T. C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Anabilim Dalı
İnsan Kaynakları Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMANIN BELEDİYELERDEKİ İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Recep AKDAĞ
2501060480

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Gönen DÜNDAR

Düzeltilmiş Tez

İstanbul 2010

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



TEZ ONAYI

Enstitümüz **İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ** Bilim Dalında **2501060480** numaralı **RECEP AKDAĞ'ın** hazırladığı **"YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMANIN BELEDİYELERDEKİ İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE ETKİLERİ"** konulu **YÜKSEK LİSANS/** ~~**DOKTORA TEZİ**~~ ile ilgili **TEZ SAVUNMA SINAVI,** Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15.Maddesi uyarınca **02.03.2010 Salı** günü saat **16.00'da** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin .....Kabul.....'ne* **OYBİRLİĞİ** ~~**/OYÇOKLUĞUYLA**~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR.GÖNEN DÜNDAR	Kabul	
PROF.DR.CAVİDE UYARGİL	Kabul	
PROF.DR.OYA ÖZÇELİK	Kabul	
DOÇ.DR.ÖMER SADULLAH	Kabul	
DOÇ.DR.FATİH SEMERCİÖZ	Kabul	

Adres: Besim Ömerpaşa Caddesi Kaptan-ı Derya Sokağı 34452 Beyazıt/İstanbul
Tel: 0212 440 00 00 / 14219-14220-14221-14222-14226-14227-14243
Fax: 0212 440 03 40 e-mail: sbe@istanbul.edu.tr

Düzeltme kapsamında, 3. Bölüm olan “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi” ile 4. Bölüm “Belediyelerdeki Yeniden Yapılanma Sürecinde İnsan Kaynakları Yönetimi Alanında Yapılan Düzenlemeler” birleştirilerek “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi” başlığında bir araya getirilmiştir.

Ayrıca tezin son bölümü olan araştırma kısmı “Yeniden Yapılanmanın Belediyelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Olan Etkilerine İlişkin Bir Araştırma” yeniden düzenlenmiştir. Bu kısımdaki araştırmada kullanılan örneklem büyüklüğü sayısı 16 olan büyükşehir belediyelerinden, sayısı 65 olan il belediyeleri alınarak artırılmıştır. Ayrıca örneklerden elde edilen verilerin değerlendirilmesinde detaylı istatistiksel analizlerin kullanımı sağlanmıştır.

YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMANIN BELEDİYELERDEKİ İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Recep AKDAĞ

ÖZ

Ülkemizde 1960'lı yıllardan sonra planlı kalkınma dönemiyle birlikte başlayan yerel yönetimlerde yeniden yapılanma süreci, 2004-2005 yılları arasında yapılan kanuni düzenlemelerle tamamlanmıştır. Bu çalışma, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma sürecini, yeniden yapılanma ihtiyacını gerektiren etmenleri, bu konudaki kanuni düzenlemeleri, bu düzenlemelerin hangi alanları kapsadığı ve belediyelerdeki insan kaynakları yönetimi uygulamalarına etkilerini kapsamaktadır.

Bu çalışmada, kavramsal yapılar şöyledir; birinci kavramsal yapı "yerel yönetimlerde yeniden yapılanma", ikinci kavramsal yapı ise "belediyelerde İnsan kaynakları yönetimi"dir.

Bu çalışma sonucunda, elde edilen sonuçlar şöyle özetlenebilir:

- Merkezi yönetim ile yerel yönetim sistemleri birbirinden iki ayrı sistem değil, birbirini bütünleyen sistemlerdir. Bu iki sistemin oluşturduğu kamu yönetimi, ülkelerin tarihsel ve yapısal gelişimlerine göre farklılık göstermektedir.
- Ülkemizde yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacı uzun yıllar hissedilmiş, tartışılmış, üzerinde çalışmalar yapılmış, kalkınma planları ile hükümet programlarına girmiş kapsamlı bir konudur.
- Ülkemizde yerel yönetimlerde yeniden yapılanma sürecinin başlamasına yol açan ve etkileyen en önemli faktörler; kentleşme, küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme ve AB uyum süreci sayılabilir.
- Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma, yerel yönetimlerin mevzuatında yapılan düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir. Bunun sonucunda yerel yönetimlerin insan kaynakları yönetimlerinde yapısal değişiklikler olmuştur.

YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMANIN BELEDİYELERDEKİ İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Recep AKDAĞ

ABSTRACT

In our country after 1960, restructing process at local government which starting with planned development term has completed by innocent arrangments between 2004-2005 years. This study contains restructing process at local goverments, required factors for restructing, innocent arrangments, this arrangments wihch subjects contain and effects human resource management at manucupalities.

In this study there are two conceptual structures. First conceptual structure is restructing at local government, second one is human resource management at manucupalities.

At the end of this study, it can be summurized following collected results.

- Central government and local goverment systems are not two different systems. On the contorary they are integrated systems. Public administration formed by this systems may differ from each other according to historical and structual development of countries.
- In our country, lack of restructing at local governments has been sensed, debated, studied on it, has been located in development plans and cabinet programs is comprehensive subject.
- In our country, most important factors that caused and effected starting of restructing process are urbanization, globalization, subsidiarity, privatization and EU accordance progression.
- Restructing at local government has been realized by to be done arrangments on the legislation of local governments. In this way, on human resource management of local government has been structual changings.

ÖNSÖZ

Yerleşim merkezlerinin, özellikle de kentlerin kalkınmasında ve modern yaşamın rahat ve huzurunun sağlanmasında yerel yönetimlerin katkıları oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu çalışma, yerel yönetimlerde yapılan yeniden yapılanma düzenlemelerinin belediyelerdeki insan kaynakları yönetimine etkilerini incelemeyi amaçlamıştır. Bu amaçla çalışma kapsamında, yerel yönetim birimlerinin tarihsel gelişimi, mevcut idari ve mali yapılanmaları; yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacını doğuran ve etkileyen faktörlerin ne olduğu, yeniden yapılanmanın odaklandığı alanlar, belediyelerin insan kaynakları yönetimi sistemi ve fonksiyonları ile yeniden yapılanmanın etkileri araştırılmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında danışman hocam Gönen DÜNDAR'a, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği'ne ve Diyarbakır Sur Belediyesi'ne teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZ iii
ABSTRACT iv
ÖNSÖZ v
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİM KAVRAMI 2
A. Merkezden Yönetim 2
1. Merkezden Yönetimin Özellikleri 4
2. Merkezden Yönetimin Yararları 5
3. Merkezden Yönetimin Sakıncaları 6
B. Yerinden Yönetim 7
1. Yerinden Yönetim Türleri 9
a. Siyasi Yerinden Yönetim 9
b. İdari Yerinden Yönetim 10
(1) Coğrafi Yerinden Yönetim 10
(2) Hizmet Yerinden Yönetim 11
2. Yerinden Yönetimin Özellikleri 12
a. Özerklik 12
b. İdari Vesayet 14
c. Tüzel Kişilik 16
d. Seçilmiş Organlar 17
3. Yerinden Yönetimin Yararları 18
4. Yerinden Yönetimin Sakıncaları 19
C. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi 20
1. Belediyeler 21
a. Cumhuriyet Öncesi 21
b. Cumhuriyet Sonrası 25
2. İl Özel İdareleri 28
D. Yerel Yönetim Kuruluşları ve Yapıları 30
1. Büyükşehir Belediyeleri 30
a. Büyükşehir Belediyesinin Tanımı, Kuruluşu ve Sınırları 31
b. Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 32
c. Büyükşehir Belediyelerinin Organları 34
(1) Büyükşehir Belediye Meclisi 34
(2) Büyükşehir Belediye Encümeni 34
(3) Büyükşehir Belediye Başkanı 35
d. Büyükşehir Belediyesi Teşkilatı 36
2. Belediyeler 36
a. Belediyenin Tanımı ve Kuruluşu 37
b. Belediyenin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 37
c. Belediyenin Organları 38

(1) Belediye Meclisi 38
(2) Belediye Encümeni 38
(3) Belediye Başkanı 39
d. Belediye Teşkilatı ve Personeli 40
3. İl Özel İdareleri 41
a. İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkileri 41
(1) İlköğretime İlişkin Görevler 42
(2) İl Özel İdarelerinin Belediye Sınırları Dışındaki Görevleri 42
(3) İmar Görevleri 43
(4) Merkezi İdare Kurumlarına İlişkin Görevler 43
b. İl Özel İdaresinin Organları 44
(1) İl Genel Meclisi 44
(2) İl Encümeni 45
(3) Vali 45
c. İl Özel İdaresi Teşkilatı 45

İKİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ 47
A. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Alanında Yaşanan Global Gelişmeler 47
1. Küreselleşme 48
2. Yerelleşme ve Özerklik 51
3. Demokratikleşme 53
4. Yeni Kamu Yönetimi Vizyonu 56
B. Avrupa Birliği Uyum Sürecinin Etkileri 58
1. Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Bakışı 58
2. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı 60
a. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi 63
C. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasını Gerektiren Temel Sorunlar 64
1. Merkeziyetçilik 65
2. Demokrasi ve Katılım 68
3. İdari ve Mali Güç 70
4. Etkililik ve Verimlilik 73
D. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Çalışmaları 75
1. Araştırma Raporlarında Yeniden Yapılanma Çalışmaları 75
a. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 76
b. İç Düzen Projesi 77
c. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu 78
d. TÜSİAD Önerileri 80
e. TOKİ ve IULA-EMME Çalışmaları 82
2. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Süreci ve Yasal Düzenlemeler 83
a. Stratejik Planlama ve Performans Denetimi 85
b. Örgütlenme Yapısı ve Norm Kadro 87
c. İdari ve Mali Denetim 87
d. Katılım ve Açıklık 88
e. Yerel Yönetim Kuruluşlarına Özgü Değişiklikler 89
(1) İl Özel İdaresi İle İlgili Değişiklikler 89

(2) Büyükşehir Belediyeleri İle İlgili Değişiklikler 91
(3) Belediyeler İle İlgili Değişiklikler 92

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ 94
A. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminin Yapısı 96
1. Norm Kadro 96
a. Tanımı 96
b. Norm Kadro Uygulama Süreci 97
c. Organizasyon Yapısı İle İlgili Düzenlemeler 99
2. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi Biriminin Yapısı 102
3. İstihdam Türleri 103
a. Memurlar 103
(1) Liyakat 104
(2) Sınıflandırma Yapısı 105
(3) Kadro Unvanı 105
(4) Kademe ve Derece 107
b. Sözleşmeli Personel 108
c. İşçiler 108
(1) Belediye Dışı İşçi İstihdamı 111
D. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetiminin Fonksiyonları 112
1. İnsan Kaynakları Planlaması 112
a. Memur Kadroları 113
b. Sözleşmeli Personel 114
c. Sürekli İşçi Kadroları 115
d. Geçici İşçi Pozisyonları 116
e. Danışmanlar 116
f. Kadroların Kullanımı 117
2. İnsan Kaynaklarının Temin ve Seçimi 118
a. İç Kaynaklar 119
b. Dış Kaynaklar 120
(1) Memurlar 120
(2) Sözleşmeli Personel 122
(3) Sürekli İşçiler 123
(4) Geçici İşçiler 124
3. Performans Değerlendirme 125
a. Memurlar 125
b. Sözleşmeli Personel 126
c. Sürekli ve Geçici İşçiler 127
4. Eğitim ve Geliştirme 128
a. Hizmet-İçi Eğitim 129
(1) Hizmet-İçi Eğitim Türleri 130
(2) Hizmet-İçi Eğitim Veren Kurum ve Kuruluşlar 130
b. Hizmet Öncesi Eğitim 131
(1) Ortaöğretim Eğitimi 131
(2) Yüksekokul Eğitimi 131

5. Kariyer Yönetimi 132
a. Görevde Yükselme Eğitimi ve Sınavı 134
6. Maaş ve Ücret Yönetimi 135
a. Memur Ücretleri (Aylıkları) 136
(1) Aylıklar 137
(2) Zamlar 138
(3) Tazminatlar 139
(4) Yardımlar 139
(5) Ödül ve İkramiyeler 139
b. Sözleşmeli Personel Ücretleri 140
c. Sürekli ve Geçici İşçi Ücretleri 141
(1) İkramiye Ödemeleri 141
(2) Yıllık Ücretli İzin 142
7. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği 142
8. Endüstri İlişkileri 143
a. Belediyelerde İşçi Sendikacılığı 144
b. Belediyelerde Memur Sendikacılığı 145
c. Belediye İşveren Sendikacılığı 148

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: YENİDEN YAPILANMANIN BELEDİYELERİN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE OLAN ETKİLERİNE İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

A. Araştırmanın Konusu 151
B. Araştırmanın Amacı ve Önemi 152
C. Araştırmanın Kapsamı ve Kısıtları 153
D. Araştırmada Varsayımlar 153
E. Araştırmada Veri Toplama Yöntemi 154
F. Kullanılan İstatistik Analizler 154
G. Bulgular 155
1. Belediyelerde İKY Birimi Özellikleri 155
2. Cevaplayıcıların Özellikleri 158
3. Belediyelerdeki İK Uygulamalarının Özellikleri 161
4. Yeniden Yapılanmanın Belediyelerdeki İK Uygulamalarına Etkilerine İlişkin Frekans Dağılımları 173
5. İlişki Analizleri 177
H. Bulguların Değerlendirilme 183

SONUÇ VE ÖNERİLER 186
KAYNAKÇA 192
EKLER 201

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Nüfus Gruplarına Göre Belediye Sayıları, Temmuz 2003 71
Tablo 2: Kamu ve Özel Sektörde İKY Uygulamaları 95
Tablo 3: Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Tasnif Tablosu 99
Tablo 4: (B) Grubu İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Tablosu 100
Tablo 5: Diğer Müdürler Kadro Unvanları 102
Tablo 6: Belediye ve Bağlı Kuruluşları Sürekli İşçi Kadro Kütüğü 115
Tablo 7: Belediyelerde İşyeri Hekimi Varlığı (TTB Kayıtları), 1998 143
Tablo 8: Sendikaların Yetki Belgesi Aldıkları Belediye Sayısı.....145
Tablo 9: Belediyelerde İK fonksiyonlarının Genel Özellikleri.....149
Tablo 10: Personel Sayılarına Göre Belediye Grupları 155
Tablo 11: İKY Görevlerinin Hangi Birimlerde Yürütüldüğünü Gösteren Frekans Dağılımı 156
Tablo 12: Belediye Gruplarına İK Birimleri Çapraz Dağılımı 156
Tablo 13: Belediyelerdeki İKY Görevlerini Yerine Getiren Personel Sayısı.....156
Tablo 14: İKY Birimlerinin Yerine Getirdikleri Görevlerin Frekans Dağılımı 157
Tablo 15: Belediyelerde İK Politikaları Frekans Dağılımı 157
Tablo 16: Cevaplayıcıların Pozisyonlarına Göre Frekans Dağılımı.....158
Tablo 17: Belediye Grupları İle Cevaplayıcı Çapraz Dağılımı 158
Tablo 18: Cevaplayıcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Dağılımı 159
Tablo 19: Cevaplayıcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı 159
Tablo 20: Cevaplayıcıların Yaş Ortalaması 160
Tablo 21: Cevaplayıcıların Mesleki Sertifika Frekans Dağılımı 160
Tablo 22: İnsan Kaynakları Planlaması Fonksiyonu Frekans Dağılımı 161
Tablo 23: Belediye Grupları İle İK Planlama Fonksiyonu Çapraz Dağılımı 161
Tablo 24: İşgücü İhtiyacının Belirlenmesi Çapraz Dağılımı 162
Tablo 25: Sözleşmeli Personel Temini Yöntemleri Frekans Dağılımı 162
Tablo 26: Geçici İşçi Temini Yöntemleri Frekans Dağılımı 163
Tablo 27: Memur Personelin Performans Değerlendirme Frekans Dağılımı 163
Tablo 28: Sözleşmeli Personelin Performans Değerlendirme Frekans Dağılımı....164
Tablo 29: Geçici İşçilerin Performans Değerlendirme Frekans Dağılımı.....164
Tablo 30: Eğitimle İlgili Birim Frekans Dağılımı 165
Tablo 31: Eğitim İhtiyaç Analizi Frekans Dağılımı 165
Tablo 32: Eğitim İhtiyaç Analizi Yöntemleri Frekans Dağılımı.....166
Tablo 33: Eğitim Programları Frekans Dağılımı.....166
Tablo 34: Belediye Grupları İle Eğitim Birimi, Eğitim İhtiyaç Analizi ve Eğitim Programları Çapraz Dağılımı 167
Tablo 35: Memur Personelin Kariyer Planı Frekans Dağılımı 167
Tablo 36: Sözleşmeli Personelin Kariyer Planı Frekans Dağılımı 167
Tablo 37: Sürekli/Geçici İşçi Kariyer Planı Frekans Dağılımı 168
Tablo 38: Kariyer Planında Kullanılan Yöntemlere Göre Belediye Frekans Dağılımı 168
Tablo 39: Sürekli İşçilerde Ücret Farklılıkları Frekans Dağılımı 169
Tablo 40: Sürekli İşçilerde Ücret Farklılığı Nedenleri Frekans Dağılımı 169

Tablo 41: Bulunan İşyeri Hekimi Frekans Dağılımı.....170
Tablo 42: Bulunan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu Hekimi Frekans Dağılımı....170
Tablo 43: Belediye Grupları İle İşyeri Hekimi, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu Çapraz Dağılımı.....171
Tablo 44: Belediyelerde Yıllara Göre İş Kazaları Sayısı.....171
Tablo 45: Memur Personelin Sendika Üyelik Frekans Dağılımı.....172
Tablo 46: Sözleşmeli Personelin Sendika Üyelik Frekans Dağılımı.....172
Tablo 47: Kadrolu İşçilerin Sendika Üyelik Frekans Dağılımı.....172
Tablo 48: Geçici İşçilerin Sendika Üyelik Frekans Dağılımı.....173
Tablo 49: Belediyelerin İşveren Sendika Üyelik Frekans Dağılımı.....173
Tablo 50: İstihdam Türlerine Göre Belediyelerde Çalışan Personel Dağılımı.....174
Tablo 51: Organizasyon Yapısındaki Değişiklik Frekans Dağılımı.....175
Tablo 52: Unvanı Değişen Kadroların Frekans Dağılımı.....175
Tablo 53: Belediyelerde Geçici Görevlendirilen Personel Frekans Dağılımı.....176
Tablo 54: Performans Değerlendirme Frekans Dağılımı.....176
Tablo 55: Belediyelerde Dışarıdan Temin Edilen Hizmetlerin Yıllara Göre Frekans Dağılımı.....177
Tablo 56: Belediyelerin İKY Birimleri İle Personel Temin ve Seçim Politikaları Arasındaki Kendall's Tau-b Korelasyonu.....177
Tablo 57: Belediyelerde İKY Yöneticileri İle Mesleki Sertifika Sahibi Olmaları Arasındaki Kendall's Tau-b Korelasyonu.....178
Tablo 58: Belediyelerin Personel Temin ve Seçim Uygulaması ile Geçici İşçilerin Temin Yöntemi Arasındaki Kendall's Tau-b Korelasyonu.....179
Tablo 59: Belediyelerin Personel Temin ve Seçim Politikası ile Geçici İşçilerin Temin Yöntemi Arasındaki Kendall's Tau-b Korelasyonu.....180
Tablo 60: Belediyelerin Eğitim ve Geliştirme Uygulamasının Diğer Değişkenlerle Olan Kendall's Tau-b Korelasyonu.....181
Tablo 61: Belediyelerin Eğitim ve Geliştirme Politikasının Diğer Değişkenlerle Olan Kendall's Tau-b Korelasyonu.....182

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Merkeziyet ve Yerinden Yönetimin Türlerine Göre Gösterimi..... 12
Şekil 2: Sürekli İşçi-Geçici İşçi Ayırımı.....110

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: İstihdam Türlerine Göre Belediyelerde Ortalama Çalışan Sayıları……...170

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
Bem Bir-Sen	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
BİS	Belediye İşverenleri Sendikası
BİT	Belediye İktisadi Teşebbüsü
DİS	Devlet İşçilik Sınavı
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
IULA-EMME	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
KAMU-İŞ	Kamu İşletmeleri Sendikası
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması Projesi
MİKSEN	Mahalli İdareler İşveren Sendikası
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜHİS	Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
Tüm Bel-Sen	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
TÜSİAD	Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği
YYAEM	Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi

GİRİŞ

Yerleşim merkezilerindeki yerel kamu kuruluşlarınca yerine getirilen kamu hizmetlerinin insan yaşamına önemli etkileri bulunmaktadır. Ülkemizde uzun zamandan beri yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile ilgili çalışmalar yapılmış, AB uyum sürecinin de etkisiyle bu çalışmalar uygulamaya geçirilmiştir.

Bu araştırmada yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminin ne olduğu, yerel yönetim kuruluşlarının nasıl bir yapı içinde işlev gördükleri, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma sürecini doğuran etmenlerin neler olduğu ve bu sürecin nasıl geliştiği, bu süreç sonunda nelerin yapıldığı, yerel yönetim kuruluşlarından olan belediyelerde insan kaynakları yönetiminin yapısı, işlevleri ile yeniden yapılanmanın etkilerinin neler olduğu sorularına yanıt bulunmaya çalışılacaktır.

Araştırmanın birinci bölümünde merkezi yönetim ile yerinden yönetimin ne olduğu, özellikleri, olumlu ve olumsuz özellikeri ile yerel yönetim kuruluşlarının tarihsel gelişimleri ile bugünkü durumları hakkında bilgi verilecektir.

İkinci bölümde merkezi yönetim ile yerel yönetim alanında gelişen gloabal gelişmeler, yerel yönetimlerde yeniden yapılanmayı gerektien temel sorunlar, bu alanda yapılmış çalışmalar ve yeniden yapılanmanın odaklandığı alanlar tanıtılıacaktır.

Üçüncü bölümde, kamu ve özel sektördeki insan kaynakları uygulamaları arasındaki farklar, belediyelerde insan kaynakları yönetimi sisteminin genel yapısı, yerel yönetimlerde yerel yapılanmanın etkileriyle belediyelerdeki insan kaynakları yönetimi fonksiyonları üzerinde durulacaktır.

Dördüncü bölümde ise belediyelerdeki insan kaynakları yönetimi fonksiyonları uygulamalarının durumu ve yeniden yapılanmanın belediyelerdeki insan kaynakları yönetimine olan etkilerine ilişkin bir araştırmaya ve sonuçlarına ilişkin bilgilere yere verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM
YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen ve yürütülmesi gereken faaliyetler, "kamu hizmeti" olarak tanımlar. Devletin kontrol ve denetimi altında özel kişilerce yürütülen hizmetlerde bu kapsam içindedir.

Kamu hizmetlerinin genel hedefi, Devletin de varlık nedeni olan halkın refah ve mutluluğunu tesis etmektir. Kamu hizmetlerini, bu amaç doğrultusunda sağlamakla görevli yapıya ve bu yapıda kullanılan yol ve yöntemlerin tümü "kamu yönetimi" kapsamı içinde sayılır.

Nitekim Anayasanın 123. maddesinde yönetimin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ve merkezden yönetim ile yerinden yönetim olmak üzere iki temel esasa dayandığı belirtilmektedir.[1]

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları, yerel yönetim kavramı boyutuyla açıklanmaktadır.

A. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim, kamu hizmet ve faaliyetlerinin belli bir merkezden yürütülmesi, bu hizmet ve faaliyetlerin yerine getirilmesi için gerekli olan kamusal gücün merkezi yönetim elinde toplanmasıdır. [2]

Onar'a göre merkeziyet, "…kamu gücünün tümden merkezde yoğunlaştırılması ve her işin merkezden yönetilmesi eğilimini…" ifade eder. Merkeziyetçiliğin özelliği "kamu hizmetlerinin bir çatı altında, bir tek iskelet biçiminde kenetlenmiş ve tek merkezi kudretle hareket eden bir yapı niteliğinde" olmasıdır.[3]

Nadaroğlu'na göre merkezden yönetim, "…kamu gücünün tamamı, merkezi bir otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse, merkeziyetçi bir sistemin var olduğu anlaşılır. Bu durumda ister yerel düzeyde, ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri

---

[1] Ziya Çoker, **Belediye ve Mülki İdare Amirleri İlişkileri**, Ankara, TODAİE Yayını, 1999, s. 18–19.
[2] Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, 2. bs., İzmir, Üniversite Kitapevi, 1995, s. 90.
[3] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, İsmail Akgün, C: II, t.y., s. 589-590.

devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dahil olan örgütlerce gerçekleştirilir."[4]

Merkezi yönetimde, merkez memurları daha geniş yetkilere sahiptir ve alt kademelere inildikçe bu yetki ve takdir hakları azalır. Merkezden yönetimde yetki ve sorumluluk kanalları, hiyerarşik kademeleri takip eder. Böylelikle geniş yetkilerin merkezde toplanması güçlükler doğurabileceği gibi, iş verimini azaltır ve hizmet maliyetini artırır. Merkezi yönetimin yetkilerini hafifletmek iki yolla olur. Birincisi, merkezi kuruluşun alt kademelerine yetki vererek "yetki genişliği" (tevsî mezuniyet, deconcentration) ile ikinci ise yönetimde yerinden yönetim kuruluşlarına yer vermekle "görev ayırımı" (tefriki vezaif) ile mümkündür.[5]

Yetki genişliği, bir bölge veya merkezin dışında, bir hizmeti yerine getiren ve merkeze hiyerarşik olarak bağlı memura, belli fonksiyonların yerine getirilmesi bakımından, merkeze danışmadan karar almak ve uygulamak gibi kamu gücünden doğan kimi yetkilerin tanınması veya devredilmesidir.[6]

Bahis konusu terimler ile ilgili uzun tartışmalar yapılmış, "yetki genişliği" genel olarak merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde, "görev ayırımı" teriminin de hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile yerel yönetimleri içine alan idari yerinden yönetim türü örgütlenmenin temelini oluşturduğu konusunda fikir birliğine varılmıştır.[7]

Alt kademelere yetki verilmesi yetki devri ile olur. Ancak yetki verilen kişilerin bu yetkiyi istenilenin dışında kullanabileceğinden, yetki devrinde bir takım sınırlamalar getirilmiştir. Yetkiler bölgesel yönden, biçim ve hiyerarşik yönlerden sınırlanmıştır. Örneğin, yetki alan makamlar, yetkilerini görev yaptıkları coğrafi sınırlar içerisinde kullanabilirler. Yetkiler, biçim yönünden de kendilerine açık olarak belirtilen konularda ve kendilerine emredilen usul ve kurallara uyarak kullanılır. Son olarak yetkiler hiyerarşik olarak ta sınırlanmıştır. Yetki alan memurların kanun, tüzük ve yönetmeliklere uymakla yükümlü oldukları gibi bunlara uygun olarak amirler tarafından verilecek emirlere de uymak zorunluluğu vardır.

Merkezden yönetim sisteminde, yetki genişliğine sahip üst makamlar, alt makamların kararlarını bozabilir veya değiştirebilirler. Bozma veya değiştirme yetkisi

---

[4] Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul, Sermet, 1978, s. 26.
[5] Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayını, 1991, s. 5–7.
[6] Halil Kalabalık, **AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2005, s. 102.
[7] Selçuk Yalçındağ, "Yerinden Yönetim, Merkezi Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetim**, C:IV, No: 2, Mart 1995, s. 7.

sık kullanılan bir yetki olmamakla birlikte alt makamların emirlere uymalarını sağlayan güçlü bir müeyyidedir. Merkezi yönetimde, bozma veya değiştirme yetkisinden daha sık olarak personel atama ve genelge gönderme yetkilerinin kullanıldığı görülmektedir. [8]

Merkezden yönetim ile yerinden yönetim birbirine zıt ilkeler değil, birbirlerini bütünleyen yan yana uygulanan ilkelerdir. Bu iki ilke de tek başlarına yönetsel işlerin yürütülmesi için yeterli değildirler. Her ülke siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre merkezden yönetim veya yerinden yönetime ağırlık vererek yapılarını düzenlemişlerdir.[9] Yerinden yönetimin güçlü olduğu ülkelere İngiltere ve İskandinav ülkeleri, merkezi yönetimin güçlü olduğu ülkelere Fransa, İtalya ve Türkiye örnek verilebilir.[10]

Ülkemizde, merkezi yönetim, merkez teşkilatı ile taşra teşkilatından oluşur. Merkez teşkilatı Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakan ve Bakanlıklardan meydana gelmektedir. Bu kuruluşlar, ülkenin genel idari organlarını oluşturmakta ve ülkenin yönetimi için gerekli siyasal, yönetsel ve ekonomik kararlarını almaktadırlar.

Taşra teşkilatı ise merkezi yönetim adına ve merkezin emir ve talimatları doğrultusunda hizmetleri yerine getirir.[11] Taşra teşkilatı iki kısma ayrılabilir. Birinci kısım mülki idare amirlikleri olan il ve ilçe yönetimleri, ikinci kısım ise bazı bakanlıkların bölge düzeyinde örgütlenmiş birimleridir (Karayolları, Devlet Su İşleri gibi). Bu birimler yetki genişliğinden çok, hizmet ağırlıklı kurulmuşlardır ve merkezi bakanlığın hiyerarşisi içindedirler.[12]

Merkezden yönetimin çeşitli özellikleri bulunmakla birlikte, birtakım yararları ve sakıncaları bulunmaktadır.

1. Merkezden Yönetimin Özellikleri

Merkezi yönetimin güçlü olduğu ülkelerin kendine özgün farklılıkları bulunsa da kavramsal olarak merkezden yönetimler ortak özelliklere sahiptirler. Merkezden yönetimin özellikleri şöyle sıralanabilir:

---

[8] Tortop, **a.g.e.**, s. 9.
[9] Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 12. bs., Ankara, Turhan Kitapevi, 1998, s. 35.
[10] **Yönetimler Arası İlişkiler**, 2. bs. İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994, s. 20.
[11] Mustafa Dönmez, "Merkezden Yönetim, Yerinden Yönetim", **Mahalli İdareler**, No: 44, Kasım 1997, s. 14.
[12] **Yönetimler Arası İlişkiler**, **a.g.e.**, s. 57.

a. Hizmetlerin yürütülmesinde karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisi merkezdedir.
b. Merkezi yönetimin üstlendiği hizmetler merkezde ve taşra teşkilatında merkeze ait görevliler tarafından yerine getirilir.
c. Hizmetlerin yürütülmesi için gerekli gelir ve giderler merkezi yönetimce belirlenir.[13]

Görüldüğü gibi karar almada, hizmetlerin yerine getirilmesinde, gelir ve gider tespitinde belirleyici olma özelliği merkezi yönetime aittir.

2. Merkezden Yönetimin Yararları

Merkezden yönetimin özelliklerinden kaynaklı ülke bütünlüğü ve kamu hizmet dengesi açısından çeşitli yararlar bulunmaktadır. Merkezden yönetimin belli başlı yararları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

a. Merkezden yönetim ilkesi ile ülkede siyasi bütünlük sağlanır.
b. Kamu hizmetlerinin ülke geneline dengeli dağılması ve hizmetlerden herkesin eşit şartlarda yararlanması sağlanır.
c. Hizmetleri yerine getirecek uzman görevlilerin temini ve kamu kuruluşları arasında dengeli dağılımını kolaylaştırır.
d. Hizmetlerin yürütülmesinde yerel etkilerin derecesini, kayırma ve bölgecilik gibi istismarları azaltır.[14]

Merkezden yönetim ülkenin siyasi bütünlüğünün korumasının yanında, kamu hizmetlerinin dağıtımı, istihdam dengesi ve yerel/bölgesel farklılıklara göre bir denge unsuru olarak yer almaktadır.

[13] Dönmez, **a.y.**, s. 14.
[14] Karatepe, **a.g.e.**, s. 93.

3. Merkezden Yönetimin Sakıncaları

Merkezden yönetimin yararlarına göre sakıncaları daha fazladır. Bu sakıncalar günümüzde ülke yönetimlerinde merkezi yönetimin ağırlığının yerinden yönetimlere kaymasında önemli yere sahiptirler. Merkezden yönetimin başlıca sakıncaları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

a. Merkezden yönetim, kırtasiyeciliği ve bürokratik engelleri artırır, işlerin gecikmesine ve sürüncemede kalmasına yol açar. Hizmet maliyetlerini artırır.
b. Yerel ihtiyaçların doğru tespit edilmesini ve karşılanmasını engeller.
c. Yerel kararların alınmasında, halkın katılımına imkân vermediği için demokratik değildir.
d. Kamu görevlileri, hizmet gerekleri yerine merkezin görüşünü yerine getirdikleri için olumsuz etkilenebilirler. Mevzuat ve amirlerin vermiş oldukları emirler ileri sürerek hizmet alıcıların önüne engeller çıkarabilirler.
e. Kararların sürekli merkezde alınması sonucunda taşra yöneticilerinde girişimciliği engeller. Taşra yönetici ve çalışanlarını talimat bekleyen uygulayıcılar konumda tutar, yaratıcılığı ve yeniliği zorlaştırır.[15]
f. Merkezi yönetim birimleri, aşırı ayrıntı işler ile uğraşmak durumunda kalacaklarından, asli görevleri olan hizmet politikası oluşturma, makro planlar yapma, araştırma, yardım, eşgüdüm, destek ve denetim işlevlerini etkin bir şekilde yerine getiremezler.
g. Acil durumlarda ihtiyaçları karşılayacak esneklik sağlanamaz. Basit ihtiyaçların karşılanamaması önemli hizmetlerin durmasına veya gecikmesine yol açabilir.[16]

Merkezden yönetimin sakıncalarına bakıldığında, hizmeti alanlar yanında, hizmeti yürütenler açısından da problemler oluşmakta, hizmet maliyetinde artış, hızında ise yavaşlama görülmektedir.

---

[15] **a.e.**
[16] **Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul, TÜSİAD Yayını, 1992, s. 38.

B. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim teşkilatı ve hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesidir. Yerinden yönetimin temelinde, halkın yerel ortak ihtiyaçlarının yine halk tarafından seçilen yerel yöneticilerce karşılanması ve yönetime halkın katılımının bulunmasıdır. İdari kararların merkezi yönetim ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınması gereklidir.[17]

Yerinden yönetim sözcüğü Fransızca décentralisation (desantralizasyon) karşılığı olarak kullanılır. Yönetim biliminde eskiden âdemimerkeziyet ve tefriki vezaif (görev ayrımı) deyimleri kullanılmıştır.[18] Günümüzde "âdemimerkeziyet" ve "yerinden yönetim" kavramları eş anlamlı olarak kullanılmakla birlikte yerinden yönetimi âdemimerkeziyetin bir türü olarak kabul eden görüşlerde vardır. [19]

Onar, yerinden yönetimi, "âdemimerkeziyet (yerinden yönetim) icraî kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dâhil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammun eden (içeren) bir sistemdir" şeklinde tanımlamaktadır.[20]

Tortop'a göre "…aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmişse bu tür yönetim biçimine de yerinden yönetim (âdemimerkeziyet, décentralisation) denilmektedir."[21]

Günday'a göre ise, "yerinden yönetim (âdemimerkeziyet), topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir"[22]

Billal Eryılmaz ise, "siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılması" olarak tanımlanmıştır. [23]

---

[17] Mark Turner, **Central-Local Relations: Themes an Issues Central-Local Relations in Asia Pasific**, Palgrave Publishers, New York, 1999, s. 4.
[18] Dönmez, **a.y.**, s. 15.
[19] Bayram Coşkun, Turgay Uzun, **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar**, Muğla, Muğla Üniversitesi Yayını, 1999, s. 4.
[20] Onar, **a.g.e.**, s. 610.
[21] Tortop, **a.g.e.**, s. 5.
[22] Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara, İmaj, 1997, s. 42.
[23] Bilal, Eryılmaz, **Kamu Yönetimi,** 3. bs., İstanbul, Erkam, 1997, s. 68.

Görev ve yetkilerin federal devletlerde eyaletlere ve özerk bölgelere, üniter devletlerde ise merkezi yönetimden yerel ve bölgesel yönetimlere aktarılması süreci de yerinden yönetim (devoluation) olarak ifade edilmektedir.[24]

Farklı yazarlarca yapılan yerinden yönetim tanımlarında aşağıdaki ortak noktaların içerdiği söylenebilir[25]:

- Bir ülkede âdemimerkeziyetin (yerinden yönetimin) var olabilmesi için, o ülkede, merkezi yönetimin teşkilat ve hiyerarşisi dışında kamu hizmeti gören kamu kurumları olmalıdır.
- Bu kurumların tüzel kişiliği bulunmalıdır.
- Bu kurumlar özyönetim ve özerklik sahibi olmalıdır.
- Bu kurumlar yerel ortak ihtiyaçları karşılamaya yönelik olmalıdır.

Yerel yönetimin temel değerleri, "özgürlük", "eşitlik" ve "refah" olarak belirtilir. Yerel yönetim, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayarak özgürlüğü olanaklı kılar. Yerel yönetim, siyasal makamlara ulaşmayı, yurttaşları kendileri ile ilgili kararlara katılım olanaklarını sağlayarak eşitliği gerçekleştirmektedir. Ayrıca, yerel ihtiyaçların karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara uygun kararların alınmasını ve uygulanmasını sağlayarak refahı geliştirmektedir.[26]

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkileri bakımından iki modelden bahsedilebilir. Birinci modelde yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir "temsilcisi" gibi işlev görürler. Merkezi yönetimin almış olduğu kararları etkin bir şekilde uygularlar ve karar alma konusunda çok az takdir yetkileri bulunmaktadır.

İkinci modelde, yerel yönetimler, hizmetlerin hazırlanıp halka sunulmasında merkezi yönetimin "ortağı" konumundadır. Bu modelde, yerel yönetimlerle ilgili genel politikalar, ulusal düzeyde merkezi yönetim tarafından belirlenir. Ancak politikaları yorumlamak, yerel şartlara en uygun şekle getirerek karar alma yetkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla ortaklık modelinde hizmetlerin yerine getirilmesi yönetimler arası işbirliğine dayanmaktadır.

---

[24] OECD, Devoluation and Globalisation, Implications for Local Decision-Markers, 2001, s. 29.
[25] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 5.
[26] **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, 2. bs. İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994, s. 35.

Bu iki modelin dışında teorik olarak, yerel yönetimlerin idari ve mali yönden daha geniş yetkilere sahip olmaları gerektiği ifade edilir. Bu görüşe göre, yerel yönetimler finansman yönünden özerk bir statüye kavuşturulmalıdır. Bu taktirde, yerel yönetimlerin aldıkları kararlardan sorumlulukları artacak, yerel seçimlerle bu organların kararları arasında yakın ilişki kurulabilecek ve halkın yönetime katkısı aktif hale gelecektir.[27]

Yerinden yönetim, yalnızca yerel ihtiyaçların karşılanmasını sağlamakla kalmaz, yerel demokrasinin oluşması ve gelişmesi için zemin hazırlar.

1. Yerinden Yönetim Türleri

Merkezi yönetim ile birlikte yerinden yönetimin nasıl bir yapıda olacağı, ülkelerin kamu yönetim sistemini belirlemektedir. Bu anlamıyla yerinden yönetim, "siyasi" ve "idari" olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır.

a. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün, merkezi yönetim ile yerel yönetim üniteleri arasında paylaşımıdır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi yerel yönetim birimleri egemenliğin bir parçasına sahiptirler.[28]

Daha önceleri siyasi âdem-i merkeziyet adı verilen bu sistemde, yerinden yönetim kuruluşları yasama, yürütme ve kısmen yargı alanında yetkilidir. Federal yapıya sahip devletlerde görülen bu sistemde, yasama ve yargı federe devletler arasında bölüşülmüştür. Amerika Birleşik Devletleri'nde bulunan "state"ler ile Almanya'da "land"lar ve İsviçre'deki "kanton"lar bu sisteme örnek gösterilebilir.[29]

Federe devletlerin görev ve yetkileri, Anayasa'da belirtilerek güvence altına alınmıştır. Üniter devletlerde ise yerinden yönetimlerin yetkileri kanunlarla saptanır, bir başka deyimle yasama organının elindedir. Federe devletlerde, yönetim yerel yönetimlerden farklı olarak yasama, yürütme ve yargı yetkilerine sahiptir.

---

[27] Azim Öztürk, **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**, İstanbul, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 1997, s. 44.
[28] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 5-6.
[29] Dönmez, **a.y.**, s. 16.

Denetim, üniter devletlerde olduğu gibi idari vesayet ile değil, yerel hizmetlerin yönetimi tamamen federe devletlerin yetkileri içindedir.[30]

Siyasi yerinden yönetimde egemenlik; yasama, yürütme ve yargı yetkileri bulunan birimlere bölüştürülmüştür.

b. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleri ile belirli uzmanlık alanlarını (teknik, iktisadi, kültürel ve ticari) içeren fonksiyonların merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülmesidir.[31] Bu yönetimde yasama ve yargı güçleri merkezde toplanmakta, yerinden yönetim kuruluşlarının yürütmeye ilişkin yetkileri söz konusu olmamaktadır. İdari yerinden yönetimin İki türü bulunmaktadır.

(1) Coğrafi Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim sisteminin gelişmesiyle merkezi yönetimde toplanmış kimi yetkiler, yerel yönetim kuruluşlarına devredilmiştir. Bu sistemin amacı belli bir yörede ikamet eden kişilerin ortak ve yerel özellik taşıyan ihtiyaçlarının karşılanması olduğundan bu tür yönetimlere coğrafi yerinden yönetim denilir. [32]

Bu tür kuruluşlar, kendilerine özgü iradeye, mal varlığına, bütçeye, bağımsız gelir kaynaklarına sahiptirler. Yerel yerinden yönetim kuruluşlarının kurucuları, hizmet götürdükleri yörenin seçmenleridir. Temsili nitelikli karar organları, merkezi yönetime karşı yönetsel özerklikten yararlanırlar.

Coğrafi yerinden yönetim, yerinden yönetimin en eski tipidir ve sosyolojik olarak ortaya çıkmıştır. Her ülkenin yapısına göre değişik tipleri bulunmaktadır. Örneğin ABD'de yerel yönetim biçimi olarak Countiy (İlçe), Township (Kasaba), District (Bölge)'ler sayılabilir. Fransa'da Les Regions (Bölge), Les Departements (İl), Les Communes (Komün) olarak ayrılan yerel yönetimler, ülkemizde ise il özel idareleri, belediyeler ve köyler bu tür yönetim kuruluşlarıdır.[33]

---

[30] Orhan Pirler, Nuri Tortop, Ahmet Başsoy, **Belediyeler ve İdari Vesayet**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, 1995, s. 22.
[31] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 6.
[32] Dönmez, **a.y.**, s. 16.
[33] Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. bs., Ankara, Vadi Yayınları, 1997, s. 43

Coğrafi yerinden yönetimde, yerel ortak ihtiyaçların karşılanması; karar organları seçimle oluşan, yönetsel özerkliğe sahip kuruluşlar ile yerine getirilmektedir.

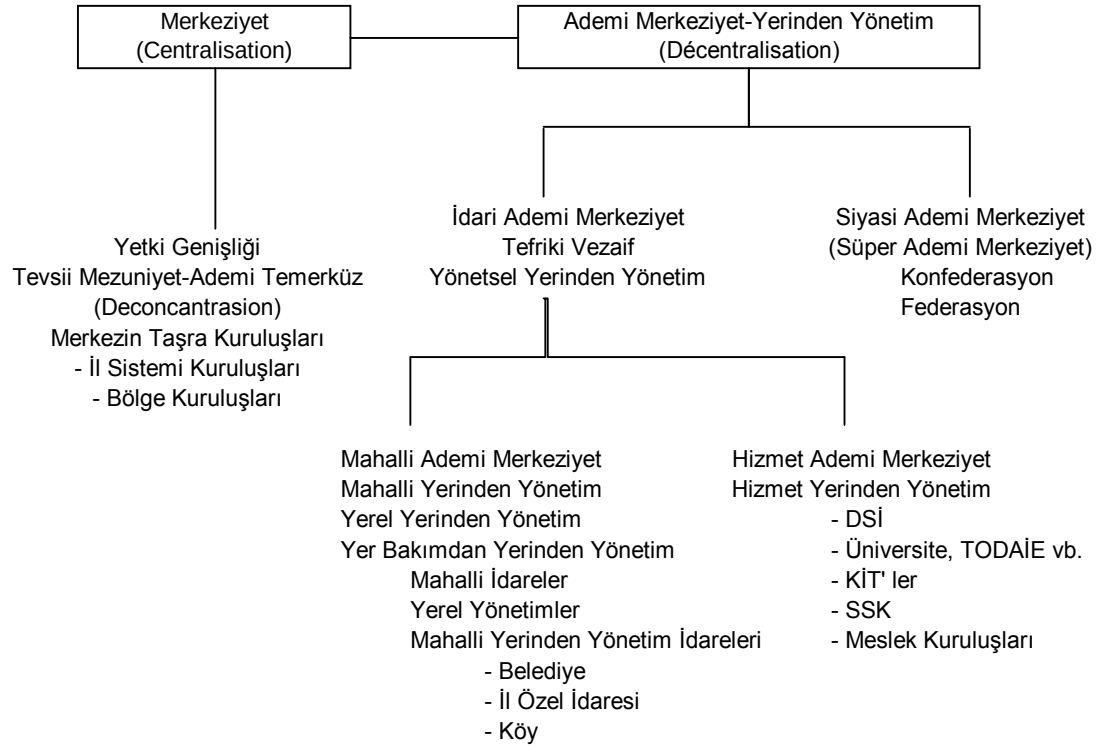
(2) Hizmet Yerinden Yönetim

Hizmet yerinden yönetim, belirli bazı işlevlerin merkezi yönetimden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Böylece belirli kamusal görevler özerk bir statüye kavuşturulur ve bunları yürütecek örgütler oluşturulur.[34] Bu kuruluşlar, belirli bir uzmanlık alanı gerektiren, merkezin dışında ayrı tüzel kişiliğe sahip, belirli bir özerkliği bulunan kamu kuruluşlarıdır. Örnek olarak üniversiteler, iktisadi devlet teşekkülleri, ticaret ve sanayi odaları ve TRT gösterilebilir.[35]

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında karar organlarının seçimi, ya kendi üyelerince ya da atama yoluyla olur. Ayrıca değişik görevlendirme şekilleri de kuruluş kanunları ile belirlenmektedir. Bu tür kuruluşların hizmet alanları, ülkenin büyük bir kısmını veya tamamını kapsayabilir. Denetimleri ise Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yerine getirilir.[36]

Yerinden yönetim konusunda yapılan açıklamalardan sonra bu düzenin görünümü şekil olarak şöyle gösterilebilir:[37]

[34] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 6.
[35] Dönmez, **a.y.**, s. 16.
[36] Pirler, Tortop, Başsoy, **a.g.e.**, s. 29-30.
[37] Yalçındağ, **a.y.**, s. 9.



Şekil 1: Merkeziyet ve Yerinden Yönetimin Türlerine Göre Gösterimi

Şekilde görüldüğü gibi ülkemizdeki kamu yönetim sistemi merkezden yönetim ile idari yerinden yönetimden oluşmaktadır. Merkezi yönetim, yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ile yerinden yönetim ise görev ayırımı (tefriki vezaif) ile yetki paylaşımını yerine getirmektedir.

2. Yerinden Yönetimin Özellikleri

Yerinden yönetimden bahsedebilmek için belirli özelliklere sahip olunması gerekmektedir. Yerinden yönetimin "özerklik", "idari vesayet", "tüzel kişilik" ve "seçilmiş organlar" olmak üzere dört önemli özelliği bulunmaktadır.

a. Özerklik

Özerklik, dilimizde "muhtar" kökünden gelen "muhtariyet" kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Muhtar kelimesi ise, seçilmiş, ihtiyar olunmuş, seçkin anlamlarına gelir. İdari anlamda ise, aklı iradesi tam yerinde olan, istediği gibi hareket edebilen, cebir ve tahakküm altında bulunmayan, iradesi kendinde olan,

imtiyazlı, iç idaresinde imtiyazlı fakat dış iradesinde merkeze bağlı idare anlamına gelmektedir. Özerkliğin batı dillerindeki karşılığı otonomidir (autonomy). Otonomi ise, bir ülke, teşkilat veya cemiyetin kendi kendini yönetmesi ve denetlemesi, başka deyişle kendi kararlarını kendisinin alma yeteneğidir. [38]

Özerklik, kurumların kendi öz sorumluluklarıyla ülkenin yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Bu hak genellikle Anayasa güvencesi ile korunur.

Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama haklarına sahiptirler.[39] Özerklikten kasıt "bağımsızlık" anlaşılmamalıdır. Yargı organlarının bağımsızlığında, bu organların hiçbir yerden emir ve direktif alamayacağı anlatılmak istenir. Oysa özerk bir kuruluşun üstünde merkezi yönetimin denetimi vardır.

Özerkliğin genel çıkarlara ve yasalara uygunluğun ötesine ve ilerisine geçmemesi gerekir. Özerkliğin boyutları Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kalır. Özerklik verimli ve etkin hizmet yürütülebilmenin aracıdır ve temel nedenidir. Özerkliğin amacı bireylere şahsi çıkar sağlamak, ayrıcalık tanımak, bazı makam ve kişilere otorite, nüfuz sağlamak değildir. Hizmetlerin basit, etkin, ucuz görülmesini sağlamak içindir.

Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Özerklik sayesinde yerel kuruluş temsilcilerinin yönetimde söz ve yetki sahibi olmaları, ilgili kuruluş çıkarlarına uygun ve ülke çıkarları yönünden yararlı olacak çözümlerin bulunması amaçlanır.

Özerklik gereği gibi kullanıldığında, gecikmelerin önlendiği, kurumların zarar yerine kar ettiği, politik baskı ve müdahaleleri önlediği, fazla personel ve malzeme kullanımının önüne geçtiği görülmektedir. Aksi şekilde kullanıldığında, özerk kurumlarda keyfi tutum ve davranışlara, kaynakların israf edilmesine, personel politikasının amacından saptırılarak fazla ve gereksiz personel çalıştırılması gibi sorunların oluşmasına yol açmaktadır.[40]

Parlamenter demokrasinin yürürlükte olduğu ülkelerde, tüzel kişilik idari özerkliğin bir gereği, bağımsız bütçe yapma hakkı ise mali özerkliğin bir gereğidir.

---

[38] Remzi Fındıklı, "Mahalli İdarelerde Özerklik", **Mahalli İdareler**, No:37, Mart 1997, s. 3.
[39] Tortop, **a.g.e.**, s. 18.
[40] **a.e.**, s. 19.

Ancak devlet, bu hakların sınırını Anayasa'daki esasları göz önüne alarak saptadığı gibi, yetkilerin kullanılmasını da idari vesayet ile denetler.[41]

Hizmetlerin gereği gibi yürütülmesinde özerk kuruluşların denetimi devreye girmektedir. Denetim, devlet hizmetleri ile çelişkiye düşen, birliği, bütünlüğü bozan ve hizmetlerin sürekliliği ilkesini zedeleyen uygulamalara engel olur.[42] Denetim ile özerklik birbirine karşıt iki kavram olarak değil, birbirini bütünleyen iki kavram olarak görülmelidir.

Gerçek bir özerklikten ve yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için bazı koşulların bulunması gerekir. Bunlardan birincisi, kesin karar alma yetkisidir. Özerk kuruluşlar bir üst organın iznine veya onayına gerek kalmadan kesin karar alabilmelidirler. İkincisi, organların bağımsızlığıdır. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle göreve gelmesi, merkezi yönetimin etkilerinden uzak ve bağımsız olmaları gereklidir. Üçüncüsü ise yeterli mali kaynaklara sahip olmalarıdır.[43]

Özerklik, gerek kavramsal olarak ve gerekse yerine getirdiği fonksiyonlar itibariyle yerinden yönetimin en önemli özellikleri arasında görülmektedir.

b. İdari Vesayet

Vesayet Osmanlıca kökenli bir kelime olup sözlük anlamı şöyledir: "Velayetin işlemediği durumlarda, küçük veya mahcurların (kısıtlı imkânlar altında olan) hukuki çıkarlarını korumak amacıyla tesis edilmiş kurum olup, sadece ana ve babaya aittir."[44] Hukuk literatüründe ise vesayet "Küçüklerin ve mahcurların menfaatlerinin korunması amacıyla özel hukukta düzenlenmiş olmasına rağmen bir nevi kamu hizmeti mahiyetinde olan müessesedir."[45]

Yerel yönetimlerin çeşitli bakımlardan durumlarını değerlendirmek, yönetimin hem hukuka hem de ihtiyaca uygun hareket etmesini, faaliyetini sağlamak için çeşitli denetim yolları bulunmaktadır. Bunlar, yasama organı tarafından yapılanı siyasi denetim, yargı organları tarafından yapılanı idari vesayet ve kamuoyu denetimidir.

---

[41] Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 12.
[42] Tortop, **a.g.e.**, s. 20.
[43] Abdullah Çelik, "Yerel Özerklik, Bağımsızlık ve Denetimsizlik mi ?", **Belediye Dünyası**, C:IV, No: 2, Şubat 2003, s. 53.
[44] **Meydan Larousse**, İstanbul, Meydan, 1985, s. 582.
[45] Hüseyin Özcan, **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, Ankara, yy., 1985, s. 859.

İdari vesayet, yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetimin kamu yararını gözeterek kanunlar çerçevesinde uyguladığı bir hukuka uygunluk denetimidir. İdari vesayet esas olarak devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini korumak, kamu hizmetlerinin uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak ve korumak amacıyla uygulanır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin hizmette bulundukları yerel halk üzerinde keyfi eylem ve işlemlerin önüne geçilerek korunması, diğer bir ifadeyle özerkliğin kötüye kullanılma olasılığını önlemeyi amaçlar.

İdari vesayet, yürütme ve karar organları, işlem, personel ile ilgili vb. şekillerde olabilmektedir.[46] Karar organları üzerindeki idari vesayet yetkisi, toplanmalarına izin veya organlık sıfatına son verme biçiminde olmaktadır. Personel üzerindeki idari vesayet ise kadro verilmesi, tayin, maaş ve diğer ücretlerin belirlenmesi, emeklilik ve diğer sosyal hakların düzenlenmesi gibi geniş bir alanı kapsamaktadır.[47]

İdari vesayet, yerel yönetimler üzerinde yalnızca "hukuka uygunluk" denetimini kapsayan, "yerindelik" denetimini içermeyen, yani bir hizmetin yapılıp yapılmadığına veya yapılış biçimine müdahale etme yetkisi bulunmayan bir denetim biçimidir. Çünkü yerindelik denetimi ile merkezi yönetim, keyfiliğe kaçabilecek şekilde yerel yönetimlerin neleri yapıp neleri yapamayacağını subjektif belirleme yetkisine sahip olabilmektedir. Oysa hukuka uygunluk denetimi, yerel yönetimlerin işlem ve uygulamalarının hukuka uygunluğunun incelenmesi ve uygunsuzluk durumlarında yargı denetiminin harekete geçirilmesi olan objektif bir denetimdir.[48]

İdari vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını kabul edip onaylayabilecekleri gibi iptal de edebilirler. Ancak kararı değiştiremezler veya değiştirerek onaylayamazlar. Bozulan veya iptal edilen kararın yerine yeni karar alınması yerel yönetim kuruluşlarına bırakılmıştır. Eğer kararlarda yasalara uygun olmayan kısımlar varsa idari vesayet makamı bu kısımları bozabilme yetkisine sahiptir.[49]

Vesayet yetkisi kullanan organlar iki grupta toplanır:

---

[46] Öztürk, **a.g.e.**, s. 47.
[47] **Yönetimler Arası İlişkiler**, **a.g.e**, s. 67.
[48] Öztürk, **a.g.e.**, s. 48.
[49] Fındıklı, **a.y.**, s. 7.

1. İdari makamlar ve kurullar: mülki idare amirleri (vali ve kaymakam), İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere diğer bakanlıklar, Bakanlar Kurulu, İl ve İlçe Kurulları, Sayıştay.
2. İdari yargı organları: Bölge İdare Mahkemeleri, Danıştay.[50]

İdari vesayetin uygulanmasında, yerel yönetim kuruluşlarının bazı kararları vardır ki idari vesayet makamlarının onayına sunulması zorunluluğu vardır. Onaylanmayan kararların yürürlüğe konulması mümkün değildir. Örneğin belediye meclislerinin birçok kararı, vali ve kaymakamın onayı olmadan uygulanamaz.

Yerinden yönetim organlarının işten el çektirilmesi ve işlerine son verilmesinde idari vesayet makamları söz sahibidir. Belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararı ile son verilebilmektedir. Köy Kanunun 41. maddesine göre yetkili il ve ilçe idare kurullarının kararı ile köy muhtarlarının görevlerine son verilebilir.

İdari vesayetin varlığının iki temel neden üzerine oturduğu söylenebilir[51]:

1. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişki kurarak kamu hizmetlerinin ülkenin her yanına eşit dağılımını sağlamak,
2. Devletin birliğinin bozulmasını engellemek ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılığı sağlamak.

İdari vesayet "hukuka uygunluk" denetimi anlamıyla, özerklik kavramını bütünleyen bir kavram olmakla birlikte, yerine getirilmediğinde keyfilik, kamu hizmetlerinde uyumsuzluk, ülke birliğinin korunmasında sorunlara yol açabilecek niteliktedir.

c. Tüzel Kişilik

Yerinden yönetimler tüzel kişiliğe sahiptirler. Tüzel kişiliklerini kendilerine tanınan özerklikten almaktadırlar. Yerinden yönetim kuruluşları tüzel kişilikleri ile hak ve borç sahibi olmaktadırlar.[52]

---

[50] **Yönetimler Arası İlişkiler**, **a.g.e**, s. 66.
[51] Tortop, **a.g.e.**, s. 15-16.
[52] Dönmez, **a.y.**, s. 16.

Yerel yönetimler, yerel hizmetleri yerine getirebilmeleri için mal ve mülk sahibi olmaları gerekir. Mali kaynakları, personelleri, bütçelerinde gösterilen gelir ve giderleri vardır. Alacak ve borç sahibi olma yetkisine sahiptirler. Davalı ve davacı olabilirler. Bütün bunlar merkezi yönetimin mal, mülk, personel, alacak ve borçlarından, bütçesinden ayrıdır. Hukuk dilinde "tüzel kişilik" adı verilen bu özellikler dolayısıyla yerel yönetimler tüzel kişiliğe sahiptirler.[53]

Yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip oldukları Anayasa'da güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasa'sının 127. maddesinde; "Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."[54] Yerel yönetimlerin tanımlanmasında tüzel kişiliklerinin olduğu açıkça belirtilmiştir.

d. Seçilmiş Organlar

Yerel yönetim kuruluşları, yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlere ilişkin kararları kendileri alırlar. Bu kararları alacak ve yürütecek karar organları vardır ve bu organlar halk tarafından seçilmektedir.[55]

İl özel idarelerinde, il genel meclisi ve il daimi encümeni üyeleri seçilmiş kişilerdir, il özel idaresi başkanı olan vali ise atanmıştır. Büyükşehir belediyelerinde başkan seçilmiş, belediye encümeni ise başkan hariç atanmış kişilerden oluşmaktadır. Belediyelerde ise başkan ve belediye meclis üyeleri seçilmiş kişilerdir. Belediye encümeni ise seçilmiş ve atanmış kişilerden oluşmaktadır. Köy kuruluşlarında köy muhtarı seçimle göreve gelmekte, köy ihtiyar meclisi seçilmiş üyelerle köy imamı ve köy öğretmeni gibi atanmış kişilerden oluşmaktadır.

Yerel yönetimlerin organları karar ve yürütme organı olarak sınıflandırılır. Belediye meclis ve encümenleri, il genel meclisi, il daimi encümeni, büyükşehir belediyesi meclisi ve belediye encümeni, köy ihtiyar meclisi müzakere ve karar organıdır. Hatta köylerde, işlevsel olmamakla beraber köy derneğinin müzakere ve

---

[53] Pirler, Tortop, Başsoy, **a.g.e.**, s. 23.
[54] T.C. Anayasası
[55] Dönmez, **a.y.**, s. 20.

karar organı olduğu söylenebilir. İllerde vali, büyükşehir belediye başkanı, belediyelerde belediye başkanı ve köylerde köy muhtarı yürütme organıdır.[56]

Yerinden yönetimin önemli özelliklerinden biri olan seçilmiş organların varlığı yerel demokrasinin bir gereğidir. Gerek kararların bağımsız alınması ve gerekse demokratik kültürün işletilmesi, sürdürülmesi içinde bir gereklilik taşımaktadır.

3. Yerinden Yönetimin Yararları

Kamu yönetiminde önemli bir yeri bulunan yerinden yönetimin sahip olduğu özelliklerinin yanında çok çeşitli yararları bulunmaktadır. Yerinden yönetimin başlıca yararları şunlardır:

a. Kamu hizmetleri halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilerek kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik sağlamanın yolu açılmaktadır.
b. Merkezi yönetimin doğurduğu kırtasiyecilik azalmakta, hizmetler daha hızlı bir şekilde yerine getirilebilmektedir. Yerel alanda yaşayanların ihtiyaçları yerinden yönetim kuruluşları tarafından yerinde görülmekte ve karşılanabilmektedir. Bu şekilde kamu hizmetleri daha rasyonel ve işin gereklerine uygun olarak yürütülebilmektedir.
c. Bireysel özgürlüklere ve eşitliğe daha çok yer verilmekte ve halkın katılımı, oyu ve yakın denetimi, hizmet etkinliğinin sağlanmasında en önemli rolü oynamaktadır.
d. Yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumluluk çerçevesinde vatandaşların siyasal bilinç ve sorumluluk duyguları artmakta ve gelişmektedir. Yerinden yönetim sistemi aynı yerleşim alanında yaşayanlar arasında hemşerilik duygusunun gelişmesi ve güçlenmesine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca bu duygu, siyasal zıtlık ve çekişmelerin azalmasına ve yöresel sorunların çözülmesine yardımcı olmaktadır.
e. Yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri ile yerel meclisler halkın oylarıyla oluştuğu için, halkın hizmetler ve kararlar üzerindeki denetimi kolaylaşmaktadır. Aynı şekilde halkın oyları ile seçilenlerinde toplumun ihtiyaçlarına karşı daha titiz ve duyarlı olmaları sağlanmaktadır.

---

[56] Pirler, Tortop, Başsoy, **a.g.e.**, s. 23-24.

f. Yerinden yönetim kuruluşlarının genel karar organlarını halkın seçmesiyle, halkın yönetime katılımı artırılmaktadır. Böylelikle demokrasinin temel şartı olan kararlara katılım ilkesi yerine getirilmiş olmaktadır.[57] Ayrıca ülkede demokratik geleneğin ve iklimin oluşmasında ve bir bütün olarak demokrasinin yerleşmesinde önemli katkıları olmaktadır. Vatandaşlar demokratik ilke ve davranış alışkanlıklarını yerel yönetimlerde kazanmaktadırlar. Bu anlamda yerel yönetimler demokrasi okulu olarak görülmektedir.[58]
g. Yerel yönetimler tarafından bölgesel nitelikteki kamu hizmetlerinin sunulması kaynakların en çok yarar sağlayacak şekilde kullanılmasını sağlamakta ve ülke ekonomisine faydayı artırmaktadır.[59]

Yerinden yönetim, kamu hizmetlerini yerine getirilmesinde, yerel ihtiyaçların demokratik bir şekilde ve ülke kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasında önemli bir yeri olduğu görülmektedir.

4. Yerinden Yönetimin Sakıncaları

Yerinden yönetimin yararları yanında çeşitli sakıncaları da bulunmaktadır. Bu sakıncalar yerinden yönetimin özelliklerinden kaynaklanmakla birlikte giderilemeyecek sakıncalar değildir. Yerinden yönetimin başlıca sakıncaları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

a. Aşırı uygulanan bir idari yerinden yönetim devletin ve ülkenin birliğini bozabilir ve federalizme gidilebilir. Bunun sonucunda çeşitli rekabet ve çatışmalar ortaya çıkabilir, böylece devletin genel düzeni ve refahı bozulabilir.
b. Yerel yönetimler demokrasinin okulu sayılmalarına rağmen, bu idarelerde meydana gelen partizanca çekişmeler, kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle diğer yerel işlerde aksaklıklara sebep olabilmektedir.[60]

---

[57] Dönmez, **a.y.**, s. 17.
[58] Görmez, **a.g.e.**, s. 51-52.
[59] **a.e.**, s. 48.
[60] Mark Turner, **a.g.e.**, s. 10.

c. Yerel yönetimlerin yeterli mali güce ve teknik personele sahip olmamaları, yerine getirmeleri gereken kamu hizmetlerini aksatabilmektedir.
d. Aynı grupta yer alan yerel yönetimler araç, gereç, mali imkân ve personel bakımından büyük farklılıklar gösterebildiklerinden, ülke düzeyindeki yerel yönetimlere bırakılan hizmetlerin niteliklerinde farklılıklar oluşabilmektedir.
e. Yerel yönetim organları iş başına geldiklerinde kısa vadeli ve gösterişli hizmetlere yönelebilmektedirler. Uzun vadeli hizmetlerin planlanmaması ve uygulanmaması yaşayanları olumsuz yönde etkileyebilmektedir.
f. Yerel yönetimler mali kaynaklarını, merkezi yönetimin bütçe ve denetiminin dışında tutma eğilimi göstermektedirler. Bu nedenle mali denetimde güçlükler yaşanabilmekte ve mali kaynakların kötüye kullanımına yol açabilmektedir.
g. Hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşlarına tanınan özerklik, kendilerine özgün örgüt kültürünün oluşmasına yol açmakta ve kendilerini geliştirmelerine engel olabilmektedir.[61]
h. Yerel yönetimlerin kimi yatırımlarında ölçek sorunu yaşanabilmektedir. Yatırımların kapasitesi yüksek olmasına karşın, hizmet verilecek alan ve nüfusun dar olması, kapasite kullanım düşüklüğüne yol açabilmektedir.[62]

Yerinden yönetimin sakıncalarına bakıldığında ülkemizde yerel kamu hizmetlerinin aksaması, yerel yönetim kuruluşlarının yeterli idari ve mali güce sahip olmamaları, hizmet kalitesinde farklılıkların bulunması, ölçek sorunu gibi örneklere rastlanmaktadır.

C.Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi

Ülkemizde yerel yönetimleri oluşturan belediyeler ve il özel idaresi tarihi gelişimine geçmeden önce Osmanlı Eyalet Sistemi'ni incelemek faydalı olacaktır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat öncesinde ülke mülki idare olarak eyaletlere, eyaletlerde sancaklara ayrılmıştı. Eyalet yönetimlerinde yetki genişliği

[61] Dönmez, **a.y.**, s. 17-18.
[62] Erol Kaya, Hulusi Şentürk, **Muhafazakar Demokraside Yerel Yönetim Vizyonu**, İstanbul, ty., Plato Danışmanlık, s. 29.

ilkesi kabul olunmuştu. Eyaletlerin idaresi beylerbeyi, sancakların idaresi ise sancak beyi tarafından sağlanmaktaydı.

Beylerbeyi kendi bölgesinde padişahı temsil etmekte ve o dönemin Başbakanı durumundaki Sadrazamın sahip olduğu yetkilere sahipti. Bu yetkiler içinde yargıya ilişkin olanlar da vardı, ancak beylerbeyi yargı ile olan yetkilerini kadılar aracılığıyla kullanmaktaydı.

Osmanlı İmparatorluğu'nun kendine has yapılanma şekli olan bu yapıda eyaletler bütünüyle merkeze bağlı değildirler. Esasen ne o dönemin ulaştırma ve haberleşme olanakları, ne de İmparatorluğun yapısal ve örgütsel özellikleri buna imkan vermiyordu. Böyle bir durumda gerçek bir merkezi yönetimden söz edilemeyeceği gibi bir yerel yönetimde sağlanmış değildi. Çünkü eyaletler tüzel kişilik, seçilmiş karar ve yürütme organlarına sahip değillerdi.[63]

Kısaca eyalet sisteminden bahsettikten sonra belediyeler ile il özel idaresinin kısa tarihi gelişimleri anlatılacaktır.

1. Belediyeler

Ülkemizdeki yerel yönetim kuruluşlarında olan belediyenin tarihçesini cumhuriyet öncesi ve sonrası büyük farklılıklar göstermeleri nedeniyle iki kısımda incelemek daha faydalı olacaktır.

a. Cumhuriyet Öncesi

Ülkemizdeki ilk belediye idaresinin kurulması çalışmaları, Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1854–1856 yıllarında batı ülkeleri ile artan ilişkilere dayandığı varsayılmaktadır. Osmanlı İmparatorluğunda belediyeler kuruluncaya kadar, belediye işleri vakıflar tarafından yerine getirilmekteydi.[64]

Vakıflar, kentsel altyapı için gerekli kaynakları sağlamaktaydı. Ayrıca kentin toplumsal hizmetlerini yerine getiren medrese, hamam, kervansaray, darüşşifa,

---

[63] Erdoğan Dedeoğlu, "İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durum", **Yerel Yönetim ve Denetim**, C.II, No:13, Şubat 1993, s. 49.
[64] Tortop, **a.g.e.**, s. 1.

tabhane vb. kurumlarının yanında, su ve kanalizasyon gibi alt yapısal hizmetler imaretler ve vakıflar tarafından karşılanıyordu.[65]

Bu dönemde Osmanlı şehirlerinin yönetimi ve yargı görevi ilmiye sınıfından olan "kadı"larca yürütülmekteydi. Kadılar tayin edildikleri bölgelerde yargı, kolluk görevleri, mali işler ve şehir yönetiminden sorumluydular.[66]

Osmanlı şehirlerinin kadı ve vakıflar yoluyla yönetimi, 19. yüzyılın siyasal ve ekonomik gelişmeleri sonucunda belediyelerin kurulmasına ve kent yönetiminin belediyelere devrini zorunlu kılıyordu. Osmanlı ekonomisi dünya ekonomisiyle eklemlenmeye başlayınca Osmanlı şehirlerinde yapısal bir değişim kendini göstermekteydi. Bir yandan kentli nüfuslar artmaya başlamış, kentin dış dünya ile gerek ticari ilişkileri gerek haberleşme biçimleri değişmiş, yeni bir bürokrasi oluşmuş, bunlara paralel olarak kentin iş merkezi farklılaşmış, konut alanları yeni alanlara yayılmaya başlamış ve bu alanlardaki sosyal farklılıklar yeni biçimler alma yoluna girmişti. Bu yapısal değişim yeni kentsel altyapı ihtiyaçları ile yeni kentsel hizmet talepleri anlamına gelmekteydi.[67]

İlk kez 1855 yılında İstanbul'da belediye kurulması girişiminde bulunuldu. Buna göre, belediyenin başına hükümetçe bir Şehremini (Belediye Başkanı) atanacak ve ayrıca yine atama ile gelecek on iki kişilik bir Şehir Meclisi kurulacaktı. Bu Meclise Şehreminin başkanlık etmesi, Şehreminin iki yardımcısının Şehir Meclisinin doğal üyesi olması ve Meclis üyelerinin üçte ikisinin her yıl yeniden, değişik çevreleri temsil edecek biçimde atanması öngörülüyordu.

İstanbul Şehremaneti (Belediyesi) batı ülkelerindeki şehirlerin yapmakta olduğu benzer görevleri yapmak üzere kurulmuştu.

Şehir Meclisi üyeleri ve Şehremini atanmadan önce, belediye yönetimi hakkında bir kuruluş tasarısı hazırlama görevi olan ve üyelerinin çoğu yabancı uyruklu kimselerden oluşan İntizam (Düzenleme) Komisyonu adı ile bir komisyon kuruldu. Komisyon Belediye Nizamnamesini (Tüzüğünü) hazırladı ve İstanbul'un her bir semtinde Belediye daireleri kurulmasını teklif etti. Azınlıkların yoğun olduğu Beyoğlu ve Galata semtlerinde belediye dairelerinin kurulması ve daha sonra

---

[65] **Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi,** 2. bs. İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994, s. 84.

[66] Nihat Yıldız, "Osmanlıdan Cumhuriyete Belediyeleşme Süreci", **Yerel Yönetim ve Denetim**, C.III, No:1, Şubat 1998, s. 18–19.

[67] İlhan Tekeli, "Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyiminin Değerlendirilmesi", **Türk Belediyeciliğinde Altmış Yıl Sempozyumu**, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş.-IULA EMME Ortak Yayını, 1994, s. 45.

yaygınlaştırılması kabul edildi. 1858 yılında Beyoğlu ve Galata bölgelerini içine alan Altıncı Belediye Dairesi[68] kuruldu. Bu dairenin başında daire müdürü unvanı ile bir başkan ve 7 üyeli bir Daire Belediye Meclisi bulunacak, başkan ve üyeler hükümetçe atanacaktı. Ayrıca Meclise danışman niteliği ile yabancı uyruklu bazı kişilerde katılmaktaydı. Osmanlıca yanında Fransızca resmi dil idi.

1869 yılında belediye teşkilatının bütün İstanbul'a yaygınlaştırılması için Dersaadet (İstanbul) Belediye İdaresi Nizamnamesi kabul edildi. İstanbul Şehreminliği teşkilatı yeniden kurulmuş ve şehir 14 belediye dairesine ayrıldı. Bütün dairelerin bağlı olduğu Şehreminliği teşkilatının 3 organı bulunmaktadır:

1. Şehremini
2. Şehremaneti Meclisi
3. Cemiyet-i Umumiye

Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin üyeleri hükümet tarafından atanmaktaydı. Belediye dairelerinin yönetimi, her birinin halk tarafından iki yıl için seçilen ve üyelerinin yarısı her yıl yenilenen birer daire meclisi ve meclis üyeleri arasından hükümetin atadığı birer daire başkanı tarafından yürütülmekteydi.

Cemiyet-i Umumiye, Şehreminin başkanlığında, 14 belediye dairesinin başkanlarından ve her dairenin meclis üyelerinin arasından seçeceği üçer üyeden oluşuyordu.

Nizamnamenin 2. maddesine göre Şehremanetine aşağıdaki görevler verilmişti:

1. Zorunlu ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla bulunmasını sağlamak ve gözetmek,
2. Narh (Fiyat) tespiti ve denetimi,
3. Yol, kaldırım yapımı ve onarımı,
4. Şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi,
5. Çarşı, pazar ve esnaf denetimi, fiyat, kalite, ölçü ve tartı denetimi,

---

[68] Beyoğlu ve Galata Belediyesinin "Altıncı Belediye Dairesi" olarak adlandırılmasının nedeni, burasının Avrupa kentlerine benzemesidir. Bu isimlendirmede Paris şehri örnek alınmıştır. Fransızlar başkentlerinin en seçkin ve modern bölgesine Altıncı Daire adını vermişlerdi. (İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840–1878)**, TODAİE Yayınları No:142, Ankara, 1974, s. 128.)

6. Devlete ait vergi ve resimleri toplayıp Maliye'ye teslim etmek.[69]

İstanbul dışında, taşrada belediye teşkilatı kurulması 1868 yılında çıkarılan bir Talimat ile öngörülmüştü. Bu talimatta vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de birer belediye teşkilatı kurulması yer almaktaydı. Bu teşkilatın başına geçecek belediye başkanı, mutasarrıf tarafından memurlar arasından atanmakta, belediye meclisi ise ihtiyar kurullarının seçtiği kişilerden oluşmaktaydı.

1876 Anayasası ise, İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin yönetimini, seçimle işbaşına gelecek meclislerin yapmasını ve bu belediyelerin kuruluş, görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirlenmesini öngörmekteydi. 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu, eski belediye kuruluşlarını aynen korumuş, ancak İstanbul'daki 14 belediye dairesini 20'ye çıkarmıştı.

Bu kanun belediyelere tüzel kişilik kazandırıyor ve yeni görevler veriyordu. Taşrada kurulacak belediyelerde, bir başkan, bir belediye meclisi ve cemiyeti belediye olmak üzere üç organ bulunacaktı. Belediye başkanı meclis üyelerinin arasından hükümetçe atanacak, üyeler ise halk tarafından seçilecekti. Cemiyeti belediye, belediye meclisi üyeleri ile o zamanki teşkilatlanmada yer alan mahalli idare meclisi üyelerinden oluşmaktaydı.

1912 yılına gelindiğinde Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun çıkarılmış ve bu kanunla İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, bunların yerine 9 adet belediye şubesi kurulmuştu. Şehremaneti Meclisi'nin yerini Encümen almış, ancak Şehremini'nin işbaşına gelmesi yine atama ile yapılmıştı.[70]

Cumhuriyet ilan edildiğinde, ülkede Osmanlı'dan kalma 389 belediye bulunmaktaydı. O dönemde gaz, elektrik, tünel ve tramvay hizmetleri belediyeler tarafından değil, yabancı şirketlerce yerine getirilmekteydi.[71]

Osmanlı İmparatorluğu son dönemlerinde kurumlaşmaya başlayan belediye, sınırlı sayıda kalarak yaygınlaşamamıştır.

---

[69] İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Ankara, TODAİE Yayını, 1974, s. 117.
[70] Tortop, **a.g.e.**, s. 1-3.
[71] **Belediyeler Yapısı İşleyişi Sorunları**, Ankara, Genel-İş Yayını, 1997, s. 6.

b. Cumhuriyet Sonrası

1923'te Cumhuriyet'in ilanıyla 1930 yılı arasındaki süre bir çeşit hazırlık dönemi olmuş, Belediye Kanunu ile Hıfzısıhha, Belediye Bankası, Yapı ve Yollar ile İstimlâk Kanunları çıkarılmıştır. Cumhuriyet sonrası savaşın yerleşim merkezlerinde getirdiği yıkım, kentlerin yeniden imar edilmesi gereğini ortaya çıkarmıştı. Bu soruna aranan çözümler doğrultusunda Cumhuriyet'in belediyecilik anlayışının oluştuğu söylenebilir.

Cumhuriyetin kuruluşundan çok partili döneme gelinceye kadar Osmanlı'dan devralınan siyasal kültür ve yönetim anlayışının devam etmesi, yerel yönetimlerin gelişimine engel olmuştur. Bununla birlikte, ülke birliğinin korunması endişesi ve siyasal yapının tek parti rejimi olması da önemli bir etken olarak sayılabilir. Diğer önemli bir faktör ise 1924 Anayasası'nın 1921 Anayasası'na göre daha merkeziyetçi ve yerinden yönetim ilkesine karşı bir anlayışı ortaya koyduğudur. TBMM 1924 yılı içerisinde belediyeleri doğrudan ve dolaylı ilgilendiren birçok yasa çıkarmıştır. Bu yasaların bir kısmı tüm belediyelere, bir kısmı ise sadece Ankara ile ilgilidir.

Ankara'nın başkent yapılması nedeniyle, İstanbul'a benzer olarak özel bir yönetim biçimi getiren 1924 yılında 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmıştır.[72] Bu düzenlemeye göre Şehremini İçişleri Bakanlığınca atanmakta, bir belediye dairesi ve 24 üyeli Belediye Umumi Cemiyeti bulunmaktaydı. Belediye bütçesi bu Cemiyet tarafından hazırlanacak ve İçişleri Bakanlığınca onaylanacaktı. Devletin atadığı memurların aylıkları İçişleri Bakanlığı tarafından, diğerlerinin ise Ankara Şehremaneti tarafından ödenmesi karara bağlanmıştı.[73]

1924–1930 yılları arasındaki düzenlemelerden sonra Cumhuriyet'in kuruluş sonrasındaki yılların yerel yönetimlerde en önemli yasal düzenlemesi 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanunla köy dışındaki tüm yerleşim alanları kanun kapsamına alınarak belediye yönetimi oluşturulmuştur. Bu kanunla bütün belediyeler merkezi yönetimin vesayet denetimi altına alınmış, Ankara ve İstanbul dışındaki tüm belediyeler eşit görülmüştür. [74]

---

[72] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 37-39.
[73] Tortop, **a.g.e.**, s. 3-4.
[74] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 40-43.

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin kurulmasını, belirli nüfusun varlığı, yerleşmeler arasındaki belli uzaklığın bulunması, yeterli gelirin bulunması, istekte bulunma gibi şartlara bağlamıştır.[75]

Belediye Kanunu, belediye meclislerinin siyasi konuları görüşemeyeceğini hüküm altına alarak belediyeleri daha çok bir hizmet kuruluşu olarak kabul etmiş[76] ve o dönem koşulları içinde her türlü yerel hizmeti belediyelere görev olarak vermiştir. Ayrıca onları bu görevleri yaptıktan sonra beldelerinin ve belde halkının yararına olabilecek her türlü girişimde bulunmakta yetkili kılmıştır. Belediye yönetimi üzerinde halkın etkin denetimi ilkesini getirmiştir. Ancak izleyen yıllarda, özellikle gelir yetersizliği nedeniyle verilmiş kimi görevler yeterince yerine getirilemediği için zamanla merkezi yönetimce üstlenilmiş veya bunları yürütecek yeni kuruluşlar kurulmuştur.[77]

1930 yılı ile çok partili döneme geçiş olan 1945 yılına kadar belediyecilik alanında birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bunlardan en önemlileri; 1933 yılında yürürlüğe giren 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, 1934 tarihli "Belediyelerce Yapılacak İstimlâk Hakkındaki Kanun" ve 1943 tarihli "Belediye Vergi ve Resimleri Hakkındaki Ek Kanun"dur. Bununla birlikte 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası yerine 1945'te İller Bankası kurulmuştur.

İkinci dünya savaşı sonrasında kentlerdeki yıkım, dünyadaki belediyecilik ve imar sorunlarını ön plana çıkarmıştır. Ülkemizde de 1950'li yıllardan sonra hızlı kentleşme olgusu; imar, konut, altyapı sorunlarını beraberinde getirmiştir. Bu sorunlar özellikle belediyelerin yapı, işlev ve mali kaynakları ile günümüzde süregelen tartışmalara temel oluşturmaktadır.

Çok partili hayata geçişten sonraki ilk belediye seçimleri 26 Mayıs 1946'da yapılmıştır. Bu yıllarda yerel yönetim ve şehircilik ile ilgili bir takım kongrelerin yapıldığı görülmektedir. 1946–1947 yıllarında Türkiye 1. Yapı Kongresi ile Türkiye 1. İdareciler Kongresi bunlardan bir kaçıdır.

Tek partili rejimden parlamenter demokrasiye geçilmesiyle birlikte belediyelerin özerkliği ve demokratikleştirilmesi yönünde adımlar atılmıştır. 1963

---

[75] Öztürk, **a.g.e.**, s. 70.
[76] Ceyhan Mumcu, Halil Ünlü, "İdare Hukuku Açısından Belediye Kanunu", **Türk Belediyeciliğinde Altmış Yıl Sempozyumu,** Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş.-IULA EMME Ortak Yayını,1994, s. 116.
[77] **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, 1991, s. 9.

yılında 307 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile belediye başkanının, belediye meclis tarafından veya dışarıdan seçilebilen değil halk tarafından seçilmesi sağlanmıştır.[78]

Bu dönemde emlak vergisinde düzenleme yapılarak belediye gelirleri artırılmış, belediyelerin bazı kurumlara ödediği paylar kaldırılmıştır. Belediyelerin İller Bankasına olan borçları silinmiştir.

6785 sayılı İmar Kanunda değişiklik yapılarak İmar ve İskan Bakanlığına gerektiğinde imar planı hazırlama yetkisi verilmiştir. Ayrıca belediyelerin hazırlayacakları imar planlarına Bakanlık onayı getirilmiştir.

1980 askeri ihtilali ile birlikte belediye başkanlarının çoğu görevden alınmış yerlerine kamu görevlileri atanmış ve bu durum 1983 seçimlerine kadar devam etmiştir. Ayrıca bu dönemde merkeze bağlı bazı belediyeler, belediye şubelerine dönüştürülmüş ve belediye gelirleri artırılmıştır.

1982 Anayasası ile birlikte Anayasanın 127. maddesiyle "Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmü getirilmiştir. Bu hükme dayalı olarak 1984 yılında ilk olarak 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK ile büyükşehir belediyelerinin hukuki dayanağı oluşturulmuş, ardından bu KHK'yi değiştiren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu çıkarılmıştır.

Bu dönemde kent imar planı yapma yetkisi, Bakanlığın düzenleme yetkisi saklı kalmak şartıyla belediyelere devredilmiştir. Ulaşım, temizlik gibi bazı belediye hizmetlerinin hizmet alımı yoluyla görülmesine izin verilmiştir. Yeni düzenlemelerle büyükşehir belediyelerinin gelirleri ilçe belediyelerine oranla artırılmış ve büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayetin genişliği artırılmıştır.[79]

25 Mart 1984 yılında yapılan yerel seçimlerle İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Sonrasında 1986 yılında Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri ile büyükşehir sayısı 8'e çıkarılmıştır. 1993 yılında ise 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur.[80]

Cumhuriyet sonrasında belediyelerin idari ve mali yapılarında ciddi değişikliklere gidilmiş, artan nüfus ve kentleşme sonrası büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

---

[78] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 44.
[79] M. Fatih Uğurlu, **Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri,** Ankara, DPT Yayını, 1995, s. 9-11.
[80] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 45.

2. İl Özel İdareleri

Osmanlı İmparatorluğu çöküş döneminde yaşanan genel bozulma eyalet sistemini de olumsuz yönde etkilemiş, eyaletlerin devletten kopma noktasına kadar gelmiştir. Bu durumu durdurma amacıyla mevcut sistemde bir takım düzenlemeler yapılmış ve bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri, Osmanlı İdare Sistemi'ne Fransız modeli olarak alınmıştır.

Bugünkü İl Özel İdare'nin temeli, 1864 tarihli "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi"ne göre illerin kuruluşu ile ortaya çıkmıştır. 19. yüzyıl sonlarına doğru Nis, Silistre ve Vidin eyaletlerinde görülen karışıklıkları gidermek amacıyla bu eyaletler Tuna Vilayeti adıyla birleştirilmiştir. Böylece Osmanlı İmparatorluğu'nda eyalet sisteminden il sistemine geçişin ilk adımları atılmış oldu.

İl Özel İdaresi'ne ilk olarak 1864 yılında Tuna Vilayeti için çıkarılan Vilayet Nizamnamesinde yer verilmiştir. Bu nizamname daha sonra tüm iller için geliştirilmiştir.

Bu nizamname İl Özel İdareleri İle ilgili şu hususları içermektedir:

1. İl genel meclisi ve il özel idaresi bulunacak, İl genel meclisine her sancaktan 2 Müslim, 2 Gayrimüslim olmak üzere bir yıl için 4 kişi seçilecektir. Başkan Vali olacak, ikinci başkan ise memurlar arasından atama ile belirlenecektir.
2. Meclisin görevleri; il yollarının yapımı, onarımı, kamuya ait binaların yapımı, korunması, tarım ve ticaretin geliştirilmesi, vergilerin ödenme ve değiştirilmesi gibi alanlarda toplanmıştır.
3. İl genel meclisinin aldığı kararlar görüş bildirir nitelikte olacak yürütücü olmayacaktır. Kararların yürütücü nitelikte olabilmesi için merkezi yönetimin onayının alınması gerekmektedir. Yürütme yetkisi yalnızca merkezi yönetime aittir.

Bu nizamnamenin dört yıl uygulanmasından sonra 1870 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yeni tüzükle il özel idaresi ile ilgili düzenlemeler korunmakla beraber, meclisin görevlerine; hastane, ıslahhane yapımı, kamu yararına sözleşme giderlerini görüşmek ve eğitimi yaygınlaştırmak gibi eklemeler yapılmıştır. Meclisin toplantı zamanı, görüşme ve

karar sayıları da bu nizamname de belirtilmiştir. Ayrıca daire müdürlerinin de bilgilerine başvurulmak üzere toplantılarda hazır bulunmaları öngörülmüştür.

Her iki tüzükte de il özel idarelerinin tüzel kişiliği, kendi mali kaynakları ve bütçeleri bulunmamaktadır. Bu nedenle il özel idarelerin bu tüzüklerle tam bir yerel yönetim kuruluşu niteliği kazandığını söylemek mümkün değildir.

Daha gelişmiş bir yerel yönetim anlayışını 1876 Birinci Meşrutiyet Anayasasında görmekteyiz. Buna göre il genel meclisi yılda bir kez il merkezinde toplanacak, üye seçimlerinin ve il genel meclisinin görevleri özel bir kanunla tespit edilecektir. Ancak II. Abdülhamit'in millet meclisini dağıtmasıyla bu kanun çıkarılamamıştır.

1913 yılına kadar çeşitli siyasi ve idari meseleler nedeniyle bir gelişme olmamış, 13 Mart 1913 tarihinde "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati" adıyla geçici kanun çıkarılmıştır.[81] Bu kanunla tarım ve hayvancılık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim, ekonomi-ticaret ve bayındırlık alanlarında il özel idarelerine geniş yetkiler verilmiştir.[82]

1924 yılında yürürlüğe giren 491 sayılı yeni Anayasa (Teşkilat-ı Esasiye) Kanunu, illerin şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe sahip olduklarını ve yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayırımı (tefrik-i vezaif) esaslarına göre yönetileceğini belirtmiştir. Bununla birlikte, 1921 Anayasası'ndan farklı olarak, illerin kuruluş düzenini belirtmemiş, dolayısıyla il özel idareleri "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati"nde bulunan hükümlere göre varlıklarını devam ettirmişlerdir.[83]

Bu geçici kanun iki bölümden oluşmakta, birinci bölümde 1–74. maddeler illerin genel idaresini düzenlemektedir. Bu bölüm 1929 yılında 1426 sayılı Vilayet İdareleri Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. İkinci kısım ise 75. maddeden sonrası olup il özel idarelerini düzenlemektedir. [84] İl özel idarelerine bu düzenleme ile tüzel kişilik kazandırılmış ve kendine ait gelir kaynakları ayrılmıştır.[85] Bu kısım zaman içinde değişikliklere uğramış ve günümüze kadar gelmiştir. Bu hükümlere göre il özel idaresi, geliri, bütçesi ve mülk sahibi olabilen tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurum niteliği kazanmıştır.

---

[81] Dedeoğlu, **a.y.**, s. 50.
[82] Cemalettin İpek, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve İşlevleri", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 2, No:12, Ocak 1998, s. 27.
[83] Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **a.g.e**, s. 9.
[84] Dedeoğlu, **a.g.e.**, s. 51.
[85] Semih Eryıldız, **Ekolojik Yerel Yönetim**, yy., Kayapınar Belediyesi Yayını, ty., s. 46.

1921 Anayasası, geniş yetkilerle il özel idarelerinin kurulmasını öngörmüşse de uygulama imkânı bulamamıştır. 1924 Anayasası ise il özel idarelerinin tüzel bir kişiliğe sahip yerinden yönetim idaresi olduklarını kabul etmiştir.

Geçen zaman içerisinde il özel idaresiyle ilgili 1948, 1953 yıllarında ve 1961 Anayasası gereğince ve daha sonra 1972 yılında tasarılarla ele alınmışsa da TBMM'ye intikal ettirilememiştir. İl özel idareleri 1982 Anayasasında kesin ifadesini bularak 1985 yerel yönetimler seçimleri ile etkinliğini kazanmış, 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Böylece il özel idarelerinin genel yapı ve fonksiyonları bu kanunla korunmuştur.[86]

Mevcut hali ile birçok görevi kapsayan kanun, eklenen yeni görevler ile il özel idarelerine Devletin savunma, asayiş ve dışişleri hariç tüm görev ve fonksiyonlarını yüklemiştir.[87] Böylelikle il özel idareleri yüklendikleri görev ve fonksiyonlar gereği yerel yönetim kuruluşu olarak önemli bir yere gelmiştir.

D. Yerel Yönetim Kuruluşları ve Yapıları

Ülkemizdeki belediye ve il özel idaresinin kısa tarihçesini anlattıktan sonra günümüzde bunların mevcut yapılarına değineceğiz.

Bu kısımda büyükşehir ve il belediyeleri ile il özel idarelerinin görev ve yetkileri, karar organları, teşkilat yapıları, gelir ve gider durumları gibi yapısal niteliklerine yer verilecektir.

1. Büyükşehir Belediyeleri

Nüfus büyüklüklerine bakılarak, ilk kez 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir ile kurulan büyükşehir belediyeleri yasal düzenlemeler ile belediyeler içinde ayrı bir statüye kavuşmuşlardır.

Bu kısımda büyükşehir belediyelerinin kuruluş yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları ile gelir ve giderleri hakkında bilgi verilecektir.

---

[86] Dedeoğlu, **a.y.**, s. 52.
[87] Öztürk, **a.g.e.**, s. 65.

a. Büyükşehir Belediyesinin Tanımı, Kuruluşu ve Sınırları

5216 sayılı yasanın 3. maddesinde büyükşehir belediyeleri "en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"[88] olarak tanımlanır.

İlk kademe belediyeleri ise ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeler olarak tanımlanmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin kuruluşu Anayasa'nın 127. maddesinde tanımlanmıştır. Bu maddeye göre büyük yerleşim merkezlerinin özel yönetim biçimleriyle yönetilebileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin artan nüfus, kentleşme, göç vb. etkilerle büyüyen yerleşim alanlarının yönetimi için oluşturulduğu söylenebilir.

5216 sayılı kanunun 4. maddesinde "büyük yerleşim merkezi" kıstası tanımlanarak, belediye sınırlarının 10 km.lik alanı içindeki yerleşim birimlerinin en son nüfus sayımına göre toplam nüfusun 750.000 olması şartı getirilmiştir. Bu kıstasa ilave olarak, il belediyelerinin fiziki yerleşim durumları ile ekonomik gelişmişlik düzeylerinde dikkate alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürüleceği açıkça belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyelerin sınırları, kendi adını aldıkları büyükşehir belediye sınırları olarak tanımlanmaktadır. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin sınırlarının büyükşehir belediye sınırlarının içinde kalan kısım olduğu ve dışına çıkamayacağı belirtilmiştir.[89] Böylelikle büyükşehir belediyeleri, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınırlarını kapsamakta, içine almaktadır.

---

[88] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
[89] Fethi Aytaç, **Gerekçeli-Açıklamalı Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, Ankara, Seçkin, 2005, s. 204-206.

b. Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı kanunun 7, 8, 9, 10 ve 11. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde belirtilen görevler şöyle özetlenebilir:

a. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,
b. Kentin çeşitli ölçeklerde nazım imar planını yapmak, gerekli imar planı değişikliklerini yapmak ve denetim altına almak,
c. Her türlü ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini yerine getirmek. Meydan, bulvar, cadde vb. ana yolları yapmak, isim vermek ve numaralandırmak.
d. Coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak,
e. Çevre ve su kirliliğini önlemek, katı ve sıvı yakıtları denetim altına almak. Katı atıklar ile sanayi ve tıbbi atıkları bertaraf etmek,
f. Gıda ile ilgili olan işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemek,
g. Zabıta hizmetlerini yerine getirmek,
h. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak ve işletmek,
i. Sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence vb. yerleri yapmak, işletmek veya işlettirmek,
j. Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına bu hizmetlerle ilgili destek sağlamak,
k. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun korunmasını sağlamak, bakım ve onarım yapmak, restorasyon yapmak,
l. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak veya kurdurmak, işletmek,
m. Mezarlık ve defin hizmetlerini yerine getirmek,
n. Sağlık, sosyal ve kültürel alanda tesisler kurmak, işletmek,
o. Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, işletmek,[90]

[90] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

Görüldüğü gibi büyükşehir belediyelerine çok çeşitli görevler verilmiştir. Bununla birlikte bu görevlerden büyükşehir belediyelerince uygun görülenlerin meclis kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredilebileceği veya birlikte yürütülebileceği 7. maddede belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki altyapı hizmetleri ile ilgili koordinasyon 8. maddede "altyapı hizmetleri" başlığı ile yer almaktadır. Bu maddede altyapı hizmetlerinin koordineli olarak yürütülebilmesi için yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluş temsilcilerinin yer alacağı alt yapı koordinasyon merkezinin kurulması öngörülmektedir. Büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişi altyapı koordinasyon merkezine başkanlık eder. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları üye olarak katılırlar.

Koordinasyon merkezinin aldığı kararlar tüm kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcılık taşımaktadır.[91]

Ulaşım hizmetleri konusunda da altyapı hizmetlerinde olduğu gibi ortak hareket etmek ve dayanışma sağlamak amacıyla ulaşım koordinasyon merkezi kurulacağı 9. madde ile düzenlenmiştir. Ulaşım koordinasyon merkezinin yapısı, çalışma usulü, altyapı koordinasyon merkezi ile benzerlik taşımaktadır.

Büyükşehir belediyelerine 11. madde ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir. Bu madde ile büyükşehir belediyelerince istenecek her türlü bilgi ve belge on beş gün içinde ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından verilmelidir. Denetim konusunda büyükşehir belediyeleri kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversitelerden ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanabilmektedir. Büyükşehir belediyeleri imar konusundaki aykırılıkları gidermeye yetkili kılınmıştır.[92]

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarına bakıldığında fonksiyonel görevlerin yanında, altyapı ve ulaşım konularında koordinasyon ile imar alanında ilçe ve ilk kademe belediyelerini denetleyici rolü görülmektedir.

---

[91] Aytaç, **a.g.e.**, s. 236-238.
[92] **a.e.**, s. 248-249.

c. Büyükşehir Belediyelerinin Organları

Büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. Sırasıyla bu organlar açıklanacaktır.

(1) Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin başkanıdır ve ilçe, ilk kademe başkanları ise meclisin doğal üyesidirler.

Meclis, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde olağan toplantı yerinde toplanır. Kanunda, kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı olarak kabul edilmiştir.

Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresinin yirmi, diğer toplantıların süresinin ise en çok beş gün olarak belirlenmiştir. Eğer toplantılar olağan yer dışında yapılmasını gerektiren bir durum varsa üyelere önceden bilgi vermek şartıyla meclis başkanının belediye hudutları içinde belirlediği yerde toplantı yapılır. Toplantı yeri ve zamanı her zaman yapılan usullerle halka duyurulur.[93]

Meclisin karar alma, kararın kesinleşmesi vb. çalışma şekline dikkat edildiğinde İl Özel İdaresi organı olan il genel meclisinin çalışma şekliyle benzerlik taşıdığı görülmektedir.

(2) Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümenine, belediye başkanı, başkanlık eder. Encümen, meclis üyelerinin kendi arasından her yıl ilk olağan toplantısında gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirlerinden seçeceği beş üyeden oluşur.

Encümen toplantılarına belediye başkanının katılamadığı toplantılarda başkanlık görevi genel sekretere verilmiştir.

---

[93] **a.e.**, s. 249-254.

Encümen başkan ve seçilmiş üyelerine, 12.000 gösterge rakamının Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümen memur üyelerine ise bu miktarın yarısı ödenmektedir.[94] Böylelikle encümen üyelerine bu görevlerinden dolayı ödeme yapılmaktadır.

(3) Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, kanunda büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından seçimle doğrudan seçilir. Başkan olmadığı zaman başkan vekili başkanın yerine vekâlet eder

Kanunda başkan vekilinin ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarından seçilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Bu şekilde büyükşehir belediye başkanlığı ile ilçe veya ilk kademe belediye başkanlığının bir şahsın üzerinde birleşmesinin önüne geçilmektedir.

Büyükşehir belediye başkanı ile ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevleri süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamazlar.

Kanunun 18. maddesinde sayılan belediye başkanının görev ve yetkileri aşağıdaki başlıklarla özetlenebilir:

a. Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluk alanı ile ilgili görevler,
b. Belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek,
c. Büyükşehir belediyesine bağlı kuruluşlar ile işletmelerin yönetimi ile ilgili görevler,
d. Büyükşehir belediyesinin temsil edilmesi ile ilgili görevler,
e. Büyükşehir belediyesinin gelir ve giderleri ile ilgili görevler,
f. Belediye personelinin atanması, belediye ve bağlı kuruluşların denetimi ile ilgili görevler,
g. Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görevler.

---

[94] **a.e.**, s. 262-263.

Başkan gerekirse görev ve yetkilerinin bir veya birkaçını ilçe ve ilk kademe belediye başkanına devredebilir.[95]

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerine bakıldığında, görev ve yetkilerinin genişliği ile paralel sorumluluklarının büyük olduğu görülmektedir.

d. Büyükşehir Belediyesi Teşkilatı

Kanunun 21. maddesinde büyükşehir belediyesi teşkilat, norm kadro esaslarına uygun olarak, genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisinin kararı ile olmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Belediyeye ait hizmetlerin yerine getirilmesinde başkan adına genel sekreter ve yardımcıları sorumludur. Genel sekreter yardımcıları büyükşehir belediyelerinin nüfus sayımı sonuçlarına göre belirlenir. Buna göre nüfusu üç milyon üzerinde olanlar için en fazla beş, diğerleri için en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabileceği kararlaştırılmıştır.

Büyükşehir belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda meclisin bilgisine sunulur. Genel sekreterin atanması belediye başkanın teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından olur.[96]

Büyükşehir belediyeleri, nüfus, coğrafi yapı, turizm yeri olma ve sosyo-ekonomik durumuna göre teşkilat yapıları farklılık göstermektedir.

2. Belediyeler

Bu kısımda belediyelerin kuruluş yapıları, görev, yetki ve sorumlulukları, organları, gelir ve giderleri ile ilgili bilgilere yer verilecektir.

---

[95] **a.e.**, s. 263-265.
[96] **a.e.**, s. 270-272.

a. Belediyenin Tanımı ve Kuruluşu

2005 yılında kanunlaşan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde belediye "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçimler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, belde "belediye bulunan yerleşim yeri", mahalle ise "belediye sınırları içinde ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim" olarak ifade edilmiştir.[97]

Belediyenin kuruluşu Kanunun 4. maddesinde düzenlenmiş ve nüfusu 5.000 ve üzerindeki yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceğini, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasını zorunlu tutmuştur.

Köylerin birleşerek yerleşim alanlarının, bir başka belediyenin yerleşim alanına 5 km. mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması şartıyla belediye kurulması talebinde bulunabilirler. Ancak kendileri talep etmeden de valinin gerek görmesi halinde de mahalli seçim kurulları aracılığıyla seçim yapılır. Seçim sonucu İçişleri Bakanlığı'na gönderildikten sonra Danıştay'ın da görüşü alınarak ortak kararname ile o yerde belediye kurulabilmektedir.

Yerleşim yerinin genişlemesi ve nüfusunun 5.000 ve üzerine çıkması nedeniyle İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine ortak kararname ile belediye kurulabilir.[98]

Belediyeler nüfuslarına göre belde, ilk kademe, ilçe ve il belediyeleri olmak üzere çeşitlilik göstermektedir.

b. Belediyenin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Belediyelerin görev, yeki ve sorumlulukları 5393 sayılı kanunun 14. maddesinde sayılmış ve yerel ortak nitelik taşıması şartı getirilmiştir.

14. maddede sayılan bentlere ek olarak, yerel ve ortak nitelik taşıyan diğer görev ve hizmetlerinde belediyeler tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde hizmetin aciliyeti ile belediyenin mali durumu ölçüt olarak

---

[97] 5393 sayılı Belediye Kanunu.
[98] Aytaç, **a.g.e.**, s. 42-44.

belirlenmiştir. Bununla birlikte hizmetlerin sunulmasında özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli vatandaşların durumuna uygun yöntemlerin belirleneceği ifade edilmektedir.

Belediyenin görevleri 15. maddede daha detaylı bir şekilde ifade edilerek yetki ve imtiyazları açık bir şekilde belirtilmektedir.

c. Belediyenin Organları

Belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Bu kısımda bu organlarla ilgili bilgilere yer verilecektir.

(1) Belediye Meclisi

Belediye meclisinin çalışma şekli il özel idaresi ile büyükşehir belediye meclisinin çalışma şekli ile benzerdir.[99]

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve görevleri Kanunun 18. maddesinde yer almaktadır.

(2) Belediye Encümeni

Belediye başkanının başkanlığında belediye encümeni toplanır. İl belediyelerinde ve nüfusu 10.000'nin üzerindeki belediyelerde, meclis üyelerinin arasından her yıl gizli oyla üç üye ve mali hizmetler birim amiri ile belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur.

Bunun dışında kalan belediyelerde ise meclis üyelerinden iki üye, yine mali hizmetler birim amiri ile belediye başkanının birim amirleri arasından bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Belediye başkanının toplantılara katılamadığı durumlarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Ayrıca encümen toplantılarına gündem konularıyla ilgili birim amirleri, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere belediye başkanı tarafından çağrılabilir. [100]

Encümenin görev ve yetkileri kanunun 34. maddesinde düzenlenmektedir.

---

[99] Bkz.: İl Genel Meclisi
[100] Aytaç, **a.g.e.**, s. 104.

(3) Belediye Başkanı

Belediye başkanı belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Belediye başkanları kanunda açıkça belirtildiği gibi görevleri süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamazlar ve spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetimde bulunamazlar.

Belediye başkanının görev ve yetkileri kanunun 38. maddesinde belirtilmektedir, özetle aşağıdaki başlıklarda toplanabilir:

a. Belediyenin stratejik planına uygun olarak yönetimi ile ilgili görevler,
b. Belediyenin temsil edilmesi,
c. Meclis ve encümen başkanlığı ile ilgili görevler,
d. Belediye bütçesi, gelir ve giderleri ile taşınır ve taşınmaz malların idaresi ile ilgili görevler,
e. Belediye personelinin atanması,
f. Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin denetimi.[101]

Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebepten ötürü görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre için belediye meclis üyelerinden birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir ve kendisine görev süresince, başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden ödenek verilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında yapılması zorunlu kılınan stratejik plan ve performans programı 41. madde de belirtilmektedir. Buna göre belediye başkanı yerel seçimlerden sonra altı ay içinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılı başından önce de yıllık performans programını hazırlayıp meclise sunmakla yükümlüdür.

Stratejik plan meclis tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girmekte ve performans programı ile birlikte bütçenin oluşturulmasına esas teşkil etmektedir.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda belediye meclisi yeni belediye başkanını veya başkan vekilini seçer. Ancak yeni başkan veya başkan vekili seçilemediği durumlarda ise seçim yapılıncaya kadar büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirme

[101] 5393 sayılı Belediye Kanunu.

yapılır. Görevlendirilecek kişide belediye başkanı seçilme yeterliliği gerektiği hükme bağlanmıştır.[102] Bu durumda görevlendirilen kişi bir sonraki yerel yönetim seçimlerine kadar başkanlık görevini yerine getirir.

d. Belediye Teşkilatı ve Personeli

Belediye teşkilat yapısının belirlenmesi büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinde olduğu gibi norm kadro esaslarına göre olur. Belediye teşkilatı yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Ancak beldenin nüfus, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile norm kadro sistemine uygun olarak birimler eklenebilir. Bunlar sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimlerdir.

Belediyelerdeki personel istihdamı ile ilgili hükümler Kanunun 49. maddesinde bulunmaktadır. Bu maddeye göre belediyelerde sayılan niteliklerde personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Yine sayılan unvanlarda kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Belediye başkanı zorunlu gördüğü taktirde, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalmadan;

Nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde	1
Nüfusu 50.001'den 200.000'e kadar olan belediyelerde	2
Nüfusu 200.001'den 500.000'e kadar olan belediyelerde	3
Nüfusu 500.000'den fazla olan belediyelerde	4

meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.

Diğer bir önemli husus ise belediyenin yıllık personel giderlerinin belediye gelirleri içindeki ulaşabileceği sınır değerdir. 49. maddenin 8. fıkrasında yıllık personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşmayacağı belirtilmektedir. Ancak nüfusu 10.000'nin

[102] Aytaç, **a.g.e.**, s. 119.

altındaki beldeler için bu oran %40 olarak belirlenmiştir.[103] Bu oranla personel istihdamına sınırlama getirilerek, belediyelerde aşırı personel istihdamının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

3. İl Özel İdareleri

Osmanlı İmparatorluğu ile birlikte Cumhuriyet dönemi ve sonrasında şekillenen il özel idareleri, 1987 yılında Umumiye-i Vilayet Kanunu'nda yapılan değişikliklerle 3360 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetim reformu ile birlikte 3360 sayılı yasada değişiklikler yapılarak 22.2.2005 tarih ve 5302 sayıyla yeni İl Özel İdaresi Kanunu yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.[104]

5302 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre; il özel idaresi: il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini, İl özel idaresinin organları ise İl genel meclisini, il encümenini ve valiyi İfade etmektedir.

a. İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkileri

İl Özel İdaresi Kanunun dışında birçok kanun da il özel idarelerine görevler yüklemektedir. Burada ağırlıklı olarak 5302 sayılı kanunun hükümlerine yer verilecek, diğer kanunların verdiği görevlere de konu içinde değinilecektir.

5302 sayılı kanunun 6. maddesine göre;

"Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir.

İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır."[105]

---

[103] Aytaç, **a.g.e.**, s. 123-124.
[104] Hasan Hüseyin Can, **İl Özel İdaresi Yönetimi**, Ed. Ayşegül Sabuktay, Ankara, TODAİE Yayını, 2007, s. 16.

5302 sayılı kanunun 6. maddesi hizmetlerin bütünlük içinde yürütülmesi şartıyla il özel idaresinin görevlerini il sınırlarına göre iki kısma ayırmıştır. Buna göre il özel idaresinin il sınırları içindeki görevleri şöyledir:

6. maddenin (a) fıkrasına göre; "sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, yapmakla"[106] görevli ve yetkilidir.

(1)İlköğretime İlişkin Görevler

İl Özel İdaresinin görevlerinden biri de 6. maddenin (a) fıkrası ve 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 63. maddesine göre okullar için arsa temin edilmesidir.

Yine kanunun 65. maddesine göre, okul binaları ile tesislerin daimi bakım ve onarım giderleri, il özel idare bütçesinden karşılanır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde 222 sayılı kanunun 76. maddesinin amir hükmü gereğince, kanun hükümleri gereğince sağlanacak gelirler hariç yıllık gelirlerinin en az %20'si oranında ödenek konulmalıdır.[107] İlköğretime ilişkin görevler için yapılacak harcamalar bu ödenekten karşılanır.

(2)İl Özel İdarelerinin Belediye Sınırları Dışındaki Görevleri

İl özel idareleri, belediye sınırları dışında imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin görevleri yapmakla yükümlüdür.

Özel idarelerin görevleri yerel ve müşterek nitelikte olmak şartıyla hem il sınırları içindeki hem de il sınırları dışındaki görevleri ayrı ayrı belirtilerek belediye

---

[105] 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
[106] **a.e.**
[107] Can, **a.g.e.**, s. 18.

idareleriyle görev ayrımı sağlanmıştır.[108] Böyle bir ayrım belediyeler ile il özel idareleri arasındaki görev ve yetki karışıklığına izin vermemiştir.

(3) İmar Görevleri

5302 sayılı kanunun 6. maddesinin (b) fıkrası gereğince, 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili mevzuatı temel alınarak mücavir alanlarda[109] belediyeler, mücavir alan dışında kalan yerlerde ise il özel idareleri; imar planlarının yapılması, yaptırılması ve onaylanmasından sorumlu bulunmaktadırlar.[110] Burada belediyeler arasındaki görev ayırımı konusunda mücavir alan temel ölçüt olarak alınmıştır.

(4) Merkezi İdare Kurumlarına İlişkin Görevler

İl özel idareleri, belediye sınırları dışında kırsal alanın kalkınmasında görev ifa eden bir yerel yönetim birimi olarak görülürse de merkezi yönetimin taşra/illerde yürüteceği birçok görevi ve yatırımı da gerçekleştirmede görev yapar.

6. maddede belirtilen görevlerden merkezi yönetim tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, il özel idarelerince gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o il özel idaresi bütçesine aktarılır. Bu yatırımların % 25'ne kadar olan kısım için il özel idaresi kendi bütçesinden karşılayabilir.

Merkezi yönetim, ayrıca, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, projelendirerek gerekli kaynakları ilgili il özel idaresine aktarmak suretiyle koordineli olarak yürütebilir.[111]

İl özel idareleri bu görevleri gereği merkezi yönetime bağlı kuruluşlar ile mali birliktelik, koordine ve işbirliği içerisinde olmalıdırlar.

---

[108] **a.e.**
[109] Mücavir alan: imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altına verilmiş alanlar.
[110] **a.e.**
[111] **a.g.e.**, s. 19.

b. İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve Vali'den oluşur. Bu kısımda bu üç organın yapısı, görev ve yetkileri ile ilgili bilgilere yer verilecektir.

(1)İl Genel Meclisi

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinde il genel meclisi şöyle tanımlanır: "il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur." [112]

İl genel meclisi bu tanıma göre bir karar organıdır ve icra ile ilgili bir görev yüklenmemiştir. İl genel meclisi üyelerinin seçilmesi ilgili kanunla, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile olur.

2972 sayılı kanunun 2. maddesine göre, yerel yönetim seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi uygulanır.

İl genel meclisi üye sayıları, 2972 sayılı kanunun 5. maddesinin (a) bendine göre son genel nüfus sayımı sonuçları temel alınarak;

Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde	2
Nüfusu 25.001'den 50.000'e kadar olan ilçelerde	3
Nüfusu 50.001'den 75.000'e kadar olan ilçelerde	4
Nüfusu 75.001'den 100.000'e kadar olan ilçelerde	5

asil üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır.

Nüfusu 100.000'den yukarı olan ilçelerde fazla olan her 100.000 nüfus için bir asil, bir yedek üye ilave edilir. Nüfusun 100.000'e bölünmesi hesabında artık sayı 50.000'den az olursa hesaba katılmaz, 50.000 ve üstü olursa artık sayıya da bir asil, bir yedek üyelik ilave edilir.

Belediye başkanlığı, il genel ve belediye meclis üyeliğine, 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçilebilir. Ancak 2972 sayılı kanunun 9. maddesi hükmüne

[112] 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

göre, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde geçen sakıncaları taşımamak gerekir.[113]

İl Genel Meclisi'nin görevleri İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinde düzenlenmiştir.

(2)İl Encümeni

İl encümeni vali başkanlığında toplanır, valinin katılmadığı durumlarda genel sekreter başkanlık eder. İl encümeni, il genel meclisi üyelerinin her yıl kendi aralarında gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere her yıl birim amirleri arasından valinin seçeceği beş üyeden oluşur.

Gündemdeki konularla ilgili olarak, görüşleri alınmak üzere ilgili birim amirleri oy hakları olmaksızın vali tarafından çağrılabilir. Encümen toplantılarına katılan birim amirleri sadece bilgi vermek veya görüşleri alınmak üzere çağrılırlar, encümen kararları üzerinde imza yetkileri ve sorumlulukları bulunmamaktadır.[114]

İl encümeninin görev ve yetkileri İl Özel İdaresi Kanunu'nun 26. maddesinde düzenlenmiştir.

(3)Vali

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre vali, il özel idaresinin organlarından birisidir. Kanun'a göre il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan valinin birçok yetki ve görevi vardır.

c. İl Özel İdaresi Teşkilatı

İl özel idare birimleri, genel sekreterlik, mal işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işlerinden oluşur. Kanun sadece bu birimlerin kurulmasını öngörmemiş ilin nüfus, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellileri ile gelişme potansiyelinin dikkate alınarak, başka birimlerin kurulmasına izin vermiştir.

---

[113] Hayrettin Güngör, **İl Özel İdaresi Yönetimi**, Ed. Ayşegül Sabuktay, Ankara, TODAİE Yayını, 2007, s. 27-28.
[114] 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

Diğer birimlerin norm kadro sistemine göre kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclis kararı ile olmaktadır. Kurulacak birimlerin düzeyi büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük olarak, diğer illerde ise müdürlük şeklinde belirlenmiştir.

İl özel idarelerinin yönetimini vali adına genel sekreter yapar. Genel sekreter bu görevleri yaparken valinin adına ve onun emirlerini, il özel idaresinin amaç ve politikalarını, stratejik plan ve yıllık çalışma programını dikkate alır. Genel sekreter bu görevleri yürütürken valiye karşı sorumludur.

Genel sekreter yardımcılarının sayısı ise nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerden fazla iki, nüfusu daha fazla olan iller için ise en fazla dört olarak belirlenebilir.

İlçelerdeki il özel idare işlerini yürütmek amacıyla ilçelerde, kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı kurulabilmektedir.

İl özel idaresi personelinin atanması vali tarafından olur. Personelin atanmasında meclisin ve encümenin yetkisi bulunmaz. Vali yaptığı atamalar konusunda ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunar.[115]

İl özel idaresi teşkilat yapısı ilçe, il ve büyükşehir belediyelerine göre farklılık göstermektedir.

[115] Güngör, **a.g.e.**, s. 73-75.

İKİNCİ BÖLÜM
YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ

Dünyadaki sürekli ve hızlı gelişme, daha önce yapılmış düzenlemelerin ve yasaların günün ihtiyaçlarına cevap vermesini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle yasal mevzuatın beklenen ihtiyaçlara cevap verecek şekilde düzenlenmeleri gerekmektedir.

Günümüzde demokratikleşmenin etkisiyle, sorunların tartışılarak çözüm arayışlarının bulunmaya çalışılmasıyla, demokrasi, iyi yönetim ve yerinden yönetim arasında sıkı bir ilişkinin olduğu görülmüştür.[1]

Yerel yönetim sistemimizin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenlerin üç temel alanda yoğunlaştığı söylenebilir. Bunlar; yerel yönetim kurumunun yeterince demokratik olmaması, yerel yönetim kuruluşlarının yeterince güçlü olmaması, yönetsel ve örgütsel sorunların var olması[2].

Bu bölümde yerel yönetimlerin sorunların temelinde, yeniden yapılanma sürecini etkileyen faktörler, bu alanda yapılmış çalışmalar ve bu süreçle yerine getirilen düzenlemeler ele alınacaktır.

A. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Alanında Yaşanan Global Gelişmeler

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler arasında merkezi ve yerel yönetim alanında yaşanan global gelişmeler oluşturmaktadır. Bu kısımda yaşanan global gelişmelerden en önemlileri olan küreselleşme, yerelleşme, özerklik, demokratikleşme ve yeni kamu yönetimi vizyonu kavramları üzerinde durulacaktır.

---

[1] Nuri Tortop, "Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: X, No:2, Nisan 2001, s. 5.

[2] Selçuk Yalçındağ, "Türk Yerel yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi**, C:XXIV, No:3, Eylül 1991, s. 126.

1. Küreselleşme

20. yüzyılın sonuna doğru tüm dünyada yaşanan ve devam eden hızlı değişim, demokratikleşme ve insan hakları konularındaki gelişmeler, çevre sorunlarına uluslararası düzeyde çözüm arayışları küreselleşme sürecini başlatmıştır. Bununla birlikte ulaşım ve iletişimdeki gelişmeler, bilginin hızla yayılması, merkezi yönetim yapılarından yerel yönetim yapılarına doğru bir değişimi beraberinde getirmiştir.[3]

Küreselleşme kavramı ile salt geometrik bir anlam değil, yeryüzündeki farklı yörelerin, halkların, kültürlerin, ideolojilerin ve ekonomik sistemlerin birbirlerine yakınlaşması, bir bütünleşme sürecine girmiş olmaları anlatılmak istenir.[4] Bir başka ifadeyle dünyanın "tek bir mekan" olarak algılanması yönündeki bilinç artışı veya "yerelin evrenselleşmesi, evrenin yerelleşmesi" olarakta ifade edilebilir.[5]

Günümüzde ekonomik, sosyal ve siyasi sorunların çoğu da küreselleşmiş bulunmaktadır. Bu sorunların başında, insan hakları, çevre, uyuşturucu kullanımı ve ticareti, AIDS, terör, güvenlik ve nüfus hareketleri gelmektedir. Yöresel ve ulusal sorun gibi görünen bu sorunların büyük bir kısmı, artık uluslararası toplum ve kuruluşlardan bağımsız düşünülemez duruma gelmiştir. Bu sorunların çözümü devletlerarası işbirliğini, örgütlenmelerini ve karşılıklı bağımlılığı ortaya çıkarmıştır. Küresel düzeyde barış ve güvenliğin sağlanması ise bölgesel düzeyde barışın kurulması ve korunması ile mümkün hale gelmiştir.[6]

Küreselleşme, öyle bir süreçtir ki dünyanın bir bölgesinde alınan kararlar, meydana gelen olaylar ve etkinlikler başka bir bölgede yaşayan toplumlar ve bireyler açısından önemli sonuçlar doğurabilmektedir.[7]

Küreselleşme ile yerelleşmenin iç içe geçmiş kavramlar olduğu söylenebilir. Hatta, kamu yönetiminin küreselleşmesinin anlamı "küresel düşünmek ve yerel

---

[3] **Yerel Yönetim Yapıları**, 2 bs., İstanbul, IULA-EMME, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994, s. 1.
[4] Ruşen Keleş, "**Uluslar arası Yerel Yönetimler Semineri"**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Yayını, 1994, s. 23.
[5] Abdulkadir Mahmutoğlu, "Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi", **Türk İdare Dergisi**, No: 447, Haziran 2005, s. 14.
[6] Bilal Eryılmaz, "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:IV, No:2, Mart 1995, s. 89-90.
[7] John H. Dunning, "The Advent of Alliance Capitalizm", **The New Globalizm and Developing Countries**, United Nations University Press, New York, 1997, s. 12.

hareket etmek" (thinking globally and acting locally) olarak özetlenmektedir.[8] Yerel bir sorun yerinde çözülemiyorsa, küresel olma niteliğine sahip olabileceği unutulmamalıdır. Yerel düzeyde ortaya çıkan bir kriz, genelleşerek uluslararası bir soruna dönüşebileceği gibi uluslararası veya bölgesel düzeyde ortaya çıkan krizlerde yerel yönetimleri etkilemesi kaçınılmaz bir durumdur.[9]

Küreselleşme sürecinde ülkelerarası ilişkileri düzenleyen bölgesel ve küresel kurumların etki alanları ve güçleri artmıştır. Küresel kurumların (Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü v.b.) görev alanları giderek genişlemiş, ülkelerin makro-ekonomik politikaları, uluslararası anlaşmazlıkların çözümü, insan hakları konusundaki standartların sağlanması konularında etkileri artmıştır. Bölgesel kurumlar veya birlikler (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Birliği, Pasifik Asya Ekonomik Birliği, Güney Doğu Asya Milletleri Birliği, Avrupa Birliği v.s.) daha etkili biçimde hareket etmeye, üyesi bulunan ülkelere daha geniş ve önemli yükümlülükler getirmeye başlamışlardır.

Dünya genelindeki liberalizasyon politikaları ile ulusal sınırların etkisi giderek kaybolmakta, tüm uluslar küreselleşmeden etkilenmektedirler. Hükümetler uluslararası şirketlerden, küresel borsalardan, hızlı bilgi akışından, nükleer tartışmalardan, küresel kitle iletişim araçlarından, belli başlı para birimlerinin kullanılmasından kendilerini uzak tutamaz hale gelmişlerdir. Kürselleşme, aynı zamanda ulusların egemenliğinin temel taşları olan bazı kültürel ve psikolojik değerlerin aşınmasına neden olmaktadır.[10]

Bu gelişmelerin sonucunda, iki binli yıllara doğru sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle birlikte merkezi yönetimden güçlü yerel yönetime, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru gelişmeler görülmektedir. Bu gelişmelerle birlikte merkeziyetçi ilkelere ters yeni yönetim teknikleri, yeni felsefeler (kriz yönetimi, insan kaynakları yönetimi, zaman yönetimi, verimlilik denetimi ve performans ölçülmesi, karar verme, stres yönetimi, amaçlara göre yönetim, proje yönetimi, toplam kalite yönetimi, değişim mühendisliği vb.) oluşmaktadır.[11]

---

[8] Ali Farazmand, "Globalization and Public Administration", **Public Administration Review**, Nov./Dec. 1999, s. 517.
[9] Bilal Eryılmaz, **a.y.**, s. 89-90.
[10] **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, 2001, s. 8-9.
[11] Mustafa Ökmen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", **Mahalli İdareler**, No:44, Kasım 1997, s. 23.

Küreselleşme ile birlikte yerelleşme ve özelleştirmenin küresel sermayenin araçları olduğunu savunan görüşler de ileri sürülmektedir.

Küreselleşmenin yerelleşme ile birlikte diğer bir boyutu ise özelleştirmedir. Başka bir deyişle yerelleşme ile özelleştirme, küreselleşme sürecinin gereklerini yerine getirmektedir.[12] Özelleştirme bireyin girişimciliğini engelleyen devletin sınırlandırılması, yerelleşme ise bireyin kendi kendini yönetmesi olarak anlam bulmaktadır. Yerel yönetimler, küreselleşme ile birlikte özelleştirmeden önemli ölçüde etkilenmektedirler.[13]

Küreselleşmeye yön veren düşünce, serbest piyasa ekonomisi veya kapitalizmidir. Küreselleşme ile serbest piyasa kapitalizmi kendi kuralları ile hemen her ülkeye yayılacaktır. Bu kurallar dışa açılma, devlet denetimini azaltma ve özelleştirme unsurları etrafında şekillenmektedir.[14] Küreselleşme ile birlikte sermaye de küresel bir boyut kazanmıştır. Özellikle 1980'den sonraki yıllarda az gelişmiş ülkelerde "altyapı politikaları" adıyla, kamu sektörünün ağırlıklı yapısını, özel sektöre çekmek ve bu ekonomilerin uluslararası piyasalara açılması küreselleşme ile yapılmak istenmektedir.[15]

Bunların sonucunda yerel yönetim birimlerinin birer işletme olarak görülmesinin, şirketleşmenin, kentsel hizmetlerin ve projelerin toplumsal fayda yerine "karlılık" ölçütüne göre değerlendirilmesinin yolu açılmaktadır. Böylelikle güçlenen yerel yönetimlerinde sermayeye kaynak aktarımı etkili bir şekilde yerine getirilecektir.[16]

Küreselleşme ile birlikte yerel yönetimlerde bu süreçten uzak kalamamış ve kurumsal politikalarında ve hizmet yerine getirme usullerinde ciddi değişimlere yol açmıştır.

---

[12] Birgül Ayman Güler, "Küreselleşme ve Yerelleşme", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:VI, No:3, Temmuz 1997, s. 62.
[13] Abdulkadir Mahmutoğlu, **a.y.**, s.18.
[14] Thomas Friedman, **Küreselleşmenin Geleceği**, Çev.: Elif Özsayar, Boyner Holding Yayınları, İstanbul, 2000, s. 31.
[15] Birgül Ayman Güler, **a.y.**, s. 62.
[16] **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Ankara, Tüm Bel-Sen Yayını, 2003, s. 149.

2. Yerelleşme ve Özerklik

Dünyada yaşanan ekonomik ve siyasal değişimlerle ortaya çıkan küreselleşmenin ilk basamağını yerellik veya yerelleşme oluşturmaktadır.

Küreselleşmenin başarılı sonuçlar vermesi çelişki gibi görünmesine rağmen, yerelleşme süreci ile birlikte yürümesine bağlıdır. Klasik anlamda yerelleşme, ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden görev, yetki ve kaynak aktarımının yerel yönetimlere doğru yapılmasını ifade eder. Bu anlamda yerelleşme, merkezi yönetime oranla yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir.

Günümüzde ise yerelleşme, merkezi yönetimin planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel fonksiyonlarının taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları ise modern anlamdaki yerelleşme kavramının çeşitli uygulamalarıdır. Yerel yönetimler her ne kadar yerelleşme politikaları ile güçlendirilmekte ise de asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine aktarılması amaçlandığı ileri sürülmektedir.

Modern yerelleştirme kavramı ile birlikte, yerel yönetimlerin hizmet ettikleri kesimin "yurttaş-yerel halk", "hemşehri" tanımından "müşteri" tanımına doğru bir değişim yaşandığı görülmektedir. Bu değişim ilk olarak yerel hizmet alanını kamu hizmeti etiğinden piyasa etiğine kaydırmaktadır. İkinci olarak, yerel halk ile yerel yönetim arasındaki ulusal bir kimlik olan "yurttaşlık" ve yerel bir kimlik olan "hemşehri"likten uzaklaştırmaktadır. Bu bağlılıkların yerine ulusal ve yerel özelliği olmayan nötr bir kavram getirilmektedir. Bunun sonucunda yerel meclislerin yapısını, yerel yönetimlerdeki istihdam şeklini, yerel yönetim maliyesini değiştirerek tüm yerel yönetim sisteminin zamanla değişmesi beklenmektedir.[17]

Neoliberal politikalar ile rekabetçi-yarışmacı yerel yönetim anlayışı ön plana çıkarılmakta, yerel kentsel hizmetlerin kamusal olmaktan çıkarılarak piyasa mekanizmasıyla yürütülmesi istenmektedir. Kamusal hizmetlerin özelleştirilerek piyasa mekanizmasıyla yürütülmesi karşılığında yerel halk, "yararlanan öder" ve "kullanıcı bedeli" uygulamaları ile karşı karşıya kalmaktadır.[18]

---

[17] **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e.**, s. 10-12.

[18] **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, **a.g.e.**, s. 149.

Yerelleşmenin küreselleşmeye karşı bir güvence olarak, yerel halkın özelliklerinin korunmasını öngördüğünü ileri süren görüşlerde vardır. Bu görüşe göre halkların korunması ve yönetime katılmaları sağlanmak istenmekte ve böylelikle yerellik kavramı ön plana çıkarılmıştır.[19] Yerelleşme ile yerel topluluklar küresel tekdüzeliğe karşı daha esnek ve uyarlanabilir seçenekler, diğer bir deyişle "farklılık" sağlamaktadırlar. Farklılığın sağlanması ise yerel kimliklerin tarihsel, kültürel ve fiziksel özelliklerinin korunup yeniden üretilmelerine katkıda bulunmakla gerçekleşebilmektedir.[20]

Dünya Bankası 1999–2000 yılı raporunda küreselleşme ile yerelleşmenin kaçınılmaz olduğunu ve bir ülkenin 21. yüzyılda başarılı olabilmesinin bu iki kavramı içselleştirmesine bağlı olduğunu ileri sürmüştür. Ayrıca ulus devletlerin bir kısım yetkilerini bütünleşen dünya ekonomisi sürecinde küresel düzeye (uluslararası sözleşmeler, bağımsız idari kurullar oluşturarak), diğer bir kısım yetkilerini ise siyasal iktidarın dağıtılması ile yerel düzeye (yerelleşme, subsidiarity vb.) bırakmak zorunda kalacakları belirtilmiştir.[21]

Yerelleşme, özerk yerel yönetim anlayışına yeterli kaynak sağlayarak "pozitif yükümlülüklerin" yerine getirilmesiyle katkıda bulunur. Diğer bir katkısı ise merkezi yönetimlerin, yerel yönetimlerin işlerine karışmasını engellemeyi kapsayan "negatif yükümlülükler" dir. Başka bir ifadeyle özetlemek gerekirse bu ilke, yetkilerin dikey paylaşılarak ulusal düzeyden bölgelere, bölgelerden de yerel yönetimlere ve sokaktaki yurttaşlara aktarılması sürecine işlerlik kazandırılmasını anlatır.[22]

Yetkilerin dikey paylaşılması bir anlamda merkeziyetçi yapıların çözülmesi ile aynı anlama gelmektedir. Merkeziyetçi yapıların çözülmesi, sistemlerin kendi içinde bağımsız kalarak yaşamalarını değil, yerel otoritelerle karşılıklı bağımlılığın artması şeklinde kendini göstermektedir. Bu bağımlılık ülkelerin yönetim sistemlerinde federasyon ve konfederasyonlara varan bir eğilime yol açmıştır. Böylelikle yerel topluluklarla daha az koordinatörle (hiyerarşi), daha fazla koordinasyona gidilerek,

---

[19] Erkan Toprak, **Demokratik ve Etkin bir Devlet için Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Şubat Yayınları, 2005, s. 64.

[20] Selahattin Yıldırım, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi", **Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Sempozyumu,** Van, GAP Belediyeler Birliği Yayını, 1993, s. 23.

[21] Balamir Gündoğdu, "Küreselleşme, Yerelleşme: Denetim", **Yerel Yönetim ve Denetim**, C:VIIII, No:1, Ocak 2004, s. 10.

[22] Ökmen, **a.y.**, s. 24.

yönetilmekten çok yönetmek anlayışı gelişmektedir. Bu anlayışın temel dinamiği ise yerel yönetimlerdir.[23]

Yerelleşme ile birlikte yerel özerklik, bölgesel ve uluslararası kuruluşlar ile ilgili metinlerde sık sık uygulanmaya başlanmış ve ülkelerin yasal metinlerini etkilemiştir.

Yerel yönetimlerin yararlandığı özerkliğin ölçüsü ve derecesi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılığın oluşmasındaki temel neden, ulusal birlik ve bütünlüğün korunması ve pekiştirilmesi ile ilgili kaygıların bulunmasıdır.[24]

Özerkliğin azalması, merkeziyetçiliğin artması sonucunu doğurur. Bu açıdan bakıldığında, "…yerel özerkliğin, devlet iktidarının tek elde toplanmasına karşı duyulan güvensizliğin bir sonucu olduğu ve merkeziyetçi yönetimlerden talep edilen özgürlüğün bir ifadesi olduğu" sonucuna varılabilir.[25]

Küreselleşme ile birlikte yerelleşme sonucunda yerel yönetimlerin güçlenerek küresel sermaye ile ilişkilenebilmesi için yeterli özerkliğe sahip olmaları gerektiği söylenebilir.

3. Demokratikleşme

21. yüzyıla girerken dünyayı ve yönetimleri etkileyen en önemli değişimin "katılım" olduğu söylenebilir. Katılımın boyutu sadece siyasal ve yönetsel değil ekonomik, sosyal ve kültürel boyutlarda da kendini göstermektedir. Hangi biçimde ve boyutta olursa olsun katılımın demokratikleşmeyi içine aldığı, herhangi bir katılma biçiminin o yapının demokratikleşme derecesini gösterdiği ileri sürülebilir.

Temsili demokrasiye dayalı sistemin sorgulandığı ve birey katılımının ön plana çıktığı liberal demokratik devlet anlayışı ile birlikte, insan hak ve özgürlükleri ile sivil toplum anlayışının önem kazandığı bir döneme girilmiştir.

Demokratik liberal sistemde birey ve sivil toplum temel unsurlardır. Kısaca, demokratik sistem, "bireye" odaklı ve sistemin "bireyin üstünlüğüne" dayalı olması esasına dayanır. Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınarak uygulanması

---

[23] Asuman Yücel, "Küreselleşme ve Yerel Yönetimlerde Reform Gereği", **I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı**, Çanakkale, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 2003, s. 100.

[24] Ökmen, **a.y.**, s. 25.

[25] Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev.: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 345.

ve bireyin siyasal yönetimin her aşamasına katılması, katkıda bulunması savunulur. Bu katılımın sağlanması içinde katılım yöntemlerini geliştirir ve çeşitlendirir.

Klasik olarak seçim ve partiler ile siyasal yönetime katılma yolları yerine yeni katılım araçları ve kurumları geliştirilmektedir. Kararların alınmasında halkın katılımını sağlayacak yöntemler, genel olarak "referandum (halkoylaması)" yönteminin yanı sıra "halkın kanun teklifinde bulunabilmesi" ve "kanunların yürürlükten kalkmasına yönelik halkoylaması teklifinde bulunma" yöntemleridir. Bu yöntemlerin işlemesiyle siyasal katılımın genişlemesine paralel olarak devlet ve yönetimin sınırlandırılması veya küçülmesi sağlanması hedeflenmektedir.

Temsili demokrasiden katılmalı demokrasiye geçişte, yönetimlerdeki verimsizlik, yozlaşma ile ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanması da etken faktörlerdir.

Katılımın sağlanabilmesi veya katılımcı anlayışa dönüşüm sağlanabilmesi için kanuni, kurumsal ve örgütsel düzenlemelerle açıklık, bilgi alma hakkının kabulü, çalışanların yönetime katılması ve örgütlenmenin tabana yayılması öncelikli olarak atılması gereken adımlardır.

Günümüzde gelinen noktada yurttaşlar baskı ve çıkar grupları oluşturarak yönetimlere katılmakta ve gerekirse denetlemektedirler. Birey, bunu örgütlü sivil ve siyasal baskı ve çıkar grupları aracılığıyla yerine getirmektedir.[26]

Demokrasinin bir özelliği olarak, küçük birimlerde ve uçlarda (çevrede) daha fonksiyonel olduğudur. Uçlarda demokrasinin gelişmesiyle merkezdeki siyaset olgunlaşmakta ve istikrarını güçlü kılmaktadır. Çünkü vatandaşlık, önce bireyin oturduğu yörede, yaşadığı yerde başlar. Merkezi hükümet ve ulusal parlamentoda yoğunlaşan siyasete katılma taleplerinin karşılanmasının imkânsızlığı karşısında, yerel yönetim sistemi, bu talebi karşılar niteliktedir. Yerel yönetim birimlerinin sayı olarak çokluğu karar organlarına seçilecek üye sayısını da doğal olarak artırmaktadır. Bu sayede bireyler yönetime katılmakta, sorunlarını ve ihtiyaçlarını gidermekte, demokrasinin oluşmasına ve gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Yerel yönetimler, kültürel çoğulculuk modellerini de içinde barındırırlar. Farklı kimlik taleplerinin karşılandığı ve geliştirildiği önemli alanlar olma özelliğine sahiptirler. Hizmetlerin karşılanmasında olduğu gibi kararların alınmasında da farklı

---

[26] Toprak, **a.g.e.**, 65-67.

görüş ve düşüncelerin bulunması, sorunların tartışılarak kararlara bağlanması demokratik kültürün gelişmesinde önemli rol oynamaktadır.[27]

Demokrasinin tabana yayılmasında yerel yönetimlerin önemi göz önüne alındığında, demokrasinin ülke çapında sağlıklı işleyebilmesi için öncelikle "yerel demokrasi"nin kurulması ve geliştirilmesi gereklidir.

Yerel demokrasi kavramı daha çok ABD, Almanya, İsviçre gibi federal devlet yerel yönetimleri ile İngiltere, Hollanda gibi güçlü yerel yönetim geleneği olan ülke yerel yönetimlerinde kullanılmaktadır. Toplumun demokratikleştirilmesinde katılım, etkinlik demokrasi ve özgürlük gibi birçok değerle katkıda bulunan yerel yönetimlere, "yerel demokrasi" denilmesi haklı bir nedendir.[28]

Yerel demokrasinin gerçekleşmesi için üç koşulun varlığı zorunludur. Birincisi, yerel yönetimlerde seçilmiş temsilciler karar vermede etkili olmalıdır. İkincisi, bu temsilciler; meclis üyeleri, seçmenler ve baskı grupları arasında iletişim ve rekabet esasına dayanan seçimler yoluyla seçmenlere karşı duyarlı olmalıdır. Üçüncüsü, yerel yönetim faaliyetleri ile ilgili halk bilgi sahibi olmalı ve toplumu ilgilendiren işlere yüksek oranda katılım gerçekleşmelidir.[29]

Klasik anlamda, yerel demokrasinin güçlenmesi için temel şartın yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği söylenebilir.[30] Birçok demokratik batı ülkesinde yerel yönetimlerde başarıyı en üst seviyeye çıkarmak için yerel halk ile yakın ilişki kurulmaktadır. ABD'de belediye meclis toplantılarında genel halk görüşmesi (public hearing) yöntemi uygulanmakta, vatandaşlar kendilerini ilgilendiren konularda görüşlerini açıklayabilmektedirler.

Yine "recall" görevden düşürme sisteminde, halkın çoğunluğunun başvurusu üzerine halk oylaması yapılarak seçilmiş yerel yöneticiler görevden alınabilmektedir. Birçok eyalette hangi hizmete öncelik verilmesi konusunda halkoyuna gidilerek karar verilebilmektedir. Keza Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı 1985/144 sayılı kararında, gençlerin kent yönetimi konularında görüşlerinin alınması ve forumlar düzenlenmesi önerisinde bulunmuştur.[31]

---

[27] Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 91.
[28] Toprak, **a.g.e.**, s. 190-191.
[29] Chong Min Park, "Quality At Local Government and Democratic Citizenship", **Social Indicators Research**, 62, 2003, s. 292.
[30] Lawrence Pratchett and David Wilson, "Local Government Under Siege", **Local Democracy and Local Government**, Hong Hong, 1996, s. 4.
[31] Nuri Tortop, "Yerel yönetimlerin Özellikleri ve Sorumlulukları", **İller ve Belediyeler**, No: 673, Aralık 2001, s. 596-597.

Yerel demokrasinin geliştirilmesi için kent meclisleri, gönüllü gruplar, mahalle kurulları, yurttaş hakemi (obdusman) gibi halk katılım araçları da bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin öz itibariyle demokrasiyi içlerinde barındırmalarının yanı sıra tüm dünyada esen demokratikleşme rüzgarı yerel yönetimlerin bir kez daha önemini artırmış ve demokratikleşmenin bir aracının da yerel yönetimler olduğu kesinlik kazanmıştır.

4. Yeni Kamu Yönetimi Vizyonu

20. yüzyıl sonlarına doğru ideolojik bakış açıları ve çatışmalar anlamını yitirmiş ve geniş ölçüde tasfiye edilmiştir. Bu durum soğuk savaşın sona ermesi ile belirginlik kazanmış, birçok ülke için demokrasi ve piyasa ekonomisi gibi temel kuramlar etrafında yeniden yapılanma yolu açılmıştır.

Girilen yeni dönem ile birlikte birçok ülkede geçiş dönemi yaşanmakta ve gelecekteki ortamın temel çizgileri belirginleşmektedir.

Artık kalkınmışlığın göstergesi kişi başına düşen gelirle değil, strateji geliştirme, organizasyon kurabilme, değişen şartlara uyum, sürekli öğrenme ve takım çalışmasıyla sonuç alma gibi özelliklerle belirlenmektedir. Bütün bunlarla birlikte belirsizliklerin ve rekabetin yoğunlaştığı bir ortamda yönetim anlayışında, stratejisinde ve organizasyonunda sürekli bir gelişme ve yeniden yapılanma gündeme gelmiştir.[32]

Dünyada yönetim anlayışını ve yapılarını kökten etkileyen veya uyaran değişim faktörleri dört ana başlıkta özetlenebilir:

1. Ekonomi teorisinde değişim
2. Yönetim teorisinde değişim
3. Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler
4. Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi

Kamunun rolünü yeniden tanımlama ihtiyacını ortaya çıkaran bu değişimler özellikle özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme biçiminde gelişen eğilimleri desteklemektedir. Devletin kontrolünde bulunan ve "doğal tekel" olarak düşünülen

---

[32] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, T.C. Başbakanlık Yayını, 2003, s. 27.

alanlar düzenleyici yapılar kurularak özel kesime açılmakta, bazı kamu hizmetleri sivil toplum kuruluşlarına devredilmekte, merkezi yapılar giderek yerinden yönetim anlayışına dönüşmektedir.[33]

ABD, İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda gibi birçok gelişmiş ülke, küreselleşme ve bilgi toplumuna geçişle çizilen bu yeniden yapılanma sürecinde öncü rol oynamışlardır. Eski Doğu Bloku ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelerden birçoğu da bu sürece katılmış ve yönetim yapılarında köklü reform süreci başlatmışlardır. Bu kapsamda, kamu yönetimi anlayışı ve yapısı;

- Merkezi anlayıştan katılımcı ve yönetişim anlayışına,
- Reaktif yaklaşımdan pro-aktif ve gelecek yönelimli anlayışa,
- Girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya,
- İçe dönük olmaktan vatandaş odaklı olmaya,
- Vatandaşı "hedef kitle" ve "müşteri" olarak görmeye ,
- Hazırlayan ve sunan bir anlayıştan, kolaylaştıran ve katalizör görevi gören bir anlayışa,
- Ayrıntılarla uğraşmaktan asli işlevlere yoğunlaşmaya,

doğru köklü bir değişime başlamıştır. Bu anlayışla 21. yüzyıl kamu yönetimi;

- Saydamlık
- Katılımcılık
- Hesap verilebilirlik
- Etkililik ve verimlilik
- İnsan hak ve özgürlüğüne saygınlık
- Öngörülü, esnek ve hızlı olmak

ilkelerine göre şekillenmek zorundadır.

Rekabetin giderek arttığı dünyamızda, halkın katılımının olmadığı bir yönetim, insanları mutsuz etmekte, nitelikli insan gücünün göçüne neden olmakta, yabancı sermaye yatırımlarından faydalanamamakta ve sonuç olarak diğer ülkeler içinde geri kalmaktadır. Değişen yeni kamu yönetimi anlayışına göre, yönetimlerinde

[33] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, Ankara, T.C. Başbakanlık Yayını, 2003, s. 68-69.

reforma giden ülkeler ise sermaye, bilgi ve teknoloji için bir çekim merkezi oluşturmakta, hızlı bir şekilde gelişerek halkın refahını artırabilmektedirler. [34]

Bu yönetim anlayışı ve uygulamasının ana unsurlarından biri de yerel ve yerinden yönetim yapılarının öne çıkarılmasıdır.

B. Avrupa Birliği Uyum Sürecinin Etkileri

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanmayı etkileyen faktörlerden bir diğeri de ülkemizin Avrupa Birliği uyum sürecidir. Bu kapsamda öncelikle Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere bakışı el alınarak, Avrupa yerel yönetim özerklik şartı ve yerellik ilkesi açıklanacaktır.

1. Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Bakışı

Güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumları, Batı Avrupa topluluklarının feodalizmden kapitalizme geçerken oluşturdukları özgün kurumlar olarak değerlendirilebilir. Batı Avrupa topluluklarındaki toplumsal değişimlerle birlikte yerel yönetimlerin demokratik nitelikleri sürekli gelişmiş, tabandan yukarıya doğru örgütlenen demokratik düzenin vazgeçilmez unsurları olmuşlardır.[35]

AB'nin bugünkü yerel yönetim anlayışını iki öğenin belirlediği söylenebilir. Bunlardan birincisi "yerellik" ilkesi, ikincisi ise "yönetişim" anlayışının gelişmesidir.

AB'ye girecek ülkelerin uygulamak durumunda olduğu AB mevzuatı ve düzenlemelerinin yüzde 60'ı yerel yönetimlerce gerçekleştirileceği saptanmıştır. Bu nedenle AB'ye girmenin etkileri büyük oranda kendisini yerel yaşamda göstermektedir.

AB yerel yönetimlerinin bugünkü yapısı büyük oranda yerellik ilkesince belirlenmektedir. Bu ilke, Maastricht Antlaşmasında "kararların yurttaşa olabildiğince yakın alınması" olarak tanımlanmış ve Amsterdam Antlaşmasında "kararların yurttaşa olabildiğince açık ve yakın olarak alınması" şeklinde yeni tanımını bulmuştur.

---

[34] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, **a.g.e.**, s. 28-30.
[35] **Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler**, **a.g.e.**, s. 8.

Yerellik ilkesinin uygulanması sonucunda dört basamaklı bir AB yönetiminin ortaya çıktığı söylenebilir. Bunlar; AB, Ulus-Devletler, Bölgeler ve Yerel Yönetimler diye sıralanabilir. AB üyesi ülkelerin de üye oldukları Avrupa Konseyi yerel yönetimler konusunda çok daha önceden esas tercihlerini, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile belirlemiştir.[36]

Avrupa Konseyi 1957 yılında yerel yönetimler konferansında yerel yönetimlerin özerkliğinin beş boyutunu şöyle saptamıştır:

a. Yerel özgürlüklere saygı gösterilmelidir,
b. Yerel yaşamın kendine özgün ve siyasal parti bağlılıklarından ayrı yapısı korunmalıdır,
c. Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki denetim ilişkileri bağımsız yargı organlarınca yerine getirilmelidir,
d. Yerel yönetimlerin mali özgürlüğü sağlanmalıdır,
e. Yerel yönetimlere ilişkin yerel topluluk bilinci geliştirilmelidir.[37]

AB, yerel yönetim olgusunu "ulus-devleti" parçalamak için değil, bütünleşmeyi kolaylaştırmanın bir aracı olarak görmektedir. Bölge yerel yönetimlerine giderek artan önemin verilmesinin nedeni de bölünüp parçalanmak değil, bütünleşmenin daha iyi sağlanmasıdır.

Yerel yönetimlerin Avrupa demokrasisinin gelişimindeki rolü, yerinden yönetim ve dayandığı ilkelerin Avrupa toplumunun günlük yaşamında ve kamu bilincinde evirilmesiyle kendini göstermektedir. Yerel özgürlükler, Avrupalı yurttaşların hak ve özgürlükleri içinde mantıklı ve zorunlu bir yer tutar. Böylece, özerk yerel yönetim kavramı, insan haklarının ve demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak görülür.[38]

Özerklik şartı ile yerel makamlar, kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında yerel halkın talepleri doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkını ellerinde tutmaktadırlar.

---

[36] İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, İstanbul, IULA-EMME Yayını, 2003, s. 83-84.
[37] İlhan Tekeli, **Belediyecilik Yazıları (1976-1991),** İstanbul, IULA-EMME Yayını, 1992, s. 4.
[38] Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:4, No: 6, Kasım 1995, s. 3.

Özerk yerel yönetimlerin yönetim anlayışı olarak, klasik kamu yönetimi anlayışını değiştirerek "iyi yönetişim"i (good governance) benimsemesi beklenmektedir. AB, 2001'de yayınladığı Beyaz Kitap'la (White Paper) iyi yönetişimin ilkelerini benimsemiştir. Bu ilkeler sadece yerel yönetimleri değil AB'nin diğer üç yönetim kademesini de kapsamaktadır.

Yönetişim temel olarak yöneten-yönetilen arasındaki kesin ayırımı ve karşıtlığı ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Siyasi yönetimin yönlendirici karar alma süreçlerine paydaşların "ortak olarak" etkili olması yönetişimin bir gereğidir. Böylelikle toplumda çıkabilecek çatışmalar ve gerilimler daha baştan denetim altına alınabilmektedir. Siyasal iktidar, gücünü toplumun değişik taleplerine karşı duyarlı hale getirmekte ve sorumluluk almaktadır. Bu süreçte yönetimin, yurttaşların hakkına saygılı olarak saydam olma, sürekli bilgi sağlama ve zaman zaman da hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır.

Temel olarak Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere bakışının yerellik, özerklik ve yönetişim ekseninde şekillendiğini söyleyebiliriz.

2. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi 1981–1985 yılları arasında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bu ilkeleri karar tasarısı kabul etmiştir. Bu tasarı daha sonra 1985 yılında İsveç'in başkenti Stockholm'de toplanan yerel yönetimlerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nca onaylanmıştır. Şart, üye ülkelerin birçoğu tarafından kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi, bu Şart'a dayanarak yerel yönetimler özerkliğinin ülkelerin Anayasalarında yer almasını önermektedir.[39]

Türkiye "Şart"ı, 20.09.1988 gün ve 88/13296 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile bazı maddelerine çekince koyarak kabul etmiş, 8.5.1991 ve 3723 sayılı Kanunla da onaylamıştır.

Şart, başlangıç bölümünde belirtildiği gibi, Avrupa'nın farklı ülkelerinde özerk yerel yönetimin korunması ve yeniden güçlendirilmesi, demokrasi ve yetkinin yerelliği üzerinde temellenen bir Avrupa'nın inşasına önemli bir katkı niteliği ile ele alınmaktadır.

---

[39] Pirler, Tortop, Başsoy, **a.g.e.**, s. 37.

Şart yerel yönetim kavramını, "yerel makamların, kanunların belirlediği çerçevede, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumluluklarının altında ve yerel halkın beklentileri doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı" olarak tanımlamaktadır.

Şart'ın temel yaklaşımı, yerel yönetimlerin özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik özelliklere sahip olması ve korunmasıdır. Merkezi yönetimin vesayeti kabul edilmemekte, yerel yönetimlere mali kaynaklarının bir bölümünü belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlar sağlayabilme yetkisi verilmektedir. [40]

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında önemli bir yeri olan yerel yönetimlerin, haklarını güvence altına almaktadır. Çünkü bu Şart'a taraf olan ülkeler, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali bağımsızlıklarını güvence altına aldıklarını da kabul etmektedirler.

Şart, üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun temel ilkeleri yer almakta, Anayasal ve yasal bir zemine oturtulması gereği önemle vurgulanmaktadır. Bu bölümde yerel yönetim kavramı tanımlanmakta ve yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının tespitinde kullanılması gereken kriterler belirtilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim denetiminin azaltılması ve görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de bu bölümde yer almaktadır.

İkinci bölümde, Şart'ı onaylayan ülkelerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar bulunmaktadır. İlkelerin birbirlerini bütünlemekte olduğu göz önüne alınarak ve yerinden yönetimin özüyle ilgileri düşünülerek, devletin çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. İlkelerin uygulanıp uygulanmadığını veya nasıl uygulandığını denetleyen bir organ öngörülmemiştir. Şart'ta devletlerin bu ilkeleri yaşama geçirmek amacıyla aldıkları yasal veya diğer önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi istenmiştir. Bununla birlikte, Bakanlar Komitesi'nin üye ülkeler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulama imkanı bulunmaktadır.

Şart'ın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları içermektedir.[41]

---

[40] **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, 1994, s. 24-25.

[41] Keleş, **a.g.e.**, s. 4-5.

Şart'ın 4. maddesinin 3. paragrafında kamusal sorumlulukların yerine getirilmesinde alınacak kararların "genellikle" ve "tercihen", yurttaşlara en yakın yönetimlerce yerine getirilmesi belirtilmiştir. Yani bir görevin kapsamı ve niteliği gereği yerel yönetimlerin başaramayacağı düzey ve önemdeyse veya yerel yönetimler bu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik olanaklara sahip değillerse, üst basamaklara bırakılabilir.[42]

Yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye Şart'ın bazı maddelerine çekince bırakmıştır. Bu maddeler şu konularla ilgilidir:

- Yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda planlama ve karar alma süreçlerinde, olanaklar ölçüsünde uygun zamanda ve biçimde danışılması (Madde 4.6),
- Kanuni hükümler korunmak koşuluyla, yerel yönetimlerin yönetsel örgütlenmelerini kendilerinin belirlemesi (Madde 6.1),
- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerin kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenmesi (Madde 7.3),
- İdari denetime ancak korunmak istenen yasalarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (Madde 8.3),
- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışın dikkate alınması, izlenmesi ve tanınması (Madde 9.4),
- Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlerin koşullarına uygunluğu konusunda, kendilerine uygun biçimde danışılması (Madde 9.6),
- Yapılacak mali yardımların yerel yönetimlerin yetki alanı içinde kendi politikalarına göre takdir haklarını kullanmadaki özgürlüklerinin korunması (Madde 9.7),
- Yerel yönetimlere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması (Madde 10.2),
- Yerel yönetimlerin kanunların öngördüğü şartlarda, başka ülkelerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapma hakkının tanınması (Madde 10.3),

---

[42] Ruşen Keleş, "AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yetkileri", **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Konferansı Raporu**, Ankara, Konrad-Adenauer-Stiftung Yayını, 2006, s. 32.

- Yerel yönetimlerin kendi yetkilerini serbestçe kullanımı ile özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması (Madde 11).[43]

Şart'ın ikinci bölümünde devletlerin hangi maddelere çekince bırakabilecekleri belirtilmiş olması, her ülkenin kendi özgün şartlarına uygun olarak Şart'ı kabul etmesini sağlamaktadır.

a. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi

Yerellik ilkesi, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan, farklı idare düzeyleri arasında görev ve yetki bölüşümünü sağlayan bir ilkedir. Bu ilke, yetkinin ve görevin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en uygun yönetimce kullanılması; alt düzeyin yetkisini ve görevini gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde üst düzeye devretmesi şeklinde tanımlanabilir.[44]

Yerellik ilkesi, ilk kez 1987 yılında Tek Senet içinde yalnızca çevreye ilişkin konularda kullanılmak üzere düzenlenmiştir. AB Komisyonu bu ilkeyi gündemde tutmuş, hükümetler arası konferanslarda tartışılmasını sağlamış ve bu konuda öncülük etmiştir. Yerellik ilkesi ancak, 1992 yılında kabul edilen Maastricht Antlaşması ile AB'nin tüm faaliyet alanlarını kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Maastricht Antlaşması'nda siyasal birlik konusunda uluslararası uzlaşma bu ilke sayesinde sağlanmış ve siyasal gücün aşırı bir şekilde Brüksel'de toplanmasına karşı bir güvence olarak görülmüştür.

Yerellik ilkesi, AB'nin sorunlarının ele alınmasında ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde vatandaşlara en yakın kalmanın doğruluğunu savunur ve ekonomik olarak verimlilik ilkesini göz önünde tutar. Vatandaşlara ne kadar yakın kararlar alınırsa, kararların ihtiyaçlara uygun olma derecesinin yüksek olacağı düşüncesi temel alınır. Kararların isabetli alınması hizmetlerin etkinliği ve verimliliğinde önemli hususların başında gelmektedir. Yerellik ilkesinin özünde hizmetlerin, en iyi alt veya yerel birimler tarafından yerine getirileceği yaklaşımı vardır. Bu yaklaşımın temelde federalizmin esaslarını ve oluşturulma sebeplerini de içerdiği söylenebilir.

---

[43] Keleş, **a.g.e.**, s. 17-18.
[44] Kalabalık, **a.g.e.**, s. 286.

Bu ilkenin şekillenmesi ulus devlet-AB ilişkileri ile olmuş, AB açısından ise amaçlanan hedeflere ulaşmada, Topluluk düzeyinde ele almanın daha kolay olacağı durumlarda bu soruna AB düzeyinde yaklaşılacak, diğer durumda ulus düzeyinde ele alınacağı karara bağlanmıştır. AB'de bir konunun Topluluk düzeyinde ele alınması için etkinlik ve gereklilik kriterlerinden biri bulunmalıdır. Sadece AB içinde merkezileşme olacak diye yetkiler merkezde toplanmamakta ve bu da güçlü bir yerelleşme ile sağlanmaktadır.

Bu ilke sadece ulus devletler ile AB arasındaki iş bölümünü belirlemekle kalmayıp ülkelerin merkezi yönetimi, bölge ve yerel yönetimler arasındaki iş bölümünün belirlenmesinde de uygulanmaktadır.[45] Böylelikle, bu dağıtım son derece esnek bir yapılanmayı ve işbirliğini beraberinde getirmektedir. Bu ilkenin uygulanması yetki ve görev dağılımının önceden ve sabit bir şekilde yapılması yerine, aynı veya farklı idari düzeyler arasında sürekli işbirliğini, görüşmeyi ve ortak kurulların varlığını ve işlerliğini gerektirmektedir.[46]

Yerellik ilkesi, bir bütün olarak AB içindeki gelişmelere rehberlik eden politik bir ilke olmakla birlikte, Birlik içindeki belli türde işlemlerin geçerliliği için yasal bir gerekliliktir.[47]

Yerellik ilkesinin önemini güç dağılımını dengelemesi, kararların ihtiyaçlara uygun alınmasını sağlaması ve böylece etkinlik ve verimlilik kazandırması, farklı idari düzeyler arasında işbirliğini gerektirmesinde görebiliriz.

C.Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasını Gerektiren Temel Sorunlar

Ülkemizdeki yerel yönetimlerin, halkın beklentilerini karşılayacak etkili ve verimli hizmet üretiminde yeterli oldukları söylenemez. Bunun yanında yerel yönetimleri ele alırken demokrasinin kökleşmesi ve işlemesi açısından önemleri unutulmamalıdır. Çünkü yerel yönetimlerin demokratik değerler ve uygulamalarla yakın ilişkisi vardır. Demokrasiyi yaşam biçimi olarak seçmiş ve Avrupa Birliği üyesi olmayı amaçlayan Türkiye için yerel yönetim kurumlarının neredeyse olmazsa olmaz değerde önemi vardır.

---

[45] Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, s. 69–70.
[46] Kalabalık, **a.g.e.**, s. 288.
[47] Jo Shaw, **Law of the European Union**, London, 1996, s. 82.

Toplum, yerel yönetimlerden görev ve sorumluluklarını kaynak savurganlığı yapmadan, gerçekçi ve uzun dönemli bir planlama ile etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesini beklemektedir.[48] Bu kısımda yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını gerektiren temel sorunlar ele alınacaktır.

1. Merkeziyetçilik

Türkiye'de devletin işlerliğinin azalmasına yol açan temel nedenlerden biri, günümüze kadar süregelen aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışı ve yaklaşımıdır. Siyasal iktidarlar egemenliklerini sürdürebilmek için ülkenin tüm kaynaklarını ellerinde ve denetimlerinde tutmak istemişler, böylelikle yetkilerin merkezde aşırı ölçüde yoğunlaşmasına neden olmuşlardır.

Ayrıca, yetki aktarımı ve devri yapılamamış, merkezde oluşan aşırı yoğunluk nedeniyle merkezi hükümetlerin kendisine düşen asıl görevler olan "planlama, kaynak yaratma, hizmet standardı geliştirme ve denetleme" işlevleri yeterince yerine getirilememiştir.[49]

Bu yönetim yapısının temelinde yatan anlayış devletçiliktir. Tanzimat'la başlayıp süregelen bu anlayış, her şeyi devletten bekleyen ve hayrı da şerri de devletten bilen bir toplumun oluşmasına yol açmıştır.

Halkın ihtiyaçlarına cevap olmak isteyen merkezi yönetim anlayışı sürekli kendi yapısını büyütmüştür. Ancak nüfus artışı, organizasyon yapılarının genişlemesi ve yerleşim sayılarının artması karşısında, devletin tüm hizmetleri merkezden karşılamasının olanağı kalmamıştır.[50]

Kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin iki şekilde gerçekleştiği söylenebilir. Birincisi, coğrafi merkeziyetçilik, ikincisi ise örgütsel merkeziyetçiliktir. Coğrafi merkeziyetçilik, yerel yönetimler ile taşra kuruluşlarının karar alma ve uygulama konusunda çok az yetkiye sahip olmalarıdır. Örgütsel merkeziyetçilik ise bir kurumda üst organların karar alma ve uygulama konusunda tüm yetkileri ellerinde tutmasıdır.

Merkeziyetçilik, aynı zamanda kamu bürokrasisinde yozlaşmaya neden olan faktörlerin en önemlileri arasındadır. Kamu bürokrasisinde oluşan yozlaşma; aşırı

---

[48] **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e.**, s. 41.
[49] Firuz Demir Yaşamış, **Türkiye'de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması**, İstanbul, Doruk , 2001, s. 149.
[50] Toprak, **a.g.e.**, s. 92–93.

siyasallaşma, yaygın kayırma, rüşvet, aracıya başvurarak yönetimle ilişki kurma gibi türlerde kendini göstermiştir.[51] Belediyelerde işe alımlarda kayırma oranı 2000 yılında %78, 2004 yılında %62, kamu kesiminde 2000 yılında %74, 2004 yılında %57, özel sektörde 2000 yılında %40, 2004 yılında %42 olarak kendini göstermiştir.[52]

Yanlış bir biçimde uygulanan bu merkeziyetçilik, aşırı bürokratik yapının oluşmasına, yerel düzeyde halkın kamu hizmetlerine ilgisinin azalmasına, idari kapasitenin gelişmemesine ve kamu yöneticilerinin bürokratik memurlar haline gelmesine yol açmıştır.[53]

Yerel nitelikteki hizmetlerin büyük çoğunluğu merkezi yönetim birimlerince yerine getirilir olmuştur. Yerel yönetimler kamu hizmetlerinin ancak %12'sini yerine getirmektedir. Oysa bu oran gelişmiş ülkelerde %50'ler düzeyindedir.[54] Bunun yanında yerel veya bölgesel düzeydeki kamu hizmetlerinin merkezi yönetimce mi yoksa yerel yönetim tarafından mı daha etkin bir şekilde yerine getirileceği sürekli tartışılan bir konu olmuştur.

Bölgesel düzeydeki hizmetlerle ilgili olarak; nüfus ve teknoloji veri kabul edildiğinde ve eşit miktarda faktör kullandıkları varsayılırsa, yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre daha kaliteli hizmet üretmesi beklenir. Çünkü hizmet üretiminde alınacak kararların zamanında ve isabetli alınabilmesi, merkezi yönetim için oldukça zordur. Bürokratik ve hiyerarşik etkiler kaliteli hizmet sunulmasını nisbi olarak engeller, öte yandan yerel yönetimler, optimum hizmet kalitesini daha gerçekçi biçimde belirleyebilirler. Merkezi yönetim ise genellikle tüm bölgeler için ortak nitelikte, standart bir hizmet üretimini tercih edecektir. Bu standardın büyük olduğu bölgelerde kaynak israfı, düşük olduğu bölgelerde ise, yetersiz üretim nedeniyle optimumdan sapma söz konusu olacaktır.

Genel ilke olarak, bütün vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin merkezi yönetimce, bölgesel ve yerel ortak hizmetlerin ise yerel yönetimlerce sunulması

---

[51] M. Akif Özer, "Kamu Yönetiminin Etkinliğinin Önündeki En Büyük Engel: Bürokrasi ve Yozlaşma", **Verimlilik**, No: 2, 2005, s. 50–51.

[52] Gültekin Rodoplu, "Yerel Yönetimlerde Reform Gerekliliği", **Yerel Siyaset**, No:4, Nisan 2006, s.7.

[53] **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, **a.g.e**, s. 30.

[54] H.İbrahim Daşöz, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme", **Türk İdare Dergisi**, No: 410, Mart 1996, s. 83.

benimsenmiştir.[55] Ayrıca, yerel ortak ihtiyaçların diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda iki kriterden söz edilebilir. Bunlardan birincisi, ihtiyacı karşılamak için yürütülen hizmetin faydasının mekansal dağılımı, ikincisi ise hizmetin ekonomik olarak üretilebilme büyüklüğüdür. Buna göre, hizmetin faydasının yayılma alanı bir belde içinde kalıyorsa ve yarı kamusal ve bölgesel nitelik gösteriyorsa bu yerel ortak ihtiyaç olarak kabul edilecektir.[56]

Bununla birlikte, hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesine ilişkin çeşitli ekonomik, sosyal ve teknik kriterler bulunmaktadır. Bunlar; ekonomik etkinlik, mali adalet, siyasi sorumluluk ve idari etkinlik olarak sayılabilir.[57]

Temsil ettikleri kitleler açısından bir siyasal işleve sahip olması gereken yerel yönetimler, merkezi siyasal yönelimlerle sürekli olarak dönüştürülmek istenmiştir. Yerellik, yerel yönetim kavramı bir siyasal ölçek olarak, üst birim-alt birim ilişkisi içinde algılanmıştır. Mevzuattaki değişim veya yeniden yapılanma ihtiyacı ise yerel yönetimlerin halkı temsil etme güçlerinden değil, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yol açtığı sorunlardan kaynaklanmaktadır.[58]

Ülkemizin sahip olduğu merkezi yönetimi örnek aldığı Fransa, 1982 yılında yapmış olduğu düzenlemeler ile merkezi yönetime bağlı taşra yönetiminin sürdürmekte olduğu birçok görev, yerel meclislere devredilmiştir. Valilerin başkanlığında bulunan il, bölge ve ilçe yönetimlerinin görevleri, seçilmiş organlara, seçilmiş yöneticilere devredilmiştir.[59]

Merkeziyetçi yapıların yerelle birlikte buna paralel olarak genelin gelişmesini ve kalkınmasını engelleyici role sahip oldukları ve yerel yönetimlere doğru yeni bir güç dengesi oluşturulması gereği kendini göstermektedir.

---

[55] Öztürk, **a.g.e.**, s. 38.
[56] **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, **a.g.e**, s. 33.
[57] Öztürk, **a.g.e.**, s. 39.
[58] Ahmet Yatkın, "Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetim ve Denetim**, C:VIIII, No: 1, Ocak 2004. s. 4.
[59] **Yerel Yönetimlere Bakış, Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, Genel-İş Yayını, 1995, s. 9.

2. Demokrasi ve Katılım

Demokrasi, günümüz itibariyle hemen hemen tüm ülkelerin yönetimlerin meşruluk dayanağıdır ve evrensel hukuk değerlerin en önemlilerinden biridir. En basit tanımıyla "halkın, halk için, halk tarafından yönetimi" olarak ifade edilen demokrasi, halkın siyasal olarak egemenliğini ortaya koymaktadır.[60]

Demokratik bir sistemi diğer sistemlerden ayıran dört ilke bulunur. Birinci ilke, halkı temsil edenlerin yine halk tarafından düzenli aralıklarla seçilmesidir, ikinci ilke, "siyasi eşitlik", her oy hakkı bulunan kişinin bir oyunun olması ve her oyun eşit sayılması, üçüncü ilke, "siyasi hürriyet", oy kullanan kişinin iradesinde özgür olması, oyunu istediği aday için kullanabilmesidir. Son ilke ise, temsilcilerin farklı düşüncelere sahip olması durumunda çoğunluk kararının geçerli olmasıdır.[61]

Toplumu oluşturan bireylerin, kişiliğini geliştirmede en önemli faktörün yönetime katılım olduğu söylenebilir. Bunu sağlamanın en kolay yolu ise yerel yönetimlere katılımın sağlanmasıdır. "Katılım" kavramı nasıl demokrasinin ayrılmaz bir parçası ise katılımı içeren bir yerel yönetim sistemi de demokrasinin ayrılmaz bir parçasıdır.

Ülkemizde, çok partili yaşamın başladığı 1950 tarihi ile tek parti döneminden demokrasiye geçildiği kabul edilmektedir. Gelişmelere yerel yönetimler açısından bakıldığında ise tam tersi bir durum görülmektedir. 1950'ye kadar yerel yönetimler geniş görev ve yetkilere sahipken, halkın seçimle iş başına getirdiği iktidarlar döneminin başlamasıyla yerel yönetimlerin görev ve yetki alanında daralmalar başlamıştır.

Bu süreç, hastanelerin merkezi yönetime bağlanmasıyla (1953) başlamış, ilkokulların merkezi yönetime devri, çarşı ve mahalle bekçilerinin il özel idaresinden Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesine alınması, yerel yönetimler personelinin diğer devlet memurlarıyla aynı statüye bağlanması, kadro iptal ve ihdaslarının merkezi yönetim kararına bırakılmasıyla devam etmiştir.[62]

Türkiye'deki demokrasi standartlarının yükseltilmesi başta AB, sivil toplum, merkezi yönetim ve daha birçok kesim tarafından dile getirilmektedir.

---

[60] Vahap Coşkun, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", **Türk İdare Dergisi**, No: 422, Mart 1999, s. 109.
[61] Görmez, **a.g.e.**, s. 59-61.
[62] Teoman Ünüsan, "Yerel Yönetimler Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:III, No:2, Mart 1994, s. 5.

Avrupa Birliği, 2000 yılı Türkiye Raporunda, Kopenhag siyasal kriterleri açısından Türkiye'deki demokrasinin içinde bulunduğu durum şu şekilde özetlenmektedir: "Demokrasinin temel özellikleri varlıklarını sürdürmekle birlikte, Türkiye demokrasiyi ve hukuk devletini güvence altına alacak kurumsal düzeltimleri yapmakta yavaş davranmaktadır."

Kuşkusuz raporda belirtilen durum içinde geçen "kurumsal düzeltim" ifadesi içinde yerel yönetimlerde önemli bir paya sahiptir. Burada ilk anlaşılması gereken husus, devletin temel iş ve işlemlerinin sınırlandırılması ve merkezde oluşmuş olan yoğunluğun yerinden yönetim birimlerine aktarılması gerekliliğidir.[63]

Yerel yönetimlere demokratik nitelik kazandıran önemli değerlerden biri de, bu kuruluşlara halk katılımı yollarının bulunması ve katılım sürecinin işler olmasıdır.

Yerel toplulukların, yerel yönetim kuruluşlarının kararlarına katılımıyla halk denetiminin etkinliği artmakta ve böylelikle yerel demokrasiye gerçek niteliği kazandırılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında halkın temsil edilmesi için seçimler ile öteki temsil sistemlerinin yanında karar süreçlerini etkileyen yol ve yöntemler, bu açıdan önem taşımaktadır. Yerel yönetim sistemimize bakıldığında halkın katılım olanaklarının sınırlı olduğu görülmektedir.[64]

Halkın katılımı için sahip olduğu tek olanak beş yılda bir yapılan seçimlerdir. Temsili demokrasinin olduğu ülkemizde seçim sistemi, seçmeni aktif ve katılımcı kılmamaktadır. Seçim sistemi çerçevesinde seçmenler, siyasi partilere oy verirken kent yönetiminde kendisini temsil edecek adayların (belediye ve il genel meclisi üyeleri) kimler olduklarını bilmemektedirler. Meclis üyeleri mahalle bazında seçilmemekte ve bu nedenle vatandaşlar kendilerini herhangi bir meclis üyesi ile özdeşleştirememekte bu da katılımı büyük ölçüde engellemektedir.[65]

Yerel yönetimlerde demokrasinin ve katılımın ilk ve en önemli basamağı olan belediye meclislerinin yapısı açısından konuya yaklaşıldığında, kentsel kesimleri temsil eden bir tablonun ortaya çıkmadığı görülür. Ağırlıklı olarak esnaf, emekli, sanayici ve serbest meslek sahiplerinden oluşmaktadır. Kamu görevlileri, görevlerinden ayrılmadıkça yerel yönetim organlarına (belediye başkanlığı, belediye

---

[63] Yaşamış, **a.g.e.**, s. 33-36.

[64] **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e.**, s. 42.

[65] Aykut Polatoğlu, "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: VIIII, No: 9, Ocak 2000, s. 11.

meclis üyeliği, il genel meclis üyeliği) seçilme hakları bulunmamaktadır. Kadınların da bu organlarda temsil oranı oldukça düşük kalmıştır.[66]

Katılımcı demokrasinin en çok uygulama alanı bulabileceği en önemli alanlardan biri yerel yönetimlerdir. Ancak bunun gerçekleşebilmesi için vatandaşın kararlara katılım, denetleme, referandum hakkı gibi araçlara kavuşturulması gerekmektedir.

3. İdari ve Mali Güç

Yerel yönetimlerin gücünü belirleyen göstergelerden biri de, yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütme sorumluluğu ve yetkisinin sınırıdır. Başka bir deyişle bu sınırın genişliği veya darlığı yerel yönetimlerin gücünü belirlemektedir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin görev alanları başlangıçta öngörülen sınırların altına düşerek, giderek dar hale gelmiş ve merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir. Her ne kadar yıllık plan ve programlarda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi doğrultusunda adımların atılacağı belirtilmişse de, merkezi yönetim devamlı olarak yetkilerini artırmıştır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımının yerinden yönetim ilkesine göre düzenlenmesi yerine getirilememiştir.[67]

Geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışı, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri büyük ölçüde belirlemiştir. Merkezi yetkileri ellerinde tutanlar, yerel yönetimleri, merkezi yönetimin yerine getiremediği bazı görevleri idari vesayet altında ve onun bir kolu olarak yerine getiren birimler olarak algılamışlardır. Bunun sonucunda da yetki ve kaynak aktarımında kısıtlayıcı bir davranış içine girmişlerdir.[68]

Merkezi yönetimin sıkı idari vesayeti ile yerel yönetimler bağımlı ve güçsüz bir hale gelmiş ve karşı karşıya kaldıkları sorunların içinden çıkamamışlardır.[69] Belediye bütçesi, meclis toplantılarının uzatılması, belde isimlerinin değiştirilmesi,

---

[66] **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, **a.g.e.**, s. 115-116.
[67] **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e.**, s. 43.
[68] **Yönetimler Arası İlişkiler**, **a.g.e**, s. 60.
[69] **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e.**, s. 43.

sınır değişikliğinin vali ve kaymakam onayına tabi olması bu konuda örnek verilebilir.[70]

Kamu yönetiminde aşırı büyüme ve merkezileşme süreci ile paralel olarak yerel yönetimlerin sayısında optimum ölçeğe uymayan bir artış olmuştur. Belediyelerin toplamına ait aşağıdaki tablo bu yapıyı genel olarak ortaya koymaktadır.

Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	%	Nüfus Toplamı	%
0-2.000	396	12,3	631.411	1,3
2.001-5.000	1.762	54,9	5.099.318	10,4
5.001-10.000	461	14,4	3.106.916	6,4
10.001-20.000	242	7,5	3.304.790	6,8
20.001-50.000	169	5,3	5.237.474	10,7
50.001-100.000	83	2,6	5.893.568	12,1
100.001-250.000	62	1,9	10.262.707	21,0
250.001-	37	1,2	15.276.447	31,3
Toplam	**3.212**	**100,0**	**48.812.631**	**100,0**

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, Temmuz 2003.

Tablo 1: Nüfus Gruplarına Göre Belediye Sayıları

Tabloya bakıldığında 5.000 nüfusun altındaki belediyeler nüfus olarak % 11,7 belediye sayısı itibariyle % 67,2 gibi büyük bir paya sahip oldukları görülür. Nüfusu 5.000'in altında olan belediyeler çıkarıldığında toplam belediye sayısı 1.054'e düşmektedir.

Sonuç olarak optimum ölçek açısından bakıldığında bu belediyelerin sağlık, imar, çevre gibi temel hizmetleri yerine getirememekte ve hizmet maliyetlerinin artmasıyla kaynak israfına yol açmaktadırlar. Ayrıca hizmet sunabilmek için gerekli mali kaynakları ve kalifiye insan gücünü bulmakta zorlanmaktadırlar.[71]

Dünya üzerinde metropolleşme eğiliminin genel özelliği birleşme ve büyüme iken ülkemizde ise büyükşehir modeli bu sürecin aksine parçalanma ve küçülme olarak şekillenmiştir. Birleşen ve büyüyen coğrafi alanlarda hizmet etkililiğini sağlamak üzere yeni yönetim modelleri aranırken Türkiye'de yönetilmesinde güçlük

---

[70] Halil Ürün, "Mahalli İdareler Reformu ve Mahalli İdarelerin Yapılanması", **İller ve Belediyeler**, No: 630, Nisan 1998, s. 220.

[71] **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, **a.g.e.**, s. 90-92.

çekilen ve karmaşık hale gelen sistemlerin küçük parçalara ayrılarak yönetilebilir hale getirilmesi amaçlanmıştır.[72]

1961 ve 1982 Anayasası'nda "yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm yerel yönetimlere yeterli gelir kaynakları sağlamanın güvencesini oluşturmayı amaçlamıştır. Ancak uygulamada bu hükmün gereği tam olarak yerine getirilememiştir.[73] Oysaki yerel yönetimler kamu hizmetlerine yönelik yatırımları ile ülke gelişmesine önemli katkılar yapabilmektedirler. ABD, İsviçre, Fransa gibi gelişmiş ülkelerde GSMH yüzdesi olarak yerel yönetimlerin kamu harcamalarına katılım oranı %28'lere kadar çıkmaktadır.[74]

Büyük kentlere yönelik yoğun iç nüfus hareketleri, sorunların artmasında önemli bir pay sahibi olmuştur. Bununla birlikte üretilen hizmetlerin maliyetleri, enflasyon ve girdi maliyetlerinin yükselmesi, hizmet alanının gerekenden fazla büyümesi gibi nedenler talep edilen hizmetin istenen kalite ve miktarda yerine getirilmesini engellemiştir.

Tüm belediye birimlerinde temel kaynak vergi gelirleri olup, özellikle küçük belediye birimlerinde gelir elde etme imkânlarının düşük olması nedeniyle özel yardım ve fonların payları, diğer belediye birimlerine kıyasla ve göreli olarak daha yüksektir.[75]

Yerel yönetimlerin kaynak elde etmesinde diğer bir yöntem, borçlanmadır. Yerel yönetimler borçlanma konusunda da özgür davranamamışlardır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin borçlanmaları, özellikle yurtdışı borçlanmaları ile ilgili ağır bir vesayet yetkisi uygulamaktadır.[76]

Belediye gelirlerinin açısından ilgi çeken bir diğer özellikte, harcama katılma paylarının, gelirlerinin düşük bir kısmını oluşturması, yani öngörülen hizmet karşılıklarının alın(a)mamasıdır.

İl belediye giderleri incelendiğinde ise personel giderlerinin, belde ve ilçe belediyelerinde ise bayındırlık hizmetlerinin yüksek paya sahip olduğu görülür.

---

[72] F. Demir Yaşamış, "Belediye Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: II, No: 2, Mart 1993, s. 15.
[73] Enis Yeter, "Yerel Yönetimlerde Kaynak Sorunu", **Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Sempozyumu**, Van, GAP Belediyeler Birliği Yayını, 1993, s. 57.
[74] Öztürk, **a.g.e.**, s. 45.
[75] Şerif Öner, "Merkezi Yönetim ile Belediye Yönetimleri Arasındaki Mali İlişkilerin Analizi", **Mahalli idareler**, No: 37, Mart 1997, s. 29.
[76] **Yönetimler Arası İlişkiler**, **a.g.e**, s. 77.

Genel olarak borç ödemelerinden kaynaklanan transfer harcamaları ile personel harcamalarının yerel bütçe içindeki paylarının, diğer mal ve hizmet üretimlerini engellediği söylenebilir.[77]

Belediyelere 1580 sayılı Belediye Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim ve limitet şirket kurabilme veya mevcut şirketlere iştirak edebilme yetkisi tanınmıştır. Böylelikle belediyeler etkin hizmet üretmek, idari vesayet etkisinden kurtulmak, kamunun uyguladığı ücret sistemi ve personel rejiminin dışında hareket etmek istemişlerdir. Bu işletmeler üç büyük ilde kurulmaya başlanmış ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) olarak adlandırılmıştır.

Yerel düzeyde işleyen, daha çok belediye hizmetlerinin görülmesine yönelik olan ve 1990 sonrasında sayıları artan BİT'ler aynen KİT'ler gibi piyasa mekanizması işleyişinde tıkanmalara yol açmışlardır.

Öte yandan şirketlere istenilen sayıda personel istihdam edilmiş, bu şirketlere üst düzey bürokratlar yönetici olarak tayin edilerek ek gelir edinmeleri sağlanarak, belediye yönetimlerinin "hizmet üretiminden çok hizmet rantlarının bölüşüm aracı" olarak kullanılmasına yol açmıştır.[78]

Merkeziyetçi yönetim anlayışı ile birlikte uygulanan katı idari vesayet, yerleşim yerlerini küçük bölümlere ayırarak yönetme politikası, mali özerkliğin bulunmaması olarak diyebileceğimiz nedenler yerel yönetimlerin idari ve mali olarak gelişmesini engellemiştir.

4. Etkililik ve Verimlilik

Yerel yönetimlerin örgütsel yapılarındaki problemler, yerel topluluklara hizmet sunulmasında çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Yerel yönetimlerin örgütsel yapılarının çağdaş gereklilikler ile uyumlu olmaması, yasal mevzuat engelleri ile bir araya gelince inisiyatif alabilen, atak, demokratik yapıların oluşmasını engellemiştir. Yerel yönetim yapıları da, merkezi yönetim yapısının ufak modelleri olarak gelişmiştir.[79]

---

[77] Nihat Falay, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:VI, No: 2, Nisan 1997, s. 3–4.
[78] Öner, **a.y.**, s. 30.
[79] **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e.**, s. 44-46.

Yerel yönetimlerin örgütsel yapılarındaki çarpıklıklar ve yetersizlikler, hizmet üretme çabalarını birinci derecede engeller duruma getirmiştir.[80]

Ülkemizdeki yerel yönetim birimlerinin, toplumun beklentilerini karşılayacak oranda etkili ve verimli hizmet ürettiklerini söylemek mümkün değildir. Bunun temelinde demokratik niteliklerin yetersizliği, kaynakların kıt olması, karar alma yetkisinin darlığı gibi nedenler sayılabilir.

Etkili ve verimli hizmet üretememenin nedenlerinden biri de yerel yönetimlerin çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanmamalarıdır. Planlama, iç örgütlenme, liderlik, iletişim, mali ve finansal analiz, eğitim ve geliştirme gibi alanlarda çağdaş yönetim teknikleri sınırlı uygulamalar dışında hemen hemen hiç uygulanmamıştır.

Yerel yönetimler, kısıtlı mali kaynaklarını etkili ve verimli kullanamama, hizmetlere yansıtamama durumu ile karşı karşıya kalmışlardır.[81]

Yerel yönetimlerde kaynakların sınırlılığı ve çok fazla gereksinimler karşısında, kaynak planlama ve yönetme anlayışı yeterince algılanabilmiş ve kurumsallaşabilmiş değildir.[82]

Çağdaş yönetim tekniklerinin başında Toplam Kalite Yönetimi (TKY) gelmektedir. TKY, günümüzde bir tekniğin dışında bir yönetim felsefesi haline gelmiştir.

Yerel yönetimlerin hizmetleri yerine getirirken nasıl ve hangi nitelikte yerine getirdikleri sorusu etkililik ve verimlilik açısından değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Buradaki etkililik ve verimlilik kavramlarıyla hizmet edilen yerel topluluğun istek ve ihtiyaçlarının belirli standartlar çerçevesinde karşılanması arasında önemli bir ilişki vardır.

Yerel yönetimlerin hizmet üretirken planlamaya yeterince önem verdikleri söylenemez. Yerel topluluğun ihtiyaçları ve beklentilerinin analiz edilmeden, öncelikler belirlenip zaman planı yapılmadan gelişigüzel yerine getirildiği çokça rastlanan bir durumdur. Bu durum yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta düzenleyici hükümlerin eksikliğinden kaynaklandığı gibi, yerel yöneticilerin bu konuya gereken önemi vermemesinden veya popüler görünen hizmetlere girişme istek ve davranışlarından kaynaklandığı söylenebilir.

---

[80] F. Demir Yaşamış, **a.y.**, s. 17.
[81] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 57-58.
[82] F. Demir Yaşamış, **a.y.**, s. 22.

Yerel yönetimlerde nitelikli personel eksikliği de etkili ve verimli hizmet üretilmesini engelleyen önemli faktörlerden biridir. Özellikle il, ilçe ve belde belediyeleri nitelikli personel istihdam etmede ciddi sıkıntılar yaşamaktadırlar. Bu durum yeterli kadroyu alamama, istenilen nitelikte eleman bulunamaması veya yöresel ve siyasal kaygılarla nitelikleri düşük elemanların tercih edilmesi gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Ayrıca küçük belediyelerde kariyer gelişiminin sınırlı olması da nitelikli elemanların tercihini zorlaştırmaktadır.[83]

Yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmet üretememeleri merkezi-yerel yönetim sisteminin yapısının etkilerinden kaynaklandığı gibi yerel yönetimlerdeki yönetim politikalarının yetersizliği ve yerel faktörlerin etkisi de önemini korumaktadır.

D. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Çalışmaları

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları, birçok alanda olduğu gibi 1960 sonrası planlı kalkınma dönemiyle hız kazanmıştır. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi fikrinin temel bakış açısı, toplumun varmak istediği hedefler doğrultusunda, yönetimin fonksiyonlarının yeniden saptanması, bu fonksiyonların gerektirdiği örgütlenme biçiminin, kurumlar arası ilişkilere yenilik ve esneklik kazandırılması olmuştur.[84] Kamu yönetiminin bir bütün olarak yeniden yapılanması yaklaşımıyla hazırlanan kalkınma planlarında, yerel yönetimler önemli bir kısmı oluşturmuştur.

Bu bölümde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları ile kalkınma planlarındaki yerel yönetimleri ilgilendiren kısımlar ele alınacaktır.

1. Araştırma Raporlarında Yeniden Yapılanma Çalışmaları

1960 sonrası planlı kalkınma dönemi ile birlikte merkezi ve yerel yönetim sisteminin düzenlenmesine yönelik çeşitli araştırma raporları hazırlanmıştır. Bu kısımda bu araştırma raporları tanıtılarak sonuçları üzerinde durulacaktır.

---

[83] Coşkun, Uzun, **a.g.e.**, s. 59-60.
[84] Nabi Dinçer, Turan Ersoy, **MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması,** Ankara, TODAİE Yayını, 1974, s. 2.

a. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli çalışmalardan biri Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) tır. 13.02.1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan bu projenin amacı, merkezi yönetim görevlerinin paylaşım şeklini tespit etmek ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yerine getirilmesine imkân verip vermediğini incelemekti. 24.04.1962 tarihinde başlayan çalışma bir yıl sürmüş, hazırlanan raporun 24.04.1963'de Başbakanlığa verilmesiyle son bulmuştur. Rapor, Nisan 1963 ve Eylül 1966 tarihlerinde TODAİE tarafından iki kez basılıp yayımlanmıştır.

MEHTAP raporu, kendisinden sonraki araştırma ve raporlar ile özellikle kalkınma planları ve yıllık programlarda etkisini göstermiştir. Özellikle 1965 yılı uygulama programında yönetime, MEHTAP raporundaki tavsiyeleri uygulama direktifi verilmektedir.[85]

MEHTAP raporundaki tavsiyeler şöyledir:

- Yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkileri ayrı bir inceleme konusu olarak ayrıca incelenmelidir. İçişleri Bakanlığı; özel idare, köy ve belediye idareleri üzerindeki merkezi kontrol görevini iyi yapabilecek biçimde örgütlenmeli ve desteklenmelidir,
- Yerel yönetim personeli, personel işlemleri bakımından ayrı bir statüye göre düzenlenmelidir,
- Belediye başkanlıkları ve köy muhtarlıkları fahri görevler haline getirilmelidir,
- Belediye ve köy yönetimlerinin normal işleri sürekli "sekreter" aracılığıyla görülmelidir,
- Merkezi hizmetlerin halka sunulmasında kademelerin artırılması değil, halka bulunduğu yerdeki kamu birimine başvurarak merkezi yönetimle ilişkiye geçmesi, taleplerini bildirmesi ve bunları elde edebilmesi imkanı sağlanmalıdır. Bunun yolu ise köy ve belediye gibi yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetimin yereldeki işlerini gören ve iletişimini sağlayan kuruluşlar haline getirilmesidir,

---

[85] Ökmen**, a.y.,** s. 26.

- Köy yönetimi hizmetlerinin sürekli bir düzen içinde yerine getirilmesi için, mali imkânları köylerce karşılanmak üzere, tespit edilecek bir statü içinde idari yardımcı olarak "köy kâtiplikleri" kurulmalıdır,
- Köylerde muhtar ve köy heyetlerinden toplum kalkınmasında ve halkın katılımının sağlanmasında rol alacak şekilde faydalanılmalıdır,
- Belediye sınırları içinde kurulan iş yerlerinin şehir planı ve çevre sağlığı ile olan ilişkileri belediye tarafından düzenlenmelidir.[86]

Bu araştırmanın sonucunda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları, örgütlenmesi konularının çok önemli bir inceleme alanı olduğunun altı çizilmiştir. Bu konuların ayrı ayrı ele alınıp incelenmesi gereği vurgulanmıştır.

MEHTAP araştırması, belediyelerin mali kaynak sorununa sadece bir gelir sorunu olarak bakmamış, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin yeniden düzenlenmesi olarak ele almıştır. Ancak MEHTAP raporu önerilerinden çok azı uygulamada gerçekleşebilmiştir. Bu projeye uygun birçok tasarı hazırlanmış, ancak bunlardan yalnızca birkaçı 1980'li yıllarda yürürlüğe girebilmiştir.[87]

MEHTAP raporu gerek kapsamı ve gerekse de sonuçları itibariyle kendisinden sonraki çalışmalara kaynaklık etmiştir.

b. İç Düzen Projesi

İç düzen projesi, İçişleri Bakanlığı tarafından 1966 yılında başlatılmış ve 1971 yılında tamamlanmıştır. Literatürde ve kamuoyunda İç Düzen Projesi olarak bilinen bu çalışma, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi'nin kısaltılmış adıdır. İçişleri Bakanlığı, projenin hazırlanmasında DPT, Devlet Personel Dairesi, TODAİE, ilgili fakülteler ile yabancı kuruluşların içinde olacağı bir kurul tarafından yapılmasını istemiştir.[88] 02.08.1967 gün ve 6/8247 sayılı Bakanlar Kurulu kararında proje amacının; içişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek olduğu, bu kapsamdaki kuruluşların ise İçişleri Bakanlığı'na bağlı veya denetimi altındaki

---

[86] Dinçer, Ersoy**, a.g.e,** s. 117-128.
[87] Ökmen, **a.y.**, s. 26.
[88] Abdullah Aslaner, "Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları", **Türk İdare Dergisi**, No: 453, Aralık 2006, s. 54.

kuruluşlar ile taşra teşkilatı, Bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ile mahalli idareler olduğu belirtilmiştir. Bu kuruluşların amaç, görev ve yetki dağılımları, personel durumları, teşkilat yapıları ve işleyişlerinin inceleneceği ifade edilmiştir. [89]

Ayrıca projenin amacı içerisinde, Bakanlığın yerel yönetimlerle vesayet ilişkileri, yerel yönetimlerin amaç ve görevleri ile bu görevlerin merkezi yönetimle paylaşımı ve bu alandaki karışıklıkların tespit edilmesi yer almaktadır. Çalışma sonucu elde edilen tespitlerden İçişleri Bakanlığının, yerel yönetimlerle ilgili kanun tasarılarının kamu yararına en uygun biçimde hazırlanması amacıyla faydalanılacağı belirtilmiştir.

Kurul çalışmalarını tamamlamasından sonra ön rapor ve alt raporlar yazılmış, Genel Raporun yazımı ise 24 Mayıs 1972 yılında bitmiştir. Genel Rapor sekiz kitap olarak aynı yıl basılmış ve kamuoyuna sunulmuştur. Genel Raporda, öncelikle tüm konularda mevcut durumun tespiti yapılmış, ardından çözüm yolları ve öneriler sunulmuştur.[90]

Bu çalışma sonuçlarına göre İçişleri Bakanlığı 12 kanun teklifi hazırlamış, ancak bu tekliflerin hiçbiri kanunlaşma imkânı bulamamıştır.

c. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu

1980 askeri ihtilali, 1982 Anayasası ve 1983 yılında işbaşına gelen siyasal yönetimin ardından kamu yönetiminde hizmetlerin daha düzenli, hızlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, benzer nitelikteki hizmetlerin tek bir Bakanlık çatısı altında yürütülmesi kararlaştırılmış ve köklü düzenlemelere gidilmiştir.

Bu yapılanmanın, sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirmek ve yaşanan hızlı toplumsal değişimlere ne ölçüde uyabildiğini belirleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu amaçla, DPT 1988 yılında TODAİE' den, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına yol gösterecek, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek için o tarihe kadar yapılmış çalışmaların uygulamaya yansımalarını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların, eksik yönlerini, aksaklıklarını ve sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak amacıyla bir yönetim araştırması yapmasını istemiştir.

---

[89] Uğurlu, **a.g.e.**, s. 56.
[90] Aslaner, **a.y.**, s. 54-60.

Araştırmanın bir diğer amacı ise, Avrupa Birliğine katılım kararı bulunan Türkiye'nin yönetsel uyum alanında yapması gereken hazırlıkları saptamak olarak belirlenmiştir.[91]

Proje, Başbakanlık, Bakanlıklar, Başbakanlığın ve Bakanlıkların bağlı kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversiteler ile işbirliği yapılarak TODAİE tarafından 1991 yılında tamamlanmıştır. Yine aynı yıl Haziran ayında Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor adıyla kamuoyuna sunulmuş ve basılarak yayımlanmıştır.[92]

Projenin kapsamı, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile bunların taşra teşkilatları, yerel yönetimler ve öteki kurumlar olarak belirlenmiştir.

KAYA projesi, amaçları, ele aldığı konular açısından çok yönlü ve geniş içerikli bir proje özelliğindedir. Araştırma oldukça uzun bir süreyi almasına karşın, bütün yönetim sistemine makro ölçülerde ve bir bütünlük içinde yaklaşılmıştır.

KAYA projesi; en alt kısımda Araştırma Grupları, orta kısımda Genel Değerlendirme Grubu ve en üstede Proje Yönetim Kurulu olmak üzere piramitsel bir yapı üzerine oturtulmuştur.

Projenin kapsamına göre 7 araştırma grubu oluşturulmuştur. Bunlardan biri de Yerel Yönetimler Araştırma Grubudur.[93]

Grup, öncelikle mevcut yerel yönetim sisteminin geçerliliğini test etmiş ve geniş bir çerçevede yaklaşarak yeni bir yönetim modeli geliştirmiştir. Öngörülen model, merkezi yönü ağır basan yerel yönetim kurumuna daha güçlü ve demokratik bir nitelik kazandırmayı amaçlamıştır.

KAYA raporunun yerel yönetimler ile ilgili bölümünde yerel yönetimlerin özellikleri, Türkiye'deki yerel yönetimlerin genel özellikleri ile yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler üzerinde durulmuştur ve ardından önerilere yer verilmiştir.

Bu projede, kamu yönetimi bir bütün olarak, merkezi yönetim ile taşra birimleri ve yerel yönetimler birlikte ele alınmıştır. KAYA projesinin bir diğer özelliği ise yerel yönetimleri kendi aralarında, merkezle ve merkezi yönetimin taşra birimleri

---

[91] **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)**, Ankara, TODAİE Yayını, 1991, s. 3.
[92] Aslaner, **a.y.** s. 60-61.
[93] **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), a.g.e**, s. 4-6.

arasında gerekli ilişkilerin kurulmaya çalışılmış olmasıdır. Özellikle kırsal alandaki önerilerde bu açıkça görülmektedir.[94]

Üç yıl süren KAYA projesi, kapsam, proje grubu ve izlenen yöntem açısından bu alanda yapılmış en kapsamlı çalışma olduğu söylenebilir.

d. TÜSİAD Önerileri

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusunda yapılan çalışmalardan biri de TÜSİAD tarafından hazırlatılan "Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler" başlıklı rapordur.

Raporun amacı; Türkiye'de şehir yönetimleri ve yerel yönetim sorunlarının kamuoyunda tartışılmasını sağlamak olduğu belirtilmiştir. Rapor ilk önce yerel yönetimlerin sorunlarını ele almış, yerel yönetimlerde düzenleme gereksinimi ortaya konduktan sonra yeni yerel yönetim modeli önerilmiştir. Modelde öne çıkan unsurlar şöyledir:

- Model, kırsal yöreler için "il yerel yönetimi", "ilçe yerel yönetimi" ve "köy ve küçük belediyeler" olmak üzere üç kademeli bir yapı önermekte ve ilçe yerel yönetimlerini temel hizmet birimi olarak nitelemektedir.
- Modelde, kentsel yöreler için "belediye" ve "büyükşehir belediyesi" yapısı aynen korunmuştur. Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev ve kaynak paylaşımının ağırlıklı yerel yönetimlerden yapılması önerilmektedir.
- Yerel yönetimlerdeki meclis, başkan ve encümen şeklindeki yapı devam etmeli, ancak encümen yerine "yürütme kurulu" tercih edilmelidir. İl genel meclisi "il meclisi", ilçe karar organı "ilçe meclisi" olarak adlandırılmalı, köylerde "köy meclisi", mahallelerde ise "mahalle meclisi" kurulmalıdır.
- Büyükşehir belediyesi ve belediye başkanları ile köy ve mahalle muhtarları yerel seçmenlerce doğrudan seçilmelidir. Seçimlerde, ilk tur seçimde adaylardan hiçbiri %50'nin üstünde oy alamazsa, en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur yapılmalıdır.

---

[94] Ökmen, **a.y.**, s. 27.

- Yerel yönetimlerin yerindelik denetimi merkezi yönetim tarafından değil, yerel halk tarafından, seçimler ve katılım yolu ile uygulanmalıdır. Merkezi yönetim hukuka uygunluk denetimini yerine getirmelidir.
- Yerel yönetimlerin mali denetimi "Yeminli Müşavirlik ve Muhasebe Büroları" tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmelidir.
- Belediyelerin nüfus ve alan boyutları, hizmet gerekleri, ekonomik ve sosyal göstergeler göz önüne alınarak, bilimsel çalışmalar sonucunda belirlenmelidir. İlçe belediyelerinin nüfusu 200 bin sınırından fazla olmamalıdır.
- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımı yeniden düzenlenmelidir.
- Yerel yönetimler daha ucuz ve kaliteli olarak yerine getirilmesi beklenen hizmetleri özelleştirme ile yerine getirmelidirler.
- Bir kısım vergilerin tavan-taban oranları merkezi yönetimce kanun ile belirlenerek yerel yönetimlere devredilmelidir. Ayrıca bu vergilerin meclis kararı ile yüzde ekleme yetkisi tanınmalıdır. Bunların sonucunda yerel yönetimlerin öz kaynakları, gelirleri toplamı içindeki oranı %50'nin üzerine çıkarılmalıdır.
- Vergilerden elde edilen öz kaynakları yeterli olmayan yerel yönetimlere, ülke çapında kurulacak bir "mali denge sistemi" aracılığıyla ve objektif ölçüler içinde yardım yapılmalıdır. Ayrıca yerel yönetimlere vergilerin dışında kaynak oluşturma yetkisi verilmelidir.
- Yerel yönetimlere, genel yasalara uyumlu olarak serbestçe personel kadrosu oluşturma ve personel işlemlerini yürütme yetkisi verilmelidir. İnsan gücü planlaması, norm kadro, görev tanımlaması gibi çağdaş personel tekniklerini uygulamaları sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimlerde katılımın artırılması için yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Alınan kararlar ve yapılan çalışmalar ile ilgili halka bilgi edinme hakkı çerçevesinde bilgi verilmeli, saydamlık ilkesi uygulanmalıdır.

Modelin uygulama stratejisi olarak pilot proje çerçevesinde İstanbul ve çevre illerde uygulanması ve sonuçlarına göre yaygınlaştırılması öngörülmüştür.

Raporda, büyükşehirlerin (özellikle İstanbul) sorunları dönemsel olarak ele alınmış ve statü, görev, yetki ve kaynak bölüşümü gibi konularda çözüm önerileri

sunulmuştur. Ayrıca büyükşehir belediyeleri ile iş çevreleri arasında iş konseylerinin kurulması önerilmiştir.

Model, yönetim sistemini köklü bir biçimde değiştirecek, yerel yönetimleri ön plana çıkacak bir yönetim yapısı öngörmüş ve modelin sağlayacağı yararlar yönetsel etkililik ve verimlilik ile yerel demokrasi alanlarında olacağı belirtilmiştir.[95]

Yerel yönetim alanındaki yeninden yapılanma ihtiyacı nedeniyle TÜSİAD'ın rapor hazırlayarak ilgi göstermesi, sorunun önemini ortaya koymaktadır.

e. TOKİ ve IULA-EMME Çalışmaları

TOKİ, 1984 yılında kurulan, temel görevi toplu konut ve kentsel çevre üretimi olan Başbakanlığa bağlı bir kuruluştur. TOKİ'nin hizmet alanlarından biri de konut ve şehirleşme konularında kurumsal ve yasal düzenlemelerin geliştirilmesidir.

TOKİ bu çerçevede, yerine getirdiği fonksiyonu yerel yönetimlerden bağımsız gerçekleştiremeyeceği yaklaşımıyla, yerel yönetim sisteminin güçlendirilmesine yönelik bir dizi çalışma yapmıştır.[96] Bu çalışmaları IULA-EMME ile ortaklaşa yürütmüş ve "Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi" program başlığı ile bir dizi bilimsel araştırma, rapor ve el kitabı hazırlamıştır. Bu kapsamda 6 kitaptan oluşan raporlar dizisi ve 14 kitaptan oluşan el kitabı dizisi bulunmaktadır.[97]

Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi programında, Türkiye'de yerel yönetimin içinde bulunduğu ana sorunlar ve yerel yönetimin temel ilkeleri göz önünde tutulmuş, birbiriyle ilişkili iki düzeyli bir yaklaşım geliştirilmiştir. İlk olarak, demokratik yerel yönetim olmanın genel özellikleri ve yerel demokrasinin geliştirilmesi konuları ele alınmıştır. İkinci olarak, yerel hizmetlerin etkinliğinin artırılması, insan kaynaklarının, örgütsel yapının, mali kaynakların geliştirilmesi gibi düzenlemelere yer verilmiştir.

Bu program kapsamında, yerel yönetim sisteminin geliştirilmesine yönelik bütünsel, kapsamlı ve tutarlı bir model oluşturmak için "demokratik ve etkin bir yerel yönetim" ana hedef olarak belirlenmiştir. Bu ana hedef çerçevesinde aşağıdaki temel amaçlar belirlenmiştir:

---

[95] **Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler**, **a.g.e.**, s. 13-19.
[96] **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, 2. bs., İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994, s. 7.
[97] **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, **a.g.e.**, s. 24.

1. Yerel yönetimin konumunun (statüsünün) geliştirilmesi
2. Yerel demokrasinin geliştirilmesi
3. Yerel yönetim hizmetlerinin geliştirilmesi
4. Yerel yönetimin örgütsel yapısının geliştirilmesi
5. Yerel yönetimin mali kaynaklarının geliştirilmesi
6. Yerel yönetimin insan kaynaklarının geliştirilmesi
7. Yerel yönetimde "yönetim kültürü"nün geliştirilmesi

Bu temel amaçların her biri için ayrıntılı stratejiler belirlenmiş ve belirli stratejiler için ayrıntılı aksiyonlar geliştirilmiştir. Bu aksiyon önerilerinin başlıkları şöyledir[98]:

1. Anayasa'ya yerel yönetim ile ilgili madde önerisi
2. Belediye Kanunu önerisi
3. Anakent Yönetimi Kanunu önerisi
4. Yerel Topluluk Üyelerinin Temel Hakları ve Ödevleri Bildirgesi önerisi
5. Yerel Seçilmiş Görevlilerin Hak ve Ödevleri Bildirgesi önerisi
6. Yerel Yönetim Ahlak Şartı önerisi
7. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ortak Kurulu önerisi

Yerel yönetim alanında kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan çalışmalardan sonra planlı kalkınma dönemiyle birlikte hazırlanan kalkınma planlarında, yerel yönetimlerle ilgili çalışmalardan kısaca bahsedeceğiz.

2. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Süreci ve Yasal Düzenlemeler

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma sürecinin başlangıcı, 1960 yılından sonra planlı kalkınma dönemi kabul edilirse, önceki başlıklarda anlatıldığı üzere kalkınma planlarında ve hazırlanan araştırma raporlarında yerel yönetimlerde yeniden yapılanma gereği sıkça yer almıştır. Ancak, 1984 yılından itibaren artırılan

[98] **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, **a.g.e.**, s. 11.

belediye ve özel idare gelirleri ile 1987 yılında İl Özel İdaresi Kanununda yapılan değişiklikler dışında önemli bir adım atılamamıştır.

Bu uzun süreç sonunda, 1992 yılında yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda değişiklik yapılması için komisyonlar kurularak ilk taslakların oluşturulduğu görülmektedir. 1996 yılından sonra hemen hemen her yıl kanun taslak ve tasarıları oluşturulmuş, ancak genellikle tasarıların milletvekili genel seçimi dönemlerine denk gelmesiyle kanunlaşmaları mümkün olmamıştır.

2003 yılında yerel yönetimlerde yapılacak bir yeniden yapılanmanın, kamu yönetiminde yapılacak bir yeniden yapılanmadan bağımsız düşünülemeyeceği bakış açısı ile kamu yönetiminin tamamını içine alan yeniden yapılanma süreci başlamıştır. Bu süreç özetle şöyledir:

- 2003 yılı Şubat ayında, "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Paylaşımı ile Hizmet İlişkilerinin Esasları Hakkında Kanun Tasarısı" adıyla 25 madde ve 4 geçici maddeden oluşan bir taslak hazırlanmış ve kamuoyuna sunulmuştur. Sonrasında bu taslaktan vazgeçilerek "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" başlıklı taslak düzenlenmiştir. Aynı yıl "İl Özel İdaresi Kanunu", "Belediye Kanunu", "Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanunu" taslakları tanıtılmıştır.

  "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" taslağı bazı değişikliklere uğrayarak tasarı haline gelmiş ve TBMM'de maddelerinin görüşülmesi sırasında "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" adını almıştır. 15.01.2004 tarihinde TBMM'de 5227 sayılı kanun numarası ile kabul edilerek Cumhurbaşkanlığı'na onay için gitmiş, ancak yeniden görüşülmek üzere 03.08.2004 tarihinde TBMM'ye iade edilmiştir.[99]
- Belediye Kanunu, 09.07.2004 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 5215 sayı numarası ile kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı'nın onayını almayarak bazı maddelerinin tekrar görüşülmesi için TBMM'ye geri gönderilmiştir. TBMM'de tekrar görüşülen kanun bazı değişikliklerle 5272 sayı numarası ile Cumhurbaşkanı'nın onayına gönderilmiş ve onaylanmıştır. Ancak

[99] Deniz Sayın, "AB Sürecinde Yerel Yönetimler ve Temel Yasalarda Değişim", **Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yerel Yönetimler Semineri El Kitabı**, Ankara, T.C Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliği Ortak Yayını, 2005, s. 81.

Cumhuriyet Halk Partisi'nin Anayasa Mahkemesi' ne başvurusu üzerine şekil yönünden iptal edilmiştir.

Bu karar gereğince Hükümet, Belediye Kanunu Tasarısı'nı hazırlayarak TBMM'ye sunmuş ve 5393 sayı numarası ile kanunlaşarak, 25874 sayı ve 13.07.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.[100]

- Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı 9-10 tarihlerinde TBBM Genel Kurulu'nda görüşülmüş, 5216 sayı numarası ile kanunlaşmıştır. 25531 sayı ve 23.07.2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.
- İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı, 03.03.2004 tarihinde 5197 sayı numarası ile TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veto edilmiştir. TBMM Genel Kurulu'nda tekrar görüşülen Kanun'un bazı maddeleri değiştirilmiş ve 22.02.2005 tarihinde kabul edilmiştir. 25475 sayı ve 04.03.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bundan sonraki başlıklarda yerel yönetimlerin tümünü kapsayan ortak yasal düzenlemelere değinildikten sonra yerel yönetim kurumlarına özgü düzenlemeler anlatılacaktır.

a. Stratejik Planlama ve Performans Denetimi

Yeni kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan ve performans programı hazırlamaları öngörülmüştür. Yerel yönetim kurumlarında ise değişen kanunlarında stratejik plan ve performans programı hazırlamaları ve yükümlü bulundukları hizmetleri bu planlama çerçevesinde yerine getirmeleri ve değerlendirmeleri istenmektedir.

Yerel yönetim kanunlarında (İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunu) stratejik plan ve performans programı tanımlanmamıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun temel unsurları arasında yer alan stratejik plan ve performans programı tanımlanmış ve bu konuda yerel yönetimler de bağlayıcı kılınmıştır.

Stratejik planlama, planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma, uygulamayı etkin bir şekilde izlemede kamu

---

[100] **a.e.**, s. 88-89.

kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımında temel bir araç olarak görülmektedir.

Kamu idarelerinin, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmaları, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamaları, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları istenmektedir.

Stratejik planların, varsa bölge planlarına uygun olacağı ve yıllık performans programlarının hazırlanacağı belirtilmektedir. Stratejik plan hazırlanırken, varsa üniversiteler, meslek odaları, konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınması gereği vurgulanmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 50.000'nin üzerinde olan belediyelerin stratejik plan hazırlamaları zorunlu hale getirilmiştir. Belediyeler ve il özel idareleri ilk stratejik planlarını bir yıl içinde, sonraki stratejik planlarını yerel seçimlerden itibaren altı ay içinde ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programlarını hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır.

Belediyelerde başkan, il özel idaresinde vali, faaliyetlerin ve personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve ilgili raporları meclise sunmakla yetkilidir. Belediye/il genel meclisi, faaliyetlerin ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek ile görevlidir.

Belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali 5018 sayılı Kanunda belirtildiği gibi faaliyet raporunu hazırlayıp meclise sunmakla görevlidir. Mecliste kabul edilen faaliyet raporu çeşitli araçlarla kamuoyuna açıklanır. Faaliyet raporu ile kamuoyu yürütülen faaliyetler ile bunların performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenleri belirtilir.

Performans denetimi ile yerel yönetimlerin hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ile vatandaşların yerel yönetimleri denetlemek açısından önemli bir araca sahip olmaları amaçlanmıştır.[101]

---

[101] Özer Köseoğlu, "Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Geçiş: Karşılaştırmalı Bir Analiz", **Kamu Yönetimi Reformu Kuramdan Uygulamaya Bildiriler Kitabı**, Muğla, Muğla Belediyesi Yayını, 2007, s. 117-118.

5018 sayılı kanun ile birlikte yerel yönetimlerinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu ile bütünlük oluşturan bu üçlü yapının oluşturulması ve takip edilmesi yeniden düzenlenen yerel yönetim kanunlarında yer almıştır.

b. Örgütlenme Yapısı ve Norm Kadro

Yerel yönetim kurumlarının örgütlenme yapılarının ve kadro sistemlerinin norm kadro ilke ve standartlarına göre düzenlenmesi öngörülmüştür. Buna göre birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi meclislerin kararıyla yapılabilecektir.

Tam ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılabileceği yerel yönetim kanunlarında belirtilmiş ve Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin esas alınması hükme bağlanmıştır. Sözleşmeli personel çalıştırılmasında merkezi yönetimin onayının alınması yerine meclis yetkili kılınmıştır. Ayrıca, belediyeler 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK kapsamından çıkarılmışlardır.

Ayrıca, personelin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesine de olanak tanımıştır.

c. İdari ve Mali Denetim

Yerel yönetim meclislerinin kararları üzerinde mülki idare amiri onayı kaldırılmıştır. Alınan meclis kararlarının kesinleştikten sonra mülki idare amirine gönderileceği, ancak kararların mevzuata aykırılığı görüldüğünde mülki idare amirinin yargı yoluna başvurabileceği ilkesi getirilmiştir.

İl özel idaresi ve belediyelerde, meclis üyelerine kendi aralarından seçilen üyelerden denetim komisyonu kurma yetkisi verilmiştir. Denetim komisyonunun görevi yıl sonunda gelir ve gider ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi olarak belirlenmiştir. Ayrıca meclislerin soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisi artırılmıştır.

Denetim konusunda iç ve dış denetim yapısı getirilmiştir. Yapılacak denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

d. Katılım ve Açıklık

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde halk katılımını sağlamak amacıyla kent konseyi oluşturulması öngörülmüştür. Kent konseylerinin kurulması ile kent yönetiminde "ortaklaşa yönetim" veya "yönetişim" anlayışının geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Kanunda kent konseyi tanımlanarak toplumun tüm kesimlerinin temsilcilerinin katılımını öngörerek, ancak bu şekilde işlevini etkili ve verimli yürütülebileceği belirtilmektedir. Ayrıca kent konseyinde oluşturulan görüşlerin meclisin ilk toplantısında gündeme alınacağı da hükme bağlanmıştır.

Katılımın artırılması ve belediye hizmetlerinde etkinlik, tasarruf ve verimliliğin artırılması amacıyla sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım gibi birçok alanda gönüllü kişilerin katılımına yönelik programların uygulanabilmesinin yolu açılmıştır.

Katılım konusunda yapılan diğer bir düzenleme ise belediyenin belde sakinlerinin hizmetler ile ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırma yapabilmesine olanak tanınmasıdır.

Yerel yönetim kurumlarının encümenlerinin, meclis üyelerinden seçilecek kişilerin de katılması sağlanarak, sadece atanmışlardan oluşmasına son verilmektedir. Böylelikle hem temsil hem de uzmanlığa yer veren fonksiyonel bir yapılanma amaçlanmıştır.

Meclis toplantılarının, daha önce yılda üç defa ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılan olağanüstü oturumlar yerine, her ay olağan yapılması öngörülmüştür. Bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası, meclis tarafından önceden belirlenen gün ve yerde, toplantıların açık yapılması karara bağlanmıştır. Toplantının zamanı ve yerinin mutat usullerle halka duyurulacağı ve meclis gündeminin en az üç gün öncesinden halka çeşitli yollarla ilan edileceği belirtilmektedir. Kesinleşen meclis karar özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması ve ayrıca ihtisas komisyonu raporlarının da halka açık hale getirilmesi yeni düzenlemeler arasındadır.

Hemşerilerin belediye faaliyetleriyle ilgili bilgilenme haklarının olduğu belirtilerek yönetimde açıklık ilkesi benimsenmiştir.

e. Yerel Yönetim Kuruluşlarına Özgü Değişiklikler

Yerel yönetimlerin tümünü kapsayan ortak yasal düzenlemelere değindikten sonra bu kısımda yerel yönetim kurumlarına özgü düzenlemeler hakkında bilgi verilecektir.

(1)İl Özel İdaresi İle İlgili Değişiklikler

İl özel idaresine yönelik değişiklikler aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir.

a. İl özel idaresi, yerel ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanarak yerel yönetim olduğu, merkezi yönetimden bağımsız niteliği yasal hükme bağlanmıştır.
b. İl özel idaresinin kurulması Anayasa'nın 127. maddesindeki temel hükme paralel olarak, İl'in kurulmasına dair kanunla kurulacaktır.
c. İl özel idarelerinin görev ve yetkileri genişletilmiş, il içinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere iki kısma ayrılarak, belediye ile görev ayrımı sağlanmıştır.
d. Vali, il özel idaresinin başında olmasına rağmen, il genel meclisi başkanı olma uygulamasına son verilerek, il genel meclisine kendi başkanını seçme yetkisi tanınmıştır. Böylelikle, karar organı olan meclisin tamamen seçilmiş üyelerden oluşması sağlanmıştır.
e. Kanunda belirtilen hallerle sınırlı olarak, il genel meclisinin feshinin Danıştay kararıyla olması, Anayasanın 127. maddesine göre düzenlenerek güvence altına alınmıştır.
f. İl genel meclisi üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için kanunda belirtilen şekilde hesaplanarak huzur hakkı ödenmesi hükme bağlanmıştır.
g. Vali, encümenin başkanı olup, valinin katılmadığı toplantılara genel sekreter başkanlık edecektir. Encümenin seçilmiş üyelerine kanunda belirtilen şekilde ödenek ödenmesi, memur üyelere ise bu ödeneğin yarısının ödenmesi hakkı getirilmiştir.

h. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenleyip yerine getirecektir.
i. İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatılması ve halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının isteği üzerine yetkili sulh hakimi tarafından belirlenmesi halinde, aksaklık giderilmezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi o ilin valisinden istenecektir.
j. Borçlanma konusunda; il özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı, il genel meclisinin kararı, %10'u aşan miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile içişleri Bakanlığının onayı ile yapabileceklerdir.
k. İl özel idareleri, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilecekler veya ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceklerdir. Bu kapsamda kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerde kullanılmak ve süresi 5 yılı aşmamak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.
l. İlçelerde, il özel işlerini yürütmek üzere kaymakama bağlı ilçe özel idare oluşturulabileceği hükme bağlanmıştır.[102]

İl özel idaresinde yapılan değişiklikler içinde merkezi yönetimden bağımsız olduğunun vurgulanması, il içinde ve belediye sınırlarının dışında olmak üzere görev alanının genişletilmesi, valinin il genel meclisi başkanı uygulamasına son verilmesi ilgi çeken değişikliklerin başında gelmektedir.

[102] Hasan Hüseyin Can, "Uygulamada Yeni Mahalli İdareler Yasası", **Kamu Yönetimi Reformu Kuramdan Uygulamaya Bildiriler Kitabı**, Muğla, Muğla Belediyesi Yayını, 2007, s. 12-15.

(2) Büyükşehir Belediyeleri İle İlgili Değişiklikler

Büyükşehir belediyesine yönelik değişiklikler aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir.

a) Büyükşehir belediyeleri, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyelerini kapsayacak şekilde koordinasyonu sağlayıcı işlev üstlenmişlerdir. Büyükşehir belediyeleri idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için 750.000 nüfus şartı getirilmiştir.
b) Büyükşehir belediye sınırları içerisinde her türlü taşımacılık ve toplu ulaşım hizmetlerinde, büyükşehir belediyesi yetkili kılınmış ve il trafik komisyonlarının yetkileri devredilmiştir. Bu alanda Karayolları Trafik Kanunu hükümleri geçerli olmayacaktır.
c) İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin aldığı kararların büyükşehir belediye başkanına gönderileceği ve başkanın hukuka aykırı bulduğu kararlar için yedi gün içinde yargıya başvurabileceği hükme bağlanmıştır. Böylelikle büyükşehir belediyesine kent yönetimi ile ilgili kararlarda bütünlüğü sağlayıcı bir misyon biçilmiştir.

   Ayrıca, büyükşehir belediyelerine, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarına denetleme yetkisi verilerek imar bütünlüğünün sağlanması amaçlanmıştır.
d) Büyükşehirlerde nüfusa göre belirli bir kilometre yarıçapında bulunan ilçe ve beldeler büyükşehir sınırlarına dahil edilmiş, bu yarıçap dahilinde kalan orman köylerinin dışındaki köyler, mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır.[103]

Büyükşehir belediyelerinde yapılan değişiklere bakıldığında büyükşehir belediyeleri ilçe veya ilk kademe belediyelerini koordine edeci, denetleyici bir fonksiyona kavuşmuşlardır. Ayrıca hizmet alanları genişletilerek bu alan içinde kalan köyler mahalle kabul edilerek ilgili ilçe veya ilk kademe belediyesine bağlanmıştır.

---

[103] Can, **a.y.**, s. 18-19.

(3) Belediyeler İle İlgili Değişiklikler

Belediyelere yönelik değişiklikler aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir.

a) Belediyelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmamış, hizmet alanları belirtilmiş ve kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen "mahalli müşterek" nitelikteki diğer görev ve hizmetlerinde belediyelerce yapılması veya yaptırılması esası benimsenmiştir.[104]
b) Belediye hizmetlerinin sunumunda etkisiz belediye oluşumunun önüne geçilmesi ve optimum hizmet maliyetinin sağlanacağı bir yapı amaçlanarak, belediye kuruluşundaki nüfus sayısı 2.000'den 5.000'e çıkarılmıştır.
c) Genel imar düzeni ve altyapı hizmetlerinin uygun olması durumuna bağlı olarak il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 veya daha üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5 km.'den daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına imkan tanımıştır.
d) Belediye meclislerinin feshi için öngörülen fiil ve davranışlar dörtten ikiye indirilmiş, daha etkili çalışmalarına zemin hazırlanmıştır.
e) Belediye encümenlerinin oluşumu için küçük nüfuslu belediyelerin daha az üye ile encümen oluşturmalarına imkan tanınarak personel yetersizliği ile ilgili sorunların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.
f) Belediye başkanlarının özlük ve sosyal haklarında ciddi iyileşmeler getirilmiş, devlet memurlarına tanınan sosyal haklardan faydalanmalarına imkan sağlanmıştır.
g) Belediye personeli için ayrılacak bütçe giderine sınır getirilerek, yatırımlar için kaynak ayrılması amaçlanmıştır.
h) İhale mevzuatındaki sınırlamaların dışına çıkılarak; park bahçe bakımı, araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik, yemek hizmetleri, makine bakım onarımı, bilgisayar ve elektronik hizmetleri, fuar ve panayır, sergi, kanal bakım ve temizleme, altyapı ve asfalt, toplu ulaşım gibi hizmetlerin yıllara sari (bir yılı aşan) olarak yapılmasına imkan tanınmıştır.
i) Belediye borçlanmalarında belli sınırlar getirilerek borçlanmanın disiplin altına alınması amaçlanmıştır.

---

[104] Sayın, **a.y.**, s. 90-91.

j) Belediyelerin arsa ve kent üretebilmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşları ile bankalarla işbirliği yapmasına, üretilen konut ve işyerlerinin devlet ihale kanununa tabi olmadan satılmasına izin verilmiştir. Ayrıca belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri uygulayabilmeleri için kolaylaştırıcı esaslar getirilmiştir.
k) Belediyelerin yurt içi ve yurt dışı kuruluşlarla işbirliği içine girmesi kolaylaştırılmıştır.
l) Belediyeler, bağlı kuruluşlar ve sermaye çoğunluğuna sahip oldukları şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarını takas ve mahsup yapma imkanına kavuşmuşlardır.[105]
m) Belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirtildiği maddelerde "yaptırır" ve "işlettirir" ibareleri ile kamu hizmetlerinin özelleştirme ile yerine getirilmesine imkan tanınmıştır.[106]

Belediyelerle ilgili değişikliklerde belediye kuruluşundaki nüfus kıstasının 2.000'den 5.000'e çıkarılması, yurt içi ve yurt dışı kuruluşlarla işbirliğinin kolaylaştırılması, bazı hizmetlerin hizmet alımı veya özelleştirme ile yapılabilmesine olanak tanıması öne çıkmaktadır.

Bu bölümde yerel yönetimlerde yeniden yapılanma süreci kapsamında merkezi-yerel yönetim alanında yaşanan global gelişmelere, Avrupa Birliği uyum sürecinin etkilerine, yeniden yapılanmayı gerektiren temel sorunlara, günümüze değin yapılan yeniden yapılanma çalışmalarına ve uygulamalarına yer verdik.

Üçüncü bölümde ise kamu ve özel sektördeki insan kaynakları uygulamaları arasındaki farklar, belediyelerde insan kaynakları yönetimi sisteminin genel yapısı, yerel yönetimlerde yerel yapılanmanın etkileriyle belediyelerdeki insan kaynakları yönetimi fonksiyonları anlatılmaya çalışılacaktır.

[105] Can, **a.y.**, s. 16-18.
[106] Deniz Sayın, **a.y.**, s. 92-93.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

İnsan kaynakları yönetimi, insan unsurunda yoğunlaşması nedeniyle dinamik, değişken bir dengededir. Kamu yönetim sisteminin bir alt sistemi olarak toplumsal, ekonomik, siyasal, kültürel vb. içinde bulunduğu çevreyle etkileşim halindedir.[1]

Kamuda insan kaynakları yönetimi kapsayıcılığı ve büyüklüğünün yanında, yerine getirilen hizmetlerin niteliği açısından özel sektör insan kaynakları yönetiminden ayrılmaktadır.

Yerel yönetimlerin, kamu yönetimi kapsamında yer almasından dolayı diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla aynı personel rejimine tabidirler. Kamu personel rejimi devlet, kamu hizmeti ve insan gücü üçgeninden oluşur ve kamu yönetimi sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır.[2]

Kamu personel rejimi, bir bakıma devletin yüklendiği görev ve yetkileri yerine getiren kamu görevlerinin bağlı oldukları temel politikaların, kanunların, teknik ve uygulamaların bütününü kapsamakta, kamu görevlisi ve hizmet arasındaki ilişkileri düzenlemektedir.[3] Bu bakımdan kamu personel rejimi teknik, siyasal, hukuki, ekonomik vb. yönleri bulunan karmaşık bir yapıya sahiptir.[4]

Birçok ülkede kamu personel rejiminde, iki sistemin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilki daha çok Avrupa ülkelerinde uygulanan "kariyer" sistemidir. Kariyer sisteminde devlette çalışma bir meslek olarak görülerek, kişi temel alınmıştır. Kariyer sistemi ile kişiye memuriyetle ömür boyu sürdürülecek bir meslek açılmaktadır. İkinci sistem ise "kadro" sistemi ise daha çok ABD gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Kadro sistemi işi esas almakta, kişi yalnızca yeteneklerine uygun bir işe alınmaktadır. Kariyer sistemi kişiye en baştan belli güvenceler sunmakta, kadro sisteminde bir pozisyona atanmaktan kaynaklanan hiçbir özel güvence öngörülmemektedir.[5]

---

[1] M.Kemal Öktem, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C:XXV, No: 2, Haziran 1992, s. 85.
[2] **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, 1994, s. 18.
[3] Rafet Çevikbaş, "Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci", **Amme idaresi Dergisi**, C:XXV, No: 2, Haziran 1995, s. 51.
[4] Öktem **a.y.**, s. 101.
[5] **Belediye Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayını, 2001, s. 7.

düzeltme

Kamu personel rejiminin temelini oluşturan DMK' de memurlar hem kariyer hem de kadro sisteminin özelliklerinden yararlanılarak belli sınıflara ayrılmış ve özlük hakları da bu sınıflara göre belirlenmiştir. Başlangıçta "kariyer" sistemi ağırlıklı iken daha sonra yapılan değişiklerle "kadro" sistemine geçilmiştir. [6]

Kamu kurum ve kuruluşlarında İKY'ye ilişkin işlev ve uygulamalar büyük ölçüde kanunlarla belirlenmiş kesin kurallar çerçevesinde yürütülür ve değişiklikler karşısında kolayca esneklik gösterilemez. Özel sektör kuruluşlarında ise duruma göre hareket edilir ve değişikliklere kolay uyum sağlanabilir. Tablo 2'de kamu ve özel sektör kuruluşlarında bazı İKY uygulamalarının farkları görülmektedir.[7]

İKY UYGULAMALARI	KAMU SEKTÖRÜ	ÖZEL SEKTÖR
Planlama	Devlet bütçesine bağlıdır. Merkezi ve biçimsel planlama.	Zorunlu değildir. Her örgüt bünyesine göre planlama yapabilir. Genellikle küçük örgütlerde bu işlev olmayabilir.
Kadrolama	Eleman temini, alımı kanunlarla belirlenen katı kurallara bağlanmıştır. İhtiyaçla karşılanması arasında uzun süre olabilir. İşler ve mevkiler kesin olarak tanımlanmıştır.	Kuralları kendi belirler. İhtiyaçlar en kısa sürede karşılanır. İşler ve tanımları ihtiyaca göre değişebilir.
Değerleme-Ödüllendirme	Eleman terfilerinde kıdem kriteri çok önemlidir. Belirli süreleri tanımlayan elemanlar sicilleri temiz ise otomatik olarak yükselir. Ücret-Maaş ve diğer haklar yasalarla belirlendiğinden İKY bu konuda esnek davranamaz.	Performans önemlidir. Örgütler kendi değerleme tekniklerini geliştirebilir. Ücret-Maaş ve diğer haklar piyasa koşullarına göre ve pazarlıkla belirlenebilir. İKY bu alanda çok daha esnek davranabilir.
Yetiştirme-Geliştirme	Yetiştirme-Geliştirme uygulamaları da önceden belirlenmiş esaslara göre yapılır. Değişimlere zamanında tepki vermez.	İhtiyaçlara cevap verecek şekilde oluşturulur.

Tablo 2: Kamu ve Özel Sektörde İKY Uygulamaları

[6] **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, **a.g.e**, s. 20-21.

[7] Tuğray Kaynak vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 2. bs., İstanbul, İ.Ü. İşletme Fakültesi İşletme İktisadı Araştırma ve Yardım Vakfı Yayını No: 7, 2000, s. 44.

düzeltme

A. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminin Yapısı

Belediyelerdeki insan kaynakları yönetim sistemi, diğer kamu kuruluşlarındaki insan kaynakları sisteminden bir takım farklılıklar taşımaktadır. Bu nedenle bu kısımda norm kadro, belediyelerdeki insan kaynakları yönetimi sistemi ile organizasyon yapısı arasındaki ilişki, insan kaynakları yönetimi birimlerinin örgütlenmesi ve istihdam türleri üzerinde durulacaktır.

1. Norm Kadro

Bu kısımda norm kadronun tanımı yapılarak, uygulama süreci ve etkileri üzerinde durulacaktır.

a. Tanımı

Norm, Fransızca bir sözcük olup, Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük' te "kural olarak benimsenmiş, yerleşmiş ilke veya kanuna uygun durum" olarak tanımlanmakta, Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde ise "standart, örnek, tip, kural" olarak tanımlanmaktadır.

Norm kadro, kadrolama, kadro düzenlemesi veya kadro standardizasyonunu ifade etmektedir. Literatürde norm kadro, "bir örgütte benzer nitelikli ödevlerden oluşan görevin yürütülmesine olanak veren yapının, amaca göre belirli bir tip halinde kurallı duruma getirilmesi, kadro düzenlemesi ve kadro sınıflaması" olarak ifade edilmektedir. Bir kadronun standart hale getirilmesi ise o kadronun bir ölçü birimi olma özelliğine sahip olmasına bağlıdır. Bunun için ise öncelikle o kadronun tanımlanması gereklidir. Norm kadro, bir kişinin çalışmasını sağlayan görev, yetki ve sorumluluklar bütünü olmakla birlikte, bunları yerine getirecek kişide bulunması gereken nitelikleri de gösterir.[8]

Norm kadro düzeni, iş analizleri ve görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda, kurumların hizmet birimleri ve yerleri itibariyle ihtiyaç duydukları kadroların sayısal ve niteliksel açıdan belirlenmesi, standart bir ölçüye bağlanmasıdır. Norm kadro düzeni, kurumlarda gereksiz personel birikimlerini, keyfi

[8] Nihat Aytürk**, Norm Kadro ve İş Analizi Teknikleri Seminer Notu**, Diyarbakır, 2002, s. 3.

düzeltme

personel görevlendirmeleri ve insan gücü savurganlığını engeller ve kişilerin niteliklerine uygun görevlerde istihdam edilmesine olanak verir"[9]

Özet olarak, norm kadro, kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini, amaca yönelik biçimde, etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için, ihtiyaç gördükleri optimal kadroların unvan, sayı ve atanacak personelde aranacak nitelikler bakımından, standart bir şekilde belirlenmesi ve kural haline getirilmesidir.[10]

Norm kadro düzenlemesi organizasyon analizi, iş analizi, görev tanımlarına dayalı ve norm kadro sayısının tespitiyle sonuçlanan bir süreci ifade etmektedir.

b. Norm Kadro Uygulama Süreci

Belediyelerde norm kadro ile ilgili somut gelişmeler 2000 yılında görülür. Bu konuda ilk düzenleme, 20.12.2000 tarih ve 24266 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar", 06.11.2000 ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararı'nda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat (organizasyon) analizi, iş analizi ve iş ölçümü yaparak, her bir kadro/pozisyon için görev tanımlarını, bu kadro/pozisyonlarda çalıştırılacak personelde aranacak nitelikleri (iş gerekleri) ve her birim için kadro/pozisyon sayısını (norm kadro) belirlemeleri istenmiştir. Karar'da organizasyon analizi, iş analizi ve iş ölçümü çalışmalarının ana ilkeleri ortaya konulmuş, bu çalışmaların üniversiteler, TODAİE ve MPM' ye yaptırılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca bu çalışmalara kamu kurum ve kuruluşların katkıda bulunması ve süreklilik kazandırılması amacıyla kendi personellerinden gerektiği kadarının görevlendirmeleri istenmiştir.

Karar'da belirtilen çalışmaların, yerel yönetimlerde büyükşehir belediyelerinin kendileri tarafından, diğer belediyelerde ise DPB' ce belirlenen takvime göre İçişleri Bakanlığı ile birlikte yürütüleceği, ancak çalışmalara Bakanlığın katılamaması durumunda DPB' nin devam edeceği ifade edilmiştir.

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarına 2001-2003 yılları arasında norm kadro çalışmalarının tamamlanması öngörülmüş, çalışmalar ile ilgili bilgi ve belgelerin

---

[9] Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriye Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara, TODAİE Yayını, 1999, s. 180-181.
[10] Aytürk, **a.g.e.**, s. 4.

Maliye Bakanlığı ile DPB' ye gönderilmesi, Maliye Bakanlığı, DPB ve ilgili kurum temsilcilerinden oluşan komisyon tarafından incelenerek norm kadro çalışmalarının sonuçlandırılacağı kararlaştırılmıştır.[11]

Sonuç olarak, 2000 yılı sonunda Bakanlar Kurulu Kararı ve iki Başbakanlık Genelgesi ile yürütülmeye çalışılan norm kadro çalışmasıyla belirlenen takvime, birçok kamu kurum ve kuruluşları gibi belediyeler de uyum sağlayamamışlardır.[12]

Norm kadro ile ilgili 2003 yılında tamamlanamayan çalışmalardan sonra, "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile birlikte hazırlanarak 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle belediyeler, bağlı kuruluşlar ile mahalli idare birliklerinde istihdam edilecek personelin yapısında köklü değişiklikler olmuştur. Ancak bu değişiklikler, kadro tespiti, ihdası ve değişikliği ile ilgili hükümleri içermektedir. Atama, özlük, mali ve sosyal haklar, 657 sayılı DMK ile yürürlükte bulunan diğer mevzuat hükümlerine göre yürütülmeye devam edilmektedir.

Yönetmelik ve eklerinde belediyeler, bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, altı ana gruba ve bu gruplar da nüfus dilimleri itibariyle alt gruplara ayrılmıştır. Ayrıca belediyeler için ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm nitelikleri dikkate alınarak bir veya iki basamak yükselme imkanı sağlanmıştır. Bu gruplardan biri örnek olarak şöyle verilebilir.

---

[11] 6.11.2000 tarih ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 20.12.2000, S. 24266

[12] Mustafa Tamer, "Norm Kadronun Yönetmelikle Düzenlenmesi", **Beklenen Mahalli İdareler**, Mart, 2007, Sayı 152, s. 16.

düzeltme

C - 15 (300.000 – 399.999) GRUBUNDA YER ALAN BELEDİYELER									
						NİTELİĞİ			
	İL	İLÇE	BELEDİYE ADI	NÜFUSU	BELEDİYE TÜRÜ	İlçe	Sanayi-Ticaret	Turizm	Grup Yükselme Adımı
1	İSTANBUL	Bakırköy	Bakırköy	208.398	Büyükşehir İlçe	x	x		2
2	İSTANBUL	Sarıyer	Sarıyer	219.032	Büyükşehir İlçe	x		x	2
3	İSTANBUL	Beyoğlu	Beyoğlu	231.900	Büyükşehir İlçe	x	x	x	2
4	İSTANBUL	Avcılar	Avcılar	233.749	Büyükşehir İlçe	x	x		2
5	KONYA	Meram	Meram	237.185	Büyükşehir İlçe	x		x	2
6	İSTANBUL	Eyüp	Eyüp	240.477	Büyükşehir İlçe	x	x	x	2
7	İSTANBUL	Bayrampaşa	Bayrampaşa	246.006	Büyükşehir İlçe	x	x		2
8	İSTANBUL	Zeytinburnu	Zeytinburnu	247.669	Büyükşehir İlçe	x	x	x	2
9	ANTALYA	Merkez	Kepez	265.200	Büyükşehir İlk Kademe		x		1
10	ESKİŞEHİR	Merkez	Odunpazarı	276.804	Büyükşehir İlk Kademe		x		1

Tablo 3: Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Tasnif Tablosu

Tablo 4'te Avcılar belediyesi örnek olarak ele alınırsa ilçe ve sanayi-ticaret nitelikleri nedeniyle iki basamak yukarıya, yani C-13 grubunda olması gerekirken C-15 grubuna yükseltilmiştir. Dolayısıyla istihdam edilecek kadro sayısında da artış sağlanmıştır.

Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri 5 alt gruba, il belediyeleri 8 alt gruba, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri 20 alt gruba, ilçe ve belde belediyeleri ise 15 alt gruba ayrılmıştır. Ayrıca belediye bağlı kuruluşları 8 alt gruba, mahalli idare birlikleri ise 2 alt gruba ayrılmıştır.

c. Organizasyon Yapısı İle İlgili Düzenlemeler

Belediyelerin organizasyon yapıları 5216 ve 5393 sayılı kanunlar ile norm kadro yönetmeliği öncesinde mevzuatta bir hüküm bulunmaması nedeniyle belediyelerin kendi isteklerine göre biçimlenebilmekteydi. Belirtilen kanunlar ile norm kadro yönetmeliği ile belediyelerin organizasyon yapıları illerin nüfus büyüklüklerine göre yeniden düzenlenmiştir.

Organizasyon yapısı ile ilgili düzenlemeler büyükşehir belediyeleri için Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 21. maddesinde düzenlemiştir. Bu maddeye göre büyükşehir belediyeleri norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşması öngörülmüştür.

düzeltme

Bu maddeye göre büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı bulunması öngörülmemiştir. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu 3 milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilmesine izin verilmektedir.

Büyükşehir belediyesi dışında kalan il, ilçe, ilk kademe vb. belediyelerin organizasyon yapıları yine norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşması öngörülmüştür.

Belirtilen birimlere ek olarak, beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimlerin oluşturulabilmesine izin verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararına bırakılmıştır.

B1		**B2**	
0 - 49.999	**ADET**	**50.000 - 99.999**	**ADET**
BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCISI	**1**	BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCISI	**1**
YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**	YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**
MALİ HİZMETLER MÜDÜRÜ	**1**	MALİ HİZMETLER MÜDÜRÜ	**1**
FEN İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**	FEN İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**
İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜDÜRÜ	**1**	İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜDÜRÜ	**1**
TEMİZLİK İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**	TEMİZLİK İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**
İTFAİYE MÜDÜRÜ	**1**	İTFAİYE MÜDÜRÜ	**1**
ZABITA MÜDÜRÜ	**1**	ZABITA MÜDÜRÜ	**1**
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**	HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**
VETERİNER İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**	VETERİNER İŞLERİ MÜDÜRÜ	**1**
DİĞER MÜDÜRLER(*)	**5**	DİĞER MÜDÜRLER(*)	**6**
ÖZEL KALEM MÜDÜRÜ	**1**	ÖZEL KALEM MÜDÜRÜ	**1**
UZMAN	**2**	UZMAN	**3**
ŞEF	**21**	ŞEF	**22**
AVUKAT	**1**	AVUKAT	**2**
MALİ HİZMETLER UZMANI	**2**	MALİ HİZMETLER UZMANI	**2**
MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI	**1**	MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI	**1**
İDARİ PERSONEL	**42**	İDARİ PERSONEL	**44**
TEKNİK PERSONEL	**35**	TEKNİK PERSONEL	**37**
SAĞLIK PERSONELİ	**8**	SAĞLIK PERSONELİ	**10**
YARDIMCI HİZMET PERSONELİ	**5**	YARDIMCI HİZMET PERSONELİ	**6**
İTFAİYE AMİRİ	**1**	İTFAİYE AMİRİ	**1**
İTFAİYE ÇAVUŞU	**3**	İTFAİYE ÇAVUŞU	**3**
İTFAİYE ERİ	**27**	İTFAİYE ERİ	**33**
ZABITA AMİRİ	**1**	ZABITA AMİRİ	**1**
ZABITA KOMİSERİ	**3**	ZABITA KOMİSERİ	**4**
ZABITA MEMURU	**24**	ZABITA MEMURU	**28**
MEMUR KADROLARI TOPLAMI	**192**	MEMUR KADROLARI TOPLAMI	**214**
SÜREKLİ İŞÇİ KADROLARI TOPLAMI	**96**	SÜREKLİ İŞÇİ KADROLARI TOPLAMI	**107**

Tablo 4: (B) Grubu İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Tablosu

düzeltme

Hazırlanan norm kadro standartları cetvelleri incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin daire başkanlığı, diğer belediyelerin ise müdürlük düzeyinde örgütlenmeleri öngörülmüştür.

Norm kadro standartları cetvellerinde belirtilen daire başkanlığı ve müdürlük unvanlarının kullanılması zorunlu tutulmaktadır. Yukarıdaki tablo, il belediyelerine ait bir tablodur ve belirtilen unvanlar kullanılarak organizasyon yapısının oluşturulması gerekmektedir.

Yönetmelikle birlikte büyükşehir belediyeleri ile belediyelerin ait oldukları gruplara göre organizasyon yapılarını oluşturmaları öngörülerek, nüfus büyüklüklerine göre bir standart sağlanması hedeflenmiştir.

Birimleri oluşturacak bu unvanlara bakıldığında bazı dönüşümler görülmektedir. Örnek olarak "Personel Şube Müdürlüğü"nün "İnsan Kaynakları ve Eğitim Şube Müdürlüğü"ne, "İmar Müdürlüğü"nün "İmar ve Şehircilik Şube Müdürlüğü"ne dönüştürülmüştür.

Büyükşehir belediyelerinde kurulması zorunlu tutulan Daire Başkanlığı kadroları ile diğer belediyelerdeki Müdürlük kadroları sayıldıktan sonra büyükşehir belediyelerinde "Diğer Daire Başkanları", diğer belediyelerde ise "Diğer Müdürler" ibareleri bırakılmış ve belirlenen sayıda ekli listelerden belediyelerin kendi ihtiyaçlarına göre seçebilmelerine izin verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin dışındaki belediyeler için seçilecek diğer müdürlük kadro unvanları Tablo 6'da verilmiştir.

DİĞER MÜDÜRLER (B, C, D ve F1 GRUPLARI) KADRO UNVANLARI
DESTEK HİZMETLERİ MÜDÜRÜ
MALİ HİZMETLER MÜDÜRÜ
STRATEJİ GELİŞTİRME MÜDÜRÜ
BASIN YAYIN VE HALKLA İLİŞKİLER MÜDÜRÜ
BELEDİYE TİYATRO MÜDÜRÜ
BELEDİYE ORKESTRA MÜDÜRÜ
BİLGİ İŞLEM MÜDÜRÜ
ÇEVRE KORUMA VE KONTROL MÜDÜRÜ
DIŞ İLİŞKİLER MÜDÜRÜ
EMLAK VE İSTİMLAK MÜDÜRÜ
ETÜD PROJE MÜDÜRÜ
FEN İŞLERİ MÜDÜRÜ
GECEKONDU VE SOSYAL KONUTLAR MÜDÜRÜ
HAL MÜDÜRÜ
HASTANE MÜDÜRÜ
HUZUREVİ MÜDÜRÜ
İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜDÜRÜ
İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM MÜDÜRÜ
RUHSAT VE DENETİM MÜDÜRÜ
İŞLETME MÜDÜRÜ
İŞLETME VE İŞTİRAKLER MÜDÜRÜ

düzeltme

KREŞ MÜDÜRÜ
KÜTÜPHANE MÜDÜRÜ
KÜLTÜR VE SOSYAL İŞLER MÜDÜRÜ
MEZARLIKLAR MÜDÜRÜ
MEZBAHA MÜDÜRÜ
PARK VE BAHÇELER MÜDÜRÜ
PLAN VE PROJE MÜDÜRÜ
SAĞLIK İŞLERİ MÜDÜRÜ
SOSYAL YARDIM İŞLERİ MÜDÜRÜ
SU İŞLERİ MÜDÜRÜ
SU VE KANALİZASYON MÜDÜRÜ
TEMİZLİK İŞLERİ MÜDÜRÜ
ULAŞIM HİZMETLERİ MÜDÜRÜ
VETERİNER İŞLERİ MÜDÜRÜ
YAPI KONTROL MÜDÜRÜ

Tablo 5: Diğer Müdürler Kadro Unvanları

2. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi Birimlerinin Yapısı

Norm kadro yönetmeliği öncesi belediyelerde insan kaynakları yönetimi birimleri yerel hizmet alanlarının nüfus büyüklüklerine göre yapılanmış, ancak bu birimlerin büyüklüklerinde belirgin bir standart bulunmamaktaydı. Norm kadro yönetmeliği ile büyükşehir, il, ilçe ve ilk kademe belediyeleri için farklı büyüklükte insan kaynakları birimleri yapısı getirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde "İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı" kurulması zorunlu birimler arasında yer almakta il, ilçe ve ilk kademe belediyelerinde isteğe bağlı olarak "İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü" kurulabilmektedir.

Sayılan birimler genellikle personelin rutin ve özlük işlemlerini yerine getirmekte, ücret ve diğer ödeme işlemleri ise belediyelerin hesap işleri ile ilgili birimlerince yürütülmektedir. Personel birimlerinin personel planlanması, personelin yetiştirilmesi fonksiyonları bulunmamakta, hizmet içi eğitim örgütlenmesi ise çok az seviyededir. Belediyelerin %95 gibi büyük bir kısmında hizmet içi eğitimle ilgili birim yoktur. Personel işlemlerini yürüten birimler bu görevi de ya hiç yada yeterince yerine getirememektedirler. Hizmet içi eğitimle görevli birime sahip olan belediyeler, büyükşehir belediyeleri ile personel istihdamı çok olan belediyelerdir.

Büyükşehir belediyelerinde insan kaynakları yönetimi birimleri il, ilçe ve ilk kademe belediyelerine göre işçi sağlığı ve güvenliği, toplu iş sözleşmelerinde etkin rol alma, eğitim ve geliştirme konularında daha gelişkin durumdadırlar.

düzeltme

3. İstihdam Türleri

Belediyelerde uygulanan personel rejimi bir takım farklılıklar olmasıyla birlikte, kamu yönetiminde uygulanan personel rejimi ile aynıdır. Bu nedenle belediye personel sisteminin, kamu personel sisteminden tamamen ayrı görülmemesi gerekir. Ancak kanuni çerçeve açık olmakla birlikte, belediyelerde uygulama farklı nitelikler göstermiş ve dört ayrı istihdam türü ortaya çıkmıştır.

Belediyelerde memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi olmak üzere dört istihdam türü bulunmaktadır.

a. Memurlar

Belediyelerdeki memurlarda, kamu yönetimi içindeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla aynı mevzuata tabidirler. Nitekim Anayasa'nın 128. maddesinde devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekte olduğu kamu hizmetlerinin, asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği belirtilmektedir. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Bu hükme göre ilgili temel kanun 657 sayılı DMK'dir.

657 sayılı DMK' nin 4. maddesinde "istihdam şekilleri" olarak memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört başlık altında toplanmış ve 5. maddesinde ise bu istihdam şekilleri dışında personel çalıştırılamayacağı hükme bağlanmıştır.[13]

657 sayılı kanunda memur tanımı, "mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen…" personel olarak yapılmıştır.[14]

Memurluk, kamu yönetiminde bir istihdam türü olmanın yanında bir sistemi de ifade etmektedir. Bu nedenle memurluk sisteminde liyakat ilkesi, sınıflandırma yapısı, kadro unvanı ve derece kavramlarına bu kısımda kısaca değinilecektir.

---

[13] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 105.
[14] **a.e.**, s. 22.

düzeltme

(1) Liyakat

Kamu personel rejiminin en temel ilkelerinden biri de liyakat ilkesidir. Liyakat, bir görevi başarıyla yapabilme gücü, yeterlik olarak tanımlanabilir.

657 sayılı DMK'de liyakat ilkesi, "Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır" (Md. 3/C) olarak ifade edilmiştir.

Kamu personel rejiminde liyakat kavramı iki farklı olguyu ifade etmede kullanılır. Birinci kullanımı, işe en uygun kişinin seçilmesi olarak, ikincisi ise belirli özellikleri taşıyan bir personel sistemini belirtir.

Birinci anlamıyla liyakat, kamu görevlerine en uygun kişilerin seçilmesidir. Buradaki uygunluk; bilgi, görgü ve kültür ile fiziksel beceriyi kapsamaktadır. Liyakat ilkesinin bu anlamda uygulama bulmasının en uygun aracı "açık yarışma sınavları" dır. Açık yarışma sınavları siyasal kayırıcılığı önlemek için geliştirilmiş bir yöntemdir.

İkinci anlamıyla liyakat daha geniş olarak; etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına olanak tanıyan kural ve uygulamaların bütünüdür. Diğer bir ifadeyle, kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde yükselişin "işe uygunluk" veya "başarı" kriterine bağlandığı, uygulanan ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel sistemidir.[15]

Modern personel yönetiminde liyakat sistemi, kamu hizmetlerinde görev alacak personelin işe alım, ilerleme ve yükselme, yer değiştirme, görevden uzaklaştırma ve çıkarma uygulamalarında tarafsız bir şekilde uygulanır. Ancak liyakat sisteminin uygulanması, toplumun politik, ekonomik ve sosyal yapısı, bürokrasiye bakış açısı ile yakından ilgilidir. Bu faktörlerin belirli bir uyum ve denge içinde tutulması gerekmektedir.[16] Ülkemizde işe alım dışında, liyakat sisteminin diğer unsurlarının tarafsız bir şekilde uygulandığını söylemek oldukça güçtür.

---

[15] M. Lütfi Şen, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", **Türk İdare Dergisi**, No: 403, Haziran 1994, s. 169-171.
[16] **a.e.**, s. 174.

düzeltme

(2) Sınıflandırma Yapısı

DMK, memurların sınıflandırılmasında "kadro" sistemini kabul etmiştir. DMK'nin 3. maddesi göre sınıflandırma ilkesini, "devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını, görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır" şeklinde tanımlamıştır. Buna göre, sınıflandırma ilkesi ve görevler ile bu görevlerde çalışacak kişilerin nitelikleri ve meslekleri birlikte tanımlanmaktadır.[17]

Sınıf veya kadrolar sınıfı, birbirinin aynı olan veya birbirine benzeyen kadroların toplamını ifade etmektedir.[18]

Sınıflandırmanın yararları şöyle sıralanabilir:

a. Görevlerin açık bir şekilde tanımlanmasına ve görevlilerde bulunması gerekli niteliklerin önceden belirlenmesine olanak tanır ,
b. Dengeli ve adaletli bir ücret rejiminin oluşturulmasına zemin hazırlar,
c. Aynı sınıfta bulunan kamu görevlilerine hizmet alma, değerlendirme, yükseltme gibi işlevler açısından örnek uygulama sağlar.

657 sayılı kanuna göre 10 hizmet grubu/sınıfı oluşturulmuş ve hangi niteliklere sahip personelin hangi sınıfta yer alacağı belirlenmiştir. Bu hizmet sınıfları; Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Hizmetler, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri, Din Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri, Yardımcı Hizmetler, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri, Milli istihbarat Hizmetler Sınıfı'dır.[19]

Yerel yönetimler de sayılan hizmet sınıflandırmasına dayalı olarak görevlerini yerine getirirler.

(3) Kadro Unvanı

Özellikleri itibariyle kadro, kamu yönetiminin temel unsurlarından birini oluşturur. Nitekim DMK'nin 33. maddesine göre "kadrosuz memur çalıştırılamaz" ve

---

[17] Birgül A. Güler v.d., **Belediye Personel Sistemi**, Ankara, TODAİE Yayını, 1999, s.106
[18] Kalabalık, **a.g.e.**, s. 634.
[19] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 106.

düzeltme

“memur eliyle yürütülmesi gereken hizmetler kadro olmaksızın yerine getirilemez” İbareleri yer almaktadır.[20]

Kadro, Latince “quadrom” kökünden türetilmiş olup kare, çerçeve, iskelet, çekirdek anlamına gelir. Teknik olarak, “kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak için oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibariyle gösteren çizelge” olarak tanımlanır. Kadro unvanı ise kamu hizmetlerinin niteliğini ve belirli bir hiyerarşik yetki ve sorumluluğu kapsayan görev yerinin adıdır.[21]

Kadro sisteminde asıl olan görevdir, bu nedenle personelin, görevin niteliğine uygun olması gerekir ve her görev için “ihtisas-uzmanlaşma” esas alınmıştır. Geniş hizmet gruplarından daha çok, her bir kadroyu temsil eden, dar görev sınırları içinde bir uzmanlaşma öngörülmüştür.[22]

Kadro, devlet örgütlenmesi açısından kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde insan gücü planlamasının bir aracıdır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesine istihdam olanağı sağladığı gibi personelin sayı, nitelik, unvan ve ödenecek ücretinde belirleyicisidir.[23] Bu nedenle kadrolar, personel hukuku ve bütçe ile direkt ilgilidir. Kanunla kurulan bir kuruluşun kurulma işlemi, ancak kadro alınması ve bu kadrolara atama yapılması ile olur. Kurumlara, kanunla veya Bakanlar Kurulu Kararıyla verilen kadrolar, o kuruluşta çalıştırılabilecek memurların azami sayısını gösterir.[24] Zira, bir kurumun kadro yapısı, o kurumun teşkilatının anatomik yapısını, iskeletini oluşturmakta ve üstlendiği kamu hizmeti hakkında bilgi vermektedir.[25]

Her kadro, tahsis edildiği kurum, birim, unvan, sınıf, derece ve varsa ek göstergeden oluşur. Bu yüzden kadro, personelin atama, görev ve yer değişikliği, derece yükselmesi, atama usulü, aylık, ödenek, harcırah, tazminat, ikramiye ve emeklilik aylığı gibi tüm özlük işlemlerinde kullanılan temel referans noktasıdır.[26]

Belediyeler açısından kadro, kentsel hizmetleri yerine getirecek personel istihdamının sağlanmasının ötesinde bir anlam ifade eder. Bu bağlamda kadro, o yerel alandaki işgücünün istihdamını direkt etkiler ve siyasal bir içeriğe bürünür. Özellikle sosyo-ekonomik açıdan geri kalmış, istihdam imkânları sınırlı olan

---

[20] **a.e.**
[21] Güler v.d., **a.g.e.**, s.32.
[22] Eryılmaz, **a.g.e.**, s.244.
[23] Güler v.d., **a.g.e.**, s.32.
[24] Aytürk, **a.g.e.**, s. 3.
[25] Güler v.d., **a.g.e.**, s.32.
[26] Aytürk, **a.g.e.**, s. 3.

düzeltme

yörelerde, belediye kadroları yerel işgücünün aktifleştirilerek üretime katılmasında önemli bir araç haline gelmektedir.[27] Bunun sonucunda da belediyeler fazla istihdamın yeri haline gelebilmekte ve giderlerinin önemli bir oranı personel harcamalarına ayrılabilmektedir.

(4) Kademe ve Derece

DMK' nin 38. maddesine göre kademe, "derece içerisinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, devlet memurunun olumlu sicil almasına ve bulunduğu derecedeki hizmet süresine bağlı olarak aylığındaki ilerleyiş adımı" olarak tanımlanmaktadır.

Öğrenim durumları itibariyle memuriyete giriş derece ve kademeleri şöyledir:

- İlkokulu bitirenler, 15. derecenin 1.kademesinden başlar ve 7. derecenin son kademesine kadar yükselebilir.
- Ortaokulu bitirenler, 14. derecenin 2.kademesinden başlar ve 5. derecenin son kademesine kadar yükselebilir.
- Liseyi bitirenler, 13. derecenin 3.kademesinden başlar ve 3. derecenin son kademesine kadar yükselebilir.
- 4 yıllık yükseköğrenimi bitirenler, 9. derecenin 1.kademesinden başlar ve 1. derecenin son kademesine kadar yükselebilir.

Ayrıca, 6 aylık sicil notu ortalama 90 ve daha yukarı olan memurların, son sicil notu artması da olumlu olursa, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır.[28]

Kademe ilerlemesinde sicil notunun dikkate alınması, verimlilik ve çalışma ortamındaki davranışların etkisinin dikkate alındığı anlamına gelmekle birlikte sübjektif kullanıma da izin verilebileceğini de göstermektedir.

Derece, aylık gösterge tablosunda yer alan ücret basamaklarını tanımlar. Her bir derece, memur için bir yükselmedir ve dikey hareketliliği temsil eder.[29] Derece, görev ve sorumlulukların arttığı yükselme basamaklarını nitelediği gibi görev ve

---

[27] Seriye Sezen, Koray Karasu, "Belediyelerde Kadro ve İstihdamı Yapısı", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:VIII, No:3, Temmuz 1999, s. 21.
[28] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e**, s. 107.
[29] **a.e.**

düzeltme

sorumlulukta değişiklik olmadan da yalnızca aylık bakımından iyileştirme sağlayan bir anlam ifade edebilmektedir. [30]

Derece memur kariyerinde ve ücretinde önemli bir yere sahiptir.

b. Sözleşmeli Personel

Belediye ve bağlı kuruluşlarında norm kadroya uygun olarak 5393 sayılı Kanunun 49. maddesinin 3. fıkrasına göre, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamamaktadır. Yani sözleşmeli personeller kadro karşılığı çalışmaktadırlar. Ayrıca belirtilen unvanlara İçişleri Bakanlığı tarafından sınırlama getirilebilmesi öngörülmüştür.

Belediye ve bağlı kuruluşlardaki sözleşmeli personel hakkında 5393 sayılı Kanun'un uygulanması, ancak düzenlenmeyen hususlarda 657 sayılı DMK'nin 4. maddesinin (B) fıkrası hükümlerinin uygulanması öngörülmüştür.

Yeni düzenleme ile birlikte, sözleşmeli personel istihdamı kolaylaştırılmış, mevzuat karmaşıklığına son verilmiştir. Sözleşmeli personelin istihdamına onay yetkisi belediye meclisine devredilerek İçişleri Bakanlığı onayı kaldırılmıştır.

c. İşçiler

Anayasa'nın 128. maddesinde kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği belirtilmektedir. Diğer kamu görevlileri terimi içinde "işçiler" yer almamaktadır.[31]

---

[30] Turan Yıldırım, "Devlet Memurluğunda İlerleme ve Yükselme Sorunları", **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Ankara, TÜHİS Yayını, 2003, s. 268.

[31] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e**, s. 161.

Anayasa'nın bu maddesine göre, asli ve sürekli görevlerin dışında yardımcı ve geçici işlerin, işçiler eliyle görülmesi mümkün görünmektedir. Ancak DMK yardımcı hizmetlerin de memurlar tarafından yürütülmesini öngörmüştür.

DMK' nin 36. maddesinin 8. fıkrasında temizleme, ısıtma, aydınlatma, yazı gibi görevler yardımcı hizmetler olarak tanımlanmıştır. Uygulamada ise bu işler işçiler eliyle de gördürülmektedir. Ayrıca 36. maddede 1988 yılında yapılan değişiklik ile bu işlerin özel kesime sözleşme yoluyla yaptırılmasına olanak sağlanmıştır.

İşçiler, İş Kanunu'na ve iş mevzuatına göre imzalanan bireysel veya toplu iş sözleşmelerine uygun olarak çalıştırılırlar.[32]

Uygulamada sürekli işçiler için "kadrolu işçi" kavramı kullanılmaktadır. Ancak kadro kavramı kamu hukukunda tarafların iradesinden bağımsız olarak belirlenmiş bir statüyü ifade etmektedir.[33]

Kamu kesiminde işçi çalıştırılmasında uygulamada ortaya çıkan terimlerden biri de "sürekli işçi-geçici işçi" ayırımıdır. İş Kanunu'nda "geçici işçi" statüsü bulunmamaktadır.

İş Kanunu sürelerine göre, nitelikleri bakımından en çok 30 işgünü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere ise sürekli iş olarak tanımlamaktadır.

Uygulamada hizmet süresinin ne kadar olacağı belirtilmeyen bir akitle (belirsiz süreli iş sözleşmesiyle) çalışanlara "sürekli iş" denmekte; hem sürekli işlerde hizmeti belli süreyle sınırlayan bir akitle (belirli süreli iş sözleşmesiyle) çalışanlara, hem de 30 günden az süreli işlerde çalışanlara "geçici işçi" denilmektedir.[34] Bu tanımlama İçişleri Bakanlığı genelgelerine de yansımıştır. Bir yıl ve daha fazla yapılan sözleşmelerin yazılı olması zorunlu görülmüş, bir yıldan daha kısa süreli sözleşmelerin ise yazılı olma zorunluluğu gerekli görülmemiştir. Bunlarda işçi istediği takdirde işveren kendisine belge vermekle yükümlüdür.

Norm kadro uygulaması öncesinde sürekli ve geçici işçiler ile ilgili işlemler 190 sayılı KHK'ye göre yürütülmekteydi. Bu iş ve işlemler şöyle özetlenebilir:

---

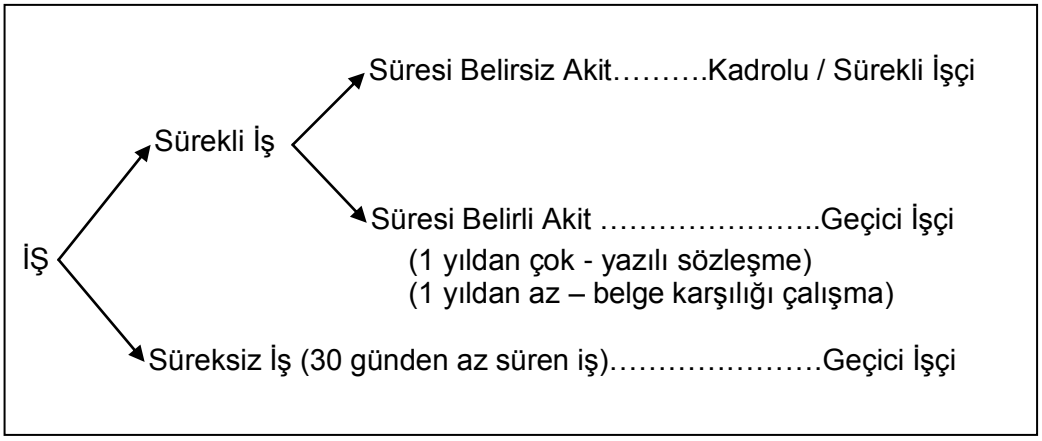
[32] **a.e**, s. 161-162.
[33] Güler v.d., **a.g.e**, s. 108.
[34] Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 9024 Esas ve 9141 Karar no'lu davayla ilgili 12.11.1966 tarihinde "sözleşmeler ardı ardına aralıksız olarak birbirini izlemiş, iş de devam etmişse, taraflar arasındaki ilişkinin süresi belli olmayan sürekli iş sözleşmesi olarak kabulü gerekir. Tersini düşünmek, işverenin iyi niyet kurallarına aykırı olarak yasayla işçiye tanınan haklardan kurtulmak için yaptığı işlemlere değer vermek olacağı" yönünde karar vermiştir. (**Belediyeler Yapısı İşleyişi Sorunları,** Ankara, Genel-İş Yayını, 1997, s. 158.)

düzeltme

190 sayılı KHK; sürekli işçiler ile geçici işçiler arasında, izne tabi olma bakımından ayrım yaparak, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerde sürekli işçi çalıştırılmasını Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüyle İçişleri Bakanlığı'nın vizesine bağlamıştır. Bu hüküm, her yıl bütçe kanunlarında yinelenmiş ve yine her yıl İçişleri Bakanlığı vize yetkisini çıkardığı genelgelerle valiliklere devretmiştir. Bu süreçte memur atamalarının zor olması ile birlikte sürekli işçi çalıştırılması da zorlaşınca, belediyeler geçici işçi istihdamına yönelmişlerdir.

Geçici işçiler ile ilgili izin zorunluluğu ise, 1994 yılı Bütçe Kanunu ile getirilmiş ve 48. maddesinin (d) bendine göre, "İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde 30 işgününden fazla çalıştırılacak geçici işçilere ait iş pozisyonları İçişleri Bakanlığı'na vize ettirilir. Vize edilmiş bulunan geçici iş pozisyonları, İçişleri Bakanlığı tarafından başka unvanlı geçici işçi pozisyonları ile değiştirilebilir veya iptal edilebilir." Aynı hükümler sonraki bütçe kanunlarının tümünde tekrarlanmıştır.

İçişleri Bakanlığı vize yetkisini, sürekli işlerde olduğu gibi valiliklere devretmiştir. Uygulamada ortaya çıkan kavramlar, şema olarak aşağıdaki gibi gösterilebilir.[35]



Şekil 2: Sürekli İşçi-Geçici İşçi Ayırımı

1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan özelleştirme politikasıyla birlikte belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde yapısal bir değişiklik yaşanmıştır. Belediyelerde

[35] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e**, s. 163-164.

düzeltme

çalışan işçilere ilişkin kurallar "belediye içi", "belediye dışı" işçi olarak ikiye ayrılmıştır.[36]

Belediye dışı işçi istihdamı belediyelerin şirket kurmaları ve hizmet alımı uygulamaları ile ortaya çıkmıştır. Belediyeler, hizmetlerini kurdukları veya ortak oldukları şirketler aracılığıyla veya özel şirketlere devretmeleri işçi istihdamında belediye dışına kaymaya yol açmıştır.[37]

Memur kadro ihdası veya atama süreçlerinin uzun zaman alması, kadro ihdasının yapılmaması veya atamaya izin verilmemesi gibi nedenlerden dolayı belediyeler daha serbest davranabildikleri istihdam türlerine yönelmişlerdir. Memur eliyle yerine getirilmesi gereken hizmetlerde işçiler çalıştırılmaya başlanmıştır. Merkezi yönetimin izin koşulunu özellikle geçici işçilerde zayıflatması işçi sayısının artmasına yol açmıştır. İşçi alımında merkezi yönetimin rolü yanında kayırma, istihdam yaratma, siyasi çıkar sağlama gibi hizmet dışı nedenlerinde rol oynadığı söylenebilir.

Belediyelerde, güvenceli kamu hukuku statüsüne dayanan memurlardan, hizmet gereklerinden veya kamusal yöntemlerden ziyade, taraf iradelerinin belirleyici olduğu sözleşmeyle çalıştırılan işçilere doğru bir yönelme olmuştur. Böylelikle yerel kamu hizmetlerinin personel yapısı değişmiş, esnek hale gelmiştir.[38]

İşçi istihdamının memur göre daha kolay olması ve faaliyet alanlarının işçi istihdamını gerektirmesi nedeniyle belediyelerde işçi istihdam oranı diğer istihdam türlerine göre daha yüksek seviyededir.

(5) Belediye Dışı İşçi İstihdamı

Özelleştirme politikaları sonucu geleneksel idari usuller içerik ve amaç yönünden değişime uğramaktadır. Kamu hizmetleri, hizmet alımı veya bağlı şirket kurma yoluyla özel sektör tarafından görülmeye başlanmıştır. Belediyeler inşaat, temizlik, mezbaha, ulaşım, park ve bahçe düzenleme vb. geçici veya sürekli hizmetlerini sözleşme yoluyla taşeron-müteahhit kullanarak veya şirketler kurarak gerçekleştirmeye teşvik edilmişlerdir.

---

[36] M. Çağlar Özdemir, "Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Etkileri", **Belediye Dünyası**, C:IV, No:5, Mayıs 2003, s. 45.
[37] Güler v.d., **a.g.e**, s. 105.
[38] **a.e.**, s. 108.

düzeltme

Özel sektöre devredilen işler, başlıca belediye hizmetleridir. Hizmetlerin özel sektöre gördürülmesi belediye yönetim örgütlenmesini ve işgücü yapısını doğrudan etkilemektedir. Belediye istihdam yapısında daralma yaşanmakta, tersi oranda şirket ve taşeron kuruluşlarda genişleme yaşanmaktadır.

Hizmetlerin devrinin istihdam koşulları üzerinde doğrudan etkileri günümüzde de devam etmektedir. Bu etkilerden ilki, ücret düzeyidir, belediye işçisi ücreti ile taşeron veya belediye şirketi işçisi ücreti arasında büyük fark vardır. İkincisi, belediye işçileri sendikalı iken taşeron işçileri sendikalı değildir, belediye şirketlerinin ise ancak bazılarında sendika vardır. Üçüncüsü ise belediye işçileri fazla mesai ücreti, ikramiye, yemek veya yemek parası, yakacak yardımı, servis veya otobüs kartı gibi sosyal haklara sahipken, taşeron işçileri ise fazla mesai ücreti, yemek ve servis ödenmektedir. Belediye şirketlerinde ise bu haklar belli bir düzenlilik içinde bulunmamaktadır.[39]

Belediye hizmetlerinde, belediye dışı işçi istihdamının kullanılması, istihdam türlerinin daha da genişlemesine yol açmıştır. Bu da pratikte hizmetlerin etkinliği ve verimliliğini, ücret ve kariyer sistemlerinin yönetilmesini zorlaştırmaktadır.

B. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetiminin Fonksiyonları

Belediyelerde insan kaynakları sistemine genel bir bakış yaptıktan sonra bu kısımda insan kaynakları yönetimi fonksiyonları ele alınacaktır. Bu kapsamda insan kaynakları planlaması, işe alma, kariyer yönetimi, ücret yönetim, işçi sağlığı ve iş güvenliği, sendikalarla ilişkiler ile eğitim ve geliştirme konularına yer verilecektir.

1. İnsan Kaynakları Planlaması

İnsan kaynakları planlaması, bir işletmenin istenilen zamanda ve yerde, gereksinim duyulan nitelikte ve sayıda personelin, hazır bulundurulması ve bu personelin çalışmalarıyla söz konusu işleri en iktisadi anlamda uyumlu (optimal) bir şekilde gerçekleştirmesi sürecidir.[40]

---

[39] **a.e.**, s. 130.
[40] Tuğray Kaynak, **İnsan Kaynakları Planlaması**, 2. bs., İstanbul, Alfa Basım Yayım, 1996, s. 10.

düzeltme

İnsan kaynakları planlaması, bir örgütün sahip olduğu kaynakların sistematik bir analize dayanarak gelecekteki insan kaynağı ihtiyaçlarının tahmini, her iki aşamada insan kaynaklarının etkin olarak kullanılmasına özen gösterilmesi ve bu tahminlerin insan kaynağı arzına uygunluğunun sağlanması için gerekli olan planlamanın yapılmasıdır.[41]

İnsan kaynakları planlamasının amacı, örgütün mevcut ve gelecekteki amaçlarını verimli bir şekilde gerçekleştirmesi için uygun yer ve zamanda, uygun sayı ve nitelikteki insan kaynağını elde etmesidir.[42]

Belediyelerde İK planlamasının; beldenin nüfusu, ekonomik ve toplumsal gelişme düzey, yürütülecek hizmetler ile dikkate alınarak yapılması söz konusudur. Ayrıca her bir belediyenin kendine özgü vizyon ve stratejilerinin bulunması İK planlamasına yön vermektedir.

Belediyelerde memur, sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçi olmak üzere dört ayrı istihdam türü bulunması nedeniyle insan kaynakları planlaması bu istihdam türlerinin özelliklerine göre biçimlenmektedir. Memur, sözleşmeli personel ve sürekli işçilerin istihdamı norm'a bağlı boş kadronun bulunmasına göre yapıldığından "kadro" kavramı insan kaynakları planlaması için önemli hale gelmektedir. Bu nedenle bu kısımda belediyelerde insan kaynakları planlaması, istihdam türlerine göre ele alınacaktır.

a. Memur Kadroları

Memur istihdamı için öncelikle kadrosunun bulunması ve atamanın bu kadroya yapılması gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Norm Kadro Yönetmeliği öncesinde bir memur kadrosunun ihdası (oluşması), değiştirilmesi ve iptali belediye meclislerinde başlayan ve Bakanlar Kurulu'nda son bulan uzun ve zorlu bir süreç izlemekteydi. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu, norm kadroya uygun olarak memur kadrosu oluşturma, iptal ve değişiklik yetkisini belediye meclislerine devretmiş, böylelikle memur istihdamı kolaylaştırılmıştır.

---

[41] Hüseyin Özgen vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Adana, Nobel Kitabevi, 2002, s. 73.
[42] Halil Can vd., **Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, 4. bs., Ankara, Siyasal Yayınevi, 2001, s. 92.

düzeltme

Norm Kadro Yönetmeliği'ne göre belediyeler, bulundukları nüfus gruplarına göre kendilerine tahsis edilen memur kadro sayılarına göre memur istihdam edebilmektedirler.

Memur kadrolarının ihdasında Tablo 5'te belirtilen idari, teknik, sağlık ve yardımcı hizmet personeli kadro unvanlarını belediyeler kendi ihtiyaçlarına uygun olarak belirlemeleri öngörülmüştür.

Her bir alt grubun kadro unvanları standart hale getirildiği gibi kullanılacak kadro unvanlarının sayıları da standart olarak belirlenmiştir. Başka bir deyişle her bir alt grubun memur kadro sayıları, norm kadro sayısından daha az veya aynı miktarda belirlenebilecek, ancak bu sayı aşılamayacaktır.

Yine Norm Kadro Yönetmeliği ile memur kadrolarının kadro unvanı, sınıf ile en alt ve en üst derece bilgilerini içeren kadro kütükleri oluşturulmuştur. Memur kadrolarının iptal, ihdas ve kadro değişikliklerinde bu kütüklerin esas alınacağı hükme bağlanmıştır.

Memur kadro kütüğüne bakıldığında 270 adet memur kadro unvanı bulunmakta ve bu kadroların dereceleri ise (1-11) derece aralığında öngörülmüştür.

b. Sözleşmeli Personel

Belediyelerde sözleşmeli personel planlanmasında dikkate alınacak unsurlarda nicelikten ziyade nitelik gelmektedir. Sözleşmeli personel istihdamında öncelikle belediyenin norm kadro esas ve usullerine göre belirlenmiş bulunan kadro cetvelinde istihdam edilmek istenen unvana ilişkin boş kadronun bulunması ve istihdam edilecek kişinin ilgili kadro unvanının gerektirdiği niteliklere sahip olması gerekmektedir. Kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam edilebilmesi için ise, ilgili unvanda boş kadronun bulunması zorunlu değildir.

İstihdam türleri başlığında bahsedildiği gibi sözleşmeli personel istihdamı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 3. fıkrasındaki unvanlara göre yapılabilmektedir. Ancak bu fıkrada unvanlar sayıldıktan sonraki "gibi" ifadesi nedeniyle, İçişleri Bakanlığı'nın 16.01.2007 tarih ve 2007/10 sayılı genelgesi yayınlanmış ve ekindeki listedeki unvanların sözleşmeli personel istihdamında kullanılacağı belirtilmiştir.

Sözleşmeli personel istihdamında bir diğer husus ise memur kadro karşılığı çalışmaları ve bu kadrolara ayrıca atama yapılamamasıdır. Diğer bir deyişle sözleşmeli personelin çalıştığı memur kadrosu doldurulmuş olmaktadır.

düzeltme

c. Sürekli İşçi Kadroları

Belediyelerde insan kaynakları planlanmasında bir diğer istihdam türü ise sürekli işçilerdir. Sürekli işçilerin kadro ihdası 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Norm Kadro Yönetmeliği öncesinde İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılmaktaydı. Aynı şekilde atama izni ise Başbakanlığa bağlıydı. 5393 sayılı kanunla sürekli işçi kadro ihdas, iptal ve değişiklik yetkisi belediye meclisine, atama izni ise Belediye Başkanı'na devredilmiştir.

Sürekli işçi kadro sayıları, memur kadrolarında olduğu gibi norm kadro standartları cetvellerinde yer almaktadır. Belediyeler bulundukları alt gruba göre bu cetvellerden kendilerine tahsis edilen sürekli işçi sayısı kadar veya daha az ihdas etme haklarına sahiptirler.

Örneğin Tablo 5'te görüldüğü gibi B1 grubu belediyeler için sürekli işçi kadro sayısı 96, B2 grubu belediyeler için 107 olarak ihdas edilmiştir. Bu şekilde sürekli işçi kadrolarına sınırlama getirilmiştir. Belediyeler ancak belirlenen sayıda sürekli işçi kadrosu ihdas edebileceklerdir.

Sürekli işçi kadro unvanları da standart hale getirilmiş ve belediyelerin bu unvanlara göre mevcut değişik unvanlı kadroları değiştirme ve boş sürekli işçi kadrolarını iptal etme yetkisi verilmiştir. Ancak dolu kadrolarda personelin mali ve hukuki haklarında kayba neden olacak unvan değişikliğinin yapılamayacağı belirtilmektedir.

Sürekli işçi kadrolarında da iptal ve değişikliklerde kullanılacak kadro kütüğü bulunmaktadır. Bu kütüğe göre sürekli işçiler için 8 adet unvan belirlenmiştir. Bu unvanlar şöyledir:

SÜREKLİ İŞÇİ UNVAN KODU	SÜREKLİ İŞÇİ KADRO UNVANI
25700	USTABAŞI
25560	USTA
10820	İŞÇİ
1160	AŞÇI
17840	OPERATÖR
26320	YAĞCI
22580	ŞOFÖR
24080	TEMİZLİK İŞÇİSİ

Tablo 6: Belediye ve Bağlı Kuruluşları Sürekli İşçi Kadro Kütüğü

düzeltme

d. Geçici İşçi Pozisyonları

Belediyelerde insan kaynakları planlanmasında bir diğer istihdam türü ise geçici işçilerdir. Memur ve sürekli işçi kadrolarının ihdas sürecinin uzun ve merkezi yönetimin iznine tabi olması, belediyeleri geçici işçi istihdamına yöneltmiştir.

Geçici işçi istihdamındaki kolaylık bazı belediyelerde kayırma, seçim propagandası vb. aracı olarak kullanılmış, istihdam yapısında değişikliğe neden olma ve personel giderlerinin artması gibi etkileri görülmüştür.

Belediyelerde geçici işçilerin kolayca istihdam edilmeleri sonucunda artan sayıya sınırlama getirilmiştir. Norm Kadro Yönetmeliği ile belediyelerde kullanılacak geçici iş pozisyonlarının sayısı, memurlar için belirlenen memur norm kadro standardı toplamının %40'ını geçemeyeceği ve bulunacak sayının yuvarlanarak meclis tarafından yıllık olarak belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerine bağlı kuruluşlarda ise bu oran %10 olarak belirlenmiştir. Ancak belediye ve bağlı kuruluşlarda mevcut vize edilmiş geçici iş pozisyonu sayısı tespit edilen geçici iş pozisyonu sayısından fazla olan kısmı dondurulmuştur. Dondurulan bu pozisyonlardan boş olanların iptal edileceği, dolu olanların ise herhangi bir sebeple boşaldığı tarihte iptal edilmiş sayılacağı ifade edilmektedir.

Yönetmeliğin bu maddesi ile belediyelerde usulüne uygun vizeye dayalı olarak çalışan geçici işçiler, ilgili belediyenin Norm Kadro Yönetmeliği ile verilen normun üzerinde dahi olsa memur ve işçiler gibi dondurularak güvence altına alınmışlardır.

e. Danışmanlar

Belediyelerde insan kaynakları planlamasında dikkate alınacak bir istihdam türü de danışmanlardır. Danışmanlık yalnızca büyükşehir belediyelerinde bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'ndan önce yürürlükte bulunan 3030 sayılı Kanun'u danışma kurulu kurulabilmesine ve üye sayısını tüm büyükşehir belediyeleri için en fazla 10 olarak tespit etmişti. Ayrıca danışma kurullarının kuruluş, görev ve çalışma şekli ve şartları ile kurul üyelerine verilecek hakkı huzur miktarlarının büyükşehir belediye meclislerince kabul edilecek bir yönetmelikle düzenleneceği bulunmaktaydı.

düzeltme

5216 sayılı kanunla birlikte danışmanlık sistemi yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanun'un 20. maddesine göre nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde en fazla beş olmak üzere başkan danışmanı atanabileceği hükme bağlanmıştır. Danışmanlar ile ilgili diğer hükümler şunlardır[43]:

- Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmaları gerekmektedir,
- Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma ile ilgili bir hak kazandırmamaktadır.
- Danışmanların görevleri sözleşme süresi ile sınırlıdır ve bu süre belediye başkanının görev süresini aşamayacaktır,
- Danışmanlara, yapılacak her türlü ödeme, büyükşehir belediyesi genel sekreteri brüt maaşının % 75' ini aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenmektedir.

f. Kadroların Kullanımı

Belediye ve mahalli idare birliklerinden istihdam edilecek kadro ve pozisyonların kullanımında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 8. fıkrasına göre yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu oran nüfusu 10.000'nin altında olan belediyeler için %40 olarak uygulanacaktır. Yine bu fıkraya göre yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacağı belirtilmektedir. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanarak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edileceği düzenlemesi getirilmiştir.

[43] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

düzeltme

Kanun' un geçici 1. maddesinde, yukarıda belirtilen oranları aşmış olan belediyelerin bu oranların altına ininceye kadar, boş kadro ve pozisyon bulunması ve bütçe imkanlarının yeterli olması kaydıyla, 1.1.2005 tarihinde mevcut memur ve sözleşmeli personel sayısının %10' unu geçmemek üzere İçişleri Bakanlığı tarafından verilecek izin dışında ilâve personel istihdam edilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Geçici iş pozisyonları için ise önceki yıldan fazla olacak şekilde vize yapılamayacağı belirlenmiştir.

2. İnsan Kaynaklarının Temin ve Seçimi

İnsan kaynakları bir örgütün en önemli varlığı olarak değerlendirilir. Örgütün başarı veya başarısızlığı, personelin nicelik veya nitelik yönünden uygunluğuna bağlıdır. Bu bakımdan insangücü ihtiyacını karşılamak için bir kurumun benimseyeceği istihdam politika ve programları hayati önem taşımaktadırlar. Personel planlaması ile belirlenmiş olan sayı ve nitelikteki insan kaynağının nereden ve nasıl sağlanacağının belirlenmesi ve uygun personelin işe alınması işlevine personel temini (recruitment) ve seçimi (selection) adı verilir.[44]

Personel temin ve seçimi için öncelikle, iş analizine dayalı olarak işi görecek personelin taşıması gereken niteliklerin ortaya konması, sonra bu tipolojiye uygun insan gücü kaynaklarının nereden sağlanacağının belirlenmesi gerekir.[45] Bir sonraki aşamada belirlenen niteliklere sahip insan gücünün nereden ve nasıl sağlanacağı sorusuna yanıt bulunmaya çalışılır.

Belediyelerdeki insan kaynakları sistemi, istihdam türlerine göre yapılandığı için temin ve seçim süreçlerini birlikte ele almak konunun anlaşılması açısından daha yararlı olacaktır. Personel temin ve seçim süreçlerini belediye yönetiminin başvuracağı iki kaynağa göre inceleyebiliriz. Bunlar; İç kaynaklar ve dış kaynaklardır.

---

[44] İlhan Erdoğan, **Personel Seçiminin Düzenlenmesinde Psikoteknik Yöntem**, "İşgücünün Seçimi ve İşe Yönlendirilmesinde Psikoteknik Yaklaşım Sempozyumu", Ankara, MPM Yayını, 1990, s. 9.

[45] Can vd., **a.g.e.**, s. 113.

düzeltme

a. İç Kaynaklar

İç kaynaklar, örgütte halen çalışan personeli ifade etmektedir. İnsangücü ihtiyacının çeşitli yöntemler ve araçlar kullanılarak mevcut personel ile giderilmeye çalışılması, yani iç kaynakların değerlendirilmesi söz konusudur.[46] Personel temininde kullanılabilecek başlıca iç kaynaklar; iç transferler, yükselme (terfi), beceri envanteri ve örgüt içi açık iş ilanıdır.

Belediyelerde insan kaynakları temin ve seçim süreçleri de istihdam türlerinin özelliklerine göre biçimlenmektedir. Örneğin Şef, Müdür, Daire Başkanı ve üst düzey yönetim kadrolarına ancak memurlar atanabilmektedirler. Dolayısıyla yönetim kadrolarına temin ve seçim süreci tamamen memurlar arasından yapılabilmektedir.

Memurlarda iç kaynaklardan teminde en çok iç transfer (nakil) ile yükselme (terfi) yöntemlerinin kullanıldığı görülür. İç transfer veya yükselme ile temin edilecek memurlar arasından atanma şartlarının dışında bir seçim yönteminden bahsetmek mümkün değildir. Nakil ve terfi yoluyla atanma, 657 sayılı DMK'nin 69. ve 76. maddelerine göre, ancak üst yönetim kadrolarına ise 68/B hükümlerine göre atama yapılabilmektedir.

Atanma şartları uyan memurlar arasından seçilecek adayın belirlenmesinde karşılaştırma, kıdem ve deneme yöntemleri bulunmaktadır. Bu yöntemlere göre yapılan değerlendirme sonucuna göre seçilen memur, 5393 sayılı kanunun 49. maddesine göre belediye başkanının onayı ile atanmaktadır.

Sözleşmeli personel ile işçilerin iç kaynaklardan temin ve seçim sürecinde ise yükselme imkanları bulunmadığından genellikle iç transfer (nakil) yoluyla temin edilmektedirler. Temin edilen sözleşmeli personelin seçiminde, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları yeterli bulunmaktadır.

İç kaynaklardan temin edilen işçilerin seçimi ise yönetimin değerlendirmesi ve belediye başkanının onayı ile olmaktadır.

---

[46] **a.e.**

düzeltme

b. Dış Kaynaklar

Örgütün ihtiyaç duyduğu bütün personelin iç kaynaklardan karşılanması mümkün değildir. Bu durumda dış kaynaklara başvurulması yoluna gidilir. Ayrıca, örgütün yeni kurulması, büyüme, yeni teknik ve yöntemlerin ortaya çıkması vb. gelişmeler karşısında, örgütler zorunlu olarak dış kaynaklara ihtiyaç duymaktadırlar.[47]

Belediyelerde memur ve işçilerin dış kaynaklardan temininde, genel olarak iki ayrı sistem uygulanır. Bunlar, kurumsal sistem ve merkezi sistem olarak adlandırılır.

Kurumsal sistemde, her kurum kendi yaptığı sınavla ihtiyaç duyduğu personeli işe almakta, merkezi sistemde ise merkezi sınav yapılmakta ve sınavı kazanan adaylar, sınav sonuçlarına ve tercihlerine göre kurumlara gönderilmektedir.

Belediyelerde daha önceden memur ve işçi temini kurumsal sistem esasına göre yapılmaktayken, kurumsal sistemin kaldırılması üzerine merkezi sisteme geçilmiş ve yerel yönetimlerde bu sisteme dâhil edilmişlerdir.[48]

Dış kaynaklardan temin ve seçim süreci istihdam türlerine göre farklılık gösterdiğinden bu türlere göre ayrı ayrı ele alınmasında fayda vardır.

(1) Memurlar

Memurların dış kaynaklardan temininde üç yöntem bulunmaktadır. Bunlar açıktan atama, naklen atama ve geçici görevlendirmedir.

i. Açıktan Atama

Devlet memurluğuna ilk kez girecek olan kişiler ile ilgili işlemler, 18.03.2002 tarih ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmiş olan "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik" de düzenlenmiştir.

Yerel yönetimleri de kapsayan bu yönetmeliğe göre, merkezi sınav "Kamu Personeli Seçme Sınavı" (KPSS), Devlet Personel Başkanlığı'nın talebi üzerine Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yapılır.

---

[47] Özgen vd., **a.g.e.**, s. 100.
[48] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 63.

düzeltme

Bu yönetmelikle, kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu kadrolar (A) ve (B) olmak üzere ikiye ayrılmıştır. (A) grubu kadrolara atama yapılabilmesi için KPSS sınavında başarılı olanlar arasından ilgili kurumlarca "giriş sınavı" yapılır. (B) grubu kadrolara atama yapılabilmesi için KPSS sınavında başarılı olanlar arasından seçim yapılması yeterlidir. İl özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlikler ile bağlı döner sermayeli kuruluşların sahip oldukları kadrolar (B) grubu olarak nitelendirilmiştir.[49]

Kamu kurum ve kuruluşları, merkezi sınav sonucuna göre atama yapacakları kadroların sayısını, unvanını, sınıf ve derecesi ile atanacaklarda şartları Devlet Personel Başkanlığı'na bildirirler. Atama yapılacak boş kadrolar için aranan şartları taşıyanlar, bu kadrolara atanmak için başvururlar. Devlet Personel Başkanlığı, merkezi sınav başarı sırasına göre, atanma hakkı kazananları saptar, ilgili kuruma ve adaya bildirir.[50]

Atanma hakkı kazanan memurun atanması, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 2. fıkrasına göre belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların ise ilk toplantısında belediye meclisinin bilgisine sunulur. Ancak bazı kadrolar İçişleri Bakanlığı tarafından atanır. 5216 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyesi genel sekreteri ile bağlı kuruluşların genel müdürleri İçişleri Bakanlığı'nca atanır.

KPSS sınavında başarı gösteren memurlar, aday memur olarak atanırlar, asli memurluğa atanmaları ise bu sürecin sonucunda gerçekleşir.

ii. Naklen Atama

Belediyeler boş kadroları için diğer kamu kurum ve kuruluşlarından naklen memur ataması yapabilirler. Naklen atamalar DMK'nin 74. maddesine göre yapılır. bu maddeye göre öncelikle kurumların muvafakati alınır ve memurun kazanılmış derecelerinin kaybı olmayacağı bir kadroya atanması sağlanır. Nakil atamasında da atamaya yetkili kişi belediye başkanıdır.

---

[49] Kalabalık, **a.g.e.**, s. 641.
[50] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 64.

düzeltme

iii. Geçici Görevlendirme

Yeniden yapılanmayla birlikte belediyeler için getirilen yeni düzenlemelerden biri de diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevli memurların belediyelerde birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici görevlendirilebilmeleridir. Bu tip bir görevlendirme belediye başkanının talebi üzerine kendilerinin ve kurumlarının onayıyla olabilmektedir. Belediye Kanunu'nun 49. maddesindeki bu düzenleme aşağıdaki hükümleri içermektedir[51]:

- Bu tip görevlendirme de 657 sayılı DMK' nin 68. maddesinin (B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınır,
- Geçici görevlendirilen personel kurumundan izinli sayılırlar,
- Geçici görevle bulundukları süre zarfında mali hakları, sosyal güvenlik ve benzeri hakları belediye tarafından karşılanır. İzinli oldukları süre, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır,
- Bu şekilde görevlendirilenler, geçici görevli oldukları süre sonunda on beş gün içinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya eşdeğer başka bir kadroya atanırlar.

(2) Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel temin ve seçim süreci için öncelikle insan kaynakları planlamasıyla ihtiyaç duyulan sözleşmeli personelin unvan ve sayısının belirlenmesi gerekir. Gereksinim duyulan sayı ve unvan belirlendikten sonra temin ve seçim süreci başlatılır.

Belediyelerde sözleşmeli personel istihdam süreci belediye meclisinin 5393 sayılı Kanun çerçevesinde sözleşmeli personel istihdam edilmesi yönünde karar alması ile başlar. Belediye meclisinin alacağı söz konusu kararda, sözleşmeli personel istihdamına gidilecek kadro unvanı, yapılacak sözleşmenin kısmi zamanlı mı yoksa tam zamanlı mı olacağı ve istihdam edilecek personele ödenecek net ücret tutarına yer verilir.

---

[51] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

düzeltme

Meclis kararının temin ve seçim sürecinden önce veya sonra alınacağına belediye yönetimi karar verir. Genellikle temin ve süreci tamamlandıktan ve istidam edilecek kişi belirlendikten sonra meclis kararı alınmaktadır. Meclis kararından sonra belediyeyi temsilen Belediye Başkanı ile ilgili kişi arasında hizmet sözleşmesi imzalanır ve sözleşme örnekleri 30 gün içinde İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir.

Sözleşmeli personel temin yollarından en çok kullanılanlar şunlardır: İş ve işçi bulma kuruluşları, özel başvuruda bulunanlar, sendikalar, meslek birlikleri, okullar, ilan verme, personel referansları.

Temin edilen sözleşmeli personeller içinden seçim yöntemi konusunda standart bir yöntem bulunmamakta, her belediyenin değerleme yöntemi farklı olmaktadır.

(3) Sürekli İşçiler

Sürekli işçi temininde, merkezi sınav sistemine geçilmiş olmakla birlikte, memur temininden bazı farklılıklar taşımaktadır.

İşçi temini, 18.05.1983 tarih ve 83/6750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği" doğrultusunda yapılmaktadır. Bu yönetmelik 1999 yılında 99/12378 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile eklenen Ek Madde 1 ile yeniden düzenlenmiştir.

Sürekli veya daimi işçi olarak kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmak isteyenler, merkezi olarak yapılan Devlet İşçilik Sınavı (DİS)'e girmek zorundadırlar. DİS, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun talebi ile ÖSYM tarafından iki yılda bir yapılır.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü'ne iş için başvurmuş olanlar, merkezi sınava katılabilirler. Sınav sonuçları sınavın yapıldığı yıl ve izleyen iki yıl için geçerlidir.

Adayların merkezi sınavda başarılı olmalarının yanında, memur alımından farklı olarak, kurumlar sözlü ve mülakat yaparak adaylar arasından seçim yapma imkânına sahiptirler.

Yerel yönetimlere atama izni aldıkları sürekli işçi kadroları ile atanacaklarda aranan nitelikleri içeren talep yazılarını, bulundukları yerdeki İş ve İşçi Bulma

düzeltme

Kurumu şube veya bürosuna, atama iznini aldıkları tarihten itibaren en geç 30 gün içinde göndermeleri gerekmektedir.

Kadro talepleri, Resmi Gazete ve ulusal yayın yapan tirajı yüksek bir gazetede ilan edilir. Adaylar bu ilana göre, niteliklerinin uyduğu kadrolar için İş ve İşçi Bulma Kurumu şube veya bürolarına başvururlar.

İş ve İşçi Bulma Kurumu şube veya büroları, yapılan başvuruları, talep sayısını ve nitelikleri dikkate alarak adayları merkezi sınav puan durumuna göre sıralar ve talep sayısının iki katını aşmayacak şekilde listeleri ilgili yerel yönetimlere gönderir. Bunun üzerine yerel yönetimler, listelerin kendilerine ulaşmasını izleyen 30 gün içerisinde sözlü sınav ve mülakatı yaparlar. Sözlü sınav gerekli hallerde uygulamalı olabilmektedir.

Başarılı ve başarısız olanların listeleri İş ve İşçi Bulma Kurumu şube ve bürolarına bildirilir.[52] Bu sınavlar sonucunda başarı gösterenler sürekli işçi kadrosuna atanırlar.

(4) Geçici İşçiler

İnsan kaynakları planlaması başlığında belirtildiği gibi belediyelerde kullanılacak geçici iş pozisyonlarının sayısı, memurlar için belirlenen memur norm kadro standardı toplamının %40'ı, büyükşehir belediyelerine bağlı kuruluşlarda ise bu oran %10 olarak belirlenmiştir.

Belirtilen oranlara isabet eden geçici işçi temininde belirli bir yöntemden bahsetmek mümkün değildir, en çok kullanılan yöntemler şunlardır: İş ve işçi bulma kuruluşları, özel başvuruda bulunanlar, sendikalar, meslek birlikleri, okullar, ilan verme, personel referansları.

Temin edilen geçici işçilerin seçimi konusunda da standart bir yöntem bulunmamakta, her belediyenin değerleme yöntemi değişmektedir.

---

[52] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 65-67.

düzeltme

3. Performans Değerlendirme

Performans değerlendirmenin tarihsel gelişimine bakıldığında ilk örnekleri 1900'lü yılların başlarında A.B.D'de kamu kurumlarında görülür. Ülkemizde bu alandaki ilk uygulamalarda kamu kesiminde başlamıştır. Ancak özel sektörün ilgisinin artması, işletme biliminin yaygınlaşması, modern yönetim tekniklerinin tanınması ile bu alana olan ilgi ve uygulamalar giderek artmıştır.

Performans değerlendirme kavramını statik olarak değil, dinamik bir süreç olarak, çalışanların performanslarını planlama, değerlendirme ve geliştirmeyi amaçlayan ve konuya daha geniş açıdan yaklaşan örgütsel sistem, performans yönetim sistemi olarak tanımlanabilir.[53]

a. Memurlar

Belediyelerin kamu sektöründe yer almaları nedeniyle memur personelin performans değerlendirmesi DMK'nin 121. maddesine göre hazırlanan ve 18.10.1986 tarihli Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğindeki kurallara göre düzenlenmiştir. Bu yönetmelikte performans değerlendirme,

> Kamu kesimi memurlarının bir yıl içindeki tutum ve davranışlarının, yeteneklerinin, görevlerindeki başarılarının, verimli olup olmadıklarının yönetim tarafından izlenmesi sürecidir.

Belediyelerde çalışan her memur için bir sicil dosyası tutulmaktadır. Personelin yıllık çalışmasına yönelik değerlendirmeler gizli sicil raporu olarak saklanır. Böylece memur personelin değerlemesi, temelde kapalı ve gizli sicil sistemine dayanmaktadır. Sicil raporları yılda bir kez Aralık ayının ikinci yarısında en geç 15 gün içinde doldurulma zorunluluğu bulunmaktadır. Değerlendirmeyi yapacak amirin, astı ile en az altı ay birlikte çalışmış olması gereklidir.[54]

---

[53] Cavide Uyargil, **İşletmelerde Performans Yönetim Sistemi**, İstanbul, İ.Ü. Fakültesi Yayınları No:262, 1994, s.1-2.
[54] Can vd., **a.g.e.**, s. 193.

düzeltme

Sicil raporu, aday memurların asaletinin onaylanmasında, asil memurların ilerlemesinde, hizmet içi eğitimde, emekliye ayrılma veya kamu hizmetleriyle ilişkilerinin kesilmesinde esas alınır.[55]

Memurların değerlendirilmesinde 1. derecede sicil amiri, memurun ilk yöneticisini, 2. derece sicil amiri memurun görevli olduğu kurumun üst yöneticisidir. 1. ve 2. derece sicil amirlerinin değerlendirmeleri arasında büyük farklılıklar bulunduğunda üçüncü derece sicil amiri devreye girer.

Sicil raporunda, sicil amirleri tarafından verilmiş olan sicil notlarının ortalaması memurun sicil notudur. Bu notun 100 puan üzerinden değeri şöyledir:

- 90-100 arası çok iyi,
- 76-89 arası iyi,
- 60-75 arası orta,
- 00-59 arası yetersiz şeklinde değerlendirilir.

Memurun kurumunda başarılı kabul edilebilmesi için, sicil notunun en az 60 olması gerekmektedir. Bu durumda memur, olumlu sicil almış olur, 59 ve altı not alan memurlar ise, yetersiz görülürler ve olumsuz sicil almış sayılırlar. Olumsuz sicilin çeşitli etki ve sonuçları bulunmaktadır. Bunlar:

- Olumsuz sicil alanların kademesi ilerlemesi ve derece yükseltmeleri yapılmaz.
- İki defa üst üste olumsuz sicil alan memurlar, başka sicil amirinin emrine atanır. Burada da olumsuz sicil almaları durumunda, memuriyetle ilişkileri kesilerek haklarında Emekli Sandığı hükümleri uygulanır.

b. Sözleşmeli Personel

Belediyelerde sözleşmeli personelin performans değerlemesine yönelik herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 5. fıkrasına göre bu kanunla düzenlenmeyen hususların 657 sayılı DMK 4. maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki

[55] Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, 4. bs., İstanbul, Der Yayınları, 2001, s. 159.

düzeltme

hükümlerin uygulanacağını belirtilmektedir. Böylelikle sözleşmeli personelin performans değerlendirmesi, memurlar gibi sicil sistemine bağlanmıştır.

c. Sürekli ve Geçici İşçiler

Sürekli ve geçici işçilerin performans değerlendirmesi İş Kanunu ve işveren konumundaki belediyeler ile işçi sendikaları arasında imzalanan toplu sözleşmelere göre belirlenmektedir. Yapılan değerlendirme sonucunda işçiler ödüllendirilebilmekte, olumsuz durumlarda iş akitlerinin fesihlerine varacak kadar cezalar uygulanabilmektedir.

Belediyelerde sözleşmeli personel ile işçilerin performans değerlendirmesinde oturmuş bir sistemden veya uygulamadan bahsetmek pek doğru sayılmaz. Ayrıca memurlara ait sicil raporlarına dayalı değerlendirme sisteminin de objektif ve etkili bir sistem olduğunu söylemek güçtür.

Belediyelerde yeniden yapılanma sonucunda, belediye kanunlarında personel performansı ile ilgili çeşitli hükümler getirilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18. maddesinde belediye başkanının görevleri sayılmış, bu maddenin 2. fıkrasında "…belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak" olarak belirtilmektedir.

Benzer şekilde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinde belediye başkanının görevleri arasında (2. fıkra), "…belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak" hükmü bulunmaktadır. Ayrıca Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde belediye meclisinin görevleri arasında (1. fıkra), "…belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek" yer almaktadır.

5216 ve 5393 sayılı kanunların yukarıda belirtilen maddelerinde belediye başkanlarının ve belediye meclislerinin görevleri arasında personel performansı ile ilgili hükümler belirtilmiştir. Ancak performans değerlendirmesinin diğer insan kaynaklarını ne derce ve nasıl etkileyeceğine dair günümüze kadar herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

düzeltme

4. Eğitim ve Geliştirme

Eğitim, insanların belirli bir amaçla bilgi ve beceri kazanmaları ile mevcut bilgi ve becerilerinin artmasını sağlayan sistemli bir süreçtir. Öte yandan eğitim, inanç, tutum ve davranışlarda da gelişme sağlayan bir eylemdir.[56]

Eğitim denildiğinde; insanları aynı davranış kalıpları içine sokmak değil, farklılığın farkında olan ve saygı duyma fonksiyonu anlaşılmalıdır.[57] O halde diğer örgütlerde olduğu gibi belediyelerde de eğitim ve geliştirme işlevi; çalışanların sorun çözme, karar verme, yeni durumlara adapte olma, belediye politika ve süreçlerini anlama ve kavrama yeteneklerinin geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları kapsamaktadır.[58]

Eğitim kavramıyla, çoğu zaman birlikte kullanılan geliştirme kavramı arasında fark vardır. Geliştirme, eğitim gibi belirli bir amacı gerçekleştirmek için ve kısa vadeli olarak görülmez. Eğitim, belirli bir amacı kısa vadede gerçekleştirmek için düşünülür. Buna karşılık geliştirme, eğitimi de kapsayacak şekilde, yöneticiyi, örgüt içinde değişimi sağlayacak bir eleman olarak ele alarak, örgütün yapısını, işleyişini, toplum içindeki yerini ve kendi rolünü daha iyi görebilmesini sağlar.[59]

Personelin eğitimi, "hizmet öncesi eğitim" ile "hizmet-içi eğitim" olmak üzere iki kısma ayrılır. Hizmet öncesi eğitim, kamu hizmetine girmeden önce kişilerin gördükleri tüm eğitim süreçlerinden oluşur. Kişinin genel eğitim kurumlarında (ilköğretim, lise, yükseköğrenim) gördüğü öğretim ile her türlü mesleki ve teknik öğrenim etkinliklerini kapsar. Memurların "asil" olarak atanmadan önce geçen adaylık süresi ile staj dönemlerinde alınan eğitimler ile adaylık dönemindeki eğitimleri de hizmet-içi eğitim olarak değerlendirilir.

Hizmet-içi eğitim ise kişinin kamu görevine girmesinden (asil olarak atandıktan) sonra, bu görevi sürdürürken aldığı eğitimlerdir. Hizmet-içi eğitim, personelin göreve yatkınlığını sağlamayı, bilgi ve beceri düzeyini geliştirerek verimliliğini artırmayı ve gelecekteki görev ve sorumluklara hazırlanmasını amaçlayan eğitim faaliyetleridir.[60]

---

[56] Dursun Bingöl, **Personel Yönetimi**, İstanbul, Beta Yayınları, 1997, s. 178
[57] Serkan Bayraktaroğlu, **Stratejik Olan ve Stratejik Olmayan İnsan Kaynakları Yönetimi**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2002, s. 75.
[58] Ceyhan Aldemir vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 4. bs., İzmir, Barış Yayınları, 2001, s. 151
[59] Erdoğan Taşkın, **İşletme Yönetiminde Eğitim ve Geliştirme**, İstanbul, Der Yayınları, 1993, s. 36.
[60] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 207.

düzeltme

Hizmet-içi eğitim faaliyetleri sadece memurlara yönelik değil, sözleşmeli personel ve işçileri de kapsamaktadır.

a. Hizmet-İçi Eğitim

Hizmet-içi eğitim, deneme-yanılma yoluyla öğretme yöntemine alternatif olarak öğrenme sürecini kısaltmakta ve böylelikle emek verimliliğinin artırılması sürecini hızlandırmaktadır. Hizmet-içi eğitimin genel amaçları şöyle sıralanabilir[61]:

1. Personeli, görevini daha etkili bir şekilde yapacak duruma getirmek; emek verimliliğini artırmak,
2. Personele, görevini nasıl yerine getireceği öğretmek, (özellikle adaylık eğitimleri için)
3. Bir çalışma gurubunu oluşturan bireylere, görevlerini nasıl yerine getireceklerini ve bir ekip olarak birlikte nasıl çalışacaklarını öğretmek,
4. Hizmet içi eğitimin ortak amaçları ise hemen hemen tüm eğitim etkinliklerinde söz konusu olan istikrarlı amaçlardır. Bunlar:

    - Kamu görevlilerinin verimliliğini artırmak,
    - Öğrenme sürecini hızlandırmak,
    - Aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek,
    - Morali güçlendirmek,
    - Kariyer gelişimine imkan vermek,

Hizmet-içi eğitim bu amaçların yanında, sorunların ve çözümün farkına varma ve saklı yeteneklerin ortaya çıkmasını sağlar.

(1) Hizmet-İçi Eğitim Türleri

Hizmet-içi eğitim, eğitime alınan personelin hizmette bulundurdukları aşamaya göre ikiye ayrılır:

---

[61] Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayını No:260, 1995, s. 87.

düzeltme

Hizmetin başlangıcındaki eğitimler: Kamu hizmetine ilk kez girenlere çalışacağı kurum hakkında bilgi vermeyi ve kamu görevlilerinin hak, ödev ve sorumluluklarını öğretmeyi amaçlayan adaylık eğitimleridir. Bu eğitimler, genel olarak kamu hizmeti ile ilgili yönlendirme eğitimlerdir. Ayrıca, hizmete yeni başlayanlara, yerine getireceği hizmetlere ilişkin bilgi vermeyi amaçlayan eğitimlerde verilir.

Hizmet süresince verilen eğitimler: Kişinin kamu hizmetini sürdürürken aldığı eğitimlerdir. Bu eğitimler, "bilgi tazeleme" ve "yeniden eğitme" amacıyla yapılır. Bilgi tazeleme eğitimleri ile personelin yapmakta olduğu işe ilişkin gelişmeler aktarılır. Yeniden eğitme de ise yeni bir görevin ortaya çıkmasıyla bu görevlerin gereklerini öğretme veya yeni bir sistemin uygulanması sonucu ortaya çıkan teknik, bilgi ve deneyimi kullanmayı amaçlar.

Hizmet-içi eğitim, eğitilenlerin görev ve niteliklerine göre de ikiye ayrılabilir:

Geniş kapsamlı hizmet sınıflarına yönelik eğitimler: Sekreterlik eğitimi, ilk kademe ve orta kademe yöneticiliği gibi genel olan, özel bir uzmanlık alanına veya bir görev grubuna ait olmayan eğitimlerdir.

Dar kapsamlı hizmet sınıflarına yönelik eğitimler: Belli bir uzmanlık alanına veya bir hizmet grubuna yönelik eğitimlerdir. Örnek olarak saymanlık eğitimi, personel yönetimi eğitimi, bilgisayar kullanımı eğitimi verilebilir.[62]

(2) Hizmet-İçi Eğitim Veren Kurum ve Kuruluşlar

Belediyelere yönelik hizmet-içi eğitim veren çeşitli kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bu alanda en kapsamlı hizmeti TODAİE/YYAEM vermektedir. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı/Valilikler, Devlet Personel Başkanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, İller Bankası, Üniversiteler, Mahalli İdare Birlikleri ile Türk Belediyecilik Derneği/Konrad Adenauer Vakfı gibi kurum ve kuruluşlar da hizmet-içi eğitim vermektedirler.[63]

---

[62] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 208.
[63] **a.e.**, s. 211.

düzeltme

Belediyeler bu kurum ve kuruluşların dışında, özel eğitim kuruluşlarından da hizmet-içi eğitim alabilmektedirler.

b. Hizmet Öncesi Eğitim

Yerel yönetim personeline dönük, mesleki hizmet öncesi eğitim, orta ve yüksek öğretim düzeylerinde verilmektedir. Meslek okulları başlığı altında gerçekleşen öğretim, orta öğretim düzeyinde meslek liselerinde, yüksek öğretim düzeyinde ise ön-lisans derecesi veren meslek yüksek okullarında görülmektedir.[64] Bu okullardan mezun olanlar yerel yönetimlerin çeşitli birimlerinde çalışabilmektedirler.

(1) Ortaöğretim Eğitimi

Orta düzeyde yerel yönetimlere yönelik meslek eğitimi 1991 yılında uygulamaya girmiştir. 1991-1992 öğretim yılından itibaren Milli Eğitim Bakanlığı Ticaret ve Turizm Öğretimi Genel Müdürlüğü bünyesinde "Anadolu Mahalli İdareler Meslek Liseleri" açılmaya başlanmıştır.

Öğretim, ilk yılı İngilizce hazırlık sınıfı olmak üzere dört yıl sürmektedir. Meslek dersleri genellikle; Yerel Yönetimler, Belediye Mevzuatı, Belediye Bütçe ve Muhasebesi, Şehircilik ve Planlama, Mahalli İdare Uygulaması (Staj) ana başlıklarından oluşmaktadır. Meslek derslerinin yanında Türkiye'nin beşeri-ekonomik coğrafyası, insan ilişkileri, bilgisayar, daktilografi, hukuk, iktisat gibi dersler verilmektedir.

Anadolu Mahalli İdareler Meslek Liseleri, sekiz ilde eğitime devam etmektedir. Bunlar; Adana, Ankara, Antalya, Bolu, Erzincan, İstanbul, İzmir ve Isparta illeridir.[65]

(2) Yüksekokul Eğitimi

Yerel yönetimlere personel yetiştirmeyi amaçlayan yükseköğretim bölümünü, meslek yüksekokulları bünyesinde yer alan "mahalli idareler", "itfaiyecilik ve yangın güvenliği" ile "mahalli idareler-zabıta" programları yerine getirmektedir.

---

[64] **a.e.**, s. 216.
[65] **a.e.**

düzeltme

Mahalli idareler programı, 10 üniversitede ikinci öğretimle birlikte 17 ayrı programda yürütülmektedir. Bu programın eğitim süresi iki yıl olup, toplam 25 civarında ders verilmektedir. Son yıl verilen "mesleki çalışma ve seminer", "imar mevzuatı", "yerel kamu hizmetleri", "kentleşme ve çevre sorunları", "mahalli idareler" dışındaki dersler kamu yönetimi programları ile aynıdır.

Mahalli idareler-zabıta programı yalnızca Kırıkkale Üniversite'ne bağlı Keskin Meslek Yüksekokulu'nda bulunmaktadır.

İtfaiyecilik ve yangın güvenliği programı ise, Kocaeli ve Akdeniz üniversitelerinde yer almaktadır.[66]

5. Kariyer Yönetimi

Kariyer sözcüğü, genellikle meslekte yükselme, belirli bir statü elde etme, ilerleme ve tercih edilen bir meslek sahibi olma biçiminde algılanır. Kariyer kavramı, bir organizasyonda çalışan ve başarılı olmak isteyen bireyler açısından ve organizasyon hedeflerinin yerine getirilmesi yönüyle önem arz etmektedir.[67]

Kariyer yönetimi kısaca, bireysel ve organizasyon süreçlerin eş zamanlı irdelenerek yönlendirilmesi olarak tanımlanabilir.[68]

Kamu yönetiminde kariyer yönetimi, görevde yükselme ile olmaktadır. Görevde yükselme, önceden belirlenmiş kurallara göre gerçekleştirilen, personelin görev, yetki, sorumluluk ve ücretlerde artışını sağlayan idari bir işlemdir.

Kamu yönetiminde kariyer yönetimi, 657 sayılı DMK ile öngörülmüş ve yükselmeyi sistemleştirmiştir. Buna göre memurlar, bulundukları sınıf içinde hizmet koşullarına uygun olarak en yüksek derecelere kadar yükselme imkânına sahip kılınmışlardır.

Hiyerarşik sistemde memurların kademe ilerlemesi ile yatay, derece yükselmesi ile dikey hareketleri söz konusudur. Kademe ilerlemesinin olabilmesi için bulunduğu derecede en az bir yıl çalışılmış olunması, o yıl için olumlu sicil alınması, bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademede bulunulması koşulları geçerlidir.

Derece yükselmesi için, üst dereceden bir boş kadronun olması, memur derecesi içinde en az üç yıl ve bu derecenin üçüncü kademesinde en az bir yıl

---

[66] **a.e.**, s. 218-219.
[67] Zeyyat Sabuncuoğlu, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 2. bs., Bursa, Aktüel Yayınları, 2005, s. 168.
[68] Tuğray Kaynak vd., **a.g.e.**, s. 229.

düzeltme

çalışılmış olması, memur kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen niteliklere sahip olunması, sicilin uygun olması şartları gereklidir. İlk üç derece üst düzey yöneticilik anlamına gelmektedir.[69]

Görevde yükselmenin nasıl ve neye göre yapılacağının belirlenmesi ve kurallara bağlanması büyük önem taşır. Bu konuda dört önemli yöntem bulunur:[70]

Karşılaştırma Yöntemi: Öncelikle memurların başvurabilecekleri meslek ve kadro türleri önceden tek tek belirlenir. İşin gerektirdiği koşulları taşıyan personelin saptanması için sicil raporları, personelin özlük kayıtları, öğrenim ve eğitim durumu, becerilerine ilişkin belgeler vb. incelenerek "açık görev" için uygun adaylar karşılaştırılır.

Ön değerlendirme ve eleme, genellikle personel biriminin başındaki yönetici tarafından yapılır. İşe uygun koşulları taşıyan adaylar bir kurul tarafından değerlendirildikten sonra belirlenen adaylar atamaya yetkili amirin onayına sunulur.

Kıdem Yöntemi: Bu yöntemde personelin yükselmesinde kullanılan ölçüt kıdem (hizmet süresi)'dir. Kayırmacılığı ortadan kaldırabildiği gibi yetenekli elemanların zaman engeline takılarak yükselmesini zorlaştırabilmektedir. Kıdem yöntemi, genellikle tek başına kullanılan bir ölçüt değil, diğer ölçüt ve yöntemlerle birlikte kullanılmaktadır.

Deneme Yöntemi: "Geçici atama" veya "vekâleten görevlendirme" olarak adlandırılan bu yöntem, özellikle üst düzey yöneticilik mevkilerine yapılacak atamalarda kullanılır. Deneme yöntemi, bir göreve birden fazla uygun aday olması durumunda her bir adayın denenmesi yöntemi zorlaştırmakta, ayrıca görevlerin uzun süre vekâleten yürütülmesi mümkün olmamaktadır. Bunun yanında, amirin izinli olduğu zamanlarda astların sıra ile vekalet etmesi veya emekliye ayrılacak amirlerin yerine astlardan birinin vekalet ettirilmesi, deneme için uygun fırsatlar oluşturmaktadır.

Sınav Yöntemi: Yükselme için gerekli koşullara sahip olan adaylar yeterlilik sınavına tutulurlar. Nesnel bir yöntemdir ve kayırmacılığı önleyebilmektedir. Bu

---

[69] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 83-84.
[70] **a.e.**, s. 84.

düzeltme

yöntemin dikkat edilmesi gereken yönü, sınav başvuru koşullarının nesnel olması, kişilere, özel durumlara yer verilmemesidir.

Kamu yönetiminde görevde yükselme sistemi 1999 ve 2000 yıllarında çıkarılan genel yönetmelikler ile yeniden düzenlenmiştir. Görevde yükselme, kamu sisteminin verimliliğini ve personelin göreve bağlılığını olumsuz etkileyen kayırmacılık vb. nedenlerden dolayı yalnızca sınav esasına bağlanmıştır.

Tüm devlet memurlarının görevde yükselme ilkeleri, 15.03.1999 tarih ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik" ile belirlenmiştir. Bu yönetmelikte 21.02.2000 gün ve 2000/1231 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile değişiklik yapılmıştır.

Yerel yönetimlerde memurluk sistemi içindeki görevde yükselme ilkeleri ve şekli ise 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik" ile yürürlüğe konularak düzenlenmiştir.

Görevde Yükselme Yönetmeliği'ne göre görevde yükselme, sadece hiyerarşik kadrolara terfi niteliğindeki atamaları tarif etmemektedir. Aynı zamanda aralarında hiyerarşik hiçbir bağ bulunmayan ve farklı gruplarda yer alan unvanlar arasındaki geçişleri de eğitim ve sınav koşuluna bağlamaktadır. Örneğin, memur olarak göreve başlayan bir personel, daha sonra mühendislik diplomasını ibraz ederek bu kadroya geçmesi mümkün değildir. Bu kadroya geçebilmek için unvan değişikliği sınavında başarılı olmak gereklidir.[71]

a. Görevde Yükselme Eğitimi ve Sınavı

Yerel yönetim personeli için görevde yükselme eğitiminin düzenlenmesi ve eğitim sonunda sınav yapılması, Valiliklerin görevleri arasındadır. Yerel yönetimler, görevde yükselme eğitimine tabi tutulmasını istedikleri personellerin niteliklerini ve sayısını her yıl Ocak ayı sonuna kadar Valiliklere bildirirler. Valiliklere gelen listeler birleştirilerek tek liste halinde en geç 15 Şubat tarihine kadar İçişleri Bakanlığına gönderilir.

---

[71] **a.e.**, s. 84-86.

düzeltme

Eğitime alınacak personelin belirlenmesi için, kurumların görevde yükselme ile atama yapmak istedikleri kadroları duyurmaları gereklidir. Bu eğitime katılmak isteyen adaylar, başvurularını duyurulan süre içinde yaparlar. Eğitime katılabilecek adayların sayısı, yönetmelik gereği atama yapılacak boş kadro sayısının üç katını geçemez.

Görevde yükselme eğitiminin şekli, süresi, zamanı ve eğitim verecek kurum Bakanlık tarafından belirlenir. Görevde yükselme sınavı, yazılı olarak yapılmaktadır. Yazılı sınav, Bakanlık tarafından ÖSYM Başkanlığına, Milli Eğitim Bakanlığına veya yükseköğretim kurumlarından birine yaptırılır. Bu iki merkeze sınav yapma talebi kurumlar tarafından bildirilir.

Görevde yükselme sınavında başarı notu 100 üzerinde 70 puandır. Her kurum, görevde yükselme sınavı ile ilgili işleri yürütmek üzere 5 kişilik bir sınav kurulu oluşturur. Sınav kurulunun, görevde yükselme eğitimi sınavına alınacakları tespit etmek, sınavla ilgili işlemleri düzenli şekilde yürütmek, sınav sonuçlarının değerlendirilmesi sonucu başarı listesini düzenlemek, tutanakları düzenleyip imzalamak, başarı listesini ilan etmek ve ilgililere tebliğde bulunmak, itirazları inceleyip karara bağlamak gibi görevleri vardır.

Sınav sonuçları, sınavı yapan kurum tarafından Bakanlığa bildirildiği tarihten itibaren en geç on gün içinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün resmi internet sitesinde ilan edilir. Ayrıca sınav sonuçları ilgilisine yazılı olarak tebliğ edilmek üzere ilgili belediyeye gönderilir.[72]

Kadroya atama, başarılı olan adaylar arasından boş kadro sayısı kadar başarı sıralamasına göre yapılır. Sınav sonuçları, aynı görev için yapılacak bir sonraki sınava kadar geçerliliğini korur.

6. Maaş ve Ücret Yönetimi

Ücret, düşünsel ve/veya fiziksel emeğini katan işgücünün yerine getirdiği iş karşılığında aldığı ayni ve/veya nakdi değerdir. Mal ve hizmet üretiminde doğrudan veya dolaylı olarak katkıda bulunan tüm düşünsel ve/veya fiziksel emek, karşılık

[72] Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik, 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı R.G.

düzeltme

olarak ücrete hak kazanır. Ayrıca herhangi bir işgörenin elde ettiği ücret, o işgörenin ortaya koyduğu üretken çabanın değerinin de göstergesi olmaktadır.[73]

Ücretin tanımı ekonomi hukuk ve yönetim açısından değişmektedir. Ekonomik açıdan ücret, üretim faktörlerinden üretime katılan emeğin fiyatıdır. Hukuki yönden ücret, işverene yapılan hizmetin karşılığında iş sözleşmesinin temel bir unsurudur.[74] Yönetim açısından ise, çalışan insanın temel içgüdülerini tatmin için ana araç ve onu verimli kılan etkili bir motivasyon unsurudur.[75]

Ücret yönetimi gerekli insan kaynağını örgüte çekme, elde tutma, etkili, verimli ve memnun edici bir biçimde istihdam etme amacıyla, örgütlerde çalışan işgörenlerin ücretlerinin neye göre, ne kadar ve nasıl olacağına dair politika, yapı, sistem ve uygulamaları kapsar.[76]

Belediyelerde insan kaynakları yönetimi fonksiyonlarından biri de maaş ve ücret yönetimidir. Bu kısımda memur, sözleşmeli personel ile işçilerin ücret yapısı, hesaplanma ve ödenme biçimleri üzerinde durulacaktır.

a. Memur Ücretleri (Aylıkları)

"Aylık veya maaş" terimleri uygulamada memurlar için, "ücret" ise daha çok işçilerin ve özel sektördeki çalışanların hizmetleri karşılığı elde ettikleri geliri ifade etmek için kullanılmaktadır.

"Maaş" ile "ücretin" ödenme biçimleri arasında fark bulunur. Maaş veya aylık kariyer sisteminin bir gereği olarak peşin ödenir. Bunun nedeni ise kişi memurluk sistemine girdiğinde hizmete hazır olarak kabul edilmesidir. Ücrette ise bir hizmet akdine dayanılarak ödeme yapılır ve öncelikle hizmetin yerine getirilmesi istenir.

DMK' de "maaş" yerine "aylık" terimi kullanılmakta ve şöyle tanımlanır: "Aylık memurlara hizmetlerin karşılığında kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenen paradır". Buna göre hizmet karşılığında maaşa (aylık) hak kazanılır.

---

[73] Serap Benligiray, **Ücret Yönetimi**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1462, 2003 s. 6.
[74] Ahmet C. Acar, **Ücret ve Ödül Yönetimi Ders Notu-2**, İstanbul, 2006, s. 2.
[75] Şebnem Ergül, **Personel Yönetimi**, İstanbul, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Araştırma Yayınları No:9, 1996, s. 6.
[76] Acar, **a.g.e.**, s. 1.

düzeltme

Aylık (maaş) ile ücret arasındaki biçimsel farklılığa karşın uygulamada ücret deyimi çoğunlukla aylığı da içerecek şekilde geniş anlamda kullanılmaktadır.[77]

Aylık ücretlerin belirlenmesi gösterge-katsayı sistemi ile gerçekleştirilir. Gösterge olarak tanımlanan aylık unsurlarının belli başlıları aylık göstergesi, ek gösterge, taban aylık, kıdem aylığı, makam tazminatı ile yan ödeme kapsamındaki zam, tazminat ve ödeneklerdir. Göstergeler sabit bir özellik göstermekle birlikte kanuni düzenlemelerle değiştirilebilmekte, katsayılar ise değişken özelliktedir. Sabit gösterge ve değişken katsayı sistemi ile ücret belirlenmesinin yanı sıra aylıkların enflasyona göre ayarlanması amaçlanmaktadır.[78] Zam dönemlerinde katsayılar yeniden düzenlenerek aylık ücretler enflasyon etkisinden arındırılmaya çalışılmaktadır.

(1) Aylıklar

Aylık hesaplanmasında,

1. Aylık Katsayı,
2. Taban Aylık Katsayısı,
3. Yan Ödeme Katsayısı kullanılır.

i. Aylık Gösterge

Aylıklar DMK' nin 43. maddesinde gösterilen derece ve kademelere karşılık gelen aylık gösterge rakamlarının aylık katsayısı ile çarpılması sonucu hesaplanır. Aylık gösterge tablosunda en düşük gösterge rakamı 500, en yüksek gösterge rakamı 1500 olarak belirlenmiştir. Aylık hesaplama formülü şöyledir: [79]

Aylık = Gösterge x Memur Maaş Katsayısı

ii. Ek Gösterge

DMK' nin 43. maddesine göre aylık hesabında, hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamları eklenir. II sayılı cetvelde yer alan unvanlarda

---

[77] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 129.
[78] **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, **a.g.e.**, s. 24.
[79] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 130.

düzeltme

değişiklik yapmaya ve yeni unvanlar eklemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.[80] Ek gösterge aşağıdaki formüle göre hesaplanır:

Ek Gösterge Tutarı = Ek Gösterge x Memur Maaş Katsayısı

iii. Taban Aylığı

Taban aylığı 01.07.1989 yılında yürürlüğe girmiş olup esas aylığın yanında verilen ikinci bir aylık türüdür.

Her yıl bütçe kanunu ile tespit edilen taban aylık katsayısı ile memurlara 1000 gösterge rakamının çarpılması sonucu elde edilir.[81] Taban aylığı aşağıdaki formüle göre hesaplanır:

Taban Aylığı = Taban Aylığı Göstergesi x Taban Aylık Katsayısı

iv. Kıdem Aylığı

Kıdem aylığı esas aylığın yanında verilen üçüncü bir aylık türü olup her hizmet yılı için 20 gösterge rakamı karşılığı kıdem aylığı ödenir. Ancak, 25 ve daha fazla hizmet yılını tamamlayanlar için gösterge rakamı 500 olarak hesaplanır.

Hizmet yılının alınmasında, kazanılmış hak aylıklarında değerlendirilen başarılı hizmet süreleri esas alınır.[82] Kıdem aylığı aşağıdaki formüle göre hesaplanır:

Kıdem Aylığı = Hizmet Yılı x 20 Gösterge x Aylık Katsayı

(2) Zamlar

DMK' ye göre memurlara ödenen 4 tür zam vardır. Bunlar; İş Güçlüğü Zammı, İş Riski Zammı, Mali Sorumluluk Zammı, Eleman Teminindeki Güçlük Zammı.

Bu zamların tümü, her yıl "Yan Ödeme Kararnamesi" ile belirlenen gösterge rakamlarının yan ödeme katsayısı ile çarpılması sonucu bulunan tutardan ödenir. Yan ödeme hesabı şöyledir:

Yan Ödeme = Yan Ödeme Puanı x Yan Ödeme Katsayısı

---

[80] **a.e.**
[81] **a.e.**, s. 131.
[82] **a.e.**

düzeltme

Yan Ödeme Puanı = İş Güçlüğü Zammı + İş Riski Zammı + Eleman Teminindeki Güçlük Zammı + Mali Sorumluluk Zammı

Bu zamların hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları ödeme usul ve esasları; (a) ilgili kurumların yazılı isteği (b) Devlet Personel Başkanlığının görüşü, (c) Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girer. Katsayı değiştirme yetkisi yine Bakanlar Kurulu'na aittir.[83] Bu zam türleri, aylık artışından farklı olarak özgün koşullara göre ödenen zamlardır.

(3) Tazminatlar

Memurlara ödenecek tazminat tutarları yan ödeme kararnamesiyle belirlenir. Tazminatlar şunlardır: Eğitim Öğretim Tazminatı, Din Hizmetleri Tazminatı, Emniyet Hizmetleri Tazminatı, Denetim Tazminatı, Adalet Hizmetleri Tazminatı, Sağlık Hizmetleri Tazminatı, Avukatlık Hizmetleri Tazminatı, Teknik Hizmetler Tazminatı ve DMK' de belirtilen hizmet sınıflarında olup da sayılan tazminatlardan yararlanmayan personele ödenecek Özel Hizmet Tazminatı.[84]

Hizmet sınıflarına bakıldığında hemen hemen tüm hizmet sınıfları tazminattan yararlanmaktadır.

(4) Yardımlar

DMK' ye göre memurlara ödenen yardımlar şunlardır[85]: Eş İçin Aile Yardımı Ödeneği, Çocuk İçin Aile Yardımı Ödeneği, Doğum Yardımı Ödeneği, Ölüm Yardımı Ödeneği.

(5) Ödül ve İkramiyeler

Başarılı görev yaptıkları görülen devlet memurlarına bağlı veya ilgili Bakanın uygun görmesi üzerine bir mali yıl içinde bir aylık tutarı ödül verilebilir. Ödül verilecek

---

[83] **a.e.**, s. 131-132.
[84] **a.e.**, s. 137.
[85] **a.e.**, s. 145-146.

düzeltme

memur sayısı, kadro sayısının binde onundan fazla olamaz[86]. Ödül aşağıdaki formüle hesaplanır.

Ödül = Aylık Gösterge + Ek Gösterge x Aylık Katsayı

5216 sayılı Kanun'la getirilen yeniliklerden biri de, büyükşehir belediyesi memurlarına ikramiye ödenebilmesine olanak tanınmasıdır. Kanun'un 22. maddesinin 4. fıkrasına göre belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki ikramiye ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

b. Sözleşmeli Personel Ücretleri

Sözleşmeli olarak istihdam edilecek personele verilecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle (genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesi olan üçüncü derecenin birinci kademesi esas alınır.) 657 sayılı DMK'ye göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının % 25 fazlasını geçmeyecek şekilde belirlenir.

Devlet memuru aylık katsayılarında yapılan artışlar sözleşmeli personelin ücretlerine yeni bir meclis kararı gerekmeksizin yansıtılır. Devlet memuru aylık katsayısında yapılan artışlar sözleşmeli personel ücretine brüt olarak yansıtılmakta iken 2006 yılı içerisinde Denge Tazminatı adı altında yapılan aylık artışı sözleşmeli personel ücretine net olarak yansıtılmıştır. Sözleşmeli personele ödenebilecek ücret tavanları unvan ve çalışma süresi bazında düzenli olarak Maliye Bakanlığı tarafından güncellenerek duyurulmaktadır.

Sözleşmeli personele, sözleşme ücreti dışında herhangi bir adla ödeme yapılamamakta ve sözleşmelere bu yönde hüküm konulamamaktadır. Ancak DMK'nin 146. maddesinin 3. fırkasına göre avukat ve dava vekillerine ödenecek vekalet ücretleri ile aynı kanunun 12. ve 13. maddelerinde sayılan personele, ilgili yasal düzenlemeler gereği yapılacak ödemeler bu kapsam dahilinde değildir.

---

[86] **a.e.**, s. 152.

düzeltme

c. Sürekli ve Geçici İşçi Ücretleri

Kamu sektöründeki işçiler de 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabidirler. İşçi ücretleri, Türk parası ile en geç ayda bir ödenir ve hizmet sözleşmesi veya toplu iş sözleşmeleri ile ödeme süresi bir haftaya kadar indirilebilir.

İşçi ücretleri kanun ile asgari ücret olarak, cari hizmet sözleşmeleriyle ve toplu iş sözleşmesi hükümleriyle tespit edilir.

Hizmet sözleşmeleri sona erdiğinde, işçinin ücreti ile sözleşme ve kanundan doğan para ve parayla ölçülmesi mümkün menfaatlerin tam olarak ödenmesi zorunluluğu bulunmaktadır.[87]

İşçi ücretlerindeki artış, belediyeler ile ilgili sendika arasında toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir.

(1)İkramiye Ödemeleri

6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun kapsamında kamu kesiminde çalışan işçilere ücret sistemleri ne olursa olsun, her yıl için birer aylık ücretleri tutarında ek ödeme yapılmaktadır. Ayrıca yine bu kanunun 3. maddesi, her yıl için bir aylık ücretlerini geçmemek üzere aynı oranda bir ek ödeme daha yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir.

Biri zorunlu diğeri Bakanlar Kurulu Kararı'na bağlı olarak ödenecek ilave ödemeler bir yılda en fazla 26+26=52 gün üzerinden ödenmektedir.

6772 sayılı kanunun ek 1. maddesi gereğince ilave tediye ödemelerinden ayrı olarak, toplu iş sözleşmelerine hüküm konulmak suretiyle, her yıl için her biri bir aylık ücret tutarını (hafta ve genel tatil ücretleri dahil) geçmemek üzere en çok iki ikramiye daha verilebileceği hükme bağlanmıştır.[88] Böylelikle işçilere yılda 4 ikramiye ödemesi yapılabilmektedir.

---

[87] **a.e.**, s. 179.
[88] **a.e.**, s. 181-183.

düzeltme

(2) Yıllık Ücretli İzin

İşçilere, işe girdikleri günden başlayarak, deneme süresi de dahil olmak üzere, en az 1 yıl çalıştıklarında yıllık izin hakkına sahip olurlar. Bu izni kullanan işçilere izin dönemine ilişkin ücretleri, izin başlamadan önce peşin olarak ödenir veya avans olarak verilir.[89]

7. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği

Yerel yönetimlerin diğer kamu kuruluşları gibi yasal sorumluluklarından biri de istihdam ettiği memur, sözleşmeli personel ve işçi çalışanlarının sağlık ve güvenliğini korumak ve geliştirmektedir.

Memur statüsünde çalışanların sağlık hizmetleri, tüm kamu kuruluşlarında olduğu gibi belediyelerde de kurum hekimleri tarafından yerine getirilir. İşçilerin sağlık ve güvenlik koşulları ise iş mevzuatına uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

İş Kanunu'na göre İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği tüzüğü çıkarılmış ve bu tüzüğe göre sürekli olarak en az 50 işçi çalıştıran işyerleri, işçilerin sağlık durumlarının denetlenmesi, ilk yardım, acil tedavi ve diğer koruyucu sağlık hizmetlerini düzenlemek üzere işveren, işyerindeki işçi sayısına ve tehlikenin büyüklüğüne göre bir veya daha fazla hekim bulundurmak zorundadır.

Tüzüğün 91. maddesine göre de işyeri hekiminin nitelikleri, görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen İşyeri Hekimlerinin Çalışma Şartları İle Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yönetmelik, "işyeri sağlık birimi" ni tanımlamış ve bu birimde iş sağlığı hizmetlerinin, iş sağlığı konusunda eğitilmiş ve yetkilendirilmiş bir hekim veya hekimlerin yönettiği bir ekip tarafından işyerinde sürekli yürütülmesini, korunmasını ve geliştirilmesini istemektedir. Bu hizmet için her işçi başına 15 dk. ayrılmalıdır.

Belediyelerde, iş risklerinin yüksek olduğu fen işleri, su ve kanalizasyon hizmetleri, park ve bahçeler, otobüs işletmeleri, makine ikmal atölyeleri gibi işyeri hekiminin çalıştırılması gereken alanlar bulunmaktadır.

---

[89] **a.e.**, s. 188.

düzeltme

Ülke genelinde, belediyelerin %20'si ellinden fazla işçi istihdamı etmekte, ancak bunların %6'sı işyeri hekimine sahiptir. Bunun nedeni ise belediye ölçeği küçüldükçe işçi bulunmaması veya az sayıda işçi çalışması olarak açıklanabilir.

Belediye Türü	İşyeri Hekimi: Var	%	İşyeri Hekimi: Yok
Büyükşehir Belediyeleri	9	82	2
BŞB-İlçe Belediyeleri	14	52	13
BŞB-Alt Kademe Belediyeleri	9	65	5
İl Merkezi Belediyeler	15	41	22
İlçe Merkezi Belediyeler	30	6	478
Kasaba Belediyeleri	8	0.7	1188
Toplam	85	4.7	1708

Tablo 7: Belediyelerde İşyeri Hekimi Varlığı (TTB Kayıtları), 1998

İş Kanunu gereği sanayiden sayılan, devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran ve altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu" kurulmalıdır. Bu Kurul'u oluşturan belediye oranı %5 düzeyindedir.

İşyerlerinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği eğitimi verme uygulaması çok düşük seviyededir. Özel bir uzmanlık alanı olan bu konuda eğitim desteği vermek ile görevli kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. Bakanlıkta bu konuda destek sunabilecek iki birim; İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Merkezi ile Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi'dir.[90]

Belediyelerin işçi sağlığı ve iş güvenliği konusuna gereken önemi vermemeleri sonucunda, işçiler mesleki hastalıklara ve iş kazalarına maruz kalabilmektedirler.

8. Endüstri İlişkileri

Endüstri ilişkileri, çalışma şartlarının belirlenmesi amacıyla işçilerin ve yöneticilerin durumları ve bu grupların birbirleriyle olan ilişkilerini içerir. Sendikacılık ve toplu pazarlık bu sürecin en önemli öğeleridir. Yönetim ile çalışanlar arasında

[90] **a.e.**, s. 188-190.

düzeltme

uygulanmak üzere belirlenen çalışma kuralları, her iki tarafın haklarını karşılıklı olarak belirlemeyi ve garanti altına almayı amaçlar.[91]

Endüstri ilişkilerinde toplu pazarlığı yürüten, işçi grubu adına görüşmelerde bulunan ve pazarlık sürecinin sonunda bir sözleşme imzalayan sendikaların rolü önem kazanmaktadır.

Günümüz sendikacılığı çalışanların temsilcisi olmakla birlikte, yalnızca üyelerinin refahını koruyan örgüt niteliğinden uzaklaşmakta; çağdaş anlamıyla bir ülkenin bütününü, bütün sınıfları ilgilendirmekte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda varlığını duyurmaktadır.

Toplu pazarlığı, işçilerin taleplerini bir örgüt yoluyla tek bir ses halinde ifade etmeleri, uyuşmazlıkları uzlaşma yoluyla çözen veya değişmelere uymayı sağlayan bir metot olarak görenlerde vardır.[92] İşyerindeki bireylerin çalışma koşulları ile ilgili olarak isteklerini tek başına olmaktan çok daha etkili ve anlamlı ifade şekli ise toplu pazarlık kavramı ile ifade edilebilir.

a. Belediyelerde İşçi Sendikacılığı

Türkiye işçi sendikaları, yaklaşık 3000 belediyenin 1500'ünde örgütlü çalışma ilişkileri içinde yer almaktadır. Belediye işçi sayıları açısından bakıldığında, sürekli işçilerin %90'ı, geçici işçilerin ise %75'i sendika üyesidir. Belediye sayıları ile belediye personeli açısından farklı özelliklerin ortaya çıkmasının sebebi sendikal örgütlenmenin küçük belediyelerde düşük olmasıdır.

Belediyelerde sendikal örgütlenme ağırlıklı olarak, Genel İşler işkolunda örgütlenmiş üç ayrı sendikada görülür. Bunlar;

- TÜRK-İŞ Konfederasyonuna bağlı Belediye-İş,
- DİSK'e bağlı Genel-İş,
- HAK-İŞ Konfederasyonuna bağlı Hizmet-İş' tir.

Bu üç sendikaya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yetkisinde olan yetki belgelerinin verildiği 1995-1997 yıllarına ait üç yıllık ortalamaya bakıldığında, Belediye-İş %63, Genel-İş %20, Hizmet-İş ise %17'sine sahiptir.

---

[91] Nuri Çelik, **İş Hukuku**, 10. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 1990, s. 338.
[92] Nusret Ekin, **Endüstri İlişkileri**, 6. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 1994, s. 97.

düzeltme

	1995		1996		1997	
Sendikalar	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
Belediye-İş	528	%64,7	528	%65,9	569	%58,8
Genel-İş	158	%19,4	151	%18,9	220	%22,7
Hizmet-İş	130	%15,9	122	%15,2	179	%18,5
Toplam	816	%100	801	%100	968	%100

Tablo 8: Sendikaların Yetki Belgesi Aldıkları Belediye Sayısı

Sendikal örgütlenmeye bakıldığında, büyükşehir belediyeleri, ilçe ve alt kademe belediyeleri ve il belediyelerinde %100, ilçe belediyelerinde %61, kasaba belediyelerinde ise %38 olduğu görülmektedir.[93]

Nüfus açısından sendikal örgütlenmeye bakıldığında; nüfusu 5-10 bin arasında olan belediyelerin %65'i, nüfusu 10-25 bin arasında olan belediyelerin %80'i, nüfusu 25-50 bin arasında olan belediyelerin %90'ında sendikal çalışma ilişkileri bulunmaktadır.[94]

Belediye-sendika arasında uyuşmazlık nedenlerini ise genellikle, işten çıkarma ile ücret ve birikmiş diğer alacakların ödenmemesi konuları oluşturmaktadır.[95]

Belediyelerde küreselleşme ve özelleştirmenin etkisiyle geçmişe göre işçi alımı yerine belediye dışı işçi alımını tercih etmeleri veya işlerini hizmet alımı ile yerine getirmeleri nedeniyle günümüzde sendikaların üye sayısında azalma görülmektedir.

b. Belediyelerde Memur Sendikacılığı

Anayasa'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı üçüncü bölümünün 48, 56 ve 62. maddelerinde sosyal güvenlik hakları ve çalışma yaşamı ile ilkeler düzenlemiştir.

İşçi ve işverenlerin sendika kurma hakları Anayasa'nın 51. maddesi "Sendika Kurma Hakkı"na dayanır. Bu madde memur statüsünde çalışanları kapsamamaktadır.[96]

---

[93] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 199-200.
[94] Güler v.d., **a.g.e.**, s. 160.
[95] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 201.

düzeltme

Memur sendikacılığı, 1961 Anayasası'nın 46. maddesinde sendika hakkı düzenlenirken "çalışanlar" teriminin kullanılması ve bu konunun kanunlarla düzenleneceği hükmü ile başlamıştır. 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile 1965-68 yılları arasında 453 memur sendikası, 3 konfederasyon ve 18 federasyon faaliyet göstermiştir. 453 sendikanın 73'ü yerel yönetimlerle ilgili sendikalardır. Kanuna dayanarak kurulan ilk sendikalardan biri de Belediye Personel Sendikası'dır.

1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile "çalışanlar" terimi "işçiler" olarak değiştirilmiş ve memurların sendika kurma hakkı ellerinden alınmıştır. Oluşan boşluk, kurulan memur dernekleriyle doldurulmaya çalışılmış, ancak 1980 yılına gelindiğinde bunlarda kapatılmıştır.

1988 yılında memur derneklerinin yeniden örgütlenmesiyle 1990 yılında Eğitim-İş Sendikası kurulmuş ve hukuki mücadele sonucunda tüzel kişilik kazanmıştır. Eğitim-İş sendikasının tüzel kişilik kazanmasından sonra belediyelerde memur sendikacılığının yolu açılmış ve ilk olarak 26 Eylül 1990'da Bem-Sen (Belediye Emekçileri Sendikası) kurulmuştur.[97] Böylelikle 1971 ve 1980 yılındaki engellemelere rağmen memurlar sendika kurma haklarını kazanmışlardır.

Memurlar sendikal örgütlenme haklarını 1995 yılında Anayasa'da yapılan bir değişiklik ile elde etmiş ve toplu iş sözleşmesi maddesinde düzenlenmiştir. "Toplu İş Sözleşmesi Hakkı" başlığını taşıyan 53. madde, memurlar ile karşılıklı görüşmede yer alan tarafı "işveren" değil "idare" olarak tanımlamıştır. Memur ve diğer kamu görevlilerinin kuracakları sendika ve sendika üst kuruluşlarının, idare ile "toplu sözleşme" değil "toplu görüşme" yapmalarını öngörmüştür. Toplu görüşme, toplu iş sözleşmesini düzenleyen kanun kapsamı dışında tutulmuş, bunun için ayrı bir yasal düzenleme yapılması istenmiştir.

Memur sendikacılığı, Anayasa'nın "grev ve lokavt" başlığını taşıyan 54. maddesi dışında tutulmuş, bu konunun da ayrı bir yasal düzenlemeye tabi olması öngörülmüştür. Bir başka deyişle Anayasa, kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkını yasaklamamış, düzenlemeyi yasa konusu saymıştır.[98] Ancak 657 sayılı kanunun "grev yasağı" başlıklı 27. maddesine göre "devlet memurlarının grev kararı vermeleri, grev tertip etmeleri, ilan etmeleri ve bu yolda propaganda yapmaları

---

[96] **a.e.**, s. 193.
[97] Güler v.d., **a.g.e**, s. 72-73.
[98] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 194-195.

düzeltme

yasaklanmıştır. Ayrıca, Türk Ceza Kanunu da memurların grev yapmalarını suç kabul etmiş ve ceza kapsamına almıştır.[99]

Memurların sendikal haklarını elde ettiklerinden bu yana belediyelerde, üç memur sendikasının varlığı görülür. Bunlar; Tüm Bel-Sen, Bem-Bir-Sen ve Türk Genel Hizmet-Sen sendikalarıdır.

Yasal düzenleme 2001 yılında yapılmış, ancak geçen bu süre, önemli bir boşluğu beraberinde getirmiştir. Sendikalar, uluslararası sözleşmelere dayanarak toplu sözleşme hakkını kullanmaya başlamışlar ve bu alanda da ilk uygulamalar belediyelerde görülmüştür. Bu görüşü paylaşan kimi belediyeler, sendikalar ile toplu sözleşme veya toplu görüşme belgeleri imzalamışlardır.

Tüm Bel-Sen, 1993 yılından bu yana 146, Bem-Bir-Sen ise 26 toplu sözleşme/görüşme imzalamıştır. İmzalanan sözleşmelerin bazıları dava konusu olmuş, bir kısmı sendika tarafından belediyeye açılırken, bir kısmı da belediyeden sendikaya karşı açılmıştır.

Bu duruma İçişleri Bakanlığı müdahale ederek, genelge yayınlamış ve bazı belediyelerle yetki belgesi alınmadan, "toplu iş sözleşmeleri, umumi mukavele ve protokoller" yapıldığı ve bunların yargı kararları ile iptal edildiği belirtildikten sonra "belediye başkanlarının yetkisiz sendikalarla, yasal olmayan sözleşme imzalamamaları" konusunda uyarılmıştır.

Memur sendikaları ile belediye yönetimleri arasında imzalanan anlaşmalarla ilgili yönetsel ve cezai soruşturmalar da açılmıştır.[100]

2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu çıkarılmış ve burada da "toplu sözleşme" değil "toplu görüşme" müessesi benimsenmiştir. Kamu görevlilerine grev hakkı tanınmamış, toplu görüşme ile isteklerini ifade edebilecekleri belirtilmiştir.

---

[99] Birgül A. Güler, Nursel Öztürk, O. Ender Aslan, **Kamu Personel Yönetimi Sistemi Raporu Kritik ve Reform Önerileri**, Ankara, 1999, s. 26.

[100] **Belediye Personel Yönetimi**, **a.g.e.**, s. 201-202.

düzeltme

c. Belediye İşveren Sendikacılığı

İşverenlerin üye oldukları işveren sendikaları, işçi sınıfının taleplerine karşı, üyelerinin ortak çıkarlarını değişik düzlemlerde koruyan ve savunan örgütlerdir. Türkiye'de ilk işveren sendikası, "Tekstil Sanayi İşverenleri Sendikası" olup 1946 yılında kurulmuştur.

İşveren sendikaları genellikle özel kesime yönelik örgütlerdir. Kamu kesiminde ise gelişmiş ülkelerde 1945 sonrasında, ülkemizde ise 1960'lı yılların başlarında kurulmuştur. İlk kamu işveren sendikası "Etibank Maden İşverenleri Sendikası" dır.

Günümüzde faaliyetlerini sürdüren kamu işveren sendikaları, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) ile Kamu İşletmeleri Sendikası (KAMU-İŞ)' tir. TÜHİS ve KAMU-İŞ, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) üyesidirler.

İlk kez bir kamu işveren sendikasına TÜHİS'e 1986 yılında 23 belediye, 4 bağlı kuruluş ve 1 belediye şirketi üye olmuştur.

1989 yerel seçimlerinden sonra belediye ve bağlı kuruluşlar işveren sendikası üyeliğinden ayrılmışlardır. 1994 yerel seçimleri sonrasında belediyelerce iki ayrı işveren sendikası kurulmuştur. Bunlar, 1995 yılında kurulan "Belediye İşverenleri Sendikası" (BİS) ile 1997 yılında kurulan "Mahalli İdareler İşveren Sendikası" (MİKSEN)'dir. Bu iki işveren sendikası belediyeleri, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerini bir araya toplayan belediye işveren sendikalarıdır. Bu sendikaların bir özelliği kamu hukukuna tabi belediyeler ile ve özel hukuka tabi belediye şirketlerini birlikte bünyesinde barındırmasıdır.

Türkiye'de 2837 belediyeden 66'sı (%2,32)'si işveren sendikalarına üye bulunmaktadır. BİS ve MİKSEN'e toplam üye sayısı 88'dir. Bunlardan 66'sı belediye, 3'ü bağlı kuruluş, 19'u ise belediye şirketidir.[101] Bu oran belediye işveren sendikacılığının oldukça düşük bir düzeyde olduğunu göstermektedir.

Belediyelerde İK fonksiyonlarına değindikten sonra, bu fonksiyonların genel özellikleri tablo olarak aşağıdaki gibi özetlenebilir:

[101] Güler v.d., **a.g.e.**, s. 172-175.

düzeltme

Görev Alanı ve İK Fonksiyonları	Belediyelerde İstihdam Türleri			
	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi
Görev Alanı	Yönetim pozisyonları, teknik, sağlık, eğitim ve öğretim, avukatlık, yardımcı hizmetler	Teknik, sosyal ve sağlık alanındaki hizmetler	Fiziksel (beden) işleri	Fiziksel (beden) işleri
İK Temin ve Seçim	KPSS ve diğer kurumlardan nakil veya geçici görevlendirme (Dış kaynaklar), Terfi ve Nakil (İç Kaynaklar) imkanı var.	Temin ve seçim yöntemlerinde belediye yetkili. Terfi imkanı yok, Nakil yapılabiliyor.(İç Kaynaklar)	DİS (Devlet İşçilik Sınavı), Statü içinde terfi, Nakil yapılabiliyor. (İç Kaynaklar)	Temin ve seçim yöntemlerinde belediye yetkili, Terfi imkanı yok, Nakil yapılabiliyor. (İç Kaynaklar)
Performans Değerlendirme	Yılda bir kez sicil raporu			
Kariyer Planlama	Görevde yükselme sınavı, deneme yöntemi, kıdem ve sicil raporu.	Dikey ilerleme yok, Yatay ilerleme var.	Statü içinde dikey ve yatay ilerleme var.	Dikey ve yatay ilerleme yok.
Maaş ve Ücret Yönetimi	Hizmet sınıfı, kıdem ve dereceye göre belirlenmekte. Ücret artışı merkezi yönetim kararı ile (Bütçe Kanunu)	Tavan ve taban ücret ve yılda iki kez artış oranı Bakanlar Kurulu tarafından meslek unvanına göre belirlenmekte.	Toplu İş Sözleşmesi (TİS)	Toplu İş Sözleşmesi (TİS) veya bireysel iş sözleşmesi.
Endüstri İlişkileri	Memur sendikalarına üye olunabiliyor.	Memur sendikalarına üye olunabiliyor.	İşçi sendikalarına üye olunabiliyor.	İşçi sendikalarına üye olunabiliyor.

Tablo 9: Belediyelerde İK fonksiyonlarının Genel Özellikleri

Gri Alanlar: Merkezi yönetimin sınır çizdiği, belediye yönetimlerinin bu kapsamın dışına çıkamadığı alanlar.

düzeltme

Bu bölümde belediyelerde insan kaynakları yönetimi sisteminin genel yapısı ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanmanın etkileri altında değişen insan kaynakları yönetimi fonksiyonları hakkında bilgiler verdik.

Dördüncü bölümde ise belediyelerdeki yeniden yapılanmanın insan kaynakları yönetimi uygulamalarına olan etkilerine yönelik bir araştırma ile ilgili bilgi ve verilere yer vereceğiz.

düzeltme

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
YENİDEN YAPILANMANIN BELEDİYELERİN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE OLAN ETKİLERİNE İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

A. Araştırmanın Konusu

Yerel yönetimler için, "belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel toplulukla seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetim ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri" evrensel tanımı kullanılmaktadır.

Yerel yönetim kurumunun temelinde, yerel demokrasi değerleri vardır. Bu değerler yanında yerel yönetim kuruluşları üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, merkezi yönetime göre etkinlik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirilebilen kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir[1].

Ülkemizin kamu yönetiminde önemli bir yer tutan yerel yönetimler, yerel hizmetlerin görülmesinde büyük bir rol sahibidirler. Yerel yönetimlerin tarihi gelişimlerine bakıldığında cumhuriyetin ilanı öncesinde yetersiz sayıda ve kurumlaşmamış oldukları görülür. Cumhuriyet ilanı sonrasında bu mirasla alınan yerel yönetimler yerel etkilerle birlikte merkeziyetçi yönetim anlayışının önemli etkileriyle yeterli gelişimi gösterememişlerdir.

Gelinen süreç içerisinde merkezi-yerel yönetim alanında görev ve yetki paylaşımı, yerel yönetimlerin örgütlenme, idari, mali vb. sorunları ile ilgili yeniden yapılanma ihtiyacı doğmuş, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları tarafından çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Ancak bu çalışmalara binaen bu alanda çok az ilerleme gerçekleşebilmiştir. Yerel yönetim alanında 2004-2005 yılları arasında büyükşehir belediye kanunu, belediye kanunu ve il özel idaresi kanunu yenileri çıkarılarak yeniden yapılanmaya gidilmiştir.

---

[1] Selçuk Yalçındağ, **a.g.e.**, s. 123.

Bu araştırmanın konusu, belediyelerin İKY birimlerinin yapısal durumlarını ve İK fonksiyonlarının uygulama düzeyinin belirlenmesi ile yerel yönetimlerde yapılan yasal düzenlemelerin, belediyelerdeki insan kaynakları yönetimine etkilerinin analiz edilmesidir. Araştırma konusuna ulaşabilmek için belediyelere yönelik bir örnek uygulama yapılmıştır.

B. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Araştırmanın amacı iki kısma ayrılabilir. Araştırmanın birincil amacı, belediyelerin İK birimlerinin yapısal ve fonksiyonel durumları ile İK uygulamalarının ne düzeyde olduğunun araştırılmasıdır. Birincil amaç ile belediyelerin günümüz İK uygulamalarında hangi düzeyde oldukları yönünde bilgiler elde edilmesi hedeflenmiştir.

Araştırmanın diğer amacı ise, belediyeler alanında yapılan düzenlemelerin insan kaynakları yönetimine yapısal ve fonksiyonel etkilerini araştırmaktır. Bu etkiler; dışarıdan hizmet alımı, reorganizasyon, kadro unvan değişiklikleri, personel performansının değerlendirilmesi gibi etkilerden oluşmaktadır.

Araştırma, bu iki amacı yerine getirmesi ile belediyelerde insan kaynakları yönetimi alanındaki ihtiyaçlarının tespitine yönelik değerlendirme yapılabilmesine olanak sağlayacaktır.

Araştırmanın sunduğu verilerin, insan kaynakları yönetimini ilgilendiren birçok tarafa; merkezi yönetime, belediyelere, çalışanlara, sendikalara çeşitli yararlar sunması beklenmektedir. Özellikle bu verilerle belediyelere İK uygulamalarının uygulanma düzeyi konusunda fikir verecek ve gelecek yıllar için bir vizyon oluşturmalarına yardımcı olacaktır. Ayrıca yerel yönetimlerdeki yeniden yapılanmanın belediyelerdeki İK uygulamaları üzerindeki etkilerinin görülmesiyle birlikte, ne gibi değişikliklere ihtiyaç olduğunun belirlenmesine katkı sunacaktır.

Merkezi yönetim ise istihdam türlerine göre uygulanan belediye İK uygulamalarının durumunu değerlendirebilir ve bu açıdan kamu personel rejiminde yapılması gereken düzenlemeler konusunda yararlanabilir.

Sendikalar ise belediyelerdeki istihdam türlerine çalışanların üyelik durumları ile ilgili fikir sahibi olabilirler. Ayrıca belediyelerin dışarıdan hizmet alımına yönelmelerinin sendikal örgütlenmeye etkilerini değerlendirmelerine yardımcı olacaktır.

Çalışanlara ise belediyelerin İK uygulamaları ve yeniden yapılanma etkileri konularında genel bir fikir edinebilme olanağı sağlayacaktır.

C. Araştırmanın Kapsamı ve Kısıtları

Kamu yönetiminde yapılan reform çalışmaları birçok alanı içerdiği için, araştırmanın kapsamı sadece yerel yönetimleri ilgilendiren kısmı ile sınırlıdır. Yerel yönetimler; belediyeler, il özel idareleri ile köy yönetimlerinden oluştuğundan bu çalışmada belediyeler, araştırmanın odak noktasını oluşturmaktadır. İl özel idareleri ile köy yönetimleri araştırma kapsamının dışında tutulmuştur.

Araştırma sonuçlarını somut bir hale dönüştürebilmek için ana kitle olan belediyelerden, analiz birimi olarak 65 il belediyesi seçilmiş ve anket uygulaması yapılmıştır.

D. Araştırmada Varsayımlar

Anket uygulanan katılımcılarının farklı şehirlerde olması, anket sorularını kendi kuruluşlarını değerlendirerek cevaplamaları katılımcıların birbirlerinden etkilenmelerini engelleyeceği varsayılmıştır.

Anket formu, 65 il belediyesi başkanlığına faks ve e-posta adresi bulunanlara e-posta yoluyla gönderilmiştir. Anket formunun birebir veya anketör aracılığıyla değil faks ve e-posta yoluyla yapılması; cevaplama oranının düşüklüğüne, soruların anlaşılıp anlaşılmadığından emin olunamaması gibi sakıncalara yol açabileceği varsayılmıştır.

Belirtilen sakıncaları en aza indirmek için cevaplayıcılara anket formunun iletilmesinden önce telefonla görüşerek anketin amacı, niçin kullanılacağı ve sonuçlarının ne olacağı konularında bilgi verilmiş ve böylelikle sıkı bir işbirliği sağlanmaya çalışılmıştır. Anket ön sayfasında çalışma ile ilgili genel bilgiler verilmiş, çalışmanın amacı, kapsamı ve araştırma ile varılmak istenen sonuçlar belirtilmiştir. Ayrıca tez yürütücüsü ve danışmanı hakkında kısa bilgiler verilerek anket ile elde edilecek bilgilerin tezin amacının dışında kullanılmayacağı teminat altına alınmıştır.

Gerekli önlemlerin alınmasıyla anket formundaki soruları cevaplayıcıların doğru anladığı, yani soruları aynı şekilde anlayarak cevapladıkları varsayılmıştır. Ankete ait üst yazı Ek-1'de ve soru formu Ek-2'de bulunmaktadır.

E. Araştırmada Veri Toplama Yöntemi

Araştırmada, bilgi ve veri toplama tekniği olarak anket yöntemi kullanılmıştır. Anket formu 39 sorudan oluşmaktadır. Anket soruları zaman kısıtı nedeniyle değerlendirmelerin kolay ve kısa sürede yapılabilmesi için ağırlıklı olarak kapalı uçlu oluşturulmuştur.

Belediyelerde İK görevleri, Yazı İşleri Md. veya İK ve Eğitim Şube Md. tarafından yerine getirilmektedir. Bu nedenle anket formu belediyelerin başkanlık Özel Kalem Md.'e gönderilmiş ve ilgili kişi veya birime havalesinin başkan tarafından yapılmasında yarar görülmüştür. Bu şekilde anket formunun doğru cevaplayıcıya ulaşması ve önemsenerek doldurulması amaçlanmıştır. Anket formunun gönderileceği faks ve e-posta adresleri belediyelerin web sayfalarından alınmıştır. Anket formu gönderildikten sonra da belediyeler telefonla aranarak teyit alınmış, faks veya e-posta adresleri hatalı olanlara tekrar gönderilmiştir.

Anket 65 il belediyesinin tümüne kendi isteklerine göre e-mail veya faks gönderilmiş, 34 anket formu geri dönüş olmuştur. Anket ile elde edilen bilgilerin istatistiksel analizi SPSS 16.0 programı ile yapılmıştır.

F. Kullanılan İstatistik Analizler

Araştırma bulgularının elde edilmesinde frekans dağılımları ve çapraz tabloları oluşturulmuştur. Araştırmada kullanılan istatistik analiz teknikleri değişkenlerin ölçek türlerine göre belirlenmiştir. Anket sorularının kullanılan ölçek türlerine göre dağılımı ise; 32. soru aralıklı (interval), 2, 3, 5, 11, 34, 36 ve 37. sorular oransal (rasyo), kalan 31 soru ise nominal ölçek türüne aittir.

Soruların çoğunun nominal ölçek türüne ait olması nedeniyle, değişkenler arasındaki ilişkilerin belirlenmesi amacıyla Kendall's Tau-b Korelasyon Analizi uygulanmıştır.

G. Bulgular

Anket formunun 1-3. soruları belediyeyi tanıtıcı bilgileri, 4-7. sorular İK birimleri ile bilgileri, 8-12. sorular cevaplayıcı ile ilgili bilgileri, 13-33. sorular İK uygulamaları ile ilgili bilgileri ve 34-39. soruları ise yeniden yapılanma etkileri ile ilgili bilgileri toplayacak sorulara aittir.

Belediyeyi tanıtıcı bilgiler kısmında, belediyelere toplam çalışan sayıları sorulmuştur. Ankete katılan 34 belediyenin 30'undan alınan yanıtlara göre belediyeleri çalışan sayılarına bakıldığında 122 ile 1264 arasında büyük bir spektrum olduğu görülmektedir. Belediyeler, 250 çalışan sayısına göre eşit ölçekte gruplandırılırsa şöyle bir tablo elde edilir:

Tablo 10: Personel Sayılarına Göre Belediye Grupları

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm.Yüzde
Geçerli	0-250	5	14,3	16,7	16,7
	251-500	13	37,1	43,3	60,0
	501-750	5	14,3	16,7	76,7
	751-1000	4	11,4	13,3	90,0
	1000 üstü	3	8,6	10,0	100,0
	Total	30	85,7	100,0	
Boş		5	14,3		
Total		35	100,0		

Elde edilen bu gruplandırma ile belediyelerin İK uygulamalarının personel sayısına göre nasıl değiştiği ilerleyen kısımlarda incelenecektir.

1. Belediyelerde İKY Birimi Özellikleri

Norm Kadro Yönetmeliği'ne göre il belediyeleri İKY görevleri için ayrı bir birim kurmayabilirler. Bu nedenle Tablo 11'e bakıldığında belediyelerdeki İKY görevleri, %70,6 oranında İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünde, %29,4 oranında ise Yazı İşleri Müdürlüğü'nde yerine getirilmektedir.

Tablo 11: İKY Görevlerinin Hangi Birimlerde Yürütüldüğünü Gösteren Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Yazı İşleri Müdürlüğü	10	29,4	29,4	29,4
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	24	70,6	70,6	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

Personel sayısı 0-250 aralığında olan belediyelerin tamamında Yazı İşleri Müdürlüğü bulunmaktadır. Personel sayısındaki artışla birlikte, 250-500 aralığında İK görevlerinin Yazı İşleri Müdürlüğü'nde yürütüldüğü belediye sayısında ciddi bir azalma ve çalışan sayısı 1000'nin üzerinde olan 3 belediyede ise İK görevleri tamamen İnsan Kaynakları Müdürlüğü'nde yürütülmektedir.

Tablo 12: Belediye Grupları İle İK Birimleri Çapraz Dağılımı

Belediye Grupları * İK Birimi Crosstabulation				
		İK Birimi		
		Yazı İşleri Müdürlüğü	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	Toplam
Belediye Grupları	0-250	5	-	5
	251-500	3	10	13
	501-750	1	4	5
	751-1000	1	3	4
	1000 üstü	-	3	3
Toplam		10	20	30

Tablo 13'e bakıldığında belediyelerde İK görevleri ortalama 6 personel ile yerine getirilmektedir. Ankete katılan 31 belediyeden İKY görevleri en az 1, en çok ise 15 personel ile yerine getirildiği görülmektedir.

Tablo 13: Belediyelerdeki İKY Görevlerini Yerine Getiren Personel Sayısı

Personel sayısı	Geçerli	32
	Boş	2
Ortalama		5,8
Minimum		1
Maksimum		15

Belediyelerin personel gruplarına göre İK görevlerini yerine getiren personel sayısı ise şöyledir:

Belediye Grupları	Frekans	Ortalama
0-250	4	3,00
251-500	13	5,54
501-750	5	5,80
751-1000	3	7,33
1000 üstü	3	8,33

Tablo 14'e bakıldığında ankete katılan 34 belediyenin tamamı personel özlük işlemlerini yerine getirmektedir. Diğer görevlere bakıldığında ise en çok performans değerlendirme, eğitim ve geliştirme, personel temin ve seçim ile kariyer planlama görevleri yerine getirilmektedir. Belediyelerdeki en az yerine getirilen görev ise İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği'dir.

Tablo 14: İKY Birimlerinin Yerine Getirdikleri Görevlerin Frekans Dağılımı

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Personel özlük işlemleri	34	100,0	100,0
Eğitim ve Geliştirme	28	82,4	82,4
Maaş ve ücret yönetimi	23	67,6	67,6
Performans Değerlendirme (Sicil raporu v.b.)	30	88,2	88,2
Personel Temin ve Seçimi (İşe Alım)	27	79,4	79,4
Kariyer Planlama (Görevde Yükselme, Yer değiştirme)	27	79,4	79,4
İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği	15	44,1	44,1

Tablo 15'e bakıldığında ankete katılan 31 belediyenin %71'i personel temin ve seçimi konusunda, %77,4'ü işçi-işveren ilişkileri konusunda, %77,4'ü eğitim ve geliştirme konusunda ve %54,8'i ücret ve yan ödemeler konusunda politikalarının olduğunu ifade etmişlerdir.

Tablo 15: Belediyelerde İK Politikaları Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Personel temin ve seçimi	Hayır	9	26,5	29,0
	Evet	22	64,7	71,0
İşçi-İşveren İlişkileri	Hayır	7	20,6	22,6
	Evet	24	70,6	77,4
Eğitim ve Geliştirme	Hayır	7	20,6	22,6
	Evet	24	70,6	77,4
Ücret ve Yan Ödemeler	Hayır	14	41,2	45,2
	Evet	17	50,0	54,8
	Toplam	31	91,2	100,0
Boş		3	8,8	
Toplam		34	100	100,0

2. Cevaplayıcıların Özellikleri

Tablo 16'ya bakıldığında ankete katılan 34 belediyede cevaplayıcıların 28'i İK görevlerini yürüten birimlerin yöneticileri, 3'ünün görev yaptığı birimi belirtilmeyen memur, kalan 3'ünün ise farklı birimlerce doldurulduğu görülmektedir.

Tablo 16: Cevaplayıcıların Pozisyonlarına Göre Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Başkan	1	2,9	2,9	2,9
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Md.	19	55,9	55,9	58,8
	Memur	3	8,8	8,8	67,6
	Özel Kalem Müdürü	1	2,9	2,9	70,6
	Stratejik Yön. ve Plan. Kord.	1	2,9	2,9	73,5
	Yazı İşleri Müdürü	9	26,5	26,5	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

Cevaplayıcılar içerisinde İK görevlerini yerine getiren birim yöneticileri ile belediyelerin personel sayısına göre oluşturulan gruplar çaprazlanmış, böylelikle gruplara göre İK birimlerinin dağılımı olan aşağıdaki tablo elde edilmiştir. Tabloya göre İK görevleri en küçük grup 0-250 personel sayısı grubundaki belediyelerde

Yazı İşleri Müdürlüğü tarafından, personel sayısı artıkça, İK ve Eğitim Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

Tablo 17: Belediye Grupları İle Cevaplayıcı Çapraz Dağılımı

Belediye Grupları * Cevaplayıcı Crosstabulation				
		Cevaplayıcı		
		Yazı İşleri Müdürü	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü	Total
Belediye Grupları	0-250	4	-	4
	251-500	3	6	9
	501-750	1	3	4
	751-1000	1	3	4
	1000 üstü	-	3	3
Total		9	15	24

Anketi cevaplayan pozisyonları ile eğitim durumları çaprazlandığında cevaplayıcıların eğitim durumları tablosu elde edilir. Tablo 18'e bakıldığında anketi cevaplayanların ağırlıklı olarak lisans ve ön lisans mezunu olduğu görülmektedir. İK görevlerini yerine getiren İK ve Eğitim Md. ile Yazı İşleri Müdürleri ağırlıklı olarak ön lisans mezunudurlar.

Tablo 18: Cevaplayıcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Dağılımı

Görev Unvanı * Öğrenim Durumu Crosstabulation					
		Öğrenim Durumu			
		Lisans	Ön Lisans	Lise veya Dengi Okul	Toplam
Görev Unvanı	Özel Kalem Müdürü	1	-	-	1
	İnsan Kay. ve Eğitim Md.	7	10	2	19
	Başkan	1	-	-	1
	Memur	2	-	1	3
	Stratejik Yön. ve Plan. Kord.	1	-	-	1
	Yazı İşleri Müdürü	2	4	3	9
Toplam		14	14	6	34

Tablo 19'a bakıldığında anketi cevaplayanların %24'nün bayan, % 76'sının ise erkek olduğu görülmektedir. Var olan bayan cevaplayıcıların ise İK ve Eğitim Müdürü oldukları ise dikkat çekicidir. Ayrıca İK görevlerinin yerine getirildiği Yazı İşleri Şube Müdürlerinin tamamı ise erkektir.

Tablo 19: Cevaplayıcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı

Görev Unvanı * Cinsiyet Crosstabulation				
		Cinsiyet		
		Kadın	Erkek	Toplam
Görev Unvanı	Özel Kalem Müdürü	1	-	1
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Md.	5	14	19
	Başkan	-	1	1
	Memur	-	3	3
	Stratejik Yön. ve Plan. Kord.	1	-	1
	Yazı İşleri Müdürü	1	8	9
Toplam		8	26	34

Ankete katılan cevaplayıcıların yaş ortalaması 42,9'dur. İK görevlerinin yerine getirildiği birimler olan İK ve Eğitim Müdürlüğü yöneticilerinin yaş ortalaması 45, Yazı İşleri Müdürlüğü yöneticilerinin ise 44'tür.

Tablo 20: Cevaplayıcıların Yaş Ortalaması

	Frekans	Ortalama
Başkan	1	48
İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	19	45
Memur	3	26
Özel Kalem Müdürü	1	41
Stratejik Yön. ve Plan. Kord.	1	31
Yazı İşleri Müdürü	9	44
Geçerli	33	
Boş	1	

Ankete katılan cevaplayıcıların İKY'ye ait bir mesleki sertifikaya sahip olup olmadıkları sorusuna verilen yanıtlara bakıldığında, %62 oranında sertifika sahibi olunmadığı, %38 oranında ise olunduğu görülmektedir. Ancak özellikle İK görevlerinin yerine getirildiği birimler olan İK ve Eğitim Md. ile Yazı İşleri Md. sertifika sahibi olunduğu görülmektedir.

Tablo 21: Cevaplayıcıların Mesleki Sertifika Frekans Dağılımı

Görev Unvanı * Mesleki Sertifika Crosstabulation				
		Mesleki Sertifika		
		Hayır	Evet	Toplam
Görev Unvanı	Özel Kalem Müdürü	1	-	1
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Md.	10	9	20
	Başkan	1	-	1
	Memur	3	-	3
	Stratejik Yön. ve Plan. Kord.	-	1	1
	Yazı İşleri Müdürü	6	3	8
Toplam		21	13	34

3. Belediyelerdeki İKY Uygulamalarının Özellikleri

a. İnsan Kaynakları Planlaması

Ankete katılan 34 belediyenin 31'i bu soruya cevap vermiş, alınan yanıtlara bakıldığında %77,4'nün insan kaynakları planlaması yaptığı, %22,6'sının ise yapmadığı görülmektedir.

Tablo 22: İnsan Kaynakları Planlaması Fonksiyonu Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	7	20,6	22,6	22,6
	Evet	24	70,6	77,4	100,0
	Toplam	31	91,2	100,0	
Boş		3	8,8		
Toplam		34	100,0		

İK planlaması ile ilgili sonuçların belediye gruplarına dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir. Tabloda görüldüğü gibi belediyelerin personel sayısı artıkça İK planlama işlevine verilen olumlu cevap sayısında artış görülmektedir.

Tablo 23: Belediye Grupları İle İK Planlama Fonksiyonu Çapraz Dağılımı

Belediye Grupları * İK Planlama Fonksiyonu Crosstabulation				
		İK Planlama Fonksiyonu		
		Hayır	Evet	Total
Belediye Grupları	0-250	2	3	5
	251-500	4	8	12
	501-750	-	5	5
	751-1000	1	3	4
	1000 üstü	-	1	1
Total		7	20	27

İnsan Kaynakları Planlaması yapan belediyelerin iş yükü analizi, iş gücü analizi ve iş analizi yapıp yapmadıkları sorulmuş ve bu amaçla çapraz tablo oluşturulmuştur. Tablo 24'e bakıldığında İK planlaması yapan 23 belediyeden 7'si iş yükü analizi, 8'i iş gücü analizi ve 12'si ise iş analizi yaptıkları yönünde cevaplar vermişlerdir. Cevap verenler içinde ağırlıklı olarak iş analizi yapıldığı görülmektedir.

Tablo 24: İşgücü İhtiyacının Belirlenmesi Çapraz Dağılımı

Crosstab								
		İş yükü analizi		İş gücü analizi		İş analizi		
		Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Toplam
İK Planlaması	Hayır	5	2	7	-	4	3	7
	Evet	15	7	14	8	10	12	22
Toplam		20	9	21	8	14	15	29

b. İnsan Kaynakları Temin ve Seçim

Sözleşmeli personel temini yöntemlerine ait bu soruya 34 belediyeden 33'ü yanıt vermiştir. Tablo 25'e bakıldığında belediyelerin sözleşmeli temininde %75,8 ile bireysel başvurular, %30,3 ile İŞKUR ve %21,2 ile iş duyuruları yöntemlerini seçmektedirler.

Tablo 25: Sözleşmeli Personel Temini Yöntemleri Frekans Dağılımı

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
İş duyuruları (gazete, dergi, radyo, tv, el ilanları vb.)	7	20,6	21,2
Personel ve tanıdık tavsiyeleri	4	11,8	12,1
Özel iş ve iş gören bulma kuruluşları	1	2,9	3,0
Bireysel başvurular	25	73,5	75,8
İŞKUR	10	29,4	30,3
Stajyerler	1	2,9	3,0
Diğer	6	17,6	18,2

Geçici işçi temini yöntemlerine ait bu soruya 34 belediyeden 32'si yanıt vermiştir. Tablo 26'ya bakıldığında belediyelerin geçici işçi temininde %75 ile İŞKUR, %15,6 diğer ve %19,4 ile bireysel başvuru yöntemlerini seçtikleri görülmektedir.

Tablo 26: Geçici İşçi Temini Yöntemleri Frekans Dağılımı

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
İş duyuruları (gazete, dergi, radyo, tv, el ilanları vb.)	1	2,9	3,1
Özel iş ve iş gören bulma kuruluşları	2	5,9	6,2
Bireysel başvurular	6	17,6	19,4
İŞKUR	24	70,6	75,0
Stajyerler	1	2,9	3,1
Diğer	5	14,7	15,6

c. Performans Değerlendirme

Tablo 27'e ait soruda belediyelere memur personelin sicil raporu dışında uyguladıkları bir yöntem olup olmadığı sorulmuş, %84,8'nin olmadığı %15,2'si ise olduğu yönünde cevap vermişlerdir. Sicil raporuna ek olarak farklı bir yöntem uyguladıklarını işaretleyen belediyeler, uyguladıkları yöntemi belirtmemişlerdir.

Tablo 27: Memur Personelin Performans Değerlendirme Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	28	82,4	84,8	84,8
	Evet	5	14,7	15,2	100,0
	Toplam	33	97,1	100,0	
Boş		1	2,9		
Toplam		34	100,0		

Tablo 28'e ait soruda belediyelere sözleşmeli personele yönelik performans değerlendirme yapıp yapmadıkları sorulmuştur. Sözleşmeli personele yönelik %90,9'u yapmadıkları, %9,1'i yaptıkları yönünde cevap vermişlerdir.

Tablo 28: Sözleşmeli Personelin Performans Değerlendirme Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	30	88,2	90,9	90,9
	Evet	3	8,8	9,1	100,0
	Toplam	33	97,1	100,0	
Boş		1	2,9		
Toplam		34	100,0		

Sürekli/Geçici İşçilere yönelik performans değerlendirme yapılıp yapılmadığına bakıldığında, belediyelerin %82,4'ü yapmadıkları %17,6'sı yaptıklarını belirtmişlerdir. Sürekli/Geçici işçilerin performans değerlendirmesini yaptıklarını belirten 6 belediyeden "Evet" açık uçlu seçeneğine "özel firmalara yaptırdıklarını" veya "gözlem yoluyla" yaptıkları yönünde cevap vermişlerdir.

Tablo 29: Sürekli/Geçici İşçilerin Performans Değerlendirme Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	28	82,4	82,4	82,4
	Evet	6	17,6	17,6	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

d. Eğitim ve Geliştirme

Tablo 30'a ait soruda belediyelerin organizasyon yapılarında eğitimle ilgili birim (servis, şeflik, müdürlük vb.) olup olmadığı sorulmuştur. Tabloya bakıldığında % 64,7'si olduğunu, %35,3'ü ise olmadığını belirtmişlerdir.

Tablo 30: Eğitimle İlgili Birim Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	12	35,3	35,3	35,3
	Evet	22	64,7	64,7	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

Tablo 31'e ait soruda belediyelerde eğitim ihtiyaç analizi yapılıp yapılmadığı sorulmuş, alınan cevaplarda %70,6 oranında yapıldığı, %29,4 oranında ise yapılmadığı yönünde cevap verilmiştir.

Tablo 31: Eğitim İhtiyaç Analizi Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	10	29,4	29,4	29,4
	Evet	24	70,6	70,6	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

Tablo 31'de belirtildiği gibi eğitim ihtiyaç analizi, ankete katılan 24 belediye tarafından yapıldığı belirtilmiştir. Eğitim ihtiyaç analizi yapan belediyelerin kullandıkları yöntemlere bakıldığında Tablo 32'de görüldüğü gibi belediyeler en çok çalışanların ve yönetici istekleri ile stratejik plan ve performans programlarının incelenmesine göre eğitim ihtiyaç analizi yapmaktadırlar.

Tablo 32: Eğitim İhtiyaç Analizi Yöntemleri Frekans Dağılımı

Eğitim İhtiyaç Analizi Yöntemleri	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Stratejik plan ve performans programlarının incelenmesi	10	29,4	40,0
İş (görev) Analizi	7	20,6	29,2
Yönetici istekleri	10	29,4	41,7
Performans değerlendirme sonuçları	4	11,8	16,7
Çalışanların istekleri	14	41,2	58,3
Diğer	3	8,8	12,0

Tablo 33'e ait soruda belediyelerde eğitim programlarının hazırlanıp hazırlanmadığı sorulmuş, %82,4'ü hazırlandığını, %17,6'sı ise hazırlanmadığı yönünde cevap vermişlerdir.

Tablo 33: Eğitim Programları Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	6	17,6	17,6	17,6
	Evet	28	82,4	82,4	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

Personel sayısına göre oluşturulan belediye gruplarının eğitim birimlerinin olması, eğitim ihtiyaç analizi yapmaları ve eğitim programları hazırlamaları ile ilgili çaprazlama aşağıda aynı tabloda gösterilmektedir. Tabloya bakıldığında üç unsurunda belediyelerin personel sayısı artıkça olumlu yönde ilerlediği görülmektedir. "Hayır" cevapları ağırlıklı olarak (0-250) ile (251-500) gruplarından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte genel olarak eğitim programlarının eğitim birimi olmasına ve eğitim ihtiyaç analizi yapılmasına gerek olmaksızın hazırlanabildiği sonucuna varılabilmektedir.

Tablo 34: Belediye Grupları İle Eğitim Birimi, Eğitim İhtiyaç Analizi ve Eğitim Programları Çapraz Dağılımı

Crosstabulation								
		Eğitim Birimi		Eğitim İht. Anlz.		Eğitim Prog.		
		Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Total
Belediye Grupları	0-250	3	2	4	1	1	4	5
	251-500	6	7	5	8	5	8	13
	501-750	2	3	1	4	-	5	5
	751-1000	1	3	-	4	-	4	4
	1000 üstü	-	3	-	3	-	3	3
Total		12	18	10	20	6	24	30

e. Kariyer Planlama

Tablo 35'e bakıldığında memur personelin kariyer planı belediyelerde yarı yarıya hazırlanmaktadır.

Tablo 35: Memur Personelin Kariyer Planı Frekans Dağılımı

Memur					
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	17	50,0	50,0	50,0
	Evet	17	50,0	50,0	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

Tablo 36'ya bakıldığında sözleşmeli personelin kariyer planı belediyelerin tamamında hazırlanmamaktadır.

Tablo 36: Sözleşmeli Personelin Kariyer Planı Frekans Dağılımı

Sözleşmeli Personel					
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	32	94,1	100,0	100,0
Boş		2	5,9		
Toplam		34	100,0		

Tablo 37'ye bakıldığında sürekli/geçici işçilerin kariyer planı belediyelerin %93,9'unda hazırlanmamakta, %6,1'inde hazırlanmaktadır.

Tablo 37: Sürekli/Geçici İşçi Kariyer Planı Frekans Dağılımı

Sürekli/Geçici İşçi					
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	31	91,2	93,9	93,9
	Evet	2	5,9	6,1	100,0
	Total	33	97,1	100,0	
Geçersiz	Boş	1	2,9		
Total		34	100,0		

Kariyer planlarının yapılmasında kullanılan yöntemler konusunda 19 belediyeden yanıt alınmıştır. Alınan yanıtlarda Tablo 38'e bakıldığında memur personelin kariyer planı 17 belediyede, görevde yükselme sonuçlarına göre, 3'ü aynı zamanda personelin bireysel kariyer hedeflerine bakmakta, 6'sı aynı zamanda kadroların teknik ve sosyal özelliklerini belirlemekte, 5'i personelin bilgi ve yetenek tespitini de yapmakta, 8'i personelin kadro uyumunu araştırmakta ve 3'ü personelin çalışma biçimini analiz etmektedir.

Sürekli/Geçici işçi personelin kariyer planını 2 belediyede, personelin bilgi ve yetenek tespiti ve çalışma biçimi analiz edilerek yerine getirilmektedir.

Tablo 38: Kariyer Planında Kullanılan Yöntemlere Göre Belediye Frekans Dağılımı

Kariyer Planı Hazırlamada Kullanılan Yöntem veya Çalışmalar	Frekans		
	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli/Geçici İşçi
Görevde yükselme sonuçlarına göre	17	-	-
Personelin bireysel kariyer hedefleri belirleniyor	3	-	-
Kadroların/Pozisyonların teknik ve sosyal özellikleri belirleniyor	6	-	-
Personelin bilgi ve yetenek tespiti yapılıyor	5	-	1
Personelin kadro/pozisyon uyumu araştırılıyor	8	-	-
Personelin çalışma biçimi analiz ediliyor	3	-	2

f. Maaş ve Ücret Yönetimi

Tablo 39'a ait soruda sürekli işçilerde ücret farklılıkları olup olmadığı sorulmuş, alınan yanıtlarda %82,4 farklılık olduğu, %17,6 ise farklılık olmadığı yönünde cevap alınmıştır.

Tablo 39: Sürekli İşçilerde Ücret Farklılıkları Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	6	17,6	18,2	18,2
	Evet	27	79,4	81,8	100,0
	Toplam	33	97,1	100,0	
Geçersiz	Boş	1	2,9		
Toplam		34	100,0		

Ankete katılan 34 belediyeden bu soruya 28 belediye yanıt vermiştir. Tablo 35'te görüldüğü gibi 28 belediyeden 20'si %74,1 ile diğer faktörlere, 11'i %39,3 ile özendirici yan ödemelere, 1'i %3,6 ile bireysel performansa göre sürekli işçilerde ücret farklılığı olduğu yönünde cevaplar vermişlerdir. Belediyelerin diğer faktörler seçeneğine verdikleri yanıtlar ve frekans değerleri ise şöyledir:

Tablo 40: Sürekli İşçilerde Ücret Farklılığı Nedenleri Frekans Dağılımı

Sürekli İşçilerde Ücret Farklılığı Nedenleri	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Parça başı ücret (Üretilen iş miktarına göre ücretin artması)	-	-	-
Primli ücret (Belirli bir hedef üzerinde üretilen iş miktarına göre temel ücrete ek prim ödenmesi)	-	-	-
Bireysel performansa göre	1	2,9	3,6
Özendirici yan ödemeler (bayram yardımı, öğrenim yardımı, çocuk yardımı vb.)	11	32,4	39,3
Diğer	20	58,8	74,1

Tablodan da görüldüğü gibi belediyelerin diğer faktörlere verdiği cevaplar içersinde ücret farklılığı en çok "kıdem yılına göre" değişmektedir.

Diğer Faktörler	Frekans
Kıdem yılına göre	8
Öğrenim durumlarına göre	2
İşlerin zorluk derecesine göre	1
Teknik bilgi düzeyine göre	1
Fazla mesai ve vardiya çalışmasına göre	2
Kadro unvanına göre	1
Toplu iş sözleşmesine göre	2

g. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği

Tablo 41'e bakıldığında belediyelerin %58,8'inde işyeri hekimi bulunduğu, %41,2'sinde ise bulunmadığı görülmektedir.

Tablo 41: Bulunan İşyeri Hekimi Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	14	41,2	41,2	41,2
	Evet	20	58,8	58,8	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

Tablo 42'ye bakıldığında belediyelerin yarısında İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu bulunduğu, yarısında bulunmadığı görülmektedir.

Tablo 42: Bulunan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	17	50,0	50,0	50,0
	Evet	17	50,0	50,0	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

İşyeri hekimi ile işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu olmasını, personel sayısına göre oluşturulan belediye grupları açısından bakıldığında, en alt ve en üst gruplarda işyeri hekimi ile kurul bulunan belediye sayılarının aynı olduğu görülmektedir. Buradan bu cevapların aynı belediyelere ait olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca 2. ve 4. gruplar da ise "Evet" ve "Hayır" cevabı veren belediye sayısı ters yöndedir. Belediye personel

sayıları artış gösterdiğinde işyeri hekimi bulunan belediye sayısı artarken, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu sayısında bir azalma görülmektedir.

Tablo 43: Belediye Grupları İle İşyeri Hekimi, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu Çapraz Dağılımı

Crosstabulation						
		İşyeri Hekimi		İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu		
		Hayır	Evet	Hayır	Evet	Toplam
Belediye Grupları	0-250	3	2	3	2	5
	251-500	5	8	8	5	13
	501-750	2	3	-	5	5
	751-1000	1	3	3	1	4
	1000 üstü	1	2	1	2	3
Toplam		12	18	15	15	30

Tablo 44'e ait soruya 23 belediye yanıtlamış, verilen yanıtlarda, tabloda görüldüğü gibi belediyelerde meydana gelen iş kazalarına fiziksel işlerde çalışan kadrolu veya geçici işçi personel uğramaktadır. Bu da her bir belediyede ortalama 2 iş kazasına karşılık gelmektedir.

Tablo 44: Belediyelerde Yıllara Göre İş Kazaları Sayısı

İstihdam Türleri	Yıllara Göre Frekans Değerleri		
	2007	2008	2009
Memur	-	-	1
Sözleşmeli Personel	-	-	-
Kadrolu/Geçici İşçi	38	35	42

h. Endüstri İlişkileri

Tablo 45'e bakıldığında memur personelin yarı yarıya sendika üyeliklerinin bulunduğu görülmektedir.

Tablo 45: Memur Personelin Sendika Üyelik Frekans Dağılımı

Memur					
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Tamamen	17	50,0	50,0	50,0
	Kısmen	17	50,0	50,0	100,0
	Total	34	100,0	100,0	

Tablo 46'ya bakıldığında sendika üyelik sözleşmeli personelin %32,3'ü tamamen, %16,1'i kısmen üye oldukları, %51,6'sının ise üye olmadıkları görülmektedir.

Tablo 46: Sözleşmeli Personelin Sendika Üyelik Frekans Dağılımı

Sözleşmeli P.					
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Tamamen	10	29,4	32,3	32,3
	Kısmen	5	14,7	16,1	48,4
	Hiçbiri	16	47,1	51,6	100,0
	Toplam	31	91,2	100,0	
Geçerli	Boş	3	8,8		
Total		34	100,0		

Tablo 47'de görüldüğü gibi kadrolu (sürekli) işçilerinde 34 belediyenin %97,1'i tamamen ve %2,9'u ise kısmen sendika üyesi olduklarını ifade etmişlerdir.

Tablo 47: Kadrolu İşçilerin Sendika Üyelik Frekans Dağılımı

Kadrolu İşçiler					
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçeli	Tamamen	33	97,1	97,1	97,1
	Kısmen	1	2,9	2,9	100,0
	Toplam	34	100,0	100,0	

Tablo 48'e bakıldığında geçici işçilerin sendika üyesi olup olmadıkları sorusuna verilen cevapların düşük olduğu görülmektedir. Ankete katılan 34 belediyeden sadece 19 belediye bu soruya yanıt vermiştir. 19 belediyenin 13'ü geçici işçilerin tamamen üye olduklarını, 1'i kısmen ve 5'i ise üye olmadıkları yönünde cevap vermişlerdir.

Tablo 48: Geçici İşçilerin Sendika Üyelik Frekans Dağılımı

Geçici İşçiler					
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Tamamen	13	38,2	68,4	68,4
	Kısmen	1	2,9	5,3	73,7
	Hiçbiri	5	14,7	26,3	100,0
	Toplam	19	55,9	100,0	
Geçersiz	Boş	15	44,1		
Total		34	100,0		

Tablo 49'a bakıldığında belediyelerin %78,8'i bir işveren sendikasına üye olmadığı, %21,2'nin ise üye olduğu görülmektedir.

Tablo 49: Belediyelerin İşveren Sendika Üyelik Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Hayır	26	76,5	78,8	78,8
	Evet	7	20,6	21,2	100,0
	Total	33	97,1	100,0	
Boş		1	2,9		
Toplam		34	100,0		

4. Yeniden Yapılanmanın Belediyelerdeki İnsan Kaynakları Uygulamalarına Etkilerine İlişkin Frekans Dağılımları

Anketin bu sorusunun sayısal bir cevap istemesi nedeniyle belediyelerin bu soruya yanıtları 16 belediye ile oldukça düşük kalmıştır.

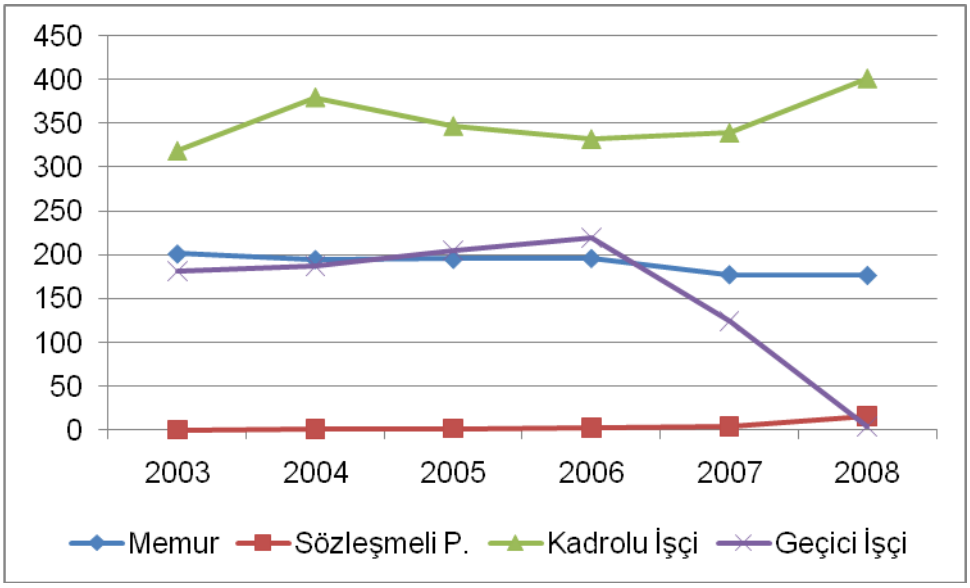
Tablo 50 ve Grafik 1'de bakıldığında belediyelerde istihdam edilen memur sayısında azalma, sözleşmeli personel sayısında artış, kadrolu ve geçici işçi sayısında da artış görülmektedir. 2006 yılında geçici işçi sayısındaki azalma trendi ve 2007 kadrolu işçi sayısındaki artış trendi, sayısal bir artış ve azaltışın etkisinden ziyade 2007 yılında 5620 sayılı "Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması" hakkındaki yasa ile geçici işçilerin sürekli işçi statüsüne geçirilmelerinin bir sonucudur.

Burada yeniden yapılanmanın bir etkisi olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Norm Kadro Yönetmeliği ile sözleşmeli personel temininin kolaylaştırılması sonucunda 16 belediyede 2003 yılında 1 olan sözleşmeli personel sayısının 243'e çıktığı görülmektedir. Bunun yanında memurların ortalamasında bir düşüş görüldüğü, kadrolu ve geçici işçi toplamındaki artışta da yavaşlama olduğu görülmektedir.

Tablo 50: İstihdam Türlerine Göre Belediyelerde Çalışan Personel Dağılımı

		Memur	Sözleşmeli P.	Kadrolu İşçi	Geçici İşçi
2003	Frekans	1812	1	2868	1991
	Ortalama	201,3	0,11	318,7	181,0
2004	Frekans	1754	5	3417	2058
	Ortalama	194,9	0,6	379,7	187,1
2005	Frekans	2147	17	3816	2456
	Ortalama	195,2	1,7	346,9	204,7
2006	Frekans	2157	21	3653	2627
	Ortalama	196,1	2,1	332,1	218,9
2007	Frekans	2482	47	4749	1739
	Ortalama	177,3	3,6	339,2	124,2
2008	Frekans	2822	243	6419	59
	Ortalama	176,4	15,2	401,2	3,9

Grafik 1: İstihdam Türlerine Göre Belediyelerde Ortalama Çalışan Sayıları



Tablo 51'e ait soruda belediyelere, yerel yönetimlerde yeniden yapılanmanın organizasyon yapısında nasıl bir değişikliğe yol açtığı sorulmuştur. Tabloda görüldüğü gibi belediyelerin %85,3'ü birim isimlerinde değişiklik olduğunu, %73,5'i bazı birimlerin kaldırıldığını, %61,8'i bazı birimlerin birleştirildiğini ve %76,5'i ise yeni birimlerin kurulduğu yönünde cevap vermiştir. Ayrıca 2 belediye ise %5,9 oranında hiçbir değişikliğin olmadığını belirtmiştir.

Tablo 51: Organizasyon Yapısındaki Değişiklik Frekans Dağılımı

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Birim isimlerinde değişiklik olmuştur.	29	85,3	85,3
Bazı birimler kaldırılmıştır.	25	73,5	73,5
Bazı birimler birleştirilmiştir.	21	61,8	61,8
Yeni birimler kurulmuştur.	26	76,5	76,5
Hiçbir değişiklik olmamıştır.	2	5,9	5,9

Tablo 52'ye ait soruda Norm Kadro Yönetmeliği ile birlikte belediyelerdeki istihdam türlerine ait kadroların unvanların bir değişiklik olup olmadığı ve bunların sayısı sorulmuştur. Bu soruya 22 belediye yanıt vermiş, verilen yanıtlarda 12 belediye en çok "şube müdürlüğü" ile "idari personel" kadro unvanlarında değişiklik olduğunu belirtmiştir. Kadrolardaki sayısal anlamda değişim ise ortalama olarak en çok sürekli işçilerin kadroları ile idari personelin kadro unvanlarında değişiklik olduğu görülmektedir.

Tablo 52: Unvanı Değişen Kadroların Frekans Dağılımı

		Şube Müdürü	İdari Personel	Teknik Personel	Sağlık Personeli	Yrd. Hiz. Personeli	Sürekli İşçiler
Geçerli	Var	12	12	8	8	7	9
	Yok	10	10	14	14	15	13
Ortalama		5,41	41,27	14,50	4,00	2,32	131,18
Toplam		119	908	319	88	51	2886

Belediyelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından geçici süreyle personel görevlendirilmesine izin verilmiştir. Tablo 53'te görüldüğü gibi ankete katılan 34 belediyede 2002 yılında geçici görevlendirilen personel bulunmazken, 2007 yılında 5 personel görevlendirilmiştir.

Tablo 53: Belediyelerde Geçici Görevlendirilen Personel Frekans Dağılımı

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Toplam	-	1	1	1	2	5

Tablo 54'e ait soruda personelin performansını ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik bir çalışmanın yapılıp yapılmadığı sorulmuştur. Alınan cevaplara bakıldığında %75,8 oranında yapılmadığı, %21,2 oranında başlandığını ancak tamamlanamadığını ve 1 belediye ile %3 oranında yapıldığı yönünde cevaplar alınmıştır.

Tablo 54: Performans Değerlendirme Frekans Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Küm. Yüzde
Geçerli	Evet başlandı, ancak tamamlanamadı.	7	20,6	21,2	21,2
	Evet yapıldı.	1	2,9	3,0	24,2
	Hayır, şimdiye kadar yapılmadı.	25	73,5	75,8	100,0
	Toplam	33	97,1	100,0	
Geçersiz	Boş	1	2,9		
Total		34	100,0		

Tablo 55'e ait soruya ankete katılan 34 belediyeden 25'i yanıt vermiştir. 25 belediyedeki dışarıdan temin edilen hizmetlere bakıldığında "yemek hizmetleri", "makine bakım onarımı", "fuar, panayır ve sergi hizmetleri" ve "asfaltlama" dışındaki diğer tüm hizmet türlerinde ciddi artışların olduğu görülmektedir.

Tablo 55: Belediyelerde Dışarıdan Temin Edilen Hizmetlerin Yıllara Göre Frekans Dağılımı

Dışarıdan Temin Edilebilecek Hizmet Türleri	Yıllara Göre Frekans Değerleri					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Park, bahçe bakımı	5	6	9	13	13	14
Araç kiralama	9	9	10	15	16	18
Kontrollük	-	-	-	-	-	-
Temizlik	12	13	14	16	20	22
Güvenlik	1	1	2	3	8	9
Yemek hizmetleri	7	7	7	6	6	7
Makine bakım onarımı	2	2	2	2	4	4
Bilgisayar ve elektronik hiz.	8	8	8	8	8	9
Fuar, panayır ve sergi hiz.	3	3	3	3	3	3
Asfaltlama	2	2	2	3	3	6
Toplu ulaşım	7	7	9	9	10	11

2. İlişki Analizleri

Belediyelerde İKY görevleri frekans dağılım tablolarında da belirtildiği gibi İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü veya Yazı İşleri Müdürlüğü'nde yerine getirilmektedir. İKY görevlerinin başka bir birimden ziyade kendine ait bir birimde yerine getirilmesinin insan kaynakları politikalarının varlığı ile bir ilişkisinin olup olmadığı Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analiz edilmiştir. (Tablo 56)

Tablo 56: Belediyelerin İKY Birimleri İle Personel Temin ve Seçim Politikaları Arasındaki Kendall's Tau-b Korelasyonu

			İKY birimi	Personel temin ve seçim politikası
Kendall's tau_b	İKY birimi	Correlation Coefficient	1,000	,167
		Sig. (2-tailed)	.	,361
		N	34	31
	Personel temin ve seçim politikası	Correlation Coefficient	,167	1,000
		Sig. (2-tailed)	,361	.
		N	31	31

İKY görevlerinin İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü ile Yazı İşleri Müdürlüğü'nde yerine getirilmesinin belediyelerin personel temin ve seçim politikaları arasında anlamlı bir ilişkinin olmadığı (sig. (2-tailed)=0,361>0,05) görülmektedir. Benzer şekilde 2. soruda belirtilen "İşçi-İşveren İlişkileri", "Eğitim ve Geliştirme" ile "Ücret ve Yan Ödemeler" politikalarında da Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analizi yapılmıştır. Yapılan analizler sonucunda belediyelerde İKY görevlerinin yürütüldüğü birim tercihi ile İKY politikaları arasında bir ilişkinin olmadığı görülmektedir.

Anketi dolduran kişinin görev unvanı ile İKY'ye ait mesleki sertifikaya sahip olunması arasında bir ilişkinin varlığı Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analiz edilmiştir. Analiz öncesi cevaplayıcılar "İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü" ile "Yazı İşleri Müdürü" ne indirgenmiş, diğer cevaplar çıkarılmıştır. (Tablo 57)

Tablo 57: Belediyelerde İKY Yöneticileri İle Mesleki Sertifika Sahibi Olmaları Arasındaki Kendall's Tau-b Korelasyonu

			Görev unvanı	Mesleki sertifikaya sahip olunması
Kendall's tau_b	Görev unvanı	Correlation Coefficient	1,000	-,132
		Sig. (2-tailed)	.	,491
		N	28	28
	Mesleki sertifikaya sahip olunması	Correlation Coefficient	-,132	1,000
		Sig. (2-tailed)	,491	.
		N	28	28

Tabloda görüldüğü gibi belediyelerde İKY görevlerini yürüten birim yöneticilerinin İKY'ye ait bir sertifika sahibi olma arasında anlamlı bir ilişki (sig. (2-tailed)=0,491>0,05) bulunmamaktadır.

Belediyelerde İK planlaması yapılmasının, işgücü ihtiyacını belirlemek amacıyla sırasıyla iş yükü analiz, iş gücü analizi ve iş analizi çalışmalarının yapılması arasında anlamlı bir ilişkinin olup olmadığı Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analiz edilmiştir. Elde edilen sonuçlar sırasıyla iş yükü analizi için (sig. (2-tailed)=0,874>0,05), iş gücü analizi için (sig. (2-tailed)=0,065>0,05) ve iş analizi için (sig. (2-tailed)=0,596>0,05) olarak elde edilmiştir. Bu sonuçlara göre belediyelerde

İK planlamasının iş yükü analizi, iş gücü analizi ve iş analizi yapılması arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Belediyelerde İK temin ve seçim fonksiyonu ile 16. soruda geçen sözleşmeli personel temin yöntemleri arasındaki ilişki Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre İK temin ve seçim fonksiyonu ile sözleşmeli personel temin yöntemlerinden "bireysel başvurular" arasında orta düzeyde (korelasyon katsayısı=0,571) bir ilişki olduğu görülmektedir. (Tablo 58)

Tablo 58: Belediyelerin Personel Temin ve Seçim Uygulaması ile Sözleşmeli Personel Temin Yöntemi Arasındaki Kendall's Tau-b Korelasyonu

			Personel temin ve seçimi	Bireysel başvurular
Kendall's tau_b	Personel temin ve seçimi	Correlation Coefficient	1,000	,571**
		Sig. (2-tailed)	.	,001
		N	34	33
	Bireysel başvurular	Correlation Coefficient	,571**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,001	.
		N	33	33

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Benzer şekilde İK temin ve seçim fonksiyonu ile 17. soruda geçen geçici işçi temin yöntemleri arasındaki ilişki Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analiz edildiğinde, frekans dağılımında "İŞKUR" seçeneği en fazla frekansa sahip olmasına rağmen anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

Belediyelerin İK temin ve seçim politikası ile 16. soruda geçen sözleşmeli personel temin yöntemleri arasındaki ilişki Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analiz edildiğinde, frekans dağılımında "bireysel başvurular" seçeneği en fazla frekansa sahip olmasına rağmen anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

Belediyelerin personel temin ve seçim politikası ile geçici işçi temin yöntemleri arasındaki ilişki Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analiz edildiğinde, "İŞKUR" seçeneği arasında ortaya yakın (korelasyon katsayısı=0,447) bir ilişki bulunmaktadır. (Tablo 59)

Tablo 59: Belediyelerin Personel Temin ve Seçim Politikası ile Geçici İşçilerin Temin Yöntemi Arasındaki Kendall's Tau-b Korelasyonu

			Personel temin ve seçim politikası	İŞKUR
Kendall's tau_b	Personel temin ve seçim politikası	Correlation Coefficient	1,000	,447*
		Sig. (2-tailed)	.	,018
		N	31	29
	İŞKUR	Correlation Coefficient	,447*	1,000
		Sig. (2-tailed)	,018	.
		N	29	31

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Belediyelerde yürütülen İK fonksiyonlarından eğitim ve geliştirme uygulamalarının, belediyelerin eğitimle ilgili bir birimlerinin olması, eğitim ihtiyaç analizi yapmaları ve eğitim programları hazırlamaları arasında ilişki olup olmadığı Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analiz edilmiştir. Ayrıca aynı analiz yöntemi ile eğitim ve geliştirme uygulamaları arasında da bir ilişki olup olmadığına bakılmıştır.

Kendall's Tau-b Korelasyon analizi ile elde edilen aşağıdaki tabloya bakıldığında eğitim ve geliştirme fonksiyonu ile yalnızca eğitim programlarının hazırlanması arasında ortaya düzeye yakın pozitif bir ilişki (korelasyon katsayısı=0,393) olduğu görülmektedir.

Eğitim ve geliştirme uygulamaları arasında ise yalnızca eğitim biriminin varlığı ile eğitim ihtiyaçlarının tespiti arasında pozitif güçlü bir ilişkinin (korelasyon katsayısı=0,604) olduğu görülmektedir. (Tablo 60)

Tablo 60: Belediyelerin Eğitim ve Geliştirme Uygulamasının Diğer Değişkenlerle Olan Kendall's Tau-b Korelasyonu

			Eğitim ve geliştirme fonksiyonu	Eğitim biriminin varlığı	Eğitim ihtiyaçları nın tespiti	Eğitim programları nın haz.
Kendall's tau_b	Eğitim ve geliştirme fonksiyonu	Correlation Coefficient	1,000	,304	,209	,393*
		Sig. (2-tailed)	.	,081	,230	,024
		N	34	34	34	34
	Eğitim biriminin varlığı	Correlation Coefficient	,304	1,000	,604**	,142
		Sig. (2-tailed)	,081	.	,001	,413
		N	34	34	34	34
	Eğitim ihtiyaçlarının tespiti	Correlation Coefficient	,209	,604**	1,000	,209
		Sig. (2-tailed)	,230	,001	.	,230
		N	34	34	34	34
	Eğitim programlarının hazırlanması	Correlation Coefficient	,393*	,142	,209	1,000
		Sig. (2-tailed)	,024	,413	,230	.
		N	34	34	34	34

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Belediyelerde eğitim ve geliştirme politikasının, belediyelerin eğitimle ilgili bir birimlerinin olması, eğitim ihtiyaç analizi yapmaları ve eğitim programları hazırlamaları arasında ilişki olup olmadığı Kendall's Tau-b Korelasyonu ile analiz edildiğinde, yalnızca eğitim programlarının hazırlanması ile orta düzeyde bir ilişkinin (korelasyon katsayısı=0,712) olduğu görülmektedir. (Tablo 61)

Tablo 61: Belediyelerin Eğitim ve Geliştirme Politikasının Diğer Değişkenlerle Olan Kendall's Tau-b Korelasyonu

			Eğitim ve geliştirme politikası	Eğitim biriminin varlığı	Eğitim ihtiyaçları nın tespiti	Eğitim programları nın haz.
Kendall's tau_b	Eğitim ve geliştirme politikası	Correlation Coefficient	1,000	,244	,334	,712**
		Sig. (2-tailed)	.	,181	,067	,000
		N	31	31	31	31
	Eğitim biriminin varlığı	Correlation Coefficient	,244	1,000	,604**	,142
		Sig. (2-tailed)	,181	.	,001	,413
		N	31	34	34	34
	Eğitim ihtiyaçlarının tespiti	Correlation Coefficient	,334	,604**	1,000	,209
		Sig. (2-tailed)	,067	,001	.	,230
		N	31	34	34	34
	Eğitim programlarının hazırlanması	Correlation Coefficient	,712**	,142	,209	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	,413	,230	.
		N	31	34	34	34

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

H. Bulguların Değerlendirilmesi

Belediye İK Birimleri

Belediyelerde İK görevleri Norm Kadro Yönetmeliği gereği İK ve Eğitim Müdürlüğü'nde yürütülebildiği gibi Yazı İşleri Müdürlüğü'nde de yürütülebilmektedir. Belediyelerde personel sayılarındaki artışa paralel olarak İK görevleri, Yazı İşleri Müdürlüğü yerine ayrı bir birim olan İK ve Eğitim Müdürlüğü'nde yürütülmektedir.

Belediyelerde İK görevlerini yerine getiren ortalama personel sayısı 3 ile 9 arasında değişmektedir.

Belediyelerde İK görevleri yerine getirilmekte, ancak "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği" çok az yürütülmektedir.

Belediyelerdeki İK birimlerinin yöneticileri, çoğunlukla ön lisans ile lise ve dengi okul mezunudur ve ağırlıklı olarak erkeklerden oluşmaktadır. Bununla birlikte 43 yaş ortalaması ile orta yaş grubundadırlar. İK yöneticilerinin çoğu İKY ile ilgili bir mesleki sertifikaya sahip değildirler.

Belediyelerdeki İK Uygulamaları

Belediyelerin İK planlaması yaptıklarını belirtmişlerdir. Ancak iş yükü analizi, iş gücü analizi ve iş analizi yapıldığı sorusuna alınan olumlu cevapların düşüklüğü, belediyelerde bir İK planlama uygulaması olduğunu ancak belirtilen analizlere başvurulmadan yapıldığı sonucunu doğurmaktadır.

Belediyeler sözleşmeli personel temininde genellikle "bireysel başvurular", geçici işçi temininde ise genellikle "İŞKUR" yöntemlerini tercih etmektedirler.

Belediyelerdeki İK sistemi istihdam türlerine göre yapılandığından performans değerlendirme istihdam türlerine göre ele alınırsa, memurların performans değerlendirmesi sicil raporuna dayalı olarak yapılmakta, sözleşmeli personel ile işçilere yönelik bir sistem bulunmamaktadır.

İK ve Eğitim Md. bulunan belediyelerde genellikle eğitim birimi (servis, şeflik vb.) bulunduğu görülmektedir.

Belediyelerin çoğu eğitim programı hazırlamakta ve yöntem olarak çalışan ve yönetici istekleri ile stratejik plan ve performans programını baz almaktadırlar. Yapılan ilişki analizleri sonucunda eğitim programlarının hazırlanması, belediyelerin eğitim politikaları ve fonksiyonu ile ilgisi tespit edilmiştir. Bunun yanında eğitim programlarının hazırlanması ile eğitim biriminin olması ve eğitim ihtiyaç analizi yapılması arasında ise bir ilişki tespit edilememiştir. Dolayısıyla eğitim birimi olmaması ve eğitim ihtiyaç analizi yapmamalarına rağmen eğitim programları hazırlamaktadırlar.

Belediyelerin içinde eğitim birimi olanların ile eğitim ihtiyaç analizi yapmaları arasında pozitif bir ilişki tespit edilmiştir. Dolayısıyla bu ilişki genellikle eğitim birimi olan belediyelerin eğitim ihtiyaç analizi yaptıkları anlamı çıkarılabilir.

Belediyelerde kariyer planlaması, sözleşmeli personel ile sürekli/geçici işçilerde yasal mevzuatın elvermemesi nedeniyle sadece memurlarda yapılmaktadır. Memurlarda kariyer planı yapılırken görevde yükselme sınavı sonuçları, kişi-pozisyon uyumu ile pozisyonun teknik/sosyal özellikleri dikkat alınmaktadır.

Belediyelerde ücretleme yapılabilecek tek istihdam türü işçilerdir. Elde edilen bulgularda işçilerin ücretleri ağırlıklı olarak kıdem yılına göre ve özendirici yan ödemelerle (bayram yardımı, öğrenim yardımı, çocuk yardımı vb.) ile ücret farklılıkları oluşmaktadır.

İşyeri hekimi ile İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları belediyelerin %50-60'ı oranında bulunmaktadır. Belediyelerde yılda ortalama 2 iş kazası meydana gelmekte ve sürekli/geçici işçiler maruz kalmaktadır.

Belediye çalışanlarının sendika üyelikleri konusunda, memurların yarısından fazlası sendika üyesidirler, sözleşmeli personellerde tersine yarısından fazlası üye değildir. Sürekli işçilerin ise tamamı, geçici işçilerin ise %70-80 oranında bir işçi sendikasına üye oldukları görülmektedir.

Belediyelerin büyük bir çoğunluğu işveren sendikasına üye değildirler.

Yeniden Yapılanmanın Belediyelerdeki İnsan Kaynakları Uygulamalarına Etkileri

Yeniden yapılanma ile belediyelerdeki sözleşmeli personel istihdamının kolaylaşması ile birlikte ciddi bir artış görülmektedir. Buna paralel olarak memur sayısında bir azalma bulunmaktadır. Dışarıdan hizmet alarak görevlerini yerine getiren belediye sayısındaki ve alınan hizmet türündeki artışa bağlı olarak sürekli/geçici işçi istihdamındaki artışta bir yavaşlama olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimlerdeki yeniden yapılanma sonucunda, Norm Kadro Yönetmeliği ile belediyelerin büyük çoğunluğunun organizasyon yapısında değişiklik meydana gelmiştir. Birçok belediyenin birim isimlerinde değişiklik olmuş, yeni birimler kurulmuş, kaldırılan ve birleştirilen birimler olmuştur.

Belediyelerin en çok memurlarda "şube müdürlüğü" ve "idari personel" ile "sürekli işçiler"in kadro unvanlarında değişiklik olmuştur. Unvanı değişen personelde sayısal olarak "sürekli işçiler" ile "idari personel"de değişiklik görülmektedir.

Belediye Kanunu'ndaki değişiklik ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından geçici süreyle belediyelerde, memur personel görevlendirilmeye başlandığı ve sayısında artış olduğu görülmektedir.

Yeniden yapılanma ile birlikte personel performans değerlendirilmesine izin verilmektedir. Ancak performans değerlendirmenin belediyelerin %75'inde şimdiye kadar yapılmadığı, %21'inde başlandığını fakat tamamlanamadığı, %3'ünde ise yapıldığı ortaya çıkmaktadır.

Belediyeler yeniden yapılanma etkisiyle dışarıdan hizmet alımının kolaylaşması ve hizmet maliyetlerini düşürmek amacıyla ağırlıklı olarak "park, bahçe bakımı", "araç kiralama", "temizlik", "güvenlik", "asfaltlama" ve "toplu ulaşım" alanlarında hizmet alımına gitmektedirler. Bu alanlardaki hizmet alımı yapan belediye sayısında ciddi artış görülmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu tez çalışması ile yerel yönetimlerde yeniden yapılanmanın belediyelerdeki insan kaynakları yönetimi uygulamalarına etkileri araştırılmaya çalışılmıştır. Konu kavramsal olarak ayrıntılı bir biçimde ele alındıktan sonra araştırma ile desteklenmiştir.

Genel olarak baktığımızda;

- Yerel yönetimlerin doğuşu yerleşik yaşamın başlamasından sonra ortak ihtiyaçların ve sorunların giderilmesine dayanmaktadır. Bir anlamda yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerden daha eski olduğu söylenebilir. Merkezi yönetim sisteminin ortaya çıkması ile birlikte yetki ve gücün merkezde toplandığı görülmektedir.
- Yerel yönetimlerin varlığının altında yatan temel neden ise ortak ihtiyaçların yerinde karşılanmasıdır. Merkezi yönetimlerin yetkilerinin devrine baktığımızda bunun iki yolla olduğu görülür. Birincisi, yetki genişliği (tevsi mezuniyet), ikincisi ise görev ayrımı (tefriki vezaif). Yetki genişliği ile merkeze bağlı belli fonksiyonların merkeze danışmadan, karar alma ve uygulama yetkisinin tanınması veya devredilmesi anlaşılmaktadır. Görev ayrımı ise genel ve yerel görevlerin ayrılarak, yerel görevlerin yerinden yönetim birimlerine devrini ifade etmektedir. Yetki genişliği ile merkezi yönetime bağlı taşra kuruluşları, görev ayrımı ise yerel hizmetleri yerine getirmekle görevli ve yetkili yerel yönetim birimleri anlaşılmalıdır.
- Merkezi yönetim ile yerinden yönetimin özellikleri incelendiğinde her iki yönetim sisteminin de kendine özgün olumlu ve olumsuz özellikleri bulunduğu görülür. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbirinden bağımsız sistemler değil, birbirini bütünleyen ve kamu yönetimini oluşturan sistemlerdir.
- Ülkelerdeki merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ağırlıklarını belirleyen bir çok etmen bulunmaktadır. Bunların başında ülkelerin tarihsel, sosyal, ekonomik, kültürel yapısı ve gelişimi gelmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim kapsamında federal devletler ile üniter devlet yapısından kaynaklanan iki sistem uygulanır. Federal devletlerde bölgesel yönetimlerin yasama, yürütme ve kısmen de yargı yetkileri bulunmakta, egemenlik

paylaşılmakta ve Anayasa'da güvence altına alınmaktadır. Üniter devletlerde ise yerel yönetimlerin genellikle il bazında ve yürütme yetkileri bulunmakta ve idari vesayet ile denetlenmektedirler.

- Yerel yönetimlerin özellikleri; idari ve mali özerkliklerinin bulunması, idari vesayet altında bulunmaları, tüzel kişiliğe sahip olmaları ve karar organlarının yerel halk tarafından seçilmiş olmasıdır.
- Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihçesine bakıldığında, köy yönetimleri dışında belediyeler ile il özel idarelerinin gelişimi Tanzimat Fermanı'ndan sonra başlamıştır. Osmanlı Devleti'nde bulunan eyalet sisteminin tam olarak yerel yönetim olduğu söylenemese de katı bir merkezi yönetim anlayışından da bahsedilemez. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde merkezi yönetim anlayışı ve uygulamalar güçlenmiş ve Cumhuriyet dönemini ve sonrasını da etkilemiştir. Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte esas alınan merkezi yönetim sistemi Fransa'dan örnek alınmıştır.
- Cumhuriyet döneminde yerel yönetimleri ilgilendiren imar, kamulaştırma, vergi ve gelirler, ceza uygulama yetkisi vb. konularda birçok kanuni düzenleme yapılmıştır. 1924'te Köy Kanunu ile 1930'da Belediye Kanunu çıkarılmış, yerel hizmetlerle ilgili birçok yetki ve görev belediyelere verilmiştir.
- 1950'li yıllardan sonra artan ve kırsal kesimden kentlere yoğun göç nedeniyle kentlerin ihtiyaçları ve sorunları artmıştır. Belediyelerin bu durum karşısında idari, mali, görev, yetki ve fonksiyonları tartışılmaya başlanmıştır.
- Kentlerin büyüyüp gelişmesiyle birlikte 1984 yılında Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyesi statüne kavuşmuştur. Günümüzde bu sayı 16'ya ulaşmıştır.
- İl özel idaresi organları; il genel meclisi, il encümeni ve Vali'den oluşmaktadır. İl özel idaresini belediye sınırları içinde ve dışında olmak üzere, çevre düzeni, ilköğretime ilişkin, imar, merkezi yönetim kurumlarına yönelik görevleri bulunmaktadır.
- Büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı Kanunla birlikte ilçe veya ilk kademe belediyeleri arasında koordinasyon, hizmetlerde uyum ve denetimi sağlayan bir fonksiyonu üstlenmiştir.
- 20. Yüzyılın sonlarına doğru küreselleşme ile birlikte dünyanın farklı bölgelerindeki olaylar ve etkinlikler birbirini etkiler duruma gelmiştir. Kültürel,

ekonomik, sosyal ve siyasi sorunlar da küreselleşmiş, yerel sorunlar küresel boyuta ulaşmaya başlamıştır.

- Küreselleşme ile küresel kurumların (Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü) ve bölgesel birliklerin (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Birliği, Pasifik Asya Ekonomik Birliği, Güneydoğu Asya Milletleri Birliği, Avrupa Birliği) ülkeler üzerindeki etkileri artmıştır.
- Küreselleşme, üniter yapıdaki merkezi yönetime sahip ülkelerin geleneksel devlet anlayışı zayıflamıştır. Sorunların çözümünün, gelişmenin ve kalkınmanın odağı yerel alanlar önem kazanmış ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi benimsenmiştir.
- Yerelleşmeyi, yerel alanda demokratik kültürün yaygınlaşması ve gelişmesi, yerel birimlerin idari ve mali olarak güçlenmesi olarak gören görüşler olduğu gibi, yerelleşmenin küreselleşmenin bir aracı olarak özelleştirme ile yerel yönetimlerin küresel sermaye ile bütünleşmesini sağlamanın esas amaç olduğunu ileri süren görüşlerde bulunmaktadır. Bu görüşe göre "vatandaş", "hemşehri", "yurttaş" gibi kavramlar yerine "müşteri" kavramı getirilmekte, kamu hizmeti anlayışı yerine "yararlanan veya kullanan öder" anlayışı hakim kılınmaktadır.
- Küreselleşme ile devlet otoritelerinin bir kısmını uluslararası örgütlere bir kısmını ise yerel yönetimlere ve sivil topluma devretmek ile karşı karşıya kalmışlardır.
- Ülkelerin kamu yönetim anlayışları küreselleşme, özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme eğilimlerinden etkilenmiş ve yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, katılımcılığı, yönetişimi, gelecek yönelimli olmayı, sonuç ve hedefe yönelmeyi, vatandaş odaklı olmayı, vatandaşı "hedef kitle" ve "müşteri" olarak görmeyi ilke edinmiştir.
- Ülkemizdeki yerel yönetimlerde yeniden yapılanma sürecini etkileyen önemli faktörlerden biri de AB uyum sürecidir. AB, Maastricht Antlaşması ile "kararların yurttaşlara olabildiğince en yakın alınması" ilkesini benimsemiştir. Avrupa Konseyi bu ilkeyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile belirlemiş ve AB standardı olarak benimsenmiştir. Türkiye bu Şart'ı bazı maddelerine çekince bırakarak kabul etmiştir. Şart'ın temel felsefesi yerel kararların, yerelde katılımcı bir anlayışla alınması, bu kapsamda yerel yönetimlerin özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik özelliklere sahip olması ve korunmasıdır.

- Yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını gerektiren temel sorunlara bakıldığında, aşırı merkezi yapı, demokratikleşmenin yaygınlaşamaması, yerel yönetimlerin idari ve mali güçlerinin zayıf olması ile etkinlik ve verimlilik düzeylerinin düşük olması sayılabilir.
- 1960 yılından sonra planlı kalkınma dönemiyle birlikte, kamu yönetiminde ve dolayısıyla yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır. Bu amaçla çeşitli araştırma raporları (MEHTAP, İç Düzen Projesi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, KAYA Raporu, TÜSİAD Önerileri, TOKİ ve IULA-EMME Çalışmaları) hazırlanmış ve beş yıllık kalkınma planlarının hemen tümünde yerel yönetimlerin idari ve mali özerklik açısından güçlendirilmesi yer almıştır.
- Gelinen süreçle birlikte 1990'lı yıllarda yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ile ilgili çeşitli kanun tasarıları hazırlanmış ancak bir türlü kanunlaşmaları mümkün olmamıştır. 2004-2005 yılları arasında yerel yönetim kanunları (Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu) yeniden çıkarılarak temel düzenlemeler yapılmıştır.
- Yerel yönetimlerde yapılan düzenlemeler idari, mali, görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı, belediye ölçeği gibi yerel yönetim kuruluşlarına özgü değişimler olduğu gibi stratejik planlama ve performans denetimi, örgütlenme ve norm kadro, idari ve mali denetim, katılım ve açıklık konularında genel düzenlemeler yapılmıştır.
- Kamu yönetiminde köklü değişiklikler getirmesi beklenen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı 2004 yılında hazırlanmış ancak kanunlaşması mümkün olmamıştır. Bu kanun taslağı istihdam ile ilgili maddeler içermekte, kamu çalışanlarının çalışma şekilleri ile ilgili değişiklikler ve performans değerlendirme sistemini getirmeyi hedeflemiştir. Bu bağlamda mevcut kamu personel rejimini inceleyen araştırmalar yerine yeni kamu personel rejimi modelleri üzerine araştırmalar yapılması faydalı olacaktır.
- Yerel yönetimlerde diğer kamu kurum ve kuruluşları gibi aynı kamu personel rejimine tabidirler. Kamu personel rejiminin temelini 657 sayılı DMK oluşturmaktadır. DMK'de memurlar, hem kariyer hem de kadro sisteminin özelliklerinden yararlanılarak belli sınıflara ayrılmış ve özlük hakları da bu sınıflara göre belirlenmiştir.

- Belediyeler istihdam türleri; memurlar, sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçilerden oluşmaktadır.
- Yeniden yapılanmanın belediyelerde insan kaynakları yönetimine etkileri, "5393 sayılı Belediye Kanunu", "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ve "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Standartlarına İlişkin Yönetmelik" ile olmuştur.
- Kamu personel rejiminin temelini oluşturan memur kadroları belediyelerde de organizasyon yapısının oluşumunda temel görevi görmektedir. Yeni belediye kanunlarında organizasyon yapısının norm kadro esaslarına göre olacağı ve birimlerin kurulması, kaldırılası veya birleştirilmesinin meclis karı ile olacağı belirtilmiştir. Daha önce, büyükşehir belediyelerinde Belediye Başkanı'nın, diğer belediyelerde ise İçişleri Bakanlığı yetkisi belediye meclislerine bırakılmıştır.
- Yönetmelik ile belediyeler nüfuslarına göre çeşitli gruplara ayrılmışlardır. Ayrıca, beldenin ilçe merkezi, sanayi-ticaret ve turizm merkezi nitelikleri dikkate alınarak bir veya iki basamak yükselme imkanı sağlanmıştır. Ayrılan gruplara göre organizasyon yapıları ve memur, işçi norm kadro sayıları belirlenmiştir. Organizasyon yapılarını oluştururken belediyelerin kendi ölçeklerine ve beldenin özelliklerine uygun yapılanmaları için esneklik tanınarak, kurabilecekleri birimlerin isimleri liste olarak verilmiştir.
- Daha önce belediyelerin kendilerine göre belirleyip talep ettikleri kadro unvanları standart hale getirilmiştir. Ayrıca kadro oluşumu yetkisi İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak belediye meclislerine devredilmiştir.
- Belediyelerde göreve atama yetkisi İçişleri Bakanlığı veya mülki idare amiri yetkisinden alınarak belediye başkanı tarafından atanması ve belediye meclisince onaylanması yeterli görülmüştür.
- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki memurların geçici görevle belediyelerde birim müdür ve üstü yönetici olarak görev yapabilmelerinin yolu açılmıştır.
- Büyükşehir belediyelerinde danışmanlık sistemi düzenlemiş, nüfusu iki milyonun üzerinde olan belediyelerde on, diğer belediyelerde ise en fazla beş danışmanın atanabilmesi hükme bağlanmıştır.
- Sürekli işçi kadroları İçişleri Bakanlığı vizesine tabi olmaktan çıkarılarak Belediye Başkanı tarafından atanabilecektir. Sürekli işçi unvan ve sayıları

standart hale getirilmiştir. Belediyelerin mevcut sürekli işçi unvanlarını belirlenen unvanlara dönüştüreceklerdir. Mevcut sürekli işçi sayısı belirlenen standardın altına düşünceye kadar belediyeler sürekli işçi alamayacaklardır.

- Belediyelerde kullanılacak geçici iş pozisyonlarının sayısı, memurlar için belirlenen memur norm kadro standardı toplamının %40'ını geçemeyeceği ve bulunacak sayının yuvarlanarak meclis tarafından yıllık olarak belirleneceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, belediye ve bağlı kuruluşlarda mevcut vize edilmiş geçici iş pozisyonu sayısı tespit edilen geçici iş pozisyonu sayısından fazla olan kısmı dondurulmuştur.
- Performans değerlendirme ile ilgili 5393 ve 5216 sayılı kanunlarda belediye başkanı ve belediye meclisi ile ilgili görevler arasında "personel performans ölçütlerinin belirlenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi" görevleri yer almaktadır. Ancak günümüze kadar bu maddelere dayalı bir çalışma yapılamamıştır.

Sonuç olarak araştırma kapsamındaki il belediyeleri ile sınırlı kalmak kaydıyla, yeniden yapılanma kapsamında yapılan düzenlemeler belediyelerin, dışarıdan hizmet temin etmeye yönelmelerinde, sözleşmeli personel istihdamını tercih etmelerinde, organizasyon yapılarının ile kadro unvanlarının önemli bir oranda değişmesinde ve istihdam yapısına getirdiği değişikliklerde etkilerinin olduğu bulgusu elde edilmiştir. Bunun yanında bir diğer önemli sonuç ise düzenlemelerin belediyelerdeki insan kaynakları yönetimi fonksiyonları ve uygulamaları açısından yetersiz olduğudur.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Acar, Ahmet C.: **Ücret ve Ödül Yönetimi Ders Notu-2**, İstanbul, 2006, s. 2.

A. Güler, Birgül, Öztürk, Nursel, Aslan, O. Ender: **Kamu Personel Yönetimi Sistemi Raporu Kritik ve Reform Önerileri**, Ankara, 1999.

Akgüner, Tayfun: **Kamu Personel Yönetimi**, 4. bs., İstanbul, Der Yayınları, 2001.

Aldemir, Ceyhan, Ataol, Alpay, Budak, Gönül: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 4. bs., İzmir, Barış Yayınları, 2001, s. 151

Altunışık, Remzi vd., **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**, 4. bs., Sakarya, Sakarya Kitabevi, 2005.

A.Güler, Birgül v.d.: **Belediye Personel Sistemi**, Ankara, TODAİE Yayını, 1999.

Aytaç, Fethi: **Gerekçeli-Açıklamalı Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, Ankara, Seçkin, 2005.

Aytürk**,** Nihat: **Norm Kadro ve İş Analizi Teknikleri Seminer Notu**, Diyarbakır, 2002.

Bayraktaroğlu, Serkan: **Stratejik Olan ve Stratejik Olmayan İnsan Kaynakları Yönetimi**, İstanbul, Beta Yayınevi, 2002.

Benligiray, Serap: **Ücret Yönetimi**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1462, 2003.

Bingöl, Dursun: **Personel Yönetimi**, İstanbul, Beta Yayınları, 1997.

Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay, Sezen, Seriye: **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara, TODAİE Yayını, 1999.

Can, Halil, Kavuncubaşı, Şahin, Akgün, Ahmet: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 4. bs., Siyasal Yayınevi, 2001.

Can, Hasan H.: **İl Özel İdaresi Yönetimi**, Ed. Ayşegül Sabuktay, Ankara, TODAİE Yayını, 2007.

Canman, Doğan: **Çağdaş Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayını No:260, 1995.

Coşkun, Bayram, Uzun, Turgay: **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar**, Muğla, Muğla Üniversitesi Yayını, 1999.

Çelik, Nuri: **İş Hukuku**, 10. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 1990.

Çoker, Ziya: **Belediye ve Mülki İdare Amirleri İlişkileri**, Ankara, TODAİE Yayını, 1999.

Dinçer, Nabi, Ersoy, Turan: **MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması,** Ankara, TODAİE Yayını, 1974.

Ekin Nusret: **Endüstri İlişkileri**, 6. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 1994.

Erdoğan, İlhan: **Personel Seçiminin Düzenlenmesinde Psikoteknik Yöntem**, "İşgücünün Seçimi ve İşe Yönlendirilmesinde Psikoteknik Yaklaşım Sempozyumu", Ankara, MPM Yayını, 1990, s. 9.

Ergül, Şebnem: **Personel Yönetimi**, İstanbul, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Araştırma Yayınları No:9, 1996.

Eryıldız, Semih: **Ekolojik Yerel Yönetim**, yy., Kayapınar Belediyesi Yayını, ty.

Eryılmaz, Bilal: **Kamu Yönetimi,** 3. bs., İstanbul, Erkam, 1997.

Friedman, Thomas: **Küreselleşmenin Geleceği**, Çev.: Elif Özsayar, Boyner Holding Yayınları, İstanbul, 2000.

Görmez, Kemal: **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. bs., Ankara, Vadi Yayınları, 1997.

Gözübüyük, Şeref: **Yönetim Hukuku**, 12. bs., Ankara, Turhan Kitapevi, 1998.

Günday, Metin: **İdare Hukuku**, Ankara, İmaj, 1997.

Güngör, Hayrettin: **İl Özel İdaresi Yönetimi**, Ed. Ayşegül Sabuktay, Ankara, TODAİE Yayını, 2007.

Kalabalık, Halil: **AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2005.

Karatepe, Şükrü: **İdare Hukuku**, 2. bs., İzmir, Üniversite Kitapevi, 1995.

Kaya, Erol, Şentürk, Hulusi: **Muhafazakar Demokraside Yerel Yönetim Vizyonu**, İstanbul, Plato Danışmanlık, ty.

Kaynak, Tuğray: **İnsan Kaynakları Planlaması**, 2. bs., İstanbul, Alfa Basım Yayım, 1996.

Kaynak, Tuğray vd.: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 2. bs., İstanbul, İ.Ü. İşletme Fakültesi İşletme İktisadı Araştırma ve Yardım Vakfı Yayını No: 7, 2000.

Kurtuluş, Kemal: **Pazarlama Araştırmaları**, 8. bs., İstanbul, Literatür Yayınları, 2006.

Nadaroğlu, Halil: **Mahalli İdareler**, İstanbul, Sermet, 1978.

OECD: **Devoluation and Globalisation, Implications for Local Decision-Markers**, 2001.

Onar, Sıddık S.: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, İsmail Akgün, C:II, t.y.

Ortaylı, İlber: **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1974.

Özcan, Hüseyin: **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, Ankara, 1985.

Özgen, Hüseyin, Öztürk, Azim, Yalçın, Azmi: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Adana, Nobel Kitabevi, 2002.

Öztürk, Azim: **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**, İstanbul, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 1997.

Pirler, Orhan, Tortop, Nuri, Başsoy, Ahmet: **Belediyeler ve İdari Vesayet**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, 1995.

Sabuncuoğlu, Zeyyat **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 2. bs., Bursa, Aktüel Yayınları, 2005.

Sartori, Giovanni: **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev.: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Shaw, Jo: **Law of the European Union**, London, 1996.

Şencan, Hüner: **Bilmsel Araştırma Sürecinin Temel Öğeleri**, İstanbul, Bilge Matbaacılık, 2006.

Taşkın, Erdoğan: **İşletme Yönetiminde Eğitim ve Geliştirme**, İstanbul, Der Yayınları, 1993, s. 36.

Tekeli, İlhan: **Belediyecilik Yazıları (1976-1991),** İstanbul, IULA-EMME Yayını, 1992

Tekeli, İlhan, İlkin, Selim: **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, İstanbul, IULA-EMME Yayını, 2003

Toprak, Erkan: **Demokratik ve Etkin bir Devlet için Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Şubat Yayınları, 2005

Tortop, Nuri: **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayını, 3. bs., 1991.

Uğurlu, M. Fatih: **Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri,** Ankara, DPT Yayını, 1995.

Uyargil, Cavide: **İşletmelerde Performans Yönetim Sistemi**, İstanbul, İ.Ü. Fakültesi Yayınları No:262, 1994.

Yaşamış, Firuz Demir: **Türkiye'de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması**, İstanbul, Doruk, 2001

Avrupa Kentsel Şartı, Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1996.

Belediyelerde İnsan Kaynağı Yönetimi, 2. bs., İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994.

Belediyelerde Personel İstihdamı, Ankara, Türk Belediyeler Birliği-Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, 2003.

Belediye Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayını, 2001.

Belediyelerimize Rehber, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği–Konrad Adenaur Vakfı Ortak Eğitim Projesi Yayını, 1992.

Belediyeler Yapısı İşleyişi Sorunları, Ankara, Genel-İş Yayını, 1997.

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, Ankara, TODAİE Yayını,1972.

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), Ankara, TODAİE Yayını, 1991.

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, DPT Yayını, 1994.

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara, T.C. Başbakanlık Yayını, 2003.

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Ankara, T.C. Başbakanlık Yayını, 2003.

Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, DPT Yayını, 1994.

Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, DPT Yayını, 1991.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, DPT Yayını, 2001.

Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, 2. bs. İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994.

Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Yayını, 1994.

Yerel Yönetim Yapıları, 2. bs. İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994.

Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, Ankara, Tüm Bel-Sen Yayını, 2003.

Yerel Yönetimlere Bakış, Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ankara, Genel-İş Yayını, 1995, s.7-15.

Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler, İstanbul, TÜSİAD Yayını, 1992.

Yerel Yönetim ve Demokrasi, 2. bs., İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994.

Yönetimler Arası İlişkiler, 2. bs., İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994.

Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, 2. bs., İstanbul, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, 1994.

Ansiklopediler

Meydan Larousse, Meydan Yayınevi, İstanbul,1985

Makaleler

Aslaner, Abdullah: **Türk İdare Dergisi**, No:453, Aralık 2006, s. 47-67.

Can, Hasan Hüseyin: **Kamu Yönetimi Reformu Kuramdan Uygulamaya Bildiriler Kitabı**, Muğla, Muğla Belediyesi Yayını, 2007, s. 9-24.

Coşkun, Vahap: **Türk İdare Dergisi**, No: 422, Mart 1999, s. 93-110.

Çelik, Abdullah: **Belediye Dünyası**, C:IV, No: 2, Şubat 2003, s. 52-57.

Çevikbaş, Rafet: **Amme idaresi Dergisi**, C:XXV, No:2, Haziran 1995, s. 51-80.

Daşöz, H.İbrahim: **Türk İdare Dergisi**, No: 410, Mart 1996, s.83-99.

Dedeoğlu, Erdoğan: **Yerel Yönetim ve Denetim**, C:II, No:13, Şubat 1993, s. 48-56.

Dönmez, Mustafa: **Mahalli İdareler**, No:44, Kasım 1997, s. 14-21.

Dunning, John H.: **The New Globalizm and Developing Countries**, United Nations University Press, New York, 1997, s. 12-19.

Eryılmaz, Bilal: **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:IV, No:2, Mart 1995, s. 89-92.

Falay, Nihat: **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:VI, No:2, Nisan 1997, s. 3-13.

Farazmand, Ali: **Public Administration Review**, Nov./Dec. 1999, s. 509-519.

Fındıklı, Remzi: **Mahalli İdareler**, No:37, Mart 1997, s. 3-11.

Güler, Birgül: **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:VI, No: 3, Temmuz 1997, s. 62-77.

Gündoğdu, Balamir: **Yerel Yönetim ve Denetim**, C:VIIII, No:1, Ocak 2004, s. 9-11.

İpek, Cemalettin: **Yerel Yönetim ve Denetim**, C:II, No:12, Ocak 1998, s. 26-34.

Keleş, Ruşen: **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:IV, No:6, Kasım 1995, s. 3-19.

Keleş, Ruşen: **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Konferansı Raporu**, Ankara, Konrad-Adenauer-Stiftung Yayını, 2006, s. 27-44.

Köseoğlu, Özer: **Kamu Yönetimi Reformu Kuramdan Uygulamaya Bildiriler Kitabı**, Muğla, Muğla Belediyesi Yayını, 2007, s. 103-120.

Mahmutoğlu, Abdulkadir: **Türk İdare Dergisi**, No: 447, Haziran 2005, s. 13-34.

Min Park, Chong: **Social Indicators Research**, 62, 2003, s. 291-319.

Mumcu, Ceyhan, Ünlü, Halil: **Türk Belediyeciliğinde Altmış Yıl Sempozyumu,** Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş.-IULA EMME Ortak Yayını, 1994, s. 107-118.

Ökmen, Mustafa: **Mahalli İdareler**, No:44, Kasım 1997, s. 22-30.

Öktem, M. Kemal: **Amme İdaresi Dergisi**, C:XXV, No:2, Haziran 1992, s. 85-105.

Öner, Şerif: **Mahalli idareler**, No:37, Mart 1997, s. 24-31.

Özdemir, M. Çağlar: **Belediye Dünyası**, C:IV, No:5, Mayıs 2003, s. 41-51.

Özer, M. Akif: **Verimlilik**, No:2, 2005, s. 23-66.

Polatoğlu, Aykut: **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: VIIII, No: 9, Ocak 2000, s. 3-24.

Pratchett, Lawrence, Wilson, David: **Local Democracy and Local Government**, Hong Hong, 1996, s. 1-19.

Rodoplu, Gültekin: **Yerel Siyaset**, No:4, Nisan 2006, s.6-8.

Sayın, Deniz: **Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yerel Yönetimler Semineri El Kitabı**, Ankara, T.C Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliği Ortak Yayını, 2005, s. 65-124.

Sezen, Seriye, Karasu, Koray: **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:VIII, No:3, Temmuz 1999, s. 20-54.

Şen, M. Lütfi: **Türk İdare Dergisi**, No: 403, Haziran 1994, s. 169-185.

Tamer, Mustafa: **Beklenen Mahalli İdareler**, Mart 2007, Sayı 152, s. 11-39.

Tekeli, İlhan: **Türk Belediyeciliğinde Altmış Yıl Sempozyumu,** Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş.-IULA EMME Ortak Yayını, 1994, s. 44-56.

Tortop, Nuri: **İller ve Belediyeler**, No:673, Aralık 2001, s. 595-597.

Tortop, Nuri: **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: X, No:2, Nisan 2001, s. 5-18.

Turner, Mark: **Central-Local Relations: Themes an Issues Central-Local Relations in Asia Pasific**, Palgrave Publishers, Newyork, 1999.

Ünüsan, Teoman: **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:III, No:2, Mart 1994. s. 3-8.

Ürün, Halil: **İller ve Belediyeler**, No:630, Nisan 1998, s. 219-223.

Yalçındağ, Selçuk: **Çağdaş Yerel Yönetim**, C:IV, No:2, Mart 1995, s. 3-19.

Yalçındağ, Selçuk: **Amme İdaresi Dergisi**, C:XXIV, No:3, Eylül 1991, s. 126-137.

Yatkın, Ahmet: **Yerel Yönetim ve Denetim**, C:VIIII, No:1, Ocak 2004. s. 3-8.

Yaşamış, F. Demir: **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: II, No: 2, Mart 1993, s. 15.

Yeter, Enis: **Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Sempozyumu**, Van, GAP Belediyeler Birliği Yayını, 1993, s. 57-64.

Yıldırım, Selahattin: **Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Sempozyumu,** Van, GAP Belediyeler Birliği Yayını, 1993, s. 21-35.

Yıldırım, Turan: **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Ankara, TÜHİS Yayını, 2003, s. 267-276.

Yıldız, Nihat: **Yerel Yönetim ve Denetim**, C:III, No:1, Şubat 1998, s. 18-25.

Yücel, Asuman: **I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı**, Çanakkale, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 2003, s. 98-108.

EK-1

……BELEDİYESİ BAŞKANLIĞINA

İstanbul Üniversitesi İşletme Anabilim Dalına bağlı İnsan Kaynakları Yönetimi Bilim Dalı'nda yüksek lisans öğrencisiyim. Aynı zamanda Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi bağlı kuruluşu olan DİSKİ Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğünde Endüstri Mühendisi olarak görev yapmaktayım. Tez danışmanım Prof. Dr. Gönen DÜNDAR'ın yönetiminde "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmanın Belediyelerdeki İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalarına Etkileri" konusunda, yüksek lisans tezi hazırlamaktayım.

Tez konusunda belirtildiği gibi yerel yönetimlerde yeniden yapılanmanın belediyelerdeki insan kaynakları yönetimine etkilerini ölçmek, değerlendirmek ve mevcut insan kaynakları uygulamalarıyla ilgili durumu saptamak amacıyla 39 soruluk bir araştırma anketi hazırladık. Hazırlanan bu anket ülkemizdeki tüm belediyelere gönderilerek veri toplamayı ve değerlendirme yapmayı hedeflemektedir. Anketin belediyenizdeki deneyimli insan kaynakları yöneticisi veya personeli tarafından doldurulması araştırmanın sağlıklı olması açısından büyük önem taşımaktadır. Anket ile elde edilen veriler tez kapsamının dışında herhangi bir amaçla kullanılmayacak ve kişi/kurum adına kesinlikle yer verilmeyecektir.

Anket ile ilgili her türlü konuda bilgi almak için bana ve danışman hocama aşağıdaki iletişim bilgilerinden ulaşabilirsiniz. Gösterdiğiniz anlayış ve ilgi için şimdiden teşekkür ederim.

Saygılarımla,

…../……/2010

Recep AKDAĞ

İletişim Bilgileri
Prof. Dr. Gönen DÜNDAR
Tel: (212) 676 34 70 – 591 59 64
Gsm: (505) 357 93 32

Recep AKDAĞ
e-posta: r_akdag@hotmail.com
Tel: (412) 252 29 87-88-90 / 325 (Dahili)
Gsm: (532) 724 41 68
Faks: (412) 252 39 57

EK-2

YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMANIN BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE ETKİLERİ KONULU TEZ ARAŞTIRMASI ANKET FORMU

BELEDİYEYİ TANITICI BİLGİLER

1. Belediye Adı : ……
2. Hangi yıl İl belediyesi oldunuz? :..……
3. Belediyenizde toplam çalışan sayısı :…….....

PERSONEL/İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ BİRİMİNE İLİŞKİN BİLGİLER

4. Personel/İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) görevleri hangi birimde yürütülmektedir?
   ( ) Yazı İşleri Müdürlüğü
   ( ) İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
   ( ) Diğer :……

5. Personel/İnsan Kaynakları Yönetimi görevlerini yürüten personel sayısı :……

6. Birimde personel/insan kaynakları yönetimi görevlerinden hangileri yürütülmektedir?

( ) Personel özlük işlemleri ( ) Personel Temin ve Seçimi (İşe Alım)
( ) Eğitim ve Geliştirme ( ) Kariyer Planlama (Görevde Yükselme, Yer değiştirme)
( ) Maaş ve ücret yönetimi ( ) İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği
( ) Performans Değerlendirme (Sicil raporu v.b.)

7. Kurumunuzun aşağıdaki personel/insan kaynakları yönetimi konularında bir politikası var mı?

	Evet	Hayır
a) Personel temin ve seçimi	( )	( )
b) İşçi-İşveren İlişkileri	( )	( )
c) Eğitim ve Geliştirme	( )	( )
d) Ücret ve Yan Ödemeler	( )	( )

ANKETİ DOLDURANA AİT BİLGİLER

8. Kurum içindeki görev unvanınız :……
9. Öğrenim Durumunuz

   ( ) Lisans ( ) Ön Lisans ( ) Lise veya Dengi Okul ( ) İlköğretim
   ( ) Diğer :……

10. Cinsiyetiniz : ( ) Kadın ( ) Erkek
11. Yaşınız :…….....
12. Personel/İnsan Kaynakları Yönetimi'ne ait mesleki bir sertifikaya sahip misiniz?
    ( ) Evet ( ) Hayır

İNSAN KAYNAKLARI UYGULAMALARI İLE İLGİLİ SORULAR

İnsan Kaynakları Planlaması

13. Belediyenizin stratejik plan ve performans programı var mı? Varsa bulunduğu yılları işaretleyiniz?

2006	2007	2008	2009
……..	……..	……..	……..

14. Belediyenizde insan kaynakları planlaması yapılıyor mu?

( ) Evet ( ) Hayır

15. 2000 yılından bu yana işgücü ihtiyacının belirlenmesi amacıyla belediyenizde aşağıdaki çalışmalardan hangisi/hangileri yapıldı?

	Evet	Hayır
İş yükü analizi	……..	……..
İş gücü analizi	……..	……..
İş analizi	……..	……..

İnsan Kaynakları Temin ve Seçim

16. Belediyenizde sözleşmeli personel temininde hangi yollara başvurulmaktadır?

( ) İş duyuruları (gazete, dergi, radyo, tv, el ilanları vb.) ( ) Bireysel başvurular
( ) Personel ve tanıdık tavsiyeleri ( ) İŞKUR
( ) Özel iş ve iş gören bulma kuruluşları ( ) Stajyerler
( ) Diğer……

17. Belediyenizde geçici işçi temininde hangi yollara başvurulmaktadır?

( ) İş duyuruları (gazete, dergi, radyo, tv, el ilanları vb.) ( ) Bireysel başvurular
( ) Personel ve tanıdık tavsiyeleri ( ) İŞKUR
( ) Özel iş ve iş gören bulma kuruluşları ( ) Stajyerler
( ) Diğer……

Performans Değerlendirme

18. Belediyenizde memur personelin performans değerlendirmesinde “sicil raporu” dışında uygulanan bir yöntem var mı? Cevabınız “Evet” ise kısaca uygulanan yöntemi kısaca belirtiniz.

( ) Hayır
( ) Evet……
……

19. Belediyenizde sözleşmeli personelin performans değerlendirmesi yapılıyor mu? Cevabınız “Evet” ise kısaca uygulanan yöntemi belirtiniz.

( ) Hayır
( ) Evet……
……

20. Belediyenizde sürekli/geçici işçi personelin performans değerlendirmesi yapılıyor mu? Cevabınız "Evet" ise kısaca uygulanan yöntemi belirtiniz.
( ) Hayır
( ) Evet……
……..……

Eğitim ve Geliştirme

21. Eğitimle ilgili biriminiz (servis, şeflik, müdürlük vb.) var mı?
( ) Evet ( ) Hayır

22. Belediyenizde eğitim ihtiyaçlarının tespiti amacıyla, eğitim ihtiyaç analizi yapılıyor mu?
( ) Evet ( ) Hayır

23. Belediyenizde eğitim ihtiyaç analizi yapılıyorsa, hangi yöntemlerin kullanıldığını belirtiniz. (Bir önceki soruya cevabınız "Hayır" ise bu soruya cevap vermeyiniz)
( ) Stratejik plan ve performans programlarının incelenmesi
( ) İş (görev) Analizi
( ) Yönetici istekleri
( ) Performans değerlendirme sonuçları
( ) Çalışanların istekleri
( ) Diğer……

24. Belediyenizde eğitim programları hazırlanıyor mu?
( ) Evet ( ) Hayır

Kariyer Planlama

25. Belediyenizdeki istihdam türlerinde çalışan personele yönelik kariyer planları hazırlanıyor mu?

	Evet	Hayır
( ) Memur	……..	……..
( ) Sözleşmeli Personel	……..	……..
( ) Sürekli/Geçici İşçi	……..	……..

26. İstihdam türlerine göre kariyer planları hazırlanıyorsa, aşağıdaki hangi yöntem veya çalışmalara göre yapılmaktadır? İşaretleyiniz.

	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli/Geçici İşçi
a) Görevde yükselme sonuçlarına göre	……	…….	…….
b) Personelin bireysel kariyer hedefleri belirleniyor	……	…….	…….
c) Kadroların/Pozisyonların teknik ve sosyal özellikleri belirleniyor	……	…….	…….
d) Personelin bilgi ve yetenek tespiti yapılıyor	……	…….	…….
e) Personelin kadro/pozisyon uyumu araştırılıyor	……	…….	…….
f) Personelin çalışma biçimi analiz ediliyor	……	…….	…….

Maaş ve Ücret Yönetimi

27. Sürekli işçilerde ücret farklılıkları var mı?

( ) Evet ( ) Hayır

28. Sürekli işçilerde ücret farklılıkları aşağıdaki faktörlerden hangisi/hangilerine göre değişmektedir? Bir önceki soruya cevabınız "Hayır" ise bu soruya cevap vermeyiniz)

( ) Parça başı ücret (Üretilen iş miktarına göre ücretin artması)
( ) Primli ücret (Belirli bir hedef üzerinde üretilen iş mik. göre temel ücrete ek prim öd.)
( ) Bireysel performansa göre
( ) Özendirici yan ödemeler (bayram yardımı, öğrenim yardımı, çocuk yardımı vb.)
( ) Diğer……

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği

29. Belediyenizde işyeri hekimi var mı?

( ) Evet ( ) Hayır

30. Belediyenizde "İşçi Sağlığı ve iş Güvenliği Kurulu" var mı?

( ) Evet ( ) Hayır

31. Belediyenizde son üç yılda gerçekleşen iş kazası sayısı nedir?

	2007	2008	2009
Memur	……..	……..	……..
Sözleşmeli Personel	……..	……..	……..
Kadrolu/Geçici İşçi	……..	……..	……..

Endüstri ilişkileri

32. Belediyenizde çalışan personelin sendika üyelik durumları nedir?

	Tamamen	Kısmen	Hiçbiri
Memur	……..	……..	……..
Sözleşmeli Personel	……..	……..	……..
Kadrolu İşçiler	……..	……..	……..
Geçici İşçiler	……..	……..	……..

33. Belediyeniz bir işveren sendikasına üye midir?

( ) Evet ( ) Hayır

YENİDEN YAPILANMA ETKİLERİ İLE İLGİLİ SORULAR

34. Belediyenizde çalışan personel sayısını yıllara göre belirtiniz. (Norm kadro uygulamalarının etkilerini analiz etme amaçlıdır. İsteğe bağlı olarak doldurulmayabilir)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Memur	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Sözleşmeli Personel	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Kadrolu İşçi	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Geçici İşçi	…….	…….	…….	…….	…….	…….

35. Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma, organizasyon şemasında nasıl bir değişikliğe yol açmıştır? (Birden fazla seçenek işaretlenebilir)

( ) Birim isimlerinde değişiklik olmuştur.
( ) Yeni birimler kurulmuştur.
( ) Bazı birimler kaldırılmıştır.
( ) Hiçbir değişiklik olmamıştır.
( ) Bazı birimler birleştirilmiştir.

36. "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliği"nin yürürlüğe girmesiyle unvanı değiştirilen kadroların sayılarını belirtiniz.

Daire Başkanı	: ……	Sağlık Personeli	: ……
Şube Müdürü	: ……	Yardımcı Hizmet Personeli	: ……
İdari Personel	: ……..	Sürekli İşçiler	: ……
Teknik Personel	: ……..		

37. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından belediyenizde geçici görevlendirilen personel var mı? Varsa aşağıda belirtilen yıllara göre yazınız

( ) Hayır
( ) Evet

2002	2003	2004	2005	2006	2007
…….	…….	…….	…….	…….	…….

38. 5216 sayılı yasanın 18. maddesine göre belediyenizde, personelin performansını ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik bir çalışma yapıldı mı?

( ) Evet başlandı, ancak tamamlanamadı.
( ) Evet yapıldı.
( ) Hayır, şimdiye kadar yapılmadı.

39. Belediye hizmetlerinde dışarıdan temin ettiğiniz hizmetleri yıllara göre işaretleyiniz.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Park, bahçe bakımı	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Araç kiralama	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Kontrollük	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Temizlik	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Güvenlik	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Yemek hizmetleri	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Makine bakım onarımı	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Bilgisayar ve elektronik hizmetleri	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Fuar, panayır ve sergi hizmetleri	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Asfaltlama	…….	…….	…….	…….	…….	…….
Toplu ulaşım	…….	…….	…….	…….	…….	…….