin kültürel faaliyetler çerçevesinde bunu gerçekleştirmeleri gerekir. Bu konuda daha fazla göç alan illerin göç sonrası gelebilecek olumsuzlukları tam hazmı olmadan ve bazen de siyasi yapılanmanın getirebileceği doku uyuşmasızlıkları bu çerçeveden ele alarak yaşanabilecek uyuşmazlıklarını asgari düzeye indirmek, kültürel zenginliği bir artı değer olarak kendi kentine kazandırma çabasında olmaları daha iyi olacaktır.

Göç nedeniyle yaşanabilecek uyuşmazlıklar sadece başka kent veya bölge olarak anlaşılmasın, bugün ülkemizin aynı iline bağlı farklı ilçelerinin yaşam, anlayış, örf-adet yada diğer kültürel yaklaşımları farklı olabilmektedir. Dolayısıyla, her ilin kentlilik bilinci göçle gelen kişilerin yaşam ve yaklaşım tarzlarının yanlışlığını ortaya çıkarıp onları kendine uydurmak yerine, onların anlayış ve yaşam tarzlarını belki olduğu gibi kabul ederek, kendi ilinin veya ilçesinin güzelliklerini ya da uyulması gereken bazı kurallarına ilk başta kendisi uyararak göstermek ya da yaşayarak anlatmak daha etkili olacaktır. Bununla ilgili her ili veya ilçe

belediyesinin kültür müdürlüğü bünyesinde, sınırları içinde yaşayan insanların kentle olan sosyal bağlarını güçlendirecek biçimde, kentin farkına varmalarını sağlamak, kendilerine bu şehre ait ve şehrin bir parçası olduklarını hissettirmek ve şehrin her türlü değerlerine bu bilinçle sahip çıkmalarını sağlamak amacıyla kültürel projeler geliştirmeleri gerekir. Bu projelerin mutlaka kendi fonları çerçevesinde yapmaları da gerekmektedir. AB benzer projelere çok olumlu bakmakta ve proje destekleri sağlamaktadır.

Bu konuda ülkemizde en çok göç alan illerden biri olan Bursa ilimizin "Bursa Kent Kültürü ve Kentlilik Bilinci Projesi" kayda değer ve birçok ilimize de örnek çalışmaların temelini oluşturabilecek projelerdendir. Ayrıca her ilimiz diğer illerden ve özellikle çok göç aldığı doğu illerinden gelen vatandaşlarının gönülünü almak, o insanların gurbet ellerinde yaşamış olduğu sıkıntıları gidermek amacıyla, yöresel geceler düzenlemek, (Pendik Belediyesi örneği gibi) bu çalışmalara belediye ve diğer il yönetiminden insanların katılımını sağlayarak gelen insanlara "hoş geldiniz" anlamında ya da biz sizin değerlerinizi kabul ediyor ve paylaşıyoruz anlamında bölgesel etkinlikleri onlara yaşatmada çok olumlu etkiler sağlayacağı kanaatindeyiz. Bu gibi değerlere sahip çıkma faaliyetleri ister istemez göçle gelmiş kişileri de kentli yapacak ve kentine sahip çıkmaya zorlayacaktır. Bu zorlama gönülden olduğu içinde daha etkili ve katılımcı olacaktır. Ayrıca bu süreci başlatmış illerimiz ülkemiz dahilindeki kültürel değerleri yaşama ve yaşatma beceri ve öncülüğünü de yapmış olacaktır.

Bu gün ülkemizin her ilinde yaşlı ve gençlerin uğrak alanı olan, kahvehanelerde kent kültürü üzerine sohbetler yapılması, mahalle şenlikleri ve mahallelerde bilinçlendirme çalışmaları, okullarda seminerler ve etkinlikler düzenlenmesi, halkı bilgilendirmeye yönelik çeşitli yayınların hazırlanması hedeflenmektedir. Günümüz belediyelerin izni dahilinde açılan halka açık internet alanlarında bilgisayarların arka zemini veya ekran koruyucularına ili tanıtıcı bilgi ve görüntülerin konulması gibi bazı düzenleme ve çalışmalar yapılabilir. Geleceğimize yön verecek öğrencilerin yaşadıkları kentin farkına varmaları son derece

önemlidir. Çünkü günün eğitim şartlarında çocuklarımızın okul ve dersane hayatı dışında bir aktiviteyi yoktur. En azından bu gibi çalışmaları diğer kamu kuruluşları ve okul idareleri ile birlikte düzenleyerek hem kurumlar arası iş birliği ve hem de kültürel zenginliklere katkıda bulunulmuş olunur. Yapılacak her proje ile özellikle gençlere kentli olmanın gerektirdiği kurallar ve yaşam biçiminin aktarılması amaçlanmalıdır. Sosyal nezaket kavramı, bir kentlilik davranışı olarak empati, kamu mallarını neden sahiplenip korumamız gerektiği, (Duraklardaki reklam panolarının camlarını kırmamak, duvarlara yazı yazmamak gibi.) kentli olmak anlayış ve bilincini genç yaşlarda vermek gerekir. Kentlerimizi içinde barındırdığı insanlara sıkıntı veren mekanlardan çok huzur, mutluluk, güven ve paylaşmanın sağlandığı mekanlar haline getirmek gerekir.

*Ekim 2006*

## BELEDİYE HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ VE UYGULAMAYA YÖNELİK ÇALIŞMA SÜRECİ, NASIL OLABİLİR ...?

### Giriş

Toplam kalite yönetimi, insan yaşamına yönelik her türlü olumlu faaliyetler çerçevesinde ilerlemeyi sağlayarak, insanlığın kullanımına sunmaktır. Bu sunum bir mal olabileceği gibi, hizmetin kullanımı şeklinde de olabilir. Günümüzde vatandaş ile hizmet sunumunda iç içe olan belediyelerimizde hizmet sunum yarışması başlatmış ve başarılı bir şekilde de hizmetlerin sunumlarını gerçekleştirme çabası içindedirler. Bu hizmetlerin bir kısmı vatandaşın beklentisinden çok ilerde olmakla beraber ya görülmemekte, vatandaşın haberi olmamakta, yada yeterince anlaşılammak gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Belediyelerimiz, yapılan hizmetlerin hemşerileri tarafından doğru ve verimli kullanılması, bu çalışmalardan haberdar olması, yapılan yatırımın ve harcamaların yerli yerinde, insanların tam istifadesine sunulması ve vatandaşın da bu yatırımların şekil ve biçiminden haberdar olması şeffaflık ve belediyecilikteki katılım anlayışı açısından çok önemlidir.

Bu konuda bir çok belediyemiz hizmetlerini hem hemşerilerine duyurmak ve hem de sundukları bu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak amacıyla, kurum içi eğitimler düzenlemekte ve sürekli bir değişim ve gelişimi kendine felsefe edinmişlerdir. Bu ve benzeri yaklaşımlarla kendini sürekli yenileyerek, dışarıdan destekler alan belediye ve belediye başkanlarımızın bir çoğu, bir dönemle yetinmeyip birkaç dönem kendi bölgelerinde seçildikleri ve seçilmeyi de hizmet uğruna benimsedikleri görülmektedir.

Bunun birkaç örneğini Türkiye'nin değişik il ve ilçelerinde görmek mümkündür. Başarılı belediyelerimizin, hizmet felsefesinin temeli, tüm hemşerilerine sundukları toplam hizmet memnuniyetini yüksek kılmaktır. Çünkü seçilen bir belediye başkanı, her ne kadar bir siyasi partinin adayı olarak başkan seçilmiş ise de, seçildikten sonra yönetim anlayışında parti çemberinden çıkarak, tüm hemşerilerinin başkanı olarak belediye sınırları dahilindeki insanlara hizmetlerini kesintisiz götürmekle mükelleftir. Bu tarafsız yaklaşımlarıyla herkese hizmeti kutsal bir vazife bilen belediye başkanlarımızı tebrike şayan görüyor çalışmalarında başarılar diliyorum. İşte, bu yönetim yaklaşımı ile günümüzde sıkça kullanılan toplam kalite yönetiminin belediye hizmetlerinin oluşturulması, müşterisi olan hemşerilerine kaliteli hizmet sunma anlayışını ön plana çıkarmaktadır. Kalite, sınırları devamlı genişleyen bir kavramdır. Teknoloji, değişen koşullar ve ihtiyaçlar kaliteye değişik boyutlar getirmektedir. Değişimin sürekli olması bazen belediyelerimizi hizmet sunmada zorluklarla karşılaştırırken, bazen de yeni açılımlar ve yeni hizmet alanlarıyla vatandaşına daha güzel imkan ve sağlıklı hizmetler sunabilmektedirler.

## 1- TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Toplam kalite yönetimi (TKY) birçok bilimsel yönetim eserlerinde değişik tanımlarla ifade edilmiştir. Biz TKY yaklaşımının bizlere fikir vermesi ve bu düşüncenin sınırlarının neler olduğunu algılamamız açısından bir kaçına burada yer vereceğiz.

Toplam Kalite Yönetimi, bir teknik veya bir yöntem olmanın ötesinde, çeşitli tekniklerin ve araçların kullanıldığı, sürekli gelişme çizgisi içinde yüksek kalite ve en düşük maliyetin elde edilmesine yönelik; bunun yanı sıra işletmelerin iç ve dış çevrelerinin tüm gereksinimlerini karşılamayı amaçlayan bir yönetim anlayışıdır (Seymen: 2002, s.61).

Toplam Kalite Yönetimi, organizasyonun etkinliğindeki, verimliliğindeki ve süreçlerindeki devamlı gelişme ile müşteri tarafından yönlendirilen öğrenmeyi sağlayan ve kendisini tamamen müşteri tatminine adayan organizasyonları kuran bir yönetim felsefesidir (Şimşek: 1998, s.95).

Toplam Kalite Yönetimi, uzun vadede müşterinin tatmin olmasını başarmayı, kendi personeli ve toplum için avantajlar elde etmeyi amaçlayan, kalite üzerine yoğunlaşmış ve tüm personelin katılımına dayanan bir yönetim felsefesidir (EFİL: 1998, s.29). Diğer bir ifadeyle, TKY tüm işlem süreçlerinin, mal ve hizmet çıktılarının tam katılım yoluyla geliştirilmesi, iç ve dış hizmet alan ve sunanların tatmininin artırılması amacıyla örgütte alınan sonuçların sürekli iyileştirilmesi esasına odaklı, müşteri/vatandaş beklentilerini her şeyin üzerinde tutarak, müşteri/vatandaşın beklediği kaliteyi sağlayan ve faaliyetlerin yürütülmesi esnasında mal ve hizmet bünyesinin her aşamasında oluşan modern bir yönetim felsefesidir (Peker, 1996:45).

Toplam Kalite Yönetimi, organizasyonun etkinliğindeki, verimliliğindeki ve süreçlerindeki devamlı gelişme ile müşteri tarafından yönlendirilen öğrenmeyi sağlayan ve kendisini tamamen müşteri tatminine adayan organizasyonları kuran bir yönetim felsefesidir (Şentürk: ....).

Bu tanımlardan anlaşılmaktadır ki, yaklaşım olarak hizmet sunanın, hizmet alanın ihtiyaçlarını, isteklerini ve beklentilerini dikkate alarak sürekli kendini yenileyerek ve zinde tutarak ihtiyaçlarını karşılamaktır. TKY yaklaşımı çerçevesinde belediyelerimiz neler yapabilir, neler yapmalı, hemşerilerini nasıl tatmin etmeli ve yapılan yatırımlardan maksimum verim nasıl alınmalı gibi düşünce ve sorgulamalarla kendisini yenilemelidir.

## **2- BELEDİYELERDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN OLUŞTURULMASI**

Toplam Kalite Yönetimi, her şeyden önce insana yaklaşım ve insana hizmet sunum felsefesidir. Bu düşünce, insanın mutluluğunu ve isteklerinin tatmininin artırılması ve devamlılığının sağlanmasını esas alır. Bu düşüncenin çerçevesindeki hedef kitle genel kamu yönetiminde vatandaşlar, yerel yönetimlerde hemşeriler, işletme bazında müşteriler, ortakları ve bütün bu organizasyonlarda yer alan insan topluluğunun tümüdür. Toplam Kalite Yönetimi, belirtilen bu sosyal paydaşların dengeli bir şekilde ihtiyaçlarının yerine getirilmesi esastır (Akdoğan:.....). yönetimler, bir yandan hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği

arttırmak, öte yandan da belde halkının yönetime ve hizmet sunum sürecine katılımını özendirmek amacıyla, kentsel hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde teşkilatlanmak yerine, bu hizmetlerin giderek daha büyük bir bölümünü alternatif hizmet sunma yöntemleri çerçevesinde üretmeye başlamışlardır. (Emre, Alp: 1994, s.1-2).

Belediyelerde Toplam Kalite Yönetiminde üç önemli unsur vardır. Bunlar, hizmetin sunumunu sağlamayı hedefleyen belediye yönetimi, hizmet sunumunu gerçekleştiren belediye çalışanları ve hizmet sunumunu alan veya kullanan hemşerilerdir. TKY'in genel felsefesi de, bu üç tarafın tamamıyla ya da en yüksek toplam memnuniyetinin sağlanarak tatmin olması ve bu tatmin olma düzeyi artarak sürmesidir.

### **2.1.Belediyelerde Toplam Kalite Yönetim Sürecinin Geliştirilmesi**

Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde giderek önem kazanan temel görüş, kamusal hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Bu nedenledir ki, günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerinden yönetim sistemi, devlet yönetiminin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmaktadır. Halkın günlük yaşamına ilişkin sosyal gereksinmelerinin karşılanmasında yerel ölçekteki örgütlenmelerin ulusal düzeydeki örgütlenmelerden daha işlevsel olduğu kaçınılmaz bir gerçektir (Ersöz: 2000, s.140). Dolayısıyla yerel yönetimlerin en önemli organı olan belediyeler hizmetlerini vatandaşına ulaştırırken sürekli kendilerini yenilemek durumundadırlar.

Belediye bünyesinde Toplam Kalite Yönetimine geçilmesi bir süreç işidir ve belediye çalışanlarının tamamının bir felsefesi olarak gelişir. TKY felsefesinin belediye içinde ve yürütülme sürecini doğru yönetilmesi gerekmektedir. Her belediyenin kendine özgü şartları bulunduğu için bu süreçle ilgili sabit bir TKY modeli oluşturulması mümkün değildir. Buna mukabil, bu sürecin benimsenmesi, uygulanması ve devamının sağlanmasına ilişkin temel aşamaları vardır. Dolayısıyla, bir belediyede Toplam Kalite Yönetimine Geçiş sürecinin temel aşamalarını

genel bir çerçeve olarak aşağıda belirtildiği gibi formatlaştırmak ve bu format çerçevesinde her belediyenin yapısal özelliklerini dikkate alarak süreci başlatmak mümkündür.

### **2.1.1. Toplam Kalite Yönetiminde Üst Yönetimin Kararlılığı**

Belediyede Toplam Kalite Yönetimine geçilmesi stratejik bir karardır ve dolayısıyla yönetimde ve insanlara hizmet sunumunda önemli bir değişim sürecinin başlaması demektir. Bir değişimin başarısının en önemli şartı ise lider kadronun kararlılığıdır. Kararlılıkta tam bir inanmadan geçer. Belediye üst yönetiminin öncelikle Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımını öğrenmesi ve benimsemesi gerekmektedir. Evet, öğrenmek ve öğrendiğini benimsemek, uygulamak, uyguladığını da sürekli bir ilerleme amaçlı denetime tutmak gerekir. TKY anlayışını öğrenmek veya öğrenmiş olmak, sadece birkaç yönetim organizasyon kitabı okumakla olmaz. TKY'de üst yönetimin kararlılığı sadece ifadelerle kalmamalı, tavırlarına ve yönetme biçimine de yansmalıdır. Karar alırken kimseye danışmayan, fikirlere saygı göstermeyen, insanları motive etmeyen bir liderin Toplam Kalite Yönetimini benimsediğini ve bu modelin kurumda uygulanması için gerekli desteği vereceğini veya verdiğini ifade etmesinin hiçbir inandırıcılığı olamaz. Başkan ve diğer üst yönetimin bu yaklaşımı bir yaşam tarzı haline getirmesi gerekir.

### **2.1.2. TKY' inde Çalışma Ekibinin Belirlenmesi**

TKY felsefesini benimseyip kabullenen yönetimin değişim sürecini yönetecek, TKY anlayışının belediyeye uyarlanması için gerekli araştırma ve çalışmalarını yürütecek ekibi görevlendirmesi gereklidir. Belirlenecek ekibin birinin kurum içinden ve diğerinin de bu alanda uzmanlaşmış kişi ve kişilerden seçilmesi gerekir. Belirlenen ekibin TKY felsefesi, TKY bünyesinde kullanılan teknikler konusunda yeterli eğitimi alması sağlanmalıdır. Bu eğitim süreci diğer tüm belediye personelini de kapsayacak şekilde, her birimin verdiği hizmeti en iyi şekilde sunmasını sağlayacak, belediye birimleri içinde koordinasyonun nasıl sağlanacağını da içermesi gerekir.

Eğitim süreci ve çalışmaları her birimden, birimin iş yoğun-

luğuna göre bir veya daha fazla sayıda çalışan belirlenmeli ve bunlara Toplam Kalite Yönetim felsefesi ve uygulanacak model ile ilgili olarak ayrıntılı eğitim verilmelidir. Bu çalışmalarda belediyeler için uygulanan norm kadro sisteminin de dikkate alınması gerekir. Personel eğitiminde bir veya birden fazla eğitim kurumundan destek alınmalıdır.

### **2.1.3. Belediye Mevcut Durumun Belirlenmesi**

TKY yaklaşımını uygulamaya başlayacak belediyenin, mutlaka kendi kurumunun güçlü ve zayıf yönlerini çok iyi bilmesi gerekir. Bunun bilinmesi bundan sonra atılacak adımların ve çalışmaların daha bilinçli yapılmasını sağlayacaktır. Norm kadro sisteminin uygulanması sürecinde, personel eğitim düzeyi belirlenmeli, ihtiyaç duyulacak teknik veya uzman personelin TKY çalışmaları çerçevesinde oluşturulmalı, iyi bir personel politikası geliştirilmelidir. Belirlenen yürütme ekibi tarafından belediyenin yaptığı ve yapması gereken işler, bu işleri yapım biçimi, örgütlenme yapısı, yönetim sistemi, iletişim sistemi, personelin yeterlilik düzeyi, belediyenin tabi olduğu mevzuatın genel çerçevesi gibi konularda mevcut durum belirlenmesi yapılmalıdır.

### **2.1.4. Toplam Kalite Uygulamasında Metod Belirleme**

Toplam Kalite Yönetimi felsefesinin, kurumun her personeline ve tüm iş ve işleminde yerleşmesi için adımlar silsilesinin geliştirilmesi gerekir. Bu aşamalar her belediyeye, personel veya ekipman durumuna vb. gibi bir çok değişik faktöre göre farklılık gösterebilir. Dolayısıyla yürütme ekibi, belediyenin durumu ve TKY yaklaşımını dikkate alarak, belediye için uygulanabilir bir kalite ve verimlilik geliştirmek, kalite bilincini artırmak, katılımı sağlamak, sürekli iyileştirme çalışmalarını yürütmek, müşteri memnuniyetini sağlamak için uygulanabilir bir model geliştirmesi gerekir. Bu model, belediye üst yönetimine sunulmalı ve son şekli verildikten sonra, zorunlu ve verimliliği artırıcı gereklilikler olmadıkça fazla değişikliğe gidilmemelidir. Metotta yapılacak sık ve çokça değişiklikler, verilecek eğitimi etkisizleştirme, personelde kararsızlıklar, kalite standardında değişmelerle beraber, sisteme karşı bir güvensizlik ortamına zemin hazırlayacaktır.

### **2.1.5. Belediye Çalışanlarının Bilgilendirilmesi**

Belediye bünyesinde uygulanacak TKY yaklaşımının başarılı uygulanıp devamlılığının sağlanmasının en önemli aşamasıdır. Belediye çalışanlarının TKY konusunu bir yaşam tarzı olarak benimsemesi, uygulamaya geçiş süreci ve uygulanacak modeli çok iyi bilmesi gerekir. TKY'nin de hedefi, hizmet alan vatandaşını ve çalışanını memnun etmek olduğundan bu dengenin çok iyi kurulması gerekir. Belediye çalışanları bir kamu görevlisi olarak görülse de, verdiği hizmetler açısından klasik kamu memuru gibi davranamaz, davranmamalıdır. Her zaman güler yüzle vatandaşının isteklerini karşılamalı ve müşterilerinin memnun bir şekilde belediyeden ayrılmasını sağlamalıdır. Bunun ilk şartı, vatandaşların belediye çalışanlarına güven duymaları veya bu güvenin belediye tarafından tesis edilmesidir. Bir çok belediyemizde, alt kademede çözülemeyen sorunların, bir üst kademede çözülebileceği düşüncesi hakimdir. Aslında bu yaklaşım yanlıştır. TKY çalışmalarında, kanun hükümlerinin ve yapılması gerekenlerin sonuçlandırılması bakımından herkesin aynı yetki ve sorumluluklarla donatılmış olması gerekir. Eğer bu yetki ve sorumluluk kurum içinde tahsis edilmezse, yine tüm işler yürütücü memurlardan çok müdür, başkan yardımcılarını veya başkanda bitecektir. Böyle bir durumda da örgüt çalışmasından ve Toplam Kalite Yönetiminden bahsetmemek gerekir. Belediye hizmetlerinin görülmesinde, istenilen sonuçların elde edilebilmesi için, hizmet içi eğitimlerle, çalışanların uygulama ve çalışma şekli bakımından tam bilgilendirilmesi gerekir.

### **2.1.6. Belediye Vizyon ve Misyon Belirlenmesi**

Belediye yönetimi, tüm yönetim kademelerin görüş ve önerilerini alıp, belediyenin misyon, vizyon ve politikalarını belirlemeli ve ilan etmelidir. Misyon, bir kişi veya topluluğun üstlendiği özel görevlerin tümüdür (Doğan, 1982:700). Belediye örgütünün misyonu, başarılı olabilmesi için tüm politika ve görevleri, bu politikalara tamamen inanmış ve bağlı kalan personeliyle, her türlü değişime karşı teknolojik ve ekonomik kaynaklarını kullanarak yenilikçi ve insan merkezli amaçlar doğrultusunda çalışmaktır ( Dinçer; 1994:61-64). Belediye çalışanlar örgütünün çoğunluk olarak bu misyona inanmamaları veya

belediye misyonu çerçevesinde hazırlanan politika ve stratejilere uygun çalışmalar yapmama durumunda da örgütsel başarısızlık kaçınılmaz olacaktır. Bunun gibi sadece levhalarda kalmış misyon tanımlamalarının çoğunu birçok kamu ve kuruluşunda görmek mümkündür ya da karşılaşmışızdır.

Misyon kavramı da, örgütsel politika, sanat, ekonomi, yönetim ve diğer faaliyet alanlarında başkalarından farklı olduklarını söyleyen kurumların kendilerinde var olduğunu iddia ettikleri, onları takdir eden, özümseyen, uygulayan ve yönlendirenlerin de onlarda var olduğunu düşündükleri niteliklerin bütünüdür (Erçetin, 1997 :126). Kısacası vizyon, gelecekte olabilecek ya da oluşabilecek bir durumun, bilgilerin akılcı yöntemlerle işleneceği, her türlü gelişmeye hazırlıklı politikaların, düşüncede yaratılmasıdır (Akdemir, Ali; 1998:10..) Belediye çalışanlarının sürekli halkla iç içe olmaları, vatandaşın gözünde belediyeleri diğer kamu kurumları gibi tam resmi görmemeleri, (ki olması gereken de budur) hizmetlerin görülmesi bakımından istek ve dileklerinin daha samimi bir ortamda yapılmasını beklerler. Bu durum da vatandaşlar bazen isteklerinde haklı olmadıkları halde, hakları varmış gibi beklenmedik durumlarla karşılaştıklarında, belediye çalışanları olarak daha insancıl bir yaklaşımla, vatandaşın gönlünü alarak karşı tarafın haksızlığını bildirmekten öte güler bir yüzle memnun ederek göndermek gerekir.

### 2.1.7 Kurum İçi İş Analizleri-Görev ve Yetki Tanımlamaları

İş Analizi, bir işin unsurları ile onun çeşitli faktörler bakımından içinde bulunduğu durumu ve öteki işlerden farklılığını ortaya koyan bilimsel ve teknik bir çalışmadır. Diğer bir deyişle iş analizi bir işin içeriğinin, gerekliliklerinin niçin ve nasıl yapıldığının, saptanması işlemi olarak tanımlanabilir. TKY sürecinde iş analizlerinin ve bu analizler çerçevesinde gerekli atama ve yetkilendirmelerin yapılmaması durumunda, klasik devlet yönetiminde yaşanan iş aksamalarının devam etmesine zemin hazırlanacaktır. Dolayısıyla buna zemin hazırlamamak için, uygun işe uygun atamaların yapılmasına özen gösterilmesi gerekir.

Kurumun bütünsel olarak, birimlerin de kendi içlerindeki iş akış şemaları belirlenmelidir. Akış şemalarının yatay ve dikey

ilişkilerde yetki çatışmasına sebep olmayacak durumda olması gerekir. Yetki çatışmasını önlemenin en iyi yolu da görev tanımlarının tam yapılması, personelin bu konuda eğitilmesi ile olacaktır. Görev tanımı, iş sahibinin sorumluluğundaki işlerin neler olduğunu, bu işleri nasıl ve hangi koşullar altında gerçekleştirdiğini ve yapılış amacını ifade eden dokümanlardır. Kapsamı genel kabul görmüş görev tanımında; görev unvanı, gerçekleştirilen görevler, görevin ayırt edici özellikleri, çevresel koşullar ve iş sahibinin yetki ve sorumlulukları başlıkları yer almaktadır.

### **2.1.8. İletişim Modelinin Oluşturulması**

Belediyede her kademe birimleri arasında ve birimlerin kendi içlerinde etkin iletişim sağlanabilmesi için işlerliği olan iletişim modeli oluşturulmalıdır. Toplam Kalite Yönetimi felsefesi, bu yönetime geçiş süreci ve uygulanacak model ile ilgili olarak belediye çalışanlarına yönelik kademe kademe genel bilgilendirme çalışmalarının yapılması gerekir. İletişim modelinin kurulmasında iki önemli faktör vardır. Bunlardan biri günümüz teknolojik imkanlarını takip ederek, gerekli bilgisayar altyapısının iyi hazırlanması ve belediyenin iş yoğunluğuna uygun programların alınarak personelin eğitilmesidir. Bir diğeri de işletme örgüt yapısının iletişim modeli ile uyumlu ve teknolojik kullanım bakımından yetiştirilmesidir. Belediyenin çalışma örgütü içinde iletişim bilgi ve belge akışındaki aksamaların giderilmesi, kimin kimlere bilgi vereceği veya kimlerden bilgi alacağı konusuna bağlıdır. Bu süreç de, işletme iş tanımlarının oluşturulması, yetki çatışmasını önleyecek görev tanımlarının iyi yapılması, işe göre eleman ataması ile sorun büyük kısmı giderilmiş olacaktır.

### **2.1.9 TKY Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinde İyileştirme Çalışmalarının Başlatılması**

Birimlere, süreçlere, çalışanlara, çalışma koşullarına yönelik, temel amacı daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunmaya yönelik iyileştirme çalışmaları başlatılmalıdır. Bu amaçla kalite çemberleri, proje ekipleri oluşturulmalıdır. Personelin görüş ve önerilerini elde edebilmek için de öneri modeli uygulamaya konmalıdır. Öneri modelinde alt ve üst kademe çalışanı ayırımı yapıl-

madan her görüş ve fikre aynı düzeyde değer verilerek incelenip ele alınmalıdır. Belediyelerde katılımcılığın bir gereği olarak bu, göz ardı edilmemelidir. Belediye çalışanlarının görüş ve önerilerinin almadaki en iyi yöntem isimsiz aylık, altı aylık ve yıllık dönemler itibariyle alınacak raporlardır. Bu yöntemle ara yönetimlerden üst yönetime bildirilmeyen veya bildirilemeyen konuların ortaya çıkmasına ve alt kademe çalışanlarının da, kendi fikir ve beklentilerinin de, dikkate alındığının görülmesi TKY'nde başarı düzeyini daha da artıracaktır.

### 2.1.10 Değerlendirme-Kontrol- Geri Besleme Çalışmaları

Belediyede kurulan kalite yönetim sisteminin işleyişinde, mutlaka iyileştirme-geliştirmeye yönelik çalışma yapılmalıdır. Bu amaçla problem çözme, analiz ve benzeri teknik çalışmalar yapılmalıdır. Belediye amaçlarına yönelik yapılacak faaliyetlerin nitelik ve nicelik ölçülerinin tam olarak tanımlanmaması, objektif değerlendirme ölçütlerinin uygulanmaması, TKY sürecinin işleyişini zorlaştıracaktır. Toplam Kalite Yönetimi; kalite, etkinlik ve verimlilik artışı sağlamak amacıyla geliştirilen yöntemlerin uygulanabileceği bir ortamı ve yaşam tarzı oluşturmayı hedeflemektedir. Kurumda yürütülen faaliyetlerin istenilen amaçlara uygunluğunun, etkinliğinin, verimliliğinin ölçülmesi gereklidir. Çünkü, Toplam Kalite Yönetimi felsefesi, "ölçemediğiniz veya değerlendiremediğiniz bir şeyi geliştiremezsiniz" anlayışını savunmaktadır ve bu da "performans yönetimini" gerekli kılmaktadır. Belediye faaliyetleri hem teknik yönlü çalışmalar ve hem de sosyal (beşeri) kaynaklı eylemleri içermiş olduğundan bazen bu çalışmalara kıstas ve kontrol ölçüsü koymak zor olmaktadır. Fakat sosyal amaçlı çalışmalar bize, vatandaşın ilgisi, katılımı, halk arasındaki resmi ve gayri resmi değerlendirmeleri yapılan çalışmaların beğeni ve eksik yönlerini ortaya koyacaktır. Bekli de kontrol çıtası vatandaşın ilgi derecesi olacaktır.

Belediye çalışanlarının da geri besleme sürecine yönelik her dönem, benzer sosyal aktivitelere yönelik artı ve eksi konuları belirleyerek, sonraki dönemlere daha fazla artı değerler elde etme, yani vatandaşın ilgisini ve beğenisini arttırmaya yönelik noktaları tespit etmeye çalışmalarını gerekir. Bu çalışmalar bir belediye vizyon ve misyonu çerçevesinde belediye kurumsal kültürünün

oluşmasını sağlayacaktır. Kurumsal kültür olarak belediyelerde oluşturulan, vatandaş beğenisini kazanmış faaliyetlerin kısa süreli siyasal değişim ve dalgalanmalardan etkilenmeleri de azalacaktır. Örnek verecek olursak, Ramazan aylarında belediyelerimiz tarafından fakir ve yardıma muhtaç vatandaşlara yönelik kurulan Ramazan çadırları ve kültürler faaliyetler, kurumsal kültür birikimi bağlamında değişmez hizmetler olarak yerleşmiş duruma gelmişlerdir.

## 2.2. Belediyelerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanmasının Genel Bir Çerçevesi

Toplam Kalite Yönetimi, kurum yönetiminde kalite, etkinlik, verimlilik artışı sağlamaya çalışan ve içinde bu unsurları etkileyen temel hususlarla ilgili yaklaşımlar sergileyen bir yönetim anlayışıdır. Toplam Kalite Yönetimi sürekli iyileştirmeyi önemsemektedir. Sürekli iyileştirme sadece Japonların Kaizen Modeli ile sınırlı değildir. Bilindiği gibi Kaizen modeli, küçük ama devamlı adımlarla iyileştirme modelidir. Oysa TKY, bu modelin yanı sıra süreçlerde radikal değişimi de kapsamaktadır. Değişim Mühendisliği maliyeti, kalite, hizmet ve hız gibi çağımızın en önemli performans ölçülerinde çarpıcı gelişmeler yapmak amacıyla iş süreçlerinin temelden yeniden düşünülmesi ve radikal bir şekilde yeniden tasarlanmasıdır (Hammer ve Stanton: 1995, s. 4). Bu tanımdan da anlaşıldığı gibi TKY, "Değişim Mühendisliği" yöntemini de kendi bünyesinde uygulanmasına imkan veren bir esnekliğe sahiptir. TKY'nde ve belediye hizmetlerinin sunumunda kaçınılmaz ve göz ardı edilmemesi gereken bazı değerler vardır. Bunlara da kısaca şöyle değinebiliriz.

**-Müşteri/vatandaş/hemşeri:** Toplam Kalite Yönetimi müşteri odaklı olmayı esas almaktadır. Müşterinin taleplerinin karşılanması ve müşterinin memnuniyetinin sağlanması belediyelerimizin temel hassasiyeti olmalıdır. Toplam Kalite Yönetiminde müşteri odaklı olmak, "kaliteyi müşteri belirler" anlayışına dayanmaktadır. Belediyelerimizde vatandaşın memnuniyetini en yükseğe çıkarma, ve bir sonraki seçimlerde de seçilme ve hizmetini başarılı bir şekilde sunmayı siyasi erk olarak da sürdürmelidir.

**-Sürekli İyileştirme:** Sürekli iyileştirme yaklaşımı, Toplam

Kalite Yönetiminin en önemli argümanlarından. Mevcutla yetinmeme ve daima daha iyisini elde etme hassasiyetinin yönetimin temel yaklaşımları arasında yer alması gereklidir. Belediyelerimiz günümüzün şartlarına uymak ve bir yaşam tarzı olarak sürekli değişimi hedeflemeleri gerekliliğini belirtir.

**-Sürekli Eğitim:** Toplam Kalite Yönetiminde, kurumun tüm kademelerinde düzenli eğitim gerekli görülmektedir. Çünkü, bilgi ve becerileri gelişen çalışanların kuruma katkı dereceleri de artacaktır. Bilgi teknolojilerindeki değişim sürekli eğitimi gerekli kıldığı gibi, vatandaşın isteklerindeki değişimler de bu kurum içi eğitimi zorunlu hale getirmektedir. Hatta bazen günümüzün şartlarına vatandaşın uyum sağlaması için, belediyelerimiz vatandaşa yönelik bazı eğitim çalışmalarını da üstlenmeleri gerekmektedir. Özellikle turizm bölgeleri ve büyük kentlerimizde bu gibi mesleki eğitimler kaçınılmazdır. Kentlilik ve kentleşme bilincini edinmiş bir çok belediyemiz bunu başarılı bir şekilde yürütmektedirler.

**-Tam Katılım:** Tam Katılım, kalitenin top yekün elde edilmesinin olmazsa olmaz şartlarından. Çünkü Toplam Kalite Yönetimi, kalitenin herkesin işi olduğu anlayışına dayanmaktadır. İlk başta belirtildiği gibi, TKY'nde başarı ancak, belediye yönetimini, belediye çalışanlarının ve vatandaşın bunu kabullenmeleri ve başarılması için her türlü desteği vermeleri ile ancak mümkün olur. Kuruluşun tümünün ortak hedefler doğrultusunda bir uyum içinde yol alması için kuruluşu oluşturan ve kuruluşun ilişki içinde olduğu bütün öğelerin mümkün olduğunca katılım ve katkılarının sağlanması gerekir.

### 3. Sonuç

21 yüzyılda genç ve dinamik bir ülke olarak, AB'ne girme çabasında olan ülkemizin, geleceğe daha başarılı ve etkin bir şekilde kaynaklarını kullanması için mahalli idareler ve dolayısıyla belediyeler aracılığıyla başarılı çalışmalar yapmak zorundadır. Bu çalışmalar ancak çağdaş yönetim yaklaşımlarını kullanarak, hedeflere ulaşmada bilgi teknolojisi araçlarını verimli ve katılımcı bir zihniyet yaklaşımı ile kullanarak sağlanabilecektir. Belediye olarak, vatandaş olarak yada belediye çalışanları olarak birimizin

hepimize ve hepimizin de bir birimize ihtiyacının olduğunu göz ardı etmeyerek karşılıklı bir insancıl dayanışma gerçekleştirmek gerekir. Bu sayede ancak kentlerimizi sağlıklı, yaşanabilir ve kültürel değerlerimizle yaşam tarzımızı zenginleştirerek mutlu bir yaşam ortamı sağlayabiliriz. Bu yaşam tarzını bir temenni olarak tüm belediye başkan ve çalışanlarına da sınırlı kaynaklarla en iyi hizmeti başarılı bir şekilde sunmaları arzumuzdur.

#### KAYNAKÇA

AKDEMİR, Ali; Vizyon Yönetimi, İstanbul-1998.

ARGÜN, Tanju: Toplam Kalite Yönetimi, <http://www.bilgiyonetimi.org/>

Asuman Akdoğan; Toplam Kalite Yönetimi, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi [http://www.canaktan.org/yonetim/toplam\\_kalite/toplam-kalite-felsefesi/akdogan-toplam-kalite.htm](http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/toplam-kalite-felsefesi/akdogan-toplam-kalite.htm)

DİNÇER, Ömer; Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası; 3.bas., İstanbul-1994.

DOĞAN, Mehmet; Büyük Türkçe Sözlük, Birlik Yayınları, Ankara, 1982.

EFİL, İsmail, Prof. Dr., Toplam Kalite Yönetimi ve Toplam kaliteye Ulaşmada Önemli Bir Araç, İSO 9000 Kalite Güvencesi Sistemi, VİPAŞ AŞ. Bursa, 1998, sf:29

ERÇETİN, Şüle; "İlköğretim Okullarında Yöneticilerin Vizyon Geliştirmeye İlişkin Tutumları", 21.yy Liderlik Sempozyumu, Deniz Harp Okulu, Tuzla-İstanbul-1997.

Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim", Sayıştay Dergisi, Yerel Yönetimler. Özel Sayısı, (Temmuz-Eylül 2000), s.140

HAMMER, Michael, STANTON, A. Stevan, Değişim Mühendisliği Devrimi, Sabah Yayınları, İstanbul 1995, sf: 4

Konut İdaresi Başkanlığı ve İÜLA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994.

PEKER, Ömer; "Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Hizmetlerinde Kalite", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.5, S.6, Kasım 1996.

EMREALP, Sadun; Drew Horgan, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, Toplu

SEYMEN, Oya Aytemiz; İşletmelerde Yeniden Yapılanma, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ., İstanbul 2002.

ŞENTÜRK, Hulusi; Pendik Belediyesi Başkan Danışmanı,

ŞİMŞEK, Muhittin; Kalite Yönetimi, Marmara üniversitesi yayınları, İstanbul 1998. düşelim.

*Kasım 2006*

## YOKSULLUKLA MÜCADELEDE BELEDİYELERİMİZ

### 1. Giriş

Son yıllarda merkezi idare ile mahalli idareler adına belediyelerin il veya kendi sınırları dahilinde yoksulluk ve yoksulluğun azaltılması çalışmaları, son yıllardaki kalkınma hamlelerinin en önemli öncelikli maddelerinden biridir. Yoksulluğun tarafsız ve üzerinde görüş birliğine varılan bir tanımı ne bilimsel çalışmalarda ve ne de siyasi yaklaşımları yoktur. Zira zenginlik ve yoksulluk da sübjektif yani taraflı niteliktedir. Yoksulluk kavramı bir bütün olarak toplum tarafından kabul edilebilir bir asgari yaşam standardını neyin oluşturduğu konusundaki tercih ve beklentilerin bir bütünüdür. Vatandaşların sağlıklı bir yaşam sürdürmeleri için gerekli olan asgari gıda, barınak ve giyim miktarı içinde bulunulan zamana ve topluma göre çok büyük değişiklikler gösterebilmektedir. Sanayileşme ile beraber toplumların ekonomik ve sosyal yapılarında da çok büyük ve hızlı değişiklikler olmaktadır. Bu değişimin hızı ve oluş biçimi ülkeden ülkeye, toplumdan topluma ve hatta bölgeden bölgeye değişmektedir. Yaşanan değişimlerde toplumların ekonomik yapısı, tabii kaynaklara sahipliği, gelişmişlik seviyesi, insan gücü, sosyal durumu, kültürel zenginlikleri, dini inanışları, etnik yapıları gibi unsurlar belirleyici etken olmaktadır.

Yoksulluğu sadece açlık ya da yeterince beslenebilecek gıdaya sahip olamama şeklinde algılamak yanlış olacaktır. İnsan sadece yemek ihtiyacı olan bir varlık değildir. Başta elbette ki

gıda olmak üzere giyim, barınma, eğitim, sağlık, altyapı, kültür, ortak yaşama ve buna benzer ihtiyaçları olan bir kutsal varlıktır. Dolayısı ile insan ihtiyaçlarının "yeterince" karşılanıp karşılanmadığı sorunun özünü teşkil etmektedir.

Yoksulluk Türk Dil Kurumunun sözlüğünde sözlük anlamıyla yoksul, yoksul olma durumu, yoksuzluk, sefillik, sefalet, fakirlik, verimsizlik veya yetersizlik anlamında ele alınmaktadır. Günlük kullanım dilinde ise öne çıkan anlamıyla yeterli düzeyde parası olmayan veya konforlu bir şekilde yaşamak için gerekli olan araç ve gerece sahip olmayan kişidir. Yoksulluk kelimesi ise yaşamın gerektirdiği olanaklardan yoksun olma durumunu ifade eder. Yoksulluk kavramı ile kişi veya kişilerin yaşam için gerekli olan her türlü imkânlardan mahrum olma ve bunları elde etme olanağının olmamasıdır. Bu mahrumiyet yaşam için ya da yaşamı sürdürmek için gerekli olan tüm kullanımları, istifadeleri ya da kendi yararına kullanacağı durum ve şeylerle (ihtiyaç duyulan her türlü değer) ilgilidir. İnsanların yaşamını sürdürmesi için gerekli olan şeyler kişilere, içinde bulunulan topluma, çevreye ve koşullara bağlı olarak değişiklik göstereceğinden, yoksulluk kavramını tek bir kavramla açıklamak çok zordur. Fakat temeli insanın beşeri bir varlık olarak, toplumsal ilişki, yaşam standartlarına ve gereksinimlerine dayanmaktadır.

Günümüzde doğu illerimizde yaşayan vatandaşlarımızın yoksulluk kavramı içinde başka nitelik ve anlamı varken, batı illerinde (gelişmiş kabul edilenler için) yaşayan vatandaşların yoksulluk kültürünün içinde farklı değerler yatabilmektedir. Gelişmiş illerimizde bir tiyatro, sanat faaliyetleri ya da hafta sonu vatandaşın ailesiyle gezebileceği bir yeşillik alanı yoksulluk (kit olan, bulunmayan veya ulaşılmaması daha fazla zahmeti gerektiren) kavramı içinde yer bulurken kırsal kesimle iç içe ve daha az gelişmiş illerimizde bunlar bir yokluk veya yoksulluk kavramı içinde değerlendirilmemektedir. Ülkemizin bazı gelişmiş bölgelerinde bile çok yoksul ve geçim sıkıntısı çeken ailelere rastlamak mümkün olmaktadır. Fakat bunun Doğu ve Güneydoğu illerinde biraz daha fazla olduğunu istatistiklerde göstermektedir.

## Yöresel ve Bölgesel Yoksulluk Oranları (%)

Yerleşim Birimleri ve Bölgeler	Mutlak yoksul	Görelî yoksul	Orta	Üst
Kent	2,8	21,8	39,0	36,4
Kır	9,3	33,0	36,7	21,0
<b>Bölge</b>				
Marmara	1,3	18,3	40,5	39,9
Ege	2,6	22,4	46,7	28,2
Akdeniz	7,7	29,5	37,1	25,7
İç Anadolu	6,0	28,1	36,3	29,6
Karadeniz	8,1	31,0	36,3	24,6
Doğu Anadolu	7,7	32,0	32,3	28,0
Güneydoğu Anadolu	17,5	45,2	24,3	13,0

Kaynak: DİE, 2002.

Kimi vatandaşlarımız yoksulluk yaşarken kimileri de yoksunluk yaşamaktadır. Yoksulluk daha çok maddi kaynaklara dayalı bir ifade iken, yoksunluk her türlü maddi imkanın olmasına rağmen istenilen şeyleri elde etmeme veya o imkana sahip olamama durumudur. Bunu cezaevinde yatan maddi durumu iyi bir insan için kullanabiliriz. Fakat yoksulluk ise, daha çok beşeri ihtiyaçları oluşturan yeme, içme ve barınma gibi olmazsa olmazlardan olan durumdur. Temel ihtiyaçlar konusunda yaşanan gerçek sadece ülkemize has bir durum değildir. Olayı vatandaşın sadece ulaşabildikleri veya ulaşamadıklarıyla değerlendirdiğimiz zaman, tüm dünyada bu sorunla karşı karşıyadır. Gelişmiş batılı ülkelerde de yaşanan gelir uçurumu farkı nedeniyle yeme, içime, giyinme yani temel ihtiyaçları karşılama açısından bakıldığında, teknolojinin gelişmesine rağmen, modern kentlerin kurulmasına rağmen bir çok vatandaşın temel ihtiyaçları, yani yoksulluğu giderilmiş değildir. Aynı gerçek bir asır önce dünyanın kırsal ve kentsel alanlarında yaşayan toplumların çok büyük bir kısmı yoksulluk içinde yaşamaktaydı veya yoksulluk tehlikesi daha fazla idi. Aşağıda Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan

2005 yılı yoksulluk çalışmasını grafikleri görülmektedir.

### Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fert yoksulluk oranları, 2002-2003-2004-2005

Kaynak: DİE, 2005.

Yöntemler	Fert yoksulluk oranı (%)											
	Türkiye				Kent				Kır			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Gıda yoksulluğu (açlık)	1.35	1.29	1.29	0.87	0.92	0.74	0.62	0.64	2.01	2.15	2.36	1.24
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	26.96	28.12	25.60	20.50	21.95	22.30	16.57	12.83	34.48	37.13	39.97	32.95
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı <sup>19</sup>	0.20	0.01	0.02	0.01	0.03	0.01	0.01	0.00	0.46	0.01	0.02	0.04
Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı <sup>19</sup>	3.04	2.39	2.49	1.55	2.37	1.54	1.23	0.97	4.06	3.71	4.51	2.46
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı <sup>19</sup>	30.30	23.75	20.89	16.36	24.62	18.31	13.51	10.05	38.82	32.18	32.62	26.56
Harcama esaslı görelî yoksulluk <sup>20</sup>	14.74	15.51	14.18	16.16	11.33	11.26	8.34	9.89	19.86	22.08	23.48	26.35

### Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre yoksul fert sayısı, 2002-2003-2004-2005

Kaynak: DİE, 2005.

Yöntemler	Yoksul fert sayısı (bin kişi)											
	Türkiye				Kent				Kır			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Gıda yoksulluğu (açlık)	926	894	909	623	376	311	269	284	550	584	640	339
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	18 441	19 468	17 991	14 681	9 011	9 377	7 146	5 687	9 429	10 081	10 846	8 994
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı <sup>19</sup>	136	9	11	10	10	5	5	0	126	4	5	10
Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı <sup>19</sup>	2 082	1 655	1 752	1 109	971	648	529	430	1 111	1 007	1 223	679
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı <sup>19</sup>	20 721	16 433	14 681	11 712	10 106	7 696	5 827	4 454	10 615	8 737	8 854	7 259
Harcama esaslı görelî yoksulluk <sup>20</sup>	10 080	10 730	9 967	11 574	4 651	4 734	3 596	4 381	5 430	5 996	6 371	7 193

Günümüzde asgari hayat standardı düzeyinde gıda, barınak ve giyim sağlamak gibi temel ihtiyaçlar bir çok ülkede çok daha az sayıdaki aile için bir sorun teşkil eder duruma gelmiştir. Yinede yoksulluk sanayileşmiş ve gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere dünyanın her tarafında önemli bir sorun oluşturmaya devam etmektedir. Bu bölümde yoksulluk kavramına kısaca değinildikten sonra, belediyelerimizin sınırları dahilindeki vatan-

daşlarına yoksulluğu azaltması konusunda yapabilecekleri çalışmalarını ve bu çalışmalarını konusunda izleyecekleri stratejilerden bir kaçına değinmeye çalışacağız.

## 2. Belediyeler ve Yoksulluk Kavramı

İnsan toplumsal bir varlık olarak, fiziki varlığını sürdürmesi için gerekli olan beslenme ihtiyacının yanı sıra giyim, barınma, eğitim, sağlık, kültür, ortak yaşama, dinlenme, estetik ve buna benzer her türlü sosyo-kültürel ihtiyaçları olan ve hiç bir zaman son bulmayan bir varlıktır. İnsanların beşeri ihtiyaçlar, temelde ekonomik koşullara bağlı olarak karşılanabilen ihtiyaçlar (maddi nitelikte ve yapısal koşullara ve yaşam standardına bağlı olarak değişiklik gösteren) ve ekonomik koşullara bağlı olmayan ihtiyaçlar (manevi nitelikte ve kişilere özgü biyolojik ihtiyaçlar) olarak iki ana grup altında toplanabilirler. Yoksulluk tanımının maddi nitelikte olmayan ihtiyaçların (sevgi, katılım, yaratıcılık, kimlik, özgürlük v.b.) tatminini de içermesi dolayısıyla belediye ve belediye hizmetlerinin dışında kalmaktadır. Aslında birçok belediyemiz bu konuda da çok güzel çalışmalar yapmakta ve başarılı örnekler de sergilemektedirler. Toplu nikah kıymaları, toplu sünnet şöenleri bir yandan maddi imkansızlıkları gidermeye çalışırken, diğer yandan sevgi, katılım, birliklilik ve güzel paylaşım örneği göstermektedir.

5393sayılı Belediye kanununun 13., 14., 38. ve 60. maddelerinde dil, din, milliyet ve cinsiyet ayrımı yapmaksızın geniş yetkilerle belediye ve belediye başkanlarımıza fakir ve yardıma muhtaç vatandaşın ihtiyaçlarını karşılama konusunda takdir ve değerlendirme yetkisi vermiştir. 13. mad. Belediye sınırları içinde ikamet eden her vatandaşın beldenin hemşehrısı olarak belediyenin ve idaresinin yardımlarından yararlanabileceğini açıklamaktadır. 14. mad. de belediye ve belediye başkanlarının kadın ve çocuklar için koruma evleri açabileceğini belirtmektedir. Bu koruma evleri sadece fiziki bina olarak açmak değil, yardım ve korunmaya muhtaç kişilerin yeme, içme ve onların bakımlarını da üstlenme yetkisini içermektedir. 38. mad. belediye başkanının görev ve yetkilerini anlatmaktadır. Bu madde belediye başkanının, belediye bütçesine yoksul ve muhtaçlar için ödenek koymak şartıyla her türlü yardım ve desteği

sağlama yetkisi verilmektedir. 60. mad. de ise belediye giderleri içinde dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlü vatandaşlara yardım yapılabileceğini ve bu giderleri de belediye giderleri içinde saymıştır.

Ancak, alan ve içerik olarak irdeleneceğimiz konu, belediyelerin yoksullukla mücadele konusunda maddi boyutunu ele almış olacaktır. Fakat beşeri ihtiyaçların, tatmin olundukça değişmesi, belediyelerimizin vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamada nasıl bir yol izleyecekleri konusunda tek bir reçete ya da öneri sunmak imkânsızdır. Çünkü bir toplumdaki yoksulluk kavramı yukarıda da değinildiği gibi, toplumun gelişmişlik düzeyiyle de yakın bir ilişkisi vardır. Bugün büyük şehirlerimizde yaşayan bir kişinin yoksulluk gelir sınırı ile diğer küçük bir şehir veya kasabadaki kişinin gelirindeki yoksulluk sınırı farklılık gösterecektir. Ya da belirli bir gelir bekâr birisinin asgari yaşam standardı içinde yeterli olabilirken; ancak, aynı kişinin evlenmesi ve çocuk sahibi olması, gelir düzeyinin aynı kalması durumunda bu kişi ve hane halkını yoksulluk riski altına sokabilir.

### **3. Yoksullukla Mücadelede Bölgesel Kurumların İşbirliği Anlayışı**

Belediye başkanlarımızın belediye öncülüğünde il sınırları dahilinde diğer yerel düzeydeki meclislerin, yörelerine ilişkin karar ve uygulamalarda etkin kılınması, yerel temsilciler aracılığıyla halkın katkı ve desteklerinin sağlanması yönündeki çalışmalara öncü olmalıdır. Yerel girişimcilik gücünü kalkınmaya kanalize etmede (başbakanımızın dış seyahat gezilerine işadamlarımızı götürdüğü gibi); yerel toplulukların, demokratik kitle örgütlerinin, vakıf ve derneklerin, yerel basın ve halkın temsilini artıran diğer sivil oluşumların desteklenmesi ve kalkınma sürecinde yer almasını sağlamalıdır. Yerel düzeydeki meclislerin, yörelerine ilişkin karar ve uygulamalarda etkin kılınması, yerel temsilciler aracılığıyla halkın katkı ve desteklerinin sağlanması önemlidir. Yerel girişimcilik gücünü kalkınmaya kanalize etmede; yerel toplulukların, demokratik kitle örgütlerinin, vakıf ve derneklerin, yerel basın ve halkın temsilini artıran diğer sivil oluşumların desteklenmesi ve kalkınma sürecinde ve diğer yönetsel ve ekonomik etkinliklerde bu

unsurlarla bütünlük sağlanması gereklidir. İl ve ilçe düzeyinde yapılacak gelişme planlarının hazırlanmasında belediyenin etkinliğinin artırılması, uygulanması ve izlenmesi aşamalarında geniş katılımlı kurumlaşma ve dayanışmanın özendirilmesi başarının temel koşullarındandır. Belediyelerimizin bölgesel kalkınmasında yardımcı olacak insan kaynakları konusunda yoksul genç insanları yetiştirme çabası içinde olmaları gerekir. Bu konuda belediyelerimizin halk eğitim ve milli eğitim müdürlükleriyle, sanayi ve ticaret odası, diğer sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerle işbirliği içinde çalışarak (ISMEK Isparta Belediyesi Meslek Edindirme Kursları) bölgesel kalkınmaya öncelik etmeleri gerekir. İl ve ilçe ölçeklerinde belediyelerin öncülüğünde yapılacak gelişme planları, merkezi idare kaynakları yanında, ve daha da önemlisi, yereldeki kamu, özel ve gönüllü kuruluşların kısa, orta ve uzun vadede yapacağı yatırımlar ile kaynak kullanımını da öngörmelidir.

Günümüzde, çoğu ilçenin ve hatta geri kalmış bazı illerin, planlı kalkınma anlayışının koşullarına ve gereklerine uyumu bakımından bazı temel sorunlar ve engeller bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri; yetersiz mali kaynaklar ve kaynak dağıtımındaki dengesizlikler, yerel örgütsel yapının işlevsel olmaması, çağdaş koşullara ve ülke gereksinimlerine uygun mevzuat düzenlemelerinin gerçekleştirilmemesi, uzman personel ve araç-gereç yetersizlikleri, yöre halkının yönetime ve kalkınma faaliyetlerine yeterli düzeyde katılım ve katkılarını sağlayacak mekanizmaların kurulamamasıdır. Bu temel sorunların çözümünde belediyelerimizin stratejik çalışmaları ve sınırları dahilindeki sivil toplum kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşların desteği ile çoğu kısa sürede çözülebilir sorunlardır. İl ve ilçe belediyelerinin hazırlayacağı gelişme planları, öncelikli olarak yerel kaynakların nasıl kullanılacağına dair planlama araçları olmalıdır. Mali yönüyle hem bölgesel yatırımcılara hem de dışarıdan gelecek yatırımcılara belediyelere isabet eden mali yönünün belediyece bir uzlaşma yolu bulunarak yatırımcılar için cazibe merkezi haline getirilmesi gerekir. Bu ve benzer yatırımların bölgesel bazda artırılması ildeki işsizlik oranını azaltmak ve yoksulluğa bir çare olarak ele alınmalıdır. Ayrıca, müşterek kararlar-

la hazırlanacak olan yerel gelişme ve yatırım planları, yerel kurum ve kuruluşların hem ortak bir ürünü hem de izlemesi gereken bir yol haritası olmalıdır.

Bölgedeki yatırım imkanlarının artırılması, işsizliğin azaltılması bölgesel yoksulluğun azaltılmasına en iyi ve kalıcı çözümlerden biridir. Belediyelerimizin diğer zor bir yönü de, artık çalışma yaşında ve durumunda olmayan vatandaşların yoksulluklarını gidermeleridir. Bu konuda belediyelerimizin ilk önce bu durumdaki vatandaşlarını tespit etme sorunu vardır. Özellikle belediyelerin böyle kutsal ve insani bir görevi yerine getirirken yanlış mülahazalara yer vermemesi için asgari hassasiyeti göstermesi gerekir. Çünkü çoğu zaman iyi niyetine yapılan destek ve çalışmalar çoğu zaman yanlış mecralara çekilmekte ve halis niyetli insani yardımların yanlış yerlerde görülmesi vatandaş tarafından verilecek maddi ve manevi desteğini de azaltmaktadır. Hatta bazen belediye tarafından yapılmayan bir yardımın yanlış yerlerde ve gerçekten yoksul olmayan veya daha yoksul aileler varken onlara verilmesi, bu yardımı belediye yapmış diyerek siyasi malzeme olarak kullanılabilir. Ayrıca, merkezi idare tarafından yapılan tüm sosyal yardımların belediyeler aracılığıyla yapılması, diğer bir ifade ile tek elden yapılması vatandaşın hangi adrese gideceğini bilmesi açısından da önemlidir. Bazen orta halli bir aile hem belediye ve hem de diğer yardım kuruluşlarından yardım alabilirken, yoksul diğer bir aile hiçbir kurumdan istifade ve destek alamama gibi durumlar olabilir. Yapılan yardımların denetim ve kontrolünün sağlıklı olması için belediye, valilik ve diğer tüm sivil toplum kuruluşlarının detaylı bir veri tabanı oluşturmaları, yapılacak yardımların ve denetimleri bu çerçevede yürütülmesi hem çağdaş ve hem de siyasi tarafsızlık gibi düşüncelere yer vermeyecektir.

Belediyelerimizin yaptıkları her türlü yardımlarını tanıtmak ve halkıyla paylaşmak en doğal olgulardan biridir. Fakat bu gibi çalışmalar bazen yardım alan vatandaşların rencide olmasına veya bu duruma düşmüş görünmemek için yardım almayı kabul etmeme gibi bir düşünce oluşabilir. Dolayısıyla belediyelerimizce yapılacak yardımların gizli tutulması en evla olandır. Özellikle yaşlı, bayan ve birde küçük il ve ilçelerde herkesin bir birini tanı-

ması dolayısıyla bu gibi yardımların çok büyük bir hassasiyetle yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

## **Sonuç**

Dünyadaki ekonomik gelişmeler, ulusal ekonomik politikalar-da değişikliği beraberinde getirmektedir. 1980'lerden sonra tüm dünyayı saran ve 1990'lı yıllardan sonra hemen hemen dünyada tek ekonomik reçete haline gelen liberalleşme eğilimleri sosyal devlet anlayışının bazı yönleri ile gerilemesine neden olmuştur. Sosyal devlet anlayışındaki bu gerileme beraberinde yoksulluğun da çığ gibi artarak, vatandaşlar arasındaki gelir dağılımındaki uçurumun büyümesine ortam hazırlamıştır. Günümüzde yoksullukla mücadele konusunda sosyal politikalar geliştirmek ve uygulamak belediyelerin en önemli görevleri haline gelmiştir. Belediyeler yoksullukla mücadelede uluslar arası ve ulusal çapta destek arayışında olurken, yerel kaynakların kullanımı ve gönüllü katkılarının da sağlanması konusunda gerekli çalışmaları yapmalıdır. Gönüllü desteklerin ve sivil toplum kuruluşların, belediye ile yapacakları uyumlu çalışmalar daha kaliteli ve verimli sonuçlar elde edileceği kanaatindeyim. Gerekliğinde bölgesel kaynakların kullanım ve değerlendirilmesinde bölgesel kişi, kurum ve kuruluşlara öncelik tanınmalıdır.

## **Kaynakça**

İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi; Yoksulluk Ve Sosyal Dışlanma İle İlgili Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, Atölye Çalışması 17 Nisan 2006.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu İl Gelişme Stratejileri Ve Politikaları, Ankara-2006.

Coşkun Can Aktan Ve İstiklal Yaşar Vural; Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar Ve Ölçüm Yöntemleri;Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, 2002.

Ayten Alkan; Belediye Kadınlara Da Hizmet Eder!.. Kadın Dostu Belediye Hizmetleri: Neden, Nasıl?..Ankara-2006.

Kamil Okyay Sındır; Kırsal Yoksulluk Ve Tarımda İstihdam;

[http://www.zmo.org.tr/odamiz/kirsal\\_yoksulluk\\_tarimda\\_istihdam.pdf](http://www.zmo.org.tr/odamiz/kirsal_yoksulluk_tarimda_istihdam.pdf).

Sema ALICI; Türkiye'de Yoksulluğun Sosyo Ekonomik Analizi;Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu

Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma

Yayını, 2002.

Y Fikret \_Enses; Oksullukla Mücadele : Temel Yaklaşımlar, Sorunlar, Kurumlar Ve Öneriler; Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu", METU-ERC Working Papers, 1999, (99/2).

*Ocak 2007*

## **BELEDİYE VE BELEDİYE ŞİRKET FAALİYETİNİN MERKEZİ İDARENİN DENETİMİ VE İDARE VESAYET**

20 ve 21. yy Sanayi Devrimi ile birlikte dünyada yönetim ve yaşam tarzında birçok değişimin hızla yaşandığı dönemler olmuştur. Bunun en büyük nedeni de iletişimin hızlanarak gelişmesi ve halkların hizmetine sunumunun artmasıdır. İletişimin artmasıyla da insanlar iyi veya kötü yönüyle birbirlerinde gördükleri yaşam ve idare tarzlarından etkilenmişlerdir. Bu etkileşim ile kendilerinde varolmayı elde etme çabaları ve mücadelesi çoğalmıştır. Kendinde olmayı elde etme gayreti sarf edilirken, diğer taraftan elinde bulundurmayı kaybetmeme tutuculuğu ile tarafların çıkarlarına yada merkezi idarenin etkinliğine ters düşmeler olmuştur. Dolayısıyla kimileri elindeki bırakmama çabasında olurken, diğer bir tarafta elinde olmayı elde etme yada elindekiyle yetinmeyerek daha da çoğaltma mücadelesini vermişler ve halende vermeye devam etmektedirler. Bu mücadele ve çekişmeler aynı idarenin altında bulunan farklı kurum ve kuruluşlar içinde geçerlidir.

Son yüz yılda mikro ve makro bazdaki idare yönetimlerdeki en önemli değişim merkeziyetçilikten, yerinde yönetime yönelmenin kabul görmesi ve bu konudaki görüş ve yönetim yaklaşımlarının ağır basmasıdır. Bugün merkezi idare ile yerinde yönetimin ilk ayağı olan belediyeler arasında bu çekişme devam edip gitmektedir. Yeni yönetim yaklaşımlarında hem idari ve hem de siyasi yönüyle bireyi, toplumsal hakları, katılımcılığı, sivil örgütlenmesi ve yönetim yaklaşımını daha fazla önemsemekte ve ön plana çıkarmaktadır. Merkezi idare her zaman daha fazla

yetki ve serbestlik vaatleriyle siyasi söylemleri gündemde tutarak mahalli idarelerin istek ve taleplerini belli düzeylerde tutmaya çalışmaktadır. Ülkemizde mahalli idarelerin önemli sorunları bulunduğu ve bunlara çözüm aranması gerektiği belli çevreler tarafından sürekli dile getirilmiştir.

Son yıllarda ülkemizde merkezi idarenin akılcı yaklaşımları ile belediyelere ve mahalli idarelere yönelik değişimler özellikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 İl Özel İdaresi Kanunu ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çok büyük yenilikler getirmiş olduğu kanaatindeyiz. Tabi ki bu kanunlardaki demokratik yaklaşımlar yerel yönetimlerin kullanım niyetine göre merkezi idarenin denetim gücünü kullanma ve kullandırma ölçüsünü de belirleyecektir. Her iki taraf için iyi niyetli yorum ve uygulamalar mahalli idarelerin daha verimli ve esas görevlerine yönelik faaliyetlerini daha rahat yerine getirmesine neden olacaktır.

### **Merkezi İdarenin Vesayet Denetimi**

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin derecesini belirleyen ve yerel yönetimlerin özerklik ölçülerini sınırlayan "idari vesayet" merkez ile yerel yönetimler adına belediyeler için en önemli çekişme konularından biridir. İdari vesayet, belediyelerin hareket serbestliğini belirleyen, karar ve yetkilerinin çerçevesini çizen hukuksal sınırlarının adıdır. Temel amacı da ülke çapında hizmetlerde birliğin ve eşitliğin sağlanmasıdır ve bunlarla da sınırlı kalmalıdır. Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka merkezi idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, "vesayet denetimi"dir. İdari vesayet'i, kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla, yasaların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzelkişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimi olarak tanımlamak olanaklıdır. Bu yönüyle idari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin aykırılığını oluşturmaktadır. İdari vesayet, "Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları, kararları ve işlemleri üzerindeki denetleme, yönlendirme ve gerektiğinde yerine geçerek onaylama veya karar alma yetkisidir." olarak tanımlanmaktadır. Belediyeler üzerindeki merkezi

idarenin vesayet kaynağını Anayasamızın 127. maddesinden almaktadır. Hem Anayasamızın hem de yukarıda değinilen Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öngördüğü anlayışa göre; idari vesayet kanunla düzenlenmiş olarak, yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama sürecinde özerklik sağlanması gerekmektedir. Belediyelerin aldığı, alacağı kararlarda bölgesel ve mikro açıdan daha verimli ve başarılı olması için özerklik kaçınılmazdır. Merkezi idarenin başarısı, genellikle vatandaşın gözüyle belediyelerdeki performansı ve çalışmalarını ile değerlendirilmektedir.

Ülkemizde belediyeler üzerinde Merkezi İdarenin farklı organların idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. İdari vesayet olarak ağırlıklı 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna göre, bu yetkiyi İçişleri Bakanlığı kullanmaktadır. 4749 sayılı kanunun Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi, 2942 sayılı Kamulaştırma kanunu ve Diğer vesayet makamları ise görev alanlarına göre Bakanlar Kurulu, bakanlıklar, vali ve kaymakamlar ile Merkezi İdarenin çeşitli kurullarıdır. Danıştay'ın ve Sayıştay'ın idari görevleri kapsamında bazı konularda belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Belediyelerin dış denetlenmesi, idari vesayet çerçevesinde, merkezi idare birimlerinde denetlenmesi, T.B.M.M. adına Sayıştay tarafından denetlenmesi, yargı yoluyla denetlenmesi şeklinde tasnif edilebilir. Ayrıca Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyelerinde Büyükşehir Belediyesinin de denetimi vardır.

BELEDİYELERİN İÇ DENETİMİ, DIŞ DENETİMİ VE İDARİ VESAYET				
İç Denetim	Belediye Başkanının Denetimi	3 Adet		
	Belediye Meclisinin Denetimi	7 Adet		
	İç Denetçilerin Denetimi	1 Adet		
	Mali Hizmetler Biriminin Denetimi	1 Adet		
	Harcama Birimlerinin Denetimi	1 Adet		
Dış Denetim	Merkezi İdare Birimlerinin Denetimi			
	1-Devlet Denetleme Kurulunun Denetimi	1 Adet		
	2- Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı	1 Adet		
	3-Kamu İhale Kurumunun Denetimi	1 Adet		
	4-Kamu Görevlileri Etik Kurulu	1 Adet		
	5- Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Baş.	1 Adet	Başbakanlığa Bağlı Kuruluşlar	5 Adet
	6-Maliye Bakanlığı	1 Adet		
	7-İçişleri Bakanlığı	17 Adet		
	8- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	4 Adet		
	9-Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	4 Adet	Bakanlıkların Denetimleri	26 Adet
10-Vali ve Kaymakamların Denetimi	10 Adet			
Belediyelerin TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesi			1 Adet	
Belediyelerin Yargı Yoluyla Denetlenmesi			4 Adet	
Büyükşehir Belediyesinin Denetimi			6 Adet	
GENEL TOPLAM			65 ADET	

Yerel yönetimlerin denetlenmesi kendi iç organları ve merkezi idare tarafından denetimi elbetteki gereklidir. Ancak yukarıdaki tabloda korkutucu bir gerçeği ortaya çıkarmaktadır. Dünyanın hiçbir ülkesinde mahalli idarelerin denetimi tamamen de kalkmış değildir. Fakat merkezi veya iç denetimde önemli olan denetimin kapsamı ve yöntemidir. Bu denetimlerin hukuka uygunluğu ve ilgili belediye veya diğer mahalli idarenin bölgesel gelişimi ve verimliliğinin artırılması yönünden de dikkate alınması gereklidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi denetimlerin, bu denetimler ile korunmak istenen yararlarla orantılı olması gerekir.

### **Merkezi İdarenin Belediyelerin Mali Yapılanması Üzerindeki Vesayeti**

Merkezi idarenin belediyelere karşı idare vesayetini en çok mali konularda geniş şekilde uygulamaktadır. Belediye bütçesi mahalli en büyük mülkiye amirinin onayı ile kesinleşir ve bir nüshası bilgi için Vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilmesinin uygulamadan kalkması merkezi vesayet açısından önemli bir gelişmedir. Önceki düzenlemelerde mülki amirin kendisine ulaştırıldığı tarihten itibaren en geç bir hafta içinde bütçeyi

incelemesi ve onaylaması gerekirdi. İncelemeyi yapan en büyük mülkiye amir bütçede, kanunlara uymayan hususlar görürse bunları kanunlar çerçevesinde doğrudan düzeltme hakkı vardı. Konulması zorunlu harcamalara ait ödeneği ekler veya çıkarma yetkisine sahipti. Bu yöntemle hazırlanan belediye bütçesi olduğu gibi veya değiştirerek kabul edilerek kesinleşir. Ancak değişikliğe karşı, belediyenin idari yargıya başvurma hakkı saklı tutulmuştu. Denetime karşı diğer bir hukuki denge unsuru da; Mülki amir, bir hafta içinde bütçeyi onaylamazsa, bu bütçe doğrudan doğruya kesinleşmiş olarak kabul görmesidir. Ayrıca, belediyelerin zabıta yönetmelikleri, ücret tarifeleri, taşıt tarifeleri, çeşitli tesislerin proje şartnameleri gibi işlemler de merkezi idarenin onayına tabidir.

Belediyelerin giderlerinin ve yatırımlarının finansmanı kanunlarda belirlenmiş yöntemlerle veya kendilerinin geliştireceği diğer yollarla finansmanı mümkündür. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin düzenlenmesi hakkında kanun hükümleri çerçevesinde başlatılan çalışmalarla mahalli idarelerin borç geri ödemeleri konusunda olumlu gelişmeler sağlanmıştır. Merkezi idare ile uzlaşma sağlanamayan kararlarda, yükümlülüklerin yerine getirilmesi konusundaki merkezi idarenin genel direnci sebebiyle, sorunun tamamıyla çözümlenmiş olduğunu söylemek mümkün değildir. Özellikle merkezi idarenin borçlanma ve finansman yoluyla belediyeler üzerindeki vesayeti devam etmektedir.

Belediyelerin kanuni yollarla yeni yatırım projelerinin finansmanı konusunda, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin düzenlenmesi ile ilgili kanunun 2. maddesi kapsamlı düzenlemeler getirmiştir. Bu madde Belediyeler, sermayenin % 50'sinden fazlası kamuya ait kuruluşlar sair yönetim kuruluşları kapsamı dahilinde ödeme yükümlülüklerinin Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşlara, şartları Müsteşarlıkça müzakere edilmek üzere teminata bağlanabilmektedir. Kanun maddesi mahalli idarelere ve belediyelere gerekli finansmanın sağlanmasında destek olmakla birlikte, proje kapsamında gerekli kredi finansmanının Müsteşarlıkça müzakere edilerek kabul edilmesi dolaylı bir vesayet durumudur. Birçok bölgesel yatırım pro-

jelerinin finansmanında merkezi idarenin vesayeti ilk aşamadan başlayarak projenin bitimine kadar devam etmektedir. Ancak diğer bir yönüyle de merkezi idarenin bu desteğini ve bazı denetim şartlarının konulmasını bölgesel kalkınmalarda yeterli olmayan sermaye kaynaklarının hazinece desteklenmesi açısından olumlu yönüyle değerlendirmek gerekir.

Belediye encümeni kararlarının üzerinde de kanunların öngördüğü şekilde idari vesayet denetimi mevcuttur. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununun 6. mad. göre Belediye encümeninin kamu yararı gözeterek alınan kararların mülki amirin onayına tabi olması da idari vesayetinin etkinliği bakımından önemlidir. Mesela, belediye yararına kamulaştırmalarda kamu yararı kararını belediye encümeni verir, bunu ilçelerde kaymakam, il merkezlerinde vali onaylar. Belediyelerin plan ve proje çalışmalarında tüm yatırımlarını bölgesel yatırım aktörleri ile birlikte, diğer bir ifade ile belediyelerin "paydaşları" olarak belediyelerin "stratejik plan"larının yapımında ve geliştirilmesinde birlikte rol almaları gerekir. Belediye yatırım projelerini tarafsızca belirlenen ölçülere ve kıstaslara uygun biçimde hazırlanmalı, diğer STK ile müzakere ederek, bölgesel kaynakları kullanıp değerlendirmeye yönelik öncelikli projeler oluşturulmalıdır. Merkezi idare de bu gibi projeleri desteklemede hevesli ve yol gösterici olmalıdır.

Mahalli idarelerde belediyelere yönelik en son ve geniş kapsamlı düzenleme 5393 Sayılı kanunda yapılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayete ilişkin izin - onay işlemlerini tamamen sona erdirmiş olmazsa da bazı esneklikler ve yeni düzenlemeler getirmiştir. 5393 Sayılı kanunun üçüncü bölümündeki "Borçlanma ve İktisadi Girişimler" başlığı altındaki 68. mad. belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak üzere borçlanmaya ilişkin usul ve esasları belirlemiştir. İdari vesayet açısından (a) dış borçlanmada 4749 Sayılı kanuna atıfta bulunması, (b) Belediyelerin yatırım kredisi ve nakit kredi kullanımının İller Bankasının ödeme planının yeterli bulma şartı, (c) Tahvil ihracının yatırım programı çerçevesinde ilgili mevzuat hükümlerini zorunlu kılması idari vesayetin kaçınılmaz hükümleri olarak belediyeler üzerinde etkili olmaktadır.

5393 Sayılı kanunun yine 68. md. (d ve e) bentlerinde de Belediye ve bağlı kuruluşları ile sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerinin iç ve dış borç tutarına sınırlama getirmesi de idari vesayet olarak, özellikle şirketlerin TTK'unu hükümlerine tabi olmasına rağmen sınırlama getirmektedir. Bu bentlerle belirlenen hususlarda, iç borçlanmada kesinleşen bütçe gelirlerinin %10'nu kadarki kısmı için belediye meclisinin onayına bırakılmaktadır. %10'unu aşan borçlanmalar için ise, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılmasını şart koşarak, şirketlerin serbest piyasa şartlarına göre borçlanması esasına dayandırılması merkezin vesayet denetiminin gölgesi hissedilmektedir.

Yeni kanuni düzenleme ile, belediyelerin üzerinden "idari vesayet" kurumunun direkt müdahalesini kaldırırken, yerine "performans yönetimi ve performans denetimi" adı verilen yeni bir çalışma ve dolaylı vesayet sistemini getirmiş bulunmaktadır. Belediyeler bundan böyle, üstlendikleri hizmetlerin her birini fonksiyonel faaliyetleri bakımından "performansları"na göre değerlendirmek, ve kendi başarılarını merkezi idareye kabul ettirmek zorundadırlar. Belediyelerin, merkezdeki kaynak desteğinden daha fazla pay almak, merkezi idarenin beğenisini kazanmak istiyorlarsa "yüksek performans" göstermek zorundadırlar. Bu şekildeki düzenleme ile ilk bakışta merkezi idarenin vesayeti dahilinde çalışma gibi görünse de, aslında bölgesel kalkınmada belediye yönetiminin kendini başarılı kılma zorunluluğunu getirmesi, başarılı belediyelerin ödüllendirilmesi açısından güzel gelişmelere neden olacağı kanaatindeyiz. Bununla birlikte şartı performans değerlendirme ölçü standartlarının tarafsız olması, sadece siyasi iktidara yönelik belediyelere avantaj sağlayan bir duruma getirilmemesi adil olacaktır.

Yeni yapılan kanuni düzenlemelerle 5393 ve 5018 de belediyelerin kararları, personeli, bütçeleri üzerindeki merkezi yönetim gölgesinin etkisi azalmıştır. Merkezi idare ile belediye arasında yargı girmiş olup; merkezi idarenin belediyelerde işlerin aksamamasını önceden görüp doğrudan müdahale etme yeteneği ortadan kaldırmıştır. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin karar ve yatırım faaliyetlerine, personeli üzerinde açık bir biçimde,

yasal kurallara bağlanmış vesayet yetkisi mali alanda kendini göstermektedir. Merkez ülke kaynaklarını elinde tutmasını esas alarak her zaman, yerel yönetimlere üstünlük sağlamak ve ulusal kaynaklardan, yerel yönetimlere verilmesi gereken paylar konusunda önemli ve tayin edici bir yetkiye sahip olarak hareket etmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanununun düzenleme gerekçesinde, günümüze kadar gelen, merkezi vesayet yetkisini kaybetmeme ve devam ettirme düşüncesi ile aşağıda belirtilen şekillerde bulmak mümkündür. Bu kanunun gerekçesi açıklanırken ve kanun tasansı üzerinde yapılan görüşmelerde, vesayet konusunda şu ilginç görüş ve öneriler ileri sürülmüştür.

\* "Vesayet denetiminin en önemli aracı, mali denetimdir." Buda mali bütçe verilerinin gerçekleştirilmesinde belediyelerimizin hassasiyetle üzerinde durması gereken noktalardan biri demektir.

\* "Vesayet denetiminin amacı, bir yandan yerel yönetimi güçsüz ve küçük birimlere dayandırırken, diğer yandan bunların merkeze tam bağımlılıklarını saklı tutmaktır." Yani belediyelerimiz için belli bir saha içinde belirlenen çizgiler içinde kalmak şartıyla sınırlı düzeyde serbest hareketlilik tanınmıştır.

\* "Belediyeler, siyasetle değil, belde işleri ile uğraşmalıdır." Aslında bu düşünceden belediyelerin kurtarılması ancak merkezi idarenin belediye başarılarını ölçüp değerlendirmede ortaya koyacağı tarafsız ilkelerle mümkün olur. Şayet belediyeler her aşamada siyasi gücün kararlarının gölgesinde kalacak olursa, belediyelerimizin de bundan kurtulması imkansızdır.

\* "Belediyeler üzerindeki denetimin etkili olabilmesi için, seçilmiş kişilerce değil, atanmış memurlarca yapılması gerekir." Düşünceye karşı belediye denetiminde merkezi idareden çok, belediye iç organlarının denetimi ön plana çıkmalıdır. Belediye iç denetim organlarının diğer kurumlardan ve üniversite gibi tarafsız kuruluşlardan destek alma ve bu konuda gerekli görevlendirme yetkileriyle donatılması gerekir.

\* "Egemenlik hükümetindir, yargı organları ile ya da seçimsizlik

yerel yönetimlerle paylaşamaz. Seçimlik oldukları için, yerel yönetimler ulus çıkarına ters düşebilir. Oysa atanmış kişiler, "devrimlerin" sürekli bekçisidirler." Acaba bu bekçilik görevi nereye kadar devam etmelidir. Bunun sınırları bölgesel teveccühleri yok eder düzeyde mi, yoksa müşterek projeler geliştirerek çözüm yollarını aramak mı daha başarılı olacaktır. Bunların merkezi idare ve bölgesel yatırımcı örgütler ile diğer STK'larla değerlendirilmesi gerekir.

\* "Ulusal çıkarlar, siyasal süreçler içinde değil, hükümetin taraf ve hakem olarak yer aldığı idari süreçler içinde belirlenir." Bu konuda hükümetin taraf olmaktan çok tarafsız olması esas alınmalıdır. Tarafsızlık kavramında, belediyelerinde merkezi idareyi hiçbir zaman, dikkate almama gibi düşüncesine de kapılmaması gerekir. Her karar ve hareketin toplumun ortak düşünce, milli duygularıyla uyuşur olmasına özen göstermek gerekir.

### **Belediye Şirketleri ve Vesayet Yoluyla Denetimi**

Kamu tüzel kişiliğine sahip belediyelerin gelir ve giderleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59 ve 60. maddesinde değinilmiştir. Bu maddelerle uyumlu olan ve daha önceden düzenlenen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belediye gelirlerine değinilmiştir. Ancak gelişen ekonomik ve sosyal şartlar ile artan sosyal belediyecilik anlayışı nedeniyle belediyeleri yeni kaynak arayışına zorlamaktadır. Belediye ve belediye yönetiminin yeni ekonomik gelişmeler uyumunu dikkate alan kanun koyucu, belediyelere "belediyelerin hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak yaratmalarına yardımcı olmak" gerekçesiyle şirket kurma veya ortak olma hakkı vermiştir. Böylece 5393 sayılı ve 5216 sayılı kanunlar, belediyelerin gelir ve giderleri arasında belediyelerin kuruluşlarına katıldıkları şirketlerin hisseleri ve ortaklık paylarını da eklemiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görevleri" başlığını taşıyan 18. maddesi gereğine dayalı "bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya" Belediye Meclisi karar

verecektir. Bu madde bize 70. maddedeki "ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre" ifadesini açıklamaktadır. Bu çerçevede belediyeler, Belediye Meclisinin alacağı karar ile kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde şirket kurabileceklerdir. Ancak 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26. maddesi gereğince de, şirket kuruluşu için sadece Belediye Meclisinin kuruluş için alacağı karar yeterli olmamaktadır. Belediye Meclisi kararı sonrasında Bakanlar Kurulu'ndan da izin alınması zorunlu hale getirilmiştir.

Mahalli müşterek ekonomik ve istihdam ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla belediyelere sunulan haklardan bir tanesi de şirket veya işletme kurabilmeleridir. Bu yönüyle 5393 sayılı kanunun belediyelere tanıdığı haklardan önemli bir tanesi de şirket kurabilmeleridir. Belediye şirketleri belediyenin gelir kaynaklarından birini oluşturmanın yanında, gider kalemlerinden biri olarak kabul edilmekte ve belediye tarafından şirketlere kaynak aktarılmasına imkan tanınmaktadır. Bu haklar çerçevesinde kamu kaynaklarını kullanan belediye şirketleri, DPT tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da ifade edildiği üzere kamu denetimi dışında tutulması önemlidir. Raporla şirketlerin "yerel yönetimlerin bağlı oldukları genel kurallara bağlanması"nın gerekliliğine değinilmiştir. Ancak gerek 5393 sayılı kanunda gerekse 5018 sayılı kanunda belediye şirketlerinin, belediye stratejik planına dahil olduğuna ilişkin açık bir hüküm yoktur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesi belediyelere, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilme hakkı tanımıştır. Aynı zamanda belediyeler, 71. madde çerçevesinde "özel gelir ve gideri olan hizmetlerini" bütçe içerisinde işletme kurarak gerçekleştirebileceklerdir. Her iki düzenlemede kayda değer olan husus, söz konusu şirket ve işletmelerin faaliyet alanlarının belediyenin görev ve hizmet alanları ile sınırlandırılmış olmasıdır. Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere, haksız rekabet ortamı yaratmamak amacıyla getirilen bu kısıtlama gereğince, bu faaliyet alanları dışında kurulan şirketlerin tasfiyeleri gerekecektir.

Gerek 5393 sayılı kanunun 70. maddesi gereğince kurulan

şirketler gerekse 71. madde çerçevesinde kurulan bütçe içi işletmeler, genel olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) olarak anılırlar. Ancak BİT'lerin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen özel bir yasal düzenleme mevcut değildir. BİT'ler yasal dayanaklarını ve işleyişlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan almaktadırlar. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26. maddesinde de belirtildiği üzere, belediyeler;

- \* Yeni bir şirket kurarak,
- \* Kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunarak,
- \* Mevcut bir şirkete ortak olarak,

şirket kurabilirler. Her üç durumda da karar Belediye Meclisi tarafından alınacaktır. Nihayetinde Bakanlar Kurulunun onayından sonra faaliyete geçebileceklerdir. Belediyelerin ekonomik gelişmelere ve bölgesel kalkınma gereksinimlerini dikkate alarak yapacakları hertürlü şirketleşme faaliyeti merkezi idarenin vesayeti ve izni ile ancak olabilecektir. Merkezi idarenin şirketleşmede rekabet yasası hükümleri ile birlikte şirket faaliyetinin bölgesel fayda ve maliyet analizi çerçevesinde vereceği kararların önemi büyük olacaktır. Şirketlerin halk tabiri ile arpalık olarak kurulup kurulmayacağı, bölgesel ve ekonomik etkinliğinin ne olacağının dikkate alınması gerekir. Bu aşamadan sonra merkezi idarenin şirket faaliyeti süresince denetimleri ilgili kanunlar çerçevesinde yürütmesi gerekir. Denetim sadece kuruluş aşaması ile yeterli olmamalıdır.

### **Merkezi İdarenin Sayıştay Kanunu Çerçevesinde Denetimi**

Anayasamızın 160. maddesi gereğince "merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak" Sayıştay'ın görevidir. Anayasanın kesin hükmü ile yapılan düzenleme çerçevesinde hazırlanan 832 sayılı Sayıştay Kanunu da Sayıştay'ın görevini teyit etmiştir. 832 Sayılı Kanundaki düzen-

lemeler çerçevesinde merkezi idare adına kamu kurumlarının genel denetim yetkisi Sayıştay'ındır. Fakat yasal düzenlemeler incelendiğinde, Sayıştay'ın belediye şirketleri üzerindeki denetim yetkisine ilişkin herhangi bir düzenleme yoktur.

### **İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettiş Kurulu Tüzüğü**

5393 sayılı Belediye Kanunu 55. md. sinde belediyelerin "malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından" denetleneceğini açık ifadelerle belirtmektedir. Bu düzenleme gereğince İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettiş Kurulu Tüzüğü incelendiğinde, "belediyeler ve köylerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek" (m.18/a) Mülkiye Müfettişlerinin görevleri arasında sayılmıştır. Mülkiye Müfettişleri tarafından yapılan denetim esas itibari ile, doğrudan şirketlerin denetimi değil, belediyenin üzerinden dolaylı bir denetim olmaktadır.

### **4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu**

Kamu kurumlarının kaynaklarını etkin ve verimli kullanımını sağlamak amacıyla alınan tedbirlerden bir tanesi de ihale usulüdür. Belediye şirketleri de mal veya hizmet alımları ile yapım işleri Kamu İhale Kanunu kapsamındadır (m. 2/d). Belediye şirketleri tamamen bağımsız kalamamaktadırlar. Belediye şirketinin yönetim kurulu başkanlığını belediye başkanı yürütebilmektedir. Belediye adına ihale açan harcama yetkilisinin ihalesine belediye şirketinin girmesi ne kadar sağlıklı olacağı ekonomik şartlarda kabul görse de, kamuoyunda ne kadar kabul görecektir. Yada merkezi idarenin denetimlerinde, bu tür uygulamalar nasıl karşılanacaktır. Tamamıyla iyi niyetle yürütülen, belediye kaynaklarının belediye şirketleri tarafından kullanılıp değerlendirilmesi hangi derecede hoşgörü ve iyi niyetle değerlendirilecektir. Merkezi idare uygulamadaki kamusal kaynakların kayba uğratılıp uğratılmadığının, ya da yapılan ihalelerin piyasa şartlarıyla uyumu ve fiyat dengelerini esas alacağı kanaatindeyiz.

### **5393 Sayılı Belediye Kanunu**

5393 sayılı Belediye Kanunu, Belediye Meclisi'nin "belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için" bir Denetim Komisyonu oluşturacağını öngörmektedir. Oluşturulacak komisyonun "belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi" isteyebileceğini belirterek kanun koyucu, belediye şirketlerinden direkt bahsetmemiştir. Ancak, Kanununun 55. "Belediyelerin Denetimleri" başlığını taşıyan Dördüncü Kısım' da da belediye şirketlerinin doğrudan denetimine ilişkin herhangi bir hüküm yoksa da, "Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerde" denetim esaslarına tabidir diyerek denetimin sınırlarını belirlemiştir. Denetim sonuçlarının kamuoyuna ve meclise sunum esasını da getirmektedir.

Şirketlerin belediye denetimi içerisinde dolaylı olarak denetleneceklerine ilişkin diğer bir düzenlemede 56. maddede işlenmiş bulunmaktadır. İlgili maddeye göre Belediye Başkanı, hazırlayacağı faaliyet raporlarında, "bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin" bilgi ve değerlendirmelere yer verecektir. Nihayetinde Belediye Meclisi, denetim ve bilgi edinme yetkisini, 26. madde uyarınca faaliyet raporlarıyla kullanabilmektedir. Bu düzenleme çerçevesinde, belediye şirketlerinin belediye denetim sürecinde dolaylı olarak denetleneceği görülmektedir.

### **5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**

5216 sayılı kanunda, belediye şirketlerinin denetimine ilişkin farklı bir düzenleme görülmektedir. Büyükşehir belediyesine şirket kurma hakkını 26. maddesinde vermektedir. Kanun koyucu, "Genel Sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel" in bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceklerini ayrıca düzenlemiştir. Bu şirketlerin 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın, belediye meclisinin alacağı kararlara bağlamıştır.

### **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldırılarak, "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika

ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak" amacıyla 2004 yılında kanunlaşan 5018 sayılı kanunun kapsamı 2. maddesinde belirtilmiştir. Bu yeni düzenlemeye göre 5018 sayılı kanun, "merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar". Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere "Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu şirketleri" kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Belediye şirketlerinin kamu şirketi olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği yoruma açık bir konu olabilir. Ancak belediye şirketlerinin mahalli idareler kapsamında kamu kaynaklarını kullanan tüzel kişilikler oldukları göz önünde bulundurulduğunda kanun kapsamında olacağı açıktır. İlgili kanunun 11. md. ile üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkin ve verimli kullanımından meclise karşı sorumlu tutulmaları denetim dışı kalmadığını göstermektedir.

## SONUÇ

Mahalli idare kuruluşlarının kendileri dışındaki, merkezi idare tarafından kanunlarla belirlenmiş sınırlar dahilinde başka bir yönetsel birim tarafından denetlenmesi 'vesayet denetimi' olarak adlandırılır. Merkezi idarenin bu denetimdeki amacı, bütün devlet kurumlarının bir ahenk içinde koordineli ve mali disiplin içinde çalışmasını sağlayarak, suiistimallere engel olmaya çalışmaktır. Türkiye'de merkezi idarenin vesayeti, bir çok yasal düzenlemelerle farklı birimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu denetimlerin başında, Sayıştay, Devlet İhale Kanunu, 5018 Sayılı Mali Denetim Kanunu, ve 3593 Sayılı Kanunlar çerçevesinden gelmektedir. Türkiye'de merkezi idarenin aşırı güçlendirilmesi ile yerel yönetimleri denetim altında tutma isteği ağır basmaktadır. Belkide bunun en büyük etkeni belediye mali kaynaklarının çoğunluğunun merkezi idare tarafından belirlenmesinden kaynaklanmaktadır. Belediye meclislerinin bazı kararları, dolaylıda olsa halen mülki idare amirinin vesayeti altında yürürlüğe girmektedir. Ayrıca, belediyelerin kendi iç organları tarafından da denetimi söz konusudur.

Belediyelerin günümüz şartlarında ekonomik kaynaklarının sınırlı olması, yatırım, sosyal ve kültürel faaliyetlerinin de giderek alanının genişlemesi nedeniyle sürekli parasal kaynaklara ihtiyaç duymaktadırlar. Dolayısıyla belediyeler gelir elde etmek, bölgesel açıdan personel istihdamını artırmak amacıyla, bazen merkezi idarenin getirdiği denetim formalitelerinden kaçmak amacıyla birçok işlemlerini belediye şirketleri aracılığıyla yürütmeye çalışırlar. İlk aşamada kanun koyucunun bu açıdan gerekli serbestliği vermesi belediye başkanlarının bölgesel birçok faaliyetini merkezi idarenin denetimine takılmadan daha rahat yapmalarını sağlamıştır. Fakat sağlanan bu imkanlar zamanla yerel yöneticilerin süüstimal alanı haline gelmesi, belediyelerin şirketleşmesinin sınırlandırılması veya tamamen kapatılması gerektiği konusunda görüşlerin oluşmasına neden olmuştur. Bu nedenle 4046 sayılı Kanunla belediyelerin şirket kurma izinleri Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutularak sınırlandırmalar getirilmiştir. Bu düzenleme ile merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayeti, bir baskı aracı olarak belediyelerin ve şirketlerin denetiminde kullanılmaktadır. Fakat bu tür düşüncede olmanın belediyelere getireceği hareket sınırlaması ile günümüzde belediyelere yüklenen ekonomik, sosyal ve kültürel görevlerin yerine getirilmesi için gerekli mali kaynakların denklığının merkezi idare tarafından dikkate alınması gerekir. Kanaatimizce bu çekişmenin belediyelere verilen mali kaynakların çoğu merkezi idare tarafından verildikçe merkezi idarenin vesayeti devam edecek, belediyeler bu denetim ve sınırlamalardan kurtulup serbest hareket edemeyeceklerdir.

### **Kaynakça**

ARISOY, Neşe Sağlam; YEREL YÖNETİMLERDE REFORMUN GEREKLİLİĞİ [www.sonbaski.com/reform.htm](http://www.sonbaski.com/reform.htm) - 28k

BERK, Ahmet, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 49, s. 47-63.

BİLGİN, Kamil Ufuk; yerel yönetimler güçleniyor mu, üstleniyor mu? G ö r ü ş :

M a r t 2 0 0 4.

ÇAHA, Ömer; Kamu Yönetim Reformu ve AB Sürecinin Bu Reforma Yansımaları; *Yerel Siyaset Dergisi*, yıl: 1, Sayı: 12, s.32.

ÇELİK, Abdullah; Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden

Üzlaşdırılması Üzerine Bir Çalışma; Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi www.e-sos-der.com ISSN:1304-0278 Güz 2005 C.4 S.14(145-159).

DEMİR, Tasarı Oğuzhan; Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=133>.

GÜNGÖR, Hayrettin; Belediye Meclisi İhtisas ve Denetim Komisyonunun Oluşturulması ve Çalışması, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 10, Sayı:11, Kasım-2005.

KAYA, Erol; Türkiye'de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu (4) <http://www.erolkaya.org/tr/showarticle.aspx?newsid=46>.

KESKİNER, Yusuf Emrah; Belediye Şirketlerinde Stratejik Plan Zorunluluğu; [http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkdareDergisi/UploadedFiles/YusufEmrahKeskiner%2021-30.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkdareDergisi/UploadedFiles/YusufEmrahKeskiner%2021-30.doc)

KESTANE, Doğan; Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda

Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu; <http://www.belgenet.com/yasa/k5215-6.html>

T.C. DANIŞTAY BEŞİNCİ DAİRE Esas No: 2006/3751.

TESEV; Mahalli İdare Yasa Tasarıları Üzerine Değerlendirmeler.

TOPTANCI, Cemal; Belediye Mevzuatında Yeni Kanunlar; Yerel Yönetimler Yayınları ve Hizmetleri-4, İstanbul-2006.

TÜYSÜZ, Zekeriya; Belediye İktisadi Kuruluşları ve Bunlar Üzerindeki Sayıştay Denetimi, Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 13, Mart-Nisan-2002.

YAZICI, Kader, Belediye İktisadi Teşebbüsleri (Yayınlanmamış Lisans Bitirme Tezi), Çanak-kale 18 Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga 2002.

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 2001.

*Şubat 2007*

# BÖLGESEL KALKINMA STRATEJİLERİ VE AB GİRİŞ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DEKİ BÖLGESEL KALKINMA ÇALIŞMALARI

## Giriş

Türkiye'de sanai yatırımlardaki ve gelişmişlik düzeyindeki bölgesel dengesizlikler, Cumhuriyet döneminin kalkınma planlarında öncelikli sorun olarak tüm siyasi hükümetler döneminde varlığını arttırarak sürdürü gelmiştir. Ülkemizdeki gelişme sürecinde kamu otoriteleri tarafından farklı siyasi dönemlerde alınan farklı kararlar ve değişik uygulamaların hayata geçirilmesi ile, merkezi idare politikalarıyla çelişkilere yol açmıştır. Bu çelişkilerin uygulamalara engel teşkil ettiği görülmüştür. Planlama sürecinde bölgesel dengesizlikleri gidermek amacıyla çok değişik alternatif kararlar zamanla alınmış olsa da, son dönemlerde bölgesel gelişme açısından önemsenmeyen firma, bölge ve ulus ekonomisinin, dinamik bağlantı ağı içinde olan üretim aktörlerinin önemi algılanmaya başlanmıştır. Hatta bu bağlantı ağının küresel aktör/güçlerle ve aktif ortaklarla entegrasyonunun sağlanması amacıyla bu değişim döneminde ciddi çalışmalar yapılmıştır/yapılmaktadır. Günümüzün kaçınılmaz gerçeği olan "küreselleşme" ile birlikte, gelişmekte olan ülkelerdeki bölgelere farklı üretim aktörlerinin kaydırılması yerel/bölgesel ekonomiye yabancı sermayenin dolaylı kararlarla yönlendirmesi merkezi idarenin bilinçli kararlarından. Büyük çokuluslu üretim komplekslerin yatırım taleplerini, bölgesel arz zincirine dayanan bütünleşmiş bir yapıyla, bölgesel tedarikçiler ile yerellerin sunduğu imkanlardan yararlandırma programları geliştirilmekte-

dir.<sup>(2)</sup> Ekonomik politikalarda ulusal ölçekli ve tek tip politika amaç ve araçlarının yerini, yerel/bölgesel ve ulus-üstü ölçekli stratejilerin uygulanması esas alınmaktadır.<sup>(3)</sup> İktisadi kalkınmada ilerleyen bu değişimin doğru algılanması, merkezi idare ile bölgesel karar vericilerin yatırım politikalarına etkin bir şekilde yansıtılması bir zorunluluk halini almıştır. Bu değişimle birlikte birçok uluslar arası üretim yapan büyük firmalar merkezizyetçilikten kısmen uzaklaşarak, küçülerek büyüme strateji odaklı bir şekilde yerelleşmekte, hatta yerel KOBİ'ler ile küresel firmalar arasında ekonomik ve sinerjik bir 'ağ' kurmayı tercih etmektedirler.

KOBİ-bölgesel yerellik ilişkisinde KOBİ'lerin yenilik sistemleri açısından kritik bir oyuncu rolünü üstlenmeleriyle ve teknolojik yeniliğin bu süreçte bölgesel tedarikçilere doğru kaymasına neden olmaktadır. Dolayısıyla büyük yatırımcıların günümüzün ulaşım ve iletişim imkanları sayesinde farklı coğrafyalardaki yenilik potansiyelini, hammadde, tüketici kaynaklarına ya da çokuluslu tedarikçileriyle işbirliğine girerek yenilikleri üretim-kapasite kullanımında artırmak temel hedef olmuştur. Bundan dolayıdır ki yerel KOBİ ilişkileri ve işbirlikleri ön plana çıkmakta ve giderekte önem kazanmaktadır. Yenilikçi teknolojinin, dahası üretim ve pazarlama yeteneklerinin dünya üzerindeki değişik coğrafyalara yayılmış olması, teknolojinin tek bir firma ya da ulus tarafından yaratılmasını devre dışı bırakmakta, yenilik süreci farklı bölgesel kuruluş ve firmalarla paylaşılarak teknolojik gelişmelerin verimliliği çoğaltılarak katma değeri artırılmaktadır. Bu nedenle, küresel yenilik ağı için güçlü bölgesel bağlar kurmak hem küçük ölçekli hem de büyük ölçekli işletmeler için hayati önem kazanmış olmaktadır. Yenilikçi bölgesel KOBİ'ler, işbirlikçi küçük ve büyük firmalar arası ilişkiler sayesinde hem tedarikçilerin hem de üreticilerin yenilik kapasitesini artırarak bölgelere yabancı sermayeyi cezp etmede önemli rol oynamaktadırlar. Ülkemizde merkezi idare bu gelişmeleri son zamanlarda farkına vararak, bölgesel gelişmişlik dengesinde açılmış olan

---

(2) REHFELD, D. (2001), "Global Strategies Compared: Firms, Markets and Regions", *European Planning Studies*, (1): 29-46.

(3) Dulupçu, M.A., Çankıç H.İ., ve Sungur O.; Avrupa Birliği Sürecinde Kobi Politikası Ve Bölgesel Politika İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme, İkinci Kobiler ve Verimlilik Kongresi Kongre Kitabı, İstanbul, 2-3 Aralık-2005, s.540.

makasının daraltılması için gerekli kanuni düzenlemeler yapılmaktadır.

## 1. Bölgesel Kalkınma ve Türkiye'deki Bölgesel Kalkınma Anlayışı

Bölge, kavramsal olarak çok değişik açılardan ele alınmaktadır. Bölgesel kavramın ekonomik, siyasi, kültürel içeriği bakımından bazen riskli bazen de iyi niyet ayırımı olarak ifade edildiği görülmektedir. Bölgenin tanımının yapılabilmesi için , coğrafi, etnik, kültürel, endüstriyel, kentsel ya da yönetsel ölçütler temel olarak kullanılmaktadır(4). Bölgenin başlıca özellikleri, bir coğrafi alanı kapsamaması, benzer ekonomik ve sosyal yapıya sahip olması, ortak tarihi geçmişle ortak etnik, kültürel ve dini özelliklere sahip, aynı dili konuşan halklardan oluşmasıdır. Bölge, geleneksel anlayışla, yan yana gelmiş yerel birimlerin mekansal ve yaşamsal bütünlüğü ile oluşan, ulus devlet dışına kapalı, ulus devletin denetiminde sınırları çizilmiş bir birim olarak tanımlanan bölge kavramı, son yıllarda yaşanan küreselleşme ve bölgeselleşme hareketleri ile yeniden tanımlanmaya başlanmıştır(5). Bölge bir devlet bağlamında alt birimleri ifade ederken, uluslararası hukuk çerçevesinde, Avrupa Birliği (AB) örneğinde olduğu gibi, aynı çıkarlara sahip, coğrafi, siyasi ve ekonomik ilişki içinde olan uluslar topluluğunu anlatmaktadır.(6) Bölgesellik kavramı kullanım alanına göre değişebilecek olması yapılan farklı tanımlamalardan anlaşılmaktadır. AB'inde bölge kavramı daha çok ekonomik boyutuyla ele alınmakta ve bu çalışmada bizi de ilgilendiren yönü bu olacaktır. AB'de planlama bağlamında bölgeler kent, metropol ve kırsal alan gibi bölgelere ayrılırken, diğer bir kısmı da ekonomik, sosyal ve kültürel açılardan farklılıklar göstermektedir.(7)

Türkiye'de daha çok merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi çerçevesinde ele alınan "bölge"; birkaç ilin kümelenmesi ile

(4) Apan, Ahmet, "Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 13, Sayı: 4, 2004, s. 39-58.

(5) Durgun Ayşe; Bölgesel Kalkınmada Turizmin Rolü: Isparta Örneği; Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta-2006. s.39.

(6) Şen Zelal, Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi, Uzmanlık Tezi, Ekonomik ve Mali Konular Daire Başkanlığı, Ankara, 2004, s.4.

(7) DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, No.2502, Ankara, 2000, s.7.

oluşturulan, ilden daha geniş ölçekli bir coğrafi alanı ifade etmektedir.<sup>(8)</sup> 1950'li yıllarda ekonomideki liberalleşme hareketiyle başlayan kalkınma çabalarıyla beraber bölgesel kalkınma kavramı da önem kazanmıştır. Bölgesel kalkınma politikasında öne çıkan etkenler sürekli olarak cari şartlarına göre değişmiş ve ekonomide yaşanan krizler ve yeni olgularla beraber bölgesel gelişmenin dinamiklerinde değişimlere neden olmuştur.<sup>(9)</sup> Yeni bölgencilik anlayışının, geleneksel bölgencilik anlayışından farklılaşmasına bağlı olarak aralarındaki farklılıklar aşağıdaki çizelgede görülmektedir.

**Tablo:1 Yeni ve Geleneksel Bölgencilik Farklılaşması**

Yeni Bölgencilik	Geleneksel Bölgencilik
Yönetişim	Yönetim
Süreç	Yapı
Açık	Kapalı
İşbirliği	Eşgüdüm
Güven	Hesap verme
Yetkilendirme	Otorite

**Kaynak:**Edwar C.LESAGE- Lorna STEFANICK, "New Regionalist Metropolitan Action: The Case Of The Alberta Capital Region Alliance", Canadian Political Science Association Meetings, Winnipeg, June 2004, s.5 'ten Aktaran. ÖZMEN Fatma, "Yeni Bölgencilik Anlayışları Ve Kalkınma Ajansları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,Süleyman Demirel Ün.v., Sosyal Bilimler Ens. , Isparta, 2004, s.43.

Bölgesel ekonomik yatırım planlamasında temel amaç, yerel önceliklerin detaylı bir şekilde belirlenerek bölgeler arası gelişmişlik dengesizliğinin giderilmesi esasına dayalıdır. Bunu sağlamak için ulusal önceliklerin yereldeki gereksinimleri karşılayacak biçimde mekana yansıtılması demektir. Yerel öncelikleri tanıyan ve açık şekilde ortaya koyan bölge planlaması, ulusal bağlamda yerel bütünleşmeyi sağlayacak, bölgesel sektörel canlandırmaları geliştirmesinden dolayı "kalkınma" kavramından ayrılmayacağı kabul edilir.<sup>(10)</sup> Ülkemizde Beş Yıllık

(8) Parlak B, Özgür, Hüseyin; Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, I. Baskı, 2002-İstanbul: Alfa Yayınları

(9) Eraydın, Ayla; "Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", Kentel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, C.1, 10-12 Eylül, DPT Yayını, Ankara, 2004, s.128.

(10) Mustafa İLDIRAR, Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri, Nobel Yayın, Ankara, 2004, s.22.

Kalkınma Planları (BYKP) ile yürütülen kalkınma çalışmalarında bölgesel boyut her zaman önemli bir yere sahip olmuştur.(11) Fakat ülkemizdeki bölgesel gelişme amaçlı kamusal kaynakların kısıtlı olmasının yanı sıra yerelde de bölgesel katılım ile hazırlanan ve bölgesel öncelikleri içeren stratejik bölgesel planların ve bu planlara dayanan bölgesel programların bulunmaması, bölgesel desteğin de sınırlı olmasına yol açmıştır.

1990 sonrası Türkiye'de yeni bölgesel sanayi odakları kendiliğinden gelişen ve yeni bölgeselcilik çerçevesinde değerlendirilecek bölgesel gelişme örneklerinin çokta bilinçli olarak geliştiğini söylemek mümkün değildir. Türkiye, 2000 yılından itibaren hız kazanan AB'ne üyelik süreci ile birlikte merkezîyetçilikten uzaklaşarak, yerleşmeye doğru ikame etmeye ve bu çerçevede yeni bir takım düzenlemeleri hayata geçirmeye başlamıştır. Son mevcut yasal düzenlemelerle tepeden aşağıya bölgeselleşme ile karşı karşıya kalması bölgesel gelişimin arayış potansiyeli gelişmektedir.(12) 8. BYKP döneminde AB'ye üyelik ve uyum süreci çerçevesinde bölgesel düzenleme çalışmaları ivme kazanmıştır. Bu sürecin Türkiye'deki bölgesel yatırım politikalarında stratejilerin değişeceği, yeniden ekonomik yatırımlar açısından bölgesellikten çok bir alt olan il düzeyine yönelik teşvik sisteminin geliştirilmesinin doğrudan etkili olması beklenmektedir. Fakat ayrımlarda da bazı tam adil olmayan kıstasların kullanılması, bölgesel olarak desteğe muhtaç illerin mahrum kalmasına da neden olmaktadır. Özellikle 2001 yılı verilerine bakıldığında kişi başı GSMH açısından iller arasındaki gelir farkının büyük boyutlarda olması (en yüksek gelire sahip il olan Kocaeli'de kişi GSMH 6.165 ABD Doları olup, 568 ABD Doları ile en düşük gelire sahip il olan Ağrı arasında yaklaşık 11 kate varan bir gelir farkı bulunmaktadır) ve de 2003 yılı itibarıyla bazı illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması çalışmasının sonuçlarının bir önceki araştırma dönemi (1996) ile karşılaştırıldığında belirli iller için kötüleşen sonuçlar içermesi bölgesel politika ve araçların gözden geçirilmesi ihtiyacını zorun-

(11) DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, DPT Yayın No: 1974, Ankara-1985.

DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, DPT Yayın No: 2174, Ankara-1990.

DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, Ankara-1996.

(12) Okçu, M. Dulupçu M.A., Gül, H.; Türkiye'de Bölgeselleşme Mi Bölgeselcilik Mi? Ayrımlar Ve Açılımlar; KEAS'05: Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu - II, 13-16 Haziran 2005, Denizli.

lu kılmaktadır.<sup>(13)</sup> Günümüz şartlarında yaşanan bu dengesizlikler, sosyal, kültürel ve ahlaki açıdan arzu edilmeyen durumların ortaya çıkmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

## 2. Türkiye'nin Bölgesel Kalkınma Politikalarına AB'nin Etkisi

Avrupa Birliği (AB) farklı kültür, dil, tarih ve geleneklere sahip ülkelerden oluşan heterojen bir topluluktur. Bu sebepten dolayı birliğe üye ülkeler arasında hem sosyal hem de ekonomik farklılıklar olduğu gibi, üye ülkelerin kendi bölgeleri arasında da çok önemli farklılıklar bulunmaktadır. Topluluk kapsamında, üye ülkeler arasındaki gelişme farklılıklarının genel farklılıklar, üye ülkelerin kendi içindeki farklılıklar da bölgesel farklılıklar olarak tanımlanmaktadır.<sup>(14)</sup> AB bünyesinde bölgeler arası farklılıkları gidermek her ülkenin kendi sorumluluğuna bırakılmıştır. Bu amaçla AB üyesi her ülke, alt yapı yatırımlarını kapsayan ve istihdam yaratıcı yatırımları içeren kendine özgü bir bölgesel politika geliştirmiştir. Ülkeler kendi uyguladıkları politikalarda merkezi idaredeki siyasi erkin taraflı etkinliğinden dolayı başarılı olamadıkları için birlik düzeyinde genel politikaların oluşturulmasına gerek duyulmuştur. Bu sebepten dolayı AB'nin farklı bölgelerinin kalkınma düzeyleri arasındaki açığın daraltılması için bölgesel düzeyde uygulanacak projelere yüklü miktarda mali yardım sağlamaktadır.<sup>(15)</sup> AB bölgesel dengesizlikleri giderme stratejisinde, bahsedilen hedeflere ulaşmak için dört ana yapısal fon oluşturulmuştur. Yapısal fonlara 2000-2006 dönemi için, AB harcamalarının yaklaşık üçte birini oluşturan, 213 milyar Euro ayrılmıştır.<sup>(16)</sup> Ayrıca bu dört yapısal fon, birliğin bütçesi içinde tek finansal kaynakta değildir. Bütün bu fonlar elbirliği ile çalışıyor olmalarına rağmen her birinin kendi spesifik konulu alanları ve destekleme özellikleri vardır.<sup>(17)</sup>

### AB giriş sürecinde ülkemizdeki bölgesel gelişmenin etkin-

(13) DPT; Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Ankara-2000.

Ayrıca; İzmir Ticaret Odası (İZTO) Web Sitesi, <<http://www.izto.org.tr/IZTO/TC>.

(14) Gülen ELMAS, Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler AB ve Türkiye, Nobel yayınları, Ankara, 2001, s.31.

(15) Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. Avrupa Birliği Bölgesel Politika: Yerli Kaynakların Ekonomik Gelişme İçin Harekete Geçirilmesi, Ankara-2006.

(16) European Commission, Activities Of The European Union Regional Policy, [http://europa.eu/pol/reg/overview\\_en.htm](http://europa.eu/pol/reg/overview_en.htm), Erişim Tarihi: 01.05.2006.

(17) European Union, Working For The Regions, European Communities, Belgium, 2001, p.9.

liğinin yükseltilerek, hem bölgelere hem de ulusal ekonomiye daha fazla katkı sağlayabilmesi için, yeni araçların tasarlanması zorunluluk getirmiştir. Örneğin; AB'nin Ortak Tarım Politikası'ndan sonra en fazla kaynağı "Bölgesel Politikalara" ayırdığı düşünüldüğünde, AB'ye üyelik sürecinde iç hukuka aktarılması gerekmeyen bir başlık olarak yer almasına rağmen, bölgeler arası dengesizliklerde sağlayacağı kaynak açısından ulusal ekonominin gelişmesi üzerinde en fazla etki gösterecek ekonomik kaynaklardan biri olacaktır.

Bölgesel farklılıkların giderilmesi AB'ye göre "birliğin" Tek Pazarının sunduğu fırsatlardan yararlanabilmek parasal ve ekonomik Birliğe (EMU) katkı sağlamak açısından son derece önem verilmektedir. Nitekim 2000-2006 dönemini kapsayan Topluluk bütçesinin yaklaşık üçte biri (213 milyar Euro) bölgesel politikaya ayrılmış ve bu kaynak en fazla ekonomik ve sosyal açıdan gereksinimi olan bölgelere yönlendirilmiştir.<sup>(18)</sup> Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) ve Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ile birlikte bölgesel politika ülkemizde bölgesel ve yerel boyutu ön plana çıkararak bir hareketlenme dönemi başlamış, bölgesel gelişmişlik çalışmaları yeni bir rotaya kaymaya başlamıştır. Bunun açık bir uygulaması yürürlükteki AB eş-finansmanlı bölgesel programlarda görülmektedir. Bu çerçeveden hareketle topluluğun, kırsal alanlar, en geri kalmış bölgeler ve adalar dahil olmak üzere çeşitli bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılığını azaltmayı hedeflediğini açıkça belirtmektedir. Topluluk, temelde "kaynaşmayı/uyumu" Yapısal Fon aracılığı ile gerçekleştirdiği eylemler ile desteklemektedir. Bu çerçevede Komisyon ekonomik ve sosyal kaynaşmaya yönelik eylemlerin başarısını 3 yılda bir yayınladığı rapor ile değerlendirmekte ve bu raporlar aracılığı ile gelecek bölgesel politika eylemlerine yönelik yeni öneriler getirmektedir.<sup>(19)</sup>

---

(18) Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Avrupa Birliği Bölgesel Politika: Yerli Kaynakların Ekonomik Gelişme İçin Harekete Geçirilmesi, Ankara-2000.

(19) Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği; Avrupa Birliği Bölgesel Politika: Yerli Kaynakların Ekonomik Gelişme İçin Harekete Geçirilmesi, Ankara-2000

## 2.1. AB'ye Tam Üyelik Halinde Türkiye'nin Bölgesel Kalkınma Fonu Kullanım Alanları

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) 1975 yılında kurulmuştur. Fon kullanımlarının üye ülkelere kullandırmanın temel amacı AB'nin az gelişmiş bölgelerinin ekonomik ve sosyal açıdan kalkınmasına katkı sağlamaktır. Bölgesel politikaya en önemli katkı bu fonlardan sağlanan hibe yollu mali katkıdır. Uyum süreci ve daha sonrasında yapısal fonlar bütçesinin yaklaşık yarısı bu ve buna benzer bölgesel dengesizlikleri giderici fonlara ayrılmaktadır.(20) 18 Şubat'ta 2004'te, Avrupa Konseyi 2007-2013 dönemi için uyum politikalarının vizyonunu tanımlayan "Yeni Uyum Ortaklığı: Yakınsama, Rekabetçilik ve İşbirliği" başlığını taşıyan üçüncü ekonomik ve sosyal uyum raporunu kabul etmiştir.(21) 2007-2013 dönemi uyum politikaları için 336 Milyar Euro'luk bir fon ayrılmıştır. Yeni dönemde hali hazırda bulunan 6 finansal araç 3'e indirilmiştir. Yapısal Fon ve Uyum Fonu hibelerine eşlik edecek Avrupa Yatırım Bankası kredileri özetle (mevcut eğilim dahilinde) şu alanlarda projelere kaynak sağlayıp aktarmaktadır.(22)

\* Altyapı Geliştirme Projeleri Desteği: Bölgesel gelişmenin temel unsuru olan altyapı destekleri; ulaştırma, enerji, haberleşme, su kaynakları ve atık yönetimi gibi bir çok farklı özellikteki altyapı türünü kapsamaktadır.

\* İşletmeler İçin İstihdam Artırıcı Destekler: KOBİ'lerin, istihdamın artırılması ve sürdürülmesindeki rolünün ön plana çıkması sonucunda yenileme, teknoloji geliştirme ve kullanımı, AR-GE, insan kaynakları, iletişim, işbirliği gibi konularda KOBİ desteklerini içermektedir.

\* Öğretim-Eğitim-Yetiştirme (Sağlık Projeleri Desteği): Özellikle genç nüfusa, kadınlara ve sosyal içerikli olmak üzere çeşitli hedef grupları, uzun dönemli işsizlikle mücadele ve kişilerin emek piyasasına entegrasyonu çerçevesinde eğitim ve yetiştirme programlarına destek fonları.

(20) Dulupçu, M.A., Çankıç H.İ., ve Sungur O.; a.g.m., s. 540.

(21) European Commission (2004), A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion, February 2004.

(22) Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği; (2000). AB Bölgesel Politika: Yerel Kaynakların Ekonomik Gelişme İçin Harekete Geçirilmesi, Ankara.

\* Yerel ve Bölgesel Kalkınma Projeleri: Yerel girişimler, deneyim paylaşımından, teknolojik ağ oluşturmaya kadar çeşitli alanlarda desteklenmektedirler.

\* Çevrenin Korunması Projeleri: Çevre konusu AB'nin tüm karar ve uygulamalarını yatay olarak kesen ilkesel bir niteliğe sahiptir. Çevre ile ilgili doğal parklar, temiz teknolojik işletmeler, yeşil turizm gibi konular desteklenmektedir.

\* AR-GE Projeleri: Bölgeler arasındaki teknolojik açığın kapatılmasına yönelik çeşitli uygulama, girişim ve destekler bulunmaktadır.

Ayrıca, müktesebata tam uyumun sağlanması halinde elde edilecek kazançlardan Türkiye'nin en etkin şekilde yararlanabilmesi, bölgesel politika müktesebatının iyi bilinmesine, kritik noktaların iyi değerlendirilmesine bağlı olacaktır.

\* **Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu** (23) ; 2000-2006 dönemi Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) desteğinin amacını tanımlayan bu düzenleme bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve bölgelerin kalkınma ve dönüşüm süreçlerine diğer Yapısal Fon uygulamaları ile sinerji yaratarak katkı sağlanmasını hedeflemektedir. Yapısal Fon yeni düzenlemelerin bir bakıma ABKF üzerindeki etkisini yansıtan bu düzenleme, sürdürülebilir iş yaratan veya istihdamı koruyan üretken yatırımları; istihdamcanlanma-sanayinin gerilemesinin yarattığı dönüşüm-kırsal ve kentsel sorunlar ve benzeri sorunlar içindeki bölgelerdeki altyapı yatırımlarını kapsamakta ve ayrıca KOBİ ve yerel kalkınma desteği ile eğitim ve sağlık yatırımlarını da içeren geniş perspektifli birer fon kaynağıdır.

## **2.2. AB Sürecinde Bölgesel Kalkınmaya İlişkin Türkiye'deki Kurumsal Düzenlemeler**

Türkiye-AB ilişkileri açısından en önemli dönüm noktalarından biri 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de gerçekleştirilen "Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı" olmuştur. Bu toplantı ile Türkiye'ye resmi olarak adaylık statüsü verilmesi ve adaylığının

---

(23) Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999, Official Journal of the European Communities L 21 3/1, 13.08.1999.

önkoşula tabi olmadan diğer aday ülkelerle eşit şartlarda değerlendirileceğinin belirtilmiştir. Toplantının çıktısı olarak, Ankara Anlaşması ile öngörülen son dönemin ilk basamağının tamamlandığı anlamına gelmektedir. Türkiye o günden bu yana diğer aday ülkelerde olduğu gibi reformların hızlandırılması ve desteklenmesi için bir katılım öncesi stratejisinden yararlanmaya ve bu çerçevede katılım öncesi mali ve teknik destek almaya başlamıştır.(24)

AB ile mali işbirliğini yürütmek üzere bölgesel politika alanını da kapsayacak şekilde daha önce genelge ile kurulan ve zikredilen birimlerin varlığı bölgesel politika müktesebatı için önemli bir deneyim olmakla birlikte yeni düzenlemelere gereksinim duyulmuştur. Nitekim 5449 sayılı KA kanununun geçici maddeleri AB ile yürütülen mali işbirliğinin bölgesel programlar ayağının kanun üzerinde etkisini göstermektedir. Dolayısıyla KA'lar aracılığı ile atılan adımlar ülkemizdeki bölgesel politika değişiminin ilk ve önemli adımları arasında yer almaktadır.(25) Katılım öncesi araçların, Yapısal Fonların prosedürlerine benzer bir şekilde tasarlanmış olması Türkiye'nin tam üyelik öncesinde bölgesel politika alanında kurumsal ve kapasite bağlamındaki eksikliklerini gidermesine bakımından önemli yeni açılımların oluşmasına neden olmuştur. Katılım öncesi değişimin itici gücü olarak AB üyelik sürecinde yararlanılacak mali kaynaklar en etkili ve ön plana çıkan unsur olmaktadır. Ancak, AB kaynaklarını nasıl yöneteceğine ilişkin belirsizlikler de halen devam etmektedir. Bu belirsizliklerin bir kaynağı da merkezi hükümet ile taşıra teşkilatı arasında görev dağılımının nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin görev dağılımının netleşmemesidir. Merkezi idare bu kaynakların kendi denetimlerinde yürütülmesini isterken, AB'nin anlayış ve fon kullanımında ise, fon kullanımının daha çok bölgesel aktörler tarafından kullanılmasını arzu etmektedir. Türkiye olarak AB hibe ve kaynak fonlarından 2007 yılından itibaren beklenen artışa anlamlı bir karşılık verebilmek için sadece merkezi düzenlemelerin yapılması tek başına yeterli

(24) Demirci, R., Baş, M., Tolon, M.; Türkiye'nin Ab'ye Uyum Sürecinde Türk İşletmelerinin Ar-Ge Faaliyetleri; Orta Anadolu işletmecilik kongresi, "Küreselleşme ve İşletmeler" TOKAT, 15-17 Haziran 2006, s 74.74.

(25) Dulupçu, Murat and Onur Sungur, "Adaptation Problem Of Turkey To The Regional Policies Within The Process Of The EU Membership: Dilemmas And Opportunities", International Symposium On The Changes And Transformations In The Socio-Economic And Political Structure Of Turkey Within The EU Negotiations, Kütahya, 2006.

olmayacaktır. Bu nedenle merkezi idarenin ve diğer bölgesel aktörlerin kritik bazı önlemleri almaları gerekmektedir. Bunlardan bazıları:(26)

Kalkınma Ajansları (KA) ve bölgesel paydaşların ve özellikle KA'nın kurumsal ortaklarının konu ile ilgili fonksiyonel farkındalıkları ve kapasiteleri yeterince yükseltilmeden yasalaşmış olmasıdır.

Yerel ve bölgesel düzeyde projelerin hazırlanması, sunulması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik kapasite düşüktür.

Ancak sadece bölgesel düzeyde sorunlar bulunmamaktadır. Merkez yapılanmasında yönetim deneyimi bölgesel programlanmanın yeni olması nedeniyle zayıf kalmaktadır. Ya da merkezi idare bu konuda biraz isteksiz davranmaktadır.

Bu nedenle bölgesel politikanın nasıl olması gerektiğine ilişkin netleşmiş stratejilerin olmaması ve gerekli tasarım çalışmalarının başlatılmamış olması. Bu türden bir tasarımın başarılı olabilmesi için mekansal düzeyler arasında dikey ve yatay koordinasyon güçlendirilmesi gerekir.

Genel olarak bölgesel politika müktesebatına uyumun başarısı kuşkusuz ilgili Bakanlıklar ve kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve ilişkinin kurulmasına bağlıdır. Bu ilişkilerin aynı zamanda merkezi bir koordinasyon birimi tarafından izlenerek gerekli dengelerin kurulması gerekir. Bu konuda da kurulmuş olan KA'nın faaliyetlerinin hızlanması amacıyla merkezi idarenin gerekli adımları biran önce atması gerekir.

Uygulama birimlerinin tanımlanması ve bir plan dahilinde yeniden organizasyonu yapılmalıdır. Eskiden mevcut birimler ile yeni kurulan birimler arasında gerekli koordinasyon ve iş birliğinin bölgesel birimlere aktarması ve bunları harekete geçirmesi,

Katkısallık ilkesi doğrultusunda devlet yardım uygulamaları ile bütçe yeniden düzenlenmelidir. Bölgesel projelerde gerekli

---

(26) Dulupçu, M.A., Çankıcı H.İ., ve Sungur O.; a.g.m., s. 540.

verimliliği sağlamak amacıyla bölgesel aktörlerin harekete geçirilmesi ve gerekli koordinasyon birimlerinin kurulmasında fayda vardır.

### 2.3. Bölgesel Kalkınmada Politikalarının Küçük ve Orta Büyüklükteki (KOBİ) İşletmelerinin Etkisi

Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOBİ'ler) tüm ülkelerde işletmelerin ve üretimin artmasında büyük bir bölümünü oluşturmakta, gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde önemli bir rol oynamaktadır. KOBİ'ler küresel işletme çarkı içinde giderek daha aktif rol almakta ve değeri büyük işletmeler tarafından daha iyi anlaşılır duruma gelmekle, ayrıca birbirleriyle ekonomiyi tetikleyici tedarik zincirlerine katılmaktadırlar.<sup>(27)</sup> Belli dönemlerde hakim olan ekonomik görüşler doğrultusunda bölgesel entegrasyonların geçirmiş olduğu aşamalar iki farklı dönem şeklinde değerlendirilebilir. Bunlardan ilki daha çok korumacılık eğilimlerinin hakim olduğu iki kutuplu soğuk savaş dönemi, ikincisi ise dış ticaretin giderek daha fazla liberalize edildiği soğuk savaş sonrası tek kutuplu dönemdir.<sup>(28)</sup>

Klasik bir ifadeyle Türkiye sahip olduğu coğrafi konum itibarıyla birbirinden çok farklı kültürleri, siyasal yapıları, ekonomik dengesizlikleri içeren ve ülkeleri buluşturan bir coğrafi yapı içindedir. Bir başka söylemle Türkiye küresel ve bölgesel dinamiklerin bulunduğu ekonomik, politik ve kültürel "iklim" kuşağında yer almaktadır.<sup>(29)</sup> Son yıllarda, dünyadaki bölgesel bloklaşma hareketinin aynısı ülkemiz üzerinde de etkisini göstermiştir. Aynı iş kolunda faaliyet gösteren KOBİ'lerin coğrafi olarak yoğunlaşmış iş kollarına ilgisi giderek artış göstermektedir. Uluslararası rekabete açık, yan sanayi ve ilgili sanayilerin bir arada bulunması ve birbirini tamamlayan işletmeler, bilgi birikimi ve altyapı, sanayi kümelerinin oluşumunu sağladığı artık her yapıdaki işletme yöneticisi tarafından fark edilmiştir. Bu şekildeki kümelenmeler sanayi yapısını da belirli bir ürün grubunda rekabet, istihdamda kalite, maliyet vb. avantajlar sağladığı bir

(27) Çolakoğlu, M. Hilmi, Acar, Ufuk; Küreselleşme Sürecinde Kobi'lerin Rekabet Stratejisi Ve Kümelenmeler, Orta Anadolu işletmecilik kongresi, "Küreselleşme ve İşletmeler" TOKAT, 15-17 Haziran 2006, s. 10.

(28) <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan98/uzakdou.htm> (erişim tarihi: 20.02.2007) DEDEOĞLU B., "Üzakoğlu'da ASEAN Çerçevesindeki Bölgesel Örgütlenmeyi Etkileyen Dışsal Faktörler"

(29) Doğan, Cem ve Nilay Ocal; Küreselleşme Ve Bölgesel Ekonomik Entegrasyonlar, GÖİ İİBF İşletme Bölümü, 5. Orta Anadolu İşletmecilik Kongresi, Tokat-15-17 Haziran 2006, s. 172

gerçekdir. Özellikle bir birini tamamlayan veya destekleyici imalatları gerçekleştiren işletmelerin aynı dağıtım kanallarını kullanabilme veya ortak dağıtım kanalları oluşturabilme imkanları rekabet avantajı elde edilmesinde en önemli faktörler olarak görülmektedir.<sup>(30)</sup> Ülkemizde de KOBİ'lerin dağılımı incelendiğinde aynı şekilde bir yapılanma izledikleri görülmektedir.

**Tablo 2: Türkiye'de Sektörel İş Kollarına Göre İllerin Kümelenmesi**

İŞ KOLU	SIRA	İL	KÜMELENME KATSAYISI	İŞ KOLU	SIRA	İL	KÜMELENME KATSAYISI
AĞAÇ	1	Bursa	7559	MAKİNA	1	İstanbul	95490
	2	Balıkesir	6534		2	Mersin	24649
	3	Gaziantep	5717		3	Bursa	23630
	4	Konya	5321		4	Konya	18724
	5	Ankara	3266		5	İzmir	14633
ANA METAL SANAYİ	1	Ankara	51821		6	Ankara	11488
	2	İstanbul	37773		7	Eskişehir	9212
	3	Kayseri	16061		8	Adana	8595
	4	Bursa	12068		9	Kayseri	7793
	5	Konya	10954		10	Balıkesir	6877
	6	İzmir	8754		11	Kocaeli	5594
	7	Gaziantep	8274		12	Manisa	3708
	8	Adana	6070	1	Ankara	12002	
	9	Balıkesir	3503	2	İstanbul	10945	
BİLİŞİM	1	İstanbul	53431	3	Bursa	10280	
	2	Ankara	14404	4	Mersin	7875	
	3	Kocaeli	4335	5	Afyon	5772	
DERİ	1	İstanbul	29941	6	Eskişehir	5105	
	2	Gaziantep	13288	7	Kütahya	4213	
	3	Konya	13182	8	Aydın	4197	
	4	İzmir	10666	9	Balıkesir	4170	
	5	Ankara	7886	10	Denizli	4165	
	6	Bursa	6506	11	Antalya	3862	
	7	Hatay	5130	12	Çorum	3689	
	8	Manisa	4221	13	Manisa	3144	
	9	Adana	3557	1	İstanbul	119084	
ELEKTRONİK	1	İstanbul	5828	2	Bursa	103348	
ET	1	İstanbul	11011	3	Ankara	49209	
GIDA	1	İstanbul	47584	4	Kayseri	38221	
	2	Mersin	31233	5	Hatay	30776	
	3	Gaziantep	26007	6	Adana	23426	
	4	Ankara	13258	8	Eskişehir	21429	
	5	Konya	12678	9	İzmir	20744	
	6	Aydın	12110	10	Gaziantep	13577	
	7	Antalya	10217	11	Mersin	12939	
	8	Bursa	9324	12	Konya	8839	
	9	Rize	8520	13	Samsun	7780	
	10	Afyon	8082	14	Ordu	6505	
	11	Samsun	7563	15	Manisa	5971	
	12	Manisa	7505	16	Van	5308	
	13	Malatya	7471	17	Antalya	5083	
	14	Adana	7245	18	Denizli	4090	

(30) Çolakoğlu, M. Hilmi, Acar, Ufuk; Küreselleşme Sürecinde Kobi'lerin Rekabet Stratejisi Ve Kümelenmeler, Orta Anadolu işletmecilik kongresi, "Küreselleşme ve İşletmeler" TOKAT, 15-17 Haziran 2006, s. 12.

İŞ KOLU	SIRA	İL	KÜMELENME KATSAYISI	İŞ KOLU	SIRA	İL	KÜMELENME KATSAYISI	
	16	Denizli	6647	OTOMOTİV	19	Yalova	3815	
	17	Trabzon	6341		1	Bursa	22035	
	18	Çorum	6133		2	İstanbul	17941	
	19	Tekirdağ	5241		3	Konya	16823	
	PLASTİK	20	Balıkesir	5183	1	İstanbul	83417	
		21	Ş.Urfa	4959	2	Bursa	23330	
		22	Çanakkale	4581	3	Ankara	20274	
		23	K.Maraş	4210	4	İzmir	13184	
		24	Hatay	3752	5	Konya	8952	
		25	Kütahya	3403	6	Gaziantep	8073	
		26	Kayseri	3034	7	Adana	8049	
		27	Edirne	2974	1	İstanbul	214114	
28		Tokat	2912	2	Bursa	78726		
GİYİM		1	İstanbul	38088	3	Gaziantep	41162	
	2	Gaziantep	17980	4	Denizli	26991		
	3	Bursa	15779	5	İzmir	14784		
	4	İzmir	7192	6	Ankara	10537		
KAĞIT	1	İstanbul	23195	TEKSTİL	7	Uşak	9439	
	2	Ankara	5783		8	Adana	8443	
	3	Konya	4656		9	K.Maraş	7036	
KİMYA	1	İstanbul	20605		10	Konya	6814	
	2	Ankara	13084		11	Tekirdağ	5524	
	3	İzmir	7848		12	Ş.Urfa	5473	
	4	Konya	3622		13	Kayseri	4419	
	5	Gaziantep	3605		14	Manisa	2887	
MEDYA	1	İstanbul	11538		TIBBİ ALETLER	1	Ankara	9404
					2	İstanbul	9149	

AYNAK: KOSGEB İşletme Veri Tabanı, 2005

Genel olarak incelendiğinde, gelişmiş bölgelerin tüm üretim sektörlerinden pay aldıkları, diğer Anadolu da az gelişmiş bölgelerin daha az farklılıkla bir araya toplandıkları görülmektedir. Ayrıca, bölgesel toplanmaların tam bir koordinasyon ve sinerji etkisinin görüldüğünü de söylemek mümkün değildir. Çünkü ülkemizdeki bölgesel üretim aktörlerine yönelik, teşvik yatırımlarının yeterince önemsenmemesi belki de bunun en büyük etkeni olmuştur. Fakat bazı sektörlerde (özellikle tam entegrasyonu gerektiren otomotiv sektörü gibi) sürükleyici ve uydu etkinliğinden kaynaklanan gelişmişliği açıkça Marmara bölgesinde görmek mümkündür. Ülkemizdeki bölgesel gelişmişlik dengesini düzeltme çalışmaları AB süreci ile daha önem kazanmış ve bu anlamda kayda değer birtakım çalışmalarda yapmış durumdadır. KOBİ stratejisi ve politika dokümanlarından ilki; DPT tarafından hazırlanan "KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı"dır. "KOBİ'ler için bir yol haritası belirleyen" 2003 tarihli Eylem Planı, "KOBİ'lere ilişkin ulusal düzeyde oluşturulan politikaların uygulanmasını ve AB'ye uyum sürecinde KOBİ'lerin rekabet güçlerinin artırılmasını sağlamak..." hedefinden hareket etmekte-

dir. Bu bakış açısı ile şekillenen plan AB tarafından da olumlu bir gelişme olarak görülmüş ve bu husus 2004 Yılı İlerleme Raporu'nda dile getirilmiştir.

### **Bu planın temel amaçları;(31)**

\* Mevcut politika ve programların kapsamını ve bu kapsam dahilinde belirlenen faaliyetleri detaylı bir şekilde ortaya koymak

\* Arzu edilen hedeflere ulaşma yolunda kamu ve özel sektör kuruluşlarına düşen görevleri açık bir şekilde ifade etmek ve

\* Gerekli eylem ve projeler demetini oluşturmaktır. (DPT, 2004: 8)

### **Tablo 3: Bölgesel KOBİ Stratejisi'nde Yer Alan İlke ve Politikalar**

#### **1.GİRİŞİMCİLİK EĞİTİMİ VE ÖĞRETİMİ İLKE ve POLİTİKALAR**

Girişimci ruhun geliştirilmesi amacıyla eğitimin her kademesinde girişimcilik eğitimi ve öğretimine yönelik programlar geliştirilecektir.

Meslek kuruluşlarının bu alanda eğitim verme kapasiteleri arttırılacaktır.

Yöneticiler seviyesinde eğitim programları düzenlenecektir.

Sektör bazlı eğitim programları düzenlenecektir.

İKY olgusunun yerleştirilmesine yönelik bilgilendirme programları düzenlenecektir.

Yeni işyeri açacakların, faaliyet alanına ilişkin mesleki eğitim aldıklarının belgelendirilmesini gerektirecek mevzuat düzenlemesi yapılacaktır.

#### **2.DAHA ÜCUZ VE DAHA HIZLI İŞ KURMA SÜREÇLERİ GELİŞTİRİLMESİ İLKE ve POLİTİKALAR**

İş kurma süreci ile ilgili mevzuat, bürokrasiyi azaltacak şekilde basitleştirilecektir.

Girişimciler yatırım ortamı hakkında bilgilendirilecektir.

Girişimcilerin istihdam arttırıcı faaliyetleri desteklenecektir.

Nitelikli işgücü istihdamına yönelik programlara ayrılan bütçe arttırılacaktır.

#### **3.DAHA İYİ KANUNLAR VE MEVZUAT DÜZENLEMESİ YAPILMASI İLKE ve POLİTİKALAR**

KOBİ'lerin tanımlanmasında AB ile uyumu sağlayacak şekilde gerekli yasal düzenlemeler yapılacaktır.

KOBİ'lerle ilgili istatistiklerin sürekli ve güncellenebilir bir veri tabanı dahilinde takip edilmesi sağlanacaktır.

KOBİ politikaları belirleyen ve uygulayan kuruluşlar arasındaki koordinasyon arttırılacak, uygulanan politika ve programlar sürekli takip edilecek ve güncellenecektir.

KOBİ'lerle aynı alanda faaliyet gösteren kamu kuruluşları gözden geçirilecek, hak-

(31) Dulupçu, M.A., Çankçı H.İ., ve Sungur O.; a.g.m., s. 544.

sız rekabet yaratılması engellenecektir.

Mali sıkıntı içinde olan KOBİ'lere gerekli desteğin verilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulacaktır.

#### **4.NİTELİKLİ PERSONEL EĞİTİMİNİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİ İLKE ve POLİTİKALAR**

Mevcut eğitim programlarının kalitesi ve kapasitesi arttırılacaktır.

Hayat boyu eğitim ve öğretim kavramlarının yerleşmesini sağlayacak eğitim programları geliştirilecektir.

#### **5.İNTERNET ÜZERİNDEN ERİŞİM VE ANINDA İŞLEM İMKANLARININ GELİŞTİRİLMESİ İLKE ve POLİTİKALAR**

Kamunun KOBİ'lere yönelik verdiği hizmetlerin tanıtımını sağlamak üzere İnternet üzerinden bilgilendirme faaliyetleri gerçekleştirilecektir.

Bilgisayar ve İnternet kullanımının yaygınlaştırılması amacıyla bilgilendirme çalışmaları yapılacaktır.

#### **6.YENİ PAZARLARA AÇILMA İLKE ve POLİTİKALAR**

Özel sektör katılımı ile ihracata yönelik stratejik planlama yapılacaktır.

İhracat teşvik mevzuatı yenilenecektir.

KOBİ'lerin ihracata yönlendirilmesi için bilgilendirilmeleri sağlanacaktır.

Sektörel dış ticaret şirketleri (SDTŞ) modeli geliştirilecek, uygulamanın etkinliğini arttırmak üzere ilave destekler sağlanacaktır.

KOBİ'lerin ürün ve üretim süreçlerinin kalitesi arttırılacaktır.

Yerel ve ulusal markaların dış pazarla rekabet edebilecek düzeye ulaşması desteklenecektir.

İhracatçı firmaların girdi maliyetlerinin azaltılması için vergi oranlarının azaltılması sağlanacaktır.

Eximbank'ın kaynak yapısı güçlendirilecektir.

#### **7.VERGİLENDİRME VE FİNANSAL KONULARDA İYİLEŞTİRME YAPILMASI İLKE ve POLİTİKALAR**

Teşvik belgesiz sisteme geçilmesi uygulaması izlenerek geliştirilecektir.

Yatırımlarda devlet yardımları bakımından bölgesel ayrımlar, İBBS'ye göre yeniden belirlenecektir.

Teşvikler alt bölge, il ve özel alanlar için tekrar gözden geçirilecektir.

Bankaların KOBİ kredisi kullandırması özendirilecektir.

Genç ve kadın girişimcilere yönelik kredi programları yaygınlaştırılacaktır.

KGF'nin kaynakları arttırılacaktır.

KGF'nin daha çok banka ile işbirliği yapması sağlanacaktır.

#### **8.KOBİ'LERİN TEKNOLOJİK VE YENİLİKÇİLİK KAPASİTESİNİN GELİŞTİRİLMESİ İLKE ve POLİTİKALAR**

Know-how yayınımları ile ilgili hizmetler güçlendirilecektir.

Üniversite-sanayi işbirliği desteklenecektir.

KOBİ'ler AR-GE çalışmasına yönlendirilecektir.

Teknoloji Geliştirme Bölgeleri kurulması desteklenecektir.

Yerel ve bölgesel işbirliği kümelerinin ve iletişim ağlarının oluşturulması desteklenecektir.

KSS inşaatlarının kredilenmesi ile ilgili mevzuat gözden geçirilecek ve inşaatların zamanında tamamlanması sağlanacaktır.

### **9.KOBİ'LERİN İNTERNET ÜZERİNDEN EN İYİ UYGULAMALAR HAKKINDA BİLGİ SAHİBİ OLABİLMESİ VE ÜST DÜZEY KOBİ DESTEKLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ**

#### **İLKE ve POLİTİKALAR**

KOBİ'ler ve hizmet sağlayıcılar arasındaki etkileşim arttırılacaktır.

Hizmet sağlayıcıların irtibat büroları arttırılacaktır.

Bölgeler arasındaki iletişim seviyesi arttırılacaktır.

KOSGEB hizmet merkezlerinin sayısı arttırılacak, bu merkezlerin hizmet kalitesi yükseltilecektir.

KOSGEB faaliyet programı zenginleştirilecektir.

ORTLAB ve ORTKA uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.

Bölgesel gelişme projeleri kapsamında yöre potansiyeli dikkate alınarak özel KOBİ destek projeleri geliştirilecektir.

### **10.ULUSAL VE ULUSLAR ARASI PLATFORMLARDA KOBİ'LERİN DAHA ETKİN TEMSİL EDİLMESİ**

#### **İLKE ve POLİTİKALAR**

KOBİ politika ve programlarının geliştirilmesinde, KOBİ'leri temsil eden kurum ve kuruluşların daha etkin rol alması sağlanacaktır.

**Kaynak:** DPT, 2004, s. 41-51'dan derlenmiştir.

### **3. Sonuç**

Bölge kavramı, ekonomik, siyasi, coğrafi veya kültürel açıdan ele alındığında çok değişik anlamlara bürünmektedir. Kimi zaman bu kavram bölgesel farklılıkları ortaya koymak amacıyla kullanılmışken kimi zamanda bir bölünmenin veya ayırıcılığın aracı olarak kullanılmıştır. Buradaki bakışımız ekonomik farkındalık olarak bakmak ve bu farklılıkları gidermek amacıyla AB sürecinde yapılan çalışmalarla özet bir bilgi sunumu sağlamaktır.

Türkiye'nin bölgesel politika alanında hem merkezi hem de yerel düzeyde yeni bir yapılanma sürecine girdiği kaçınılmaz bir gerçektir. Bu değişimin itici gücü olarak AB üyelik sürecinde yararlanılacak mali kaynaklar ön plana çıkmaktadır. AB'ye tam üye olduğu takdirde, Yapısal Fonlar'ın kullanılma yönteminin Türkiye açısından kritik bir önemi bulunmaktadır. Bu fonların kullanımı, önce ulus devletin yerel yönetimlerle işbirliği içerisinde eylem alanlarını tanımlayan bir bölgesel kalkınma programı geliştirmesi gerekmektedir. Daha sonra da bölgesel strateji dokümanı ve finans planı hazırlamasına bağlıdır. Fonların kullanılabilmesi için nihai aşama ulus devletin teklifi ile sınırlandırılrsa da, hazırlık sürecinde yerel ekonomik aktörlerin ortaklığı daha fazla önem taşımak-

tadır. Türkiye'nin AB'ye üye olma isteğinin itici güçleri arasında yer alan Yapısal Fonlar'dan yararlanabilme olanağının eyleme dönüştürülebilmesi için ve bu eylemlerinden de yeterince istifade etmesi ancak, yerel düzeyde gelişmeye yönelik proje ağlarının oluşturulmasına bağlıdır. Bu projelerde bölgesel uyumluluk, istihdam artırıcı unsurlar, sosyal gelişmişlik düzeyini artırmaya esas unsurlar ön plandadır.

KOBİ'lerin desteklenmesinde politika ölçeğinin bölgesel oluşturulması, KOBİ ve bölgesel doku arasındaki entegrasyonun yeni bir tür rekabet gücü doğurduğundan dolayı önem taşımaktadır. Bölgesel projelerle KOBİ'lere teknolojik ve yenilik faaliyetlerinin bölgesel düzeyde daha etkin aktarıldığı/paylaşıldığı varsayımından kaynaklanmaktadır. AB süreci ile birlikte hazırlanan politika dokümanları KOBİ konusunda daha sistematik yaklaşımakla beraber KOBİ ve bölgesel politika ilişkisini açık ve çok başarılı bir şekilde ortaya konulduğunu söylemek mümkün değildir. Bu durum genel kalkınma hedeflerinin odaklanıp belirgin bir amaç etrafında toplanmamış olmasından kaynaklansa da, KOBİ'lerin mevzuat gibi merkezi düzenlemeler dışında daha çok yerel desteğe ve politika araçlarına yönlendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin bu konuda elinin güçlendirilmesi, gerekli finansal kaynak oluşumunda gerekli kolaylıkların sağlanarak, KOBİ ortaklığı çerçevesinde hazırlanan projelere öncelik verilmesi gerekir. Bölgesel teşviklerin il bazında verilmesiyle beraber, bölgesel entegrasyon ilişkisinin de dikkate alınarak aktörlerin daha da güçlendirilmesinde yarar olacaktır.

#### KAYNAKLAR

- Apan, Ahmet; "Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 13, Sayı: 4, 2004.
- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Avrupa Birliği Bölgesel Politika: Yerli Kaynakların Ekonomik Gelişme İçin Harekete Geçirilmesi, Ankara-2000.
- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Avrupa Birliği Bölgesel Politika: Yerli Kaynakların Ekonomik Gelişme İçin Harekete Geçirilmesi, Ankara-2006.
- Ayrıca; İzmir Ticaret Odası (IZTO) Web Sitesi, <<http://www.izto.org.tr/IZTO/TC>.
- Çolakoğlu, M. Ve Hilmi, Acar, Uluk; Küreselleşme Sürecinde Kobi'lerin Rekabet Stratejisi Ve Kümeleşmeler, Orta Anadolu işletmecilik kongresi, "Küreselleşme ve İşletmeler" TOKAT, 15-17 Haziran 2006.
- Demirci, R., Baş, M., Tolon, M.; Türkiye'nin AB'ye Üyumu Sürecinde Türk İşletmelerinin Ar-Ge Faaliyetleri; Orta Anadolu işletmecilik kongresi, "Küreselleşme ve İşletmeler" TOKAT, 15-17 Haziran 2006.
- Doğan, Cem ve Nilay Ocal; Küreselleşme Ve Bölgesel Ekonomik Entegrasyonlar, GOÜ İİBF İşletme Bölümü, 5. Orta Anadolu İşletmecilik Kongresi, Tokat-15-17 Haziran 2006, s. 172.
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, DPT Yayın No: 2174, Ankara-1990.
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, DPT Yayın No: 1974, Ankara-1985.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, No.2502, Ankara, 2000, s.7.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, Ankara-1996.
- Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Ankara-2000.
- Dulupcu, M.A., Çankıç H.I., ve Sungur O.; Avrupa Birliği Sürecinde Kobi Politikası Ve Bölgesel Politika İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme, İkinci Kobiler ve Verimlilik Kongresi Kitabı, İstanbul, 2-3 Aralık-2005.
- Dulupcu, Murat and Onur Sungur, "Adaptation Problem Of Turkey To The Regional Policies Within The Process Of The EU Membership: Dilemmas And Opportunities", International Symposium On The Changes And Transformations In The Socio-Economic And Political Structure Of Turkey Within The EU Negotiations, Kütahya, 2006.
- Durgun Ayşe; Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler AB ve Türkiye, Nobel yayınları, Ankara, 2001.
- <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan98/uzakdok.htm> (erişim tarihi: 20.02.2007)
- DEDEOĞLU B., "Uzakdoğu'da ASEAN Çerçevesindeki Bölgesel Örgütlenmeyi Etkileyen Dış Faktörler". Mustafa İLDIRAR, Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri, Nobel Yayın, Ankara, 2004.
- Okçu, M. Dulupcu M.A., Gül, H.; Türkiye'de Bölgeselleşme Mi, Bölgeselcilik Mi? Ayrımlar ve Açılımlar; Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu - II, 13-16 Haziran 2005, Denizli.
- Parlak B, Özgür, Hüseyin; Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, I. Baskı, 2002-İstanbul: Alfa Yayınları. Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999, Official Journal of the European Communities L 21 3/1, 13.08.1999.
- REHFELD, D. (2001), "Global Strategies Compared: Firms, Markets and Regions", European Planning Studies.
- Şen Zenal, Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi, Özmanlık Tezi, Ekonomik ve Mali Konular Daire Başkanlığı, Ankara, 2004.