

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Rana ÖNDER İÇMEN

TÜRKİYE'DE BELEDİYE PERSONELİ

Danışman
Prof.Dr. Ali ÖZTEKİN

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2009

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Rana ÖNDER İÇMEN

TÜRKİYE'DE BELEDİYE PERSONELİ

Danışman
Prof.Dr. Ali ÖZTEKİN

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2009

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından
..... Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ OLARAK kabul edilmiştir.

İmza

Başkan:

Üye (Danışman):

Üye:

Üye:

Üye:

Onay: Yukarıdaki imzaların, adıgeçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../.../.....

İmza

.....

Müdür

İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ.....	v
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vi
ÖZET.....	vii
SUMMARY.....	viii
ÖNSÖZ.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ ÖZET BİLGİLER

1.1. Araştırmanın Konusu ve Sınırları.....	2
1.2. Araştırmanın Amacı ve Gerekçesi.....	2
1.3. Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi.....	2
1.4. Araştırmanın Varsayımları	3

İKİNCİ BÖLÜM

2. ARAŞTIRMANIN KONUSU İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

2.1.Yönetim, Kamu Yönetimi, Personel Yönetimi ve Kamu Personel Yönetimi Kavramlar.....	4
2.1.1. Yönetim – Yönetim Bilimi.....	4
2.1.2. Kamu Yönetimi.....	7
2.1.2.1. Kamu Yönetiminin Elemanları.....	8
2.1.3. Personel Yönetimi.....	9
2.1.4. Kamu Personel Yönetimi.....	11
2.2. Personel Sistemleri ve Özellikleri.....	13
2.2.1. Açık (Kadro, Pozisyon) Personel Sistemi	15
2.2.1.1. Açık (Kadro, Pozisyon) Personel Sisteminin Özellikleri.....	16
2.2.2. Kapalı (Kariyer, Rütbe) Personel Sistemi.....	18
2.2.2.1. Kapalı (Kariyer, Rütbe) Personel Sisteminin Özellikleri.....	19
2.2.3. Karma Personel Sistemi.....	21
2.3. Türk Kamu Personel Yönetimi ve Özellikleri.....	21

2.3.1. Türk Kamu Personel Yönetiminin Tarihçesi.....	21
2.3.2. Türk Kamu Personel Yönetiminde İstihdam Türleri.....	22
2.3.2.1. Memur.....	23
2.3.2.2. Sözleşmeli Personel.....	24
2.3.2.3. Geçici Personel.....	25
2.3.2.4. İşçiler.....	26
2.3.3. Türkiye’de Uygulanan Personel Sistemi.....	26
2.4. Türkiye’nin Yönetim Yapısı.....	28
2.4.1. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri.....	28
2.4.2. Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi.....	30
2.4.2.1. Merkezden Yönetim İlkesi.....	30
2.4.2.2. Yerinden Yönetim İlkesi.....	32
2.4.2.2.1. Yerinden Yönetimin Çeşitleri.....	32
2.4.3. Türk Kamu Yönetiminin İşleyişi.....	34
2.4.3.1. Merkezden Yönetim.....	34
2.4.3.2. Yerinden Yönetim.....	38
2.4.3.2.1. İdari Yerinden Yönetimler.....	39
2.4.3.2.1.1. İl Özel İdaresi Yönetimi.....	39
2.4.3.2.1.2. İl, İlçe ve Belde Belediyeleri Yönetimi.....	41
2.4.3.2.1.3. Büyükşehir Belediyesi Yönetimi.....	43
2.4.3.2.1.4. Köy Yönetimi.....	45
2.4.3.2.1.5. Mahalle Yönetimi.....	46
2.4.3.2.1.6. Yerel Yönetim Birlikleri.....	47
2.4.3.2.2. Hizmet Yerinden Yönetimler.....	48
2.4.3.2.2.1. İdari Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	48
2.4.3.2.2.2. İktisadi Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	49
2.4.3.2.2.3. Sosyal Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	49
2.4.3.2.2.4. Bilimsel, Kültürel ve Teknik Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	49
2.4.3.2.2.5. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları.....	49
2.4.3.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	50

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE BELEDİYE YÖNETİMİ ve BELEDİYE PERSONELİ

3. 1. Türkiye’de Belediye Yönetimi.....	51
3.1.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Belediye Yönetimleri.....	51
3.1.1.1. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları.....	54
3.1.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Çerçevesinde Belediye Yönetimleri....	57
3.1.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri.....	58
3.1.3. Belediyelerin Mali Yapısı.....	61
3.1.4. Belediye Yönetiminde Yeni Düzenlemeler.....	63
3.2. Türkiye’de Belediye Personeli.....	67
3.2.1. Genel Bakış.....	67
3.2.2. Belediye Personelinin Tarihsel Gelişimi.....	68
3.2.3. Belediye Personel Sistemi.....	69
3.2.4. Belediye Personelinin İstihdam Türleri	70
3.2.4.1. Memurlar.....	70
3.2.4.2. Sözleşmeli Personel.....	72
3.2.4.3. Sürekli ve Geçici İşçiler.....	74
3.2.5. Belediye Personel Sayılarına İlişkin Genel Bir Bakış.....	79
3.2.6. Belediye Personel Harcamaları.....	83
3.2.7. Belediyenin Örgüt Yapısı.....	87
3.2.7.1. Belediye Zabıtası.....	89
3.2.7.2. Belediye İtfaiye Örgütü.....	90
3.2.8. Büyükşehir Belediyesinin Örgüt Yapısı.....	91

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. BELEDİYELERDE NORM KADRO ÇALIŞMALARI	
4.1. Türkiye’de Norm Kadro Çalışmasının Tarihçesi.....	94
4.2. Norm Kadro Nedir?	97
4.3. Norm Kadronun Amacı ve Yararları.....	99
4.4. Norm Kadro Çalışmasının Aşamaları.....	99
4.4.1. Örgüt Analizi.....	99
4.4.2. İş Analizi.....	100
4.4.3. Görev Tanımları	101
4.4.4. Personelin Niteliğinin Belirlenmesi.....	101
4.4.5. Personelin Niceliğinin Belirlenmesi (Norm Kadro).....	101
4.5. Norm Kadro Çalışmalarının Gelişimi ve Dayandığı Mevzuat.....	102

4.6. Belediye Kanunlarında Norm Kadroya İlişkin Düzenlemeler.....	104
4.7. Bakanlar Kurulu Kararının İptal Gerekçeleri.....	107
4.8. Bakanlar Kurulu Kararı'na Yönelik Eleştiriler.....	109
4.9. Bakanlar Kurulu Kararı İle İçişleri Bakanlığı Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Arasındaki Farklılıklar.....	111
4.10. Yönetmeliğe Getirilen Eleştiriler.....	118
4.11. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Yapılan Değişiklikler.....	119
SONUÇ.....	121
KAYNAKÇA.....	124
ÖZGEÇMİŞ.....	131

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 2.1. Türkiye’deki Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması.....	26
Tablo 3.1. Yıllara Göre Belediye Sayıları.....	64
Tablo 3.2. 5747 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Türkiye’de Yer Alan Belediye Sayılarındaki Rakamsal Değişiklikleri.....	64
Tablo 3.3. 29.Mart.2009 Yerel Seçim Sonuçlarına Göre Mevcut Belediye Sayıları.....	67
Tablo 3.4. Sözleşmeli Personel Statüsündeki Değişiklikler.....	73
Tablo 3.5. Kavramlar Çizelgesi.....	76
Tablo 3.6. Türkiye’de Memurluğun Sayısal Gelişimi	79
Tablo 3.7. Belediyelerin İstihdam Yapısı.....	80
Tablo 3.8. 1991-2003 Yılları Arasında Belediyelerde Personel İstihdamının Toplam Personel İçerisindeki Oranı (%)......	81
Tablo 3.9. 2007 Yılı Belediyelerin ve Bağlı İdareler İle Mahalli İdare Birliklerinin İstihdam Yapısı	83
Tablo 3.10. Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı.....	84
Tablo 3.11. Personel Harcamalarının Belediye Toplam Gelirlerine Oranı.....	84
Tablo 3.12. Belediye Örgüt Yapısında Kanun Karşılaştırması.....	87
Tablo 4.1. Norm Kadro Çalışmalarına İlişkin Mevzuat.....	104

KISALTMALAR LİSTESİ

BDK: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

BYKP: Beş Yıllık Kalkınma Planı

DMK: Devlet Memurları Kanunu

DSİ: Devlet Su İşleri

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

Md. Madde

MGK: Milli Güvenlik Kurulu

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu

RG: Resmi Gazete

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TODAİE: Türkiye Amme İdaresi Enstitüsü

TRT: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu

TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

YYAEM: Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi

ÖZET

Demokrasiyi tabandan genele ulaştırmanın en etkin ve etkili yolu olarak bilinen yerel yönetimler, yerel nitelikli hizmetlerin zamanında ve verimli karşılanmasında önemli bir yönetim modelidir.

Yerel yönetimler -ki bunların içinde en çok belediyeler-, çoğunlukla faydaları kısmen ya da tamamen yararlananlar arasında bölünebilen mal ve hizmetler sunarlar. Sunulan kamu hizmetlerinin kalitesinden, sürekliliğinden ve halkı tatmin etme düzeyinden ise belediyenin personeli sorumludur.

Belediye personel sistemi, işlevlerden ve örgütten etkilenen ancak diğerlerini de etkileyen önemli bir alandır. Uzun süre merkezi idare tarafından yönlendirilen ve denetlenen belediye personel sistemi, son dönemlerde gerçekleştirilen yeni düzenlemelerle yeni bir boyut kazanmıştır. Düzenlemelerin amacı; kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvanda, nitelikte ve nicelikte personel istihdamının sağlanabilmesine yöneliktir. Ancak yapılan norm kadro çalışmaları yetki, şekil ve içerik yönünden bir takım aksaklıklara sebebiyet verdiğiinden uygulama alanı bulmada zorlanmaktadır.

MUNICIPALITY STAFF IN TURKEY

SUMMARY

Local authority, which is known as the most efficient and influential way for transporting democracy from base to general, is an important administrative model in which local based services are on time and abundant.

Local authority, mostly municipalities in these authorities, presents goods and services which can often be divided into the benefits among partly or utterly beneficiaries. The municipality's staff are responsible for the quality, duration of presented public services and also its level of public's satisfactory level.

Municipal staff system, which is impressed from the organization and its functions but impressed by the others, is an important field. Municipal staff system which has governed and checked by the centralized administration for a long time, has a new perspective by applied new regulations recently. The aim of these regulations is using the public sources efficiently, employing the people who have the very superscription, proportion and the qualifications for involving the public services. But because these permanent staff practices cause some defects in terms of authority, shape and content, they have some difficulties in finding the field of application.

ÖNSÖZ

Tezimin fikir aşamasından ortaya çıkmasına kadarki geçen süreçte bilgi ve görüşlerini benden esirgemeyen değerli danışman hocam Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN'e, titizlikle ve itinayla tezimi değerlendiren Doç. Dr. Erol ESEN ve Yrd. Doç. Dr. Yakup KARABACAK hocalarıma teşekkürü bir borç bilirim.

Ayrıca, bu uzun ve stresli süreçte hiçbir zaman yokluğunu hissettirmeyen, teknik açıdan her zorlandığımda yardımına başvurduğum sevgili eşim Murat'a, verdikleri desteklerden ve gösterdikleri sabırdan dolayı canım anneme, babama ve ağabeyime en derin saygılarımı sunarım.

Rana ÖNDER İÇMEN

GİRİŞ

Günümüzde çağdaş dünyada küreselleşmenin, yerelleşmenin ve özelleşmenin hâkim olduğu bir yönetim anlayışının sonucu olarak, Türkiye’de de son yıllarda kamu yönetiminin küçülmesi projesi gündeme gelmekte ve kamuoyunda tartışılmaktadır. Çünkü Türk kamu yönetimi yapısal, kadrosal ve insan gücü açısından büyük bir bölümünü oluşturmakta ve ülkenin kaynaklarının büyük bir çoğunluğu da kamusal alanda harcanmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminde, hizmetlerin gerektirdiği örgüt, kadro, unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamının sağlanması ve kamusal verimliliğin artırılması konusu, ülke kaynaklarının etkin kullanımı açısından öncelikli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Tabii ki bu durum kamu personel sisteminin ayrı bir alt dalı olarak nitelendirilen ve belediye hizmetlerinin görülmesinde kuşkusuz önemli etkilere sahip olan belediye personel sistemi için de geçerlidir.

Belediye Personel sistemine getirilen ayrı personel sistemine yakın karma modele göre yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması önceliklidir.

Tüm bunların gerçekleştirilmesi için ön görülen norm kadro çalışmaları kuşkusuz önemli bir yere sahiptir. Norm Kadro, kadro unvanlarına açıklık getirir ve değişik anlayışları önler, personel ihtiyaçlarının tahmin edilmesine ve saptanmasına fırsat verir, personel giderlerinin gerçeğe en uygun biçimde saptanmasına olanak verir.

Ancak belediyelerde uygulanan norm kadro çalışmaları, bilimsel tekniklerden uzak bir şekilde belirlenirse, bu çalışmaların ilkelerini ortaya koyan mevzuatta kamu yararı ilkesinden uzaklaşırsa; yetki, şekil, içerik yönünden bir takım aksaklıklara sebebiyet verirse uygulama alanı bulmada zorlanır.

Bu çalışma, tüm bunların çerçevesinde durum analizi yaparak, belediye personel sistemine ilişkin önerilerde bulunmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA ÖZET BİLGİLER

1.1. Araştırmanın Konusu ve Sınırları

Araştırmada, Türk kamu personel sisteminin ayrı bir alt dalı olarak nitelendirilen ve belediye hizmetlerinin görülmesinde kuşkusuz önemli etkilere sahip olan belediye personel sistemi ve yönetimi incelenmektedir. Çalışmada, belediye personelinin kavranmasında temel teşkil edecek konulara özetle değinilmiş; ülkemizde yer alan belediye personelinin kamu personeli içindeki yerine, belediye çalışanlarının hukuki statülerine, sınıflarına, görevlerine, belediye personelinin istihdam yapısına ve son değişiklikleri de içine alan belediyelerde norm kadro çalışmalarına geniş yer verilmiştir.

Bu çalışma, ülke nüfusunun yaklaşık % 80'inin belediye yönetimleri sorumluluğunda olmasından yola çıkarak, bu nüfusa hizmet edecek personelin irdelenmesinin fayda sağlayacağı düşüncesiyle incelenmiştir.

1.2. Araştırmanın Amacı ve Gerekçeleri

Demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından sayılan yerel yönetimler Türk yönetim tarihinde daha çok yerel nitelikli hizmetlerin karşılanması açısından ele alınmışlardır. Yerel nitelikli hizmetlerin sunumu ve bu konudaki sorumluluğu taşıması açısından belediye yönetimleri diğer yerel yönetim kuruluşları arasında öne çıkmaktadır. Belediyeler, ülke genelinde 300.000'e yakın personel istihdam etmekte ve istihdam ettikleri personelin yönetimini, bir yandan verimliliği bir yandan da hukuk kurallarına uygunluğu sağlama ilkelerini gözeterek bir örnek uygulamalar ile yürütmekle yükümlüdür. Böylesine önemli bir alanı oluşturan belediye personel sisteminin incelenmesiyle önemli katkılar sağlanacağı düşünülmektedir.

Araştırmanın amacı; istihdam edilen personelin genel bir çerçevesini oluşturmak, personelin görevleri, istihdam yapısı ve giderleri arasındaki uyumun ya da uyumsuzluğun uygulamada ne gibi sonuçlar doğurduğunu ortaya koymak ve son yıllarda gerçekleşen yasal düzenlemelerin ortaya çıkardığı sonuçları incelemektir.

1.3. Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde yönetim, kamu yönetimi, personel yönetimi, kamu personel yönetimi kavramlarına yer verilecek; personel sistemleri ve

özellikleri, Türk kamu personel yönetimi ve Türkiye'nin yönetim yapısı konularında genel bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın ağırlığını oluşturan ikinci bölümünde ise Türkiye'de belediye yönetimi ve belediye personeli incelenecek, belediye personel sisteminin kamu personel sistemi içindeki yeri irdelenecek, belediye çalışanlarının istihdam türleri, sınıfları, personel sayıları ve personel giderlerine yer verilecektir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise, tüm belediyeleri ilgilendiren norm kadro çalışmalarına ağırlık verilecek, norm kadro çalışmasının aşamaları, gelişimi ve dayandığı mevzuat hakkında bilgiler verilecektir. Söz konusu düzenlemelerin uygulamada yarattığı sorunlar üzerinde durulacaktır. En son olarak, araştırmanın genel değerlendirilmesine yer verilerek sonuç ve öneriler geliştirilecektir.

Araştırma kuramsal çerçeve, kaynak taraması ve bilimsel yayın incelemesi yapılarak oluşturulmuş, konuyla ilgili yasal düzenlemelere geniş biçimde yer verilmiştir.

1.4. Araştırmanın Varsayımları

Araştırma boyunca ya da araştırmanın sonunda sınanmaya ya da doğrulanmaya çalışılacak varsayımlar şunlardır:

- Belediyelerden hizmet almayı bekleyen nüfusun, gerek niteliksel gerekse niceliksel olarak hızla artmasına rağmen ve son yasal düzenlemelerle belediyelerin görev ve sorumluluklarının da çoğalmasına rağmen belediyelerde istihdam edilen memur ve diğer kamu görevlileri sayısı aynı oranda bir artış göstermemiştir.
- Belediye giderlerinin önemli bir kalemini oluşturan personel harcamaları, yapılan yeni düzenlemelerle ortaya çıkan olumsuzlukların giderilmesi amaçlanmıştır.
- Belediyelerde uygulanmaya başlanan norm kadro sistemini öngören Bakanlar Kurulu Kararı ve Yönetmelik belediyelerin nitelikleri dikkate alınmadan hazırlanmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. ARAŞTIRMA KONUSU İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

2.1.Yönetim, Kamu Yönetimi, Personel Yönetimi ve Kamu Personel Yönetimi Kavramları

2.1.1. Yönetim – Yönetim Bilimi

Yaşamın her alanında önemli bir yere sahip olan yönetim kavramının tek bir tanımının yapılamamış olması farklı disiplinlere konu olmasından kaynaklanır. Yönetim bilimciler, ekonomistler, sosyal bilimciler yönetimi; ilgi alanlarına göre tanımlamışlardır.

Ekonomistler yönetimi, doğa, işgücü, sermaye ile birlikte bir üretim faktörü olarak görürken yönetim bilimciler yönetimi, yöneten-yönetilen arasındaki otorite ilişkisi olarak değerlendirmektedirler. Toplumbilimciler ise yönetimi bir sınıf ve saygınlık sistemi olarak nitelendirmektedirler (Özer, 2005, 18). Birçok disipline konu olmuş yönetim kavramının en sık tekrarlanan tanımı, ortak amaçlara ve belirlenen ihtiyaçlara ulaşabilmek için birden çok insanın bir araya gelmesiyle oluşturdukları eylemlerin tümüdür diyebiliriz.

“Bilinç, idrak ve irade sahibi bir varlık olan insanın var oluşu ile birlikte, bir takım işlerin yapılması gerekmiştir. İlk insanın en basit gereksinmelerini gidermek için aralarında işbölümü ve işbirliği yaptıkları bilinmektedir. Yaşamak için, maddi ve manevi varlığını geliştirmek için insanların toplu halde yaşamaları kaçınılmaz bir olgudur. Toplu halde yaşamak zorunda bulunan insanların ortak amaçları, güvenliklerini sağlamak, refahı arttırmak ve mutlu olmaktır. Bu durum, yapılması gereken işin, birbirini izleyen bir dizi işleme bölünerek herkesin mümkün olduğu kadar basitleştirilmiş bir işi, kaliteli, süratli ve verimli bir biçimde yapması ile olanaklıdır. Böylece ortak amaçların gerçekleştirilmesi için insanlar, aralarında düşünce ve güç birliği oluşturmuşlardır.” (Genç, 1998, 3). Kısacası yönetim, insanların, ortak amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik oluşturdukları güç birliği ve eylemler bütünüdür.

Yönetim, geniş anlamda, başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da süreci olarak görülmekte ve belirli bir amacı gerçekleştirmek için yapılan kararlı bir eylem olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 1999, 3).

“Yönetim kavramı, yerine göre hem devletin örgütleyici eylemlerini (amaç), hem de bu eylemleri yürüten makineyi (araç) adlandırmak için kullanılır.” (Fişek, 1979, 1).

Yönetim kavramı, ilkece belli bir süreklilik, düzenlilik ve önceden tahmin edilebilirlik ihtiyacı olarak ele alınmaktadır. Ancak, bu ihtiyaç, yönetimin hiç değişmemesi anlamına gelmemektedir. Açık bir sistem olduğu kabul edilen yönetim, çevresi ile sürekli bir etkileşim halindedir. Bunun sonucunda çevresinde gerçekleşen değişimden etkilenen yönetimde, sürekli bir değişim göstermektedir. Bu değişim yönetimin sürekliliğini, düzenliliğini ve önceden tahmin edilebilirliğini bozmamakta, aksine yeni taleplere uyarlanma sürecini geliştirerek ve değişim kapasitesini arttırarak ona katkıda bulunmaktadır. (Özer, 2005, 19).

Yönetim yerine göre; hem örgüt anlamına hem de örgütün yaptığı eylem, işlem ve etkinlikler anlamına gelebilen kimi zaman ise, hem örgütü hem de örgütün yaptığı eylem, işlem ve etkinlikleri anlatan bir kavramdır. Yönetim; eylem, işlem ve yönetsel etkinlikler anlamında kullanılırsa, belirli bir amaç için bir araya gelmiş insanların bu amaca ulaşmak için, gösterdikleri çabaları ve yaptıkları çalışmaları içerir. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetim fonksiyonlarını da kapsar (Öztekin, 1997, 6).

Yönetim olgusu, küçük büyük bütün gruplarda karşımıza çıkar. Yönetimi, geniş anlamda ele aldığımız zaman, topluluk içinde yaşayan herkesin yönetimle ve onun bazı sorunlarıyla iç içe olduğunu görürüz. Gerek biçimsel örgütlerde ve gerekse biçimsel olmayan örgütlerde, başkalarını etkilemek veya başkalarıyla işbirliği yaparak belirli hedefleri gerçekleştirmek için yürütülen faaliyetler, yönetim kavramı içinde değerlendirilir. Böylece yönetim, en küçük sosyal birim olan aileden başlayarak en büyük siyasi otorite olan devlete kadar çeşitli aşama ve düzeylerde yürütülen faaliyetler bütününden oluşmaktadır (Eryılmaz, 1999, 4).

Yönetim olgusunda her zaman, ortak bir çabaya, işbirliğine ve eşgüdüme dayalı ussal bir etkinlik vardır. Bu nedenle yönetim kısaca, işbirliğine dayalı ussal bir grup etkinliğidir diyebiliriz (Tutar, 2002, 137).

Yönetim evrensel bir süreç, toplumsal yaşam kadar eski bir sanat ve gelişmekte olan bir bilimdir. Süreç olarak yönetim, bir takım faaliyet ve fonksiyonları, sanat olarak yönetim bir uygulamayı, bilim olarak yönetim de sistematik ve bilimsel bilgi topluluğunu ifade eder (Baransel, 1985, 25).

Yönetim, evrensel özellik taşıyan planlama, örgütleme, personel-alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme eylemlerinin uygun şekilde dizilip etkileşmelerinin ortaya çıkardığı karmaşık bir süreçte somutlaşmaktadır (Fişek, 1979, 3). “Planlama”, “örgütleme”, “yöneltme (motivasyon)”, “eşgüdüm (koordinasyon)”, ve “denetim” yönetim bilimi literatürüne yönetimin beş evrensel ögesi olarak geçer.

Yönetimin ilk ögesi "planlama" dır. Kısaca planlama; örgütün zaman içinde amaçladığı hedeflerdir. Planlama olmadan örgütün sağlıklı yönetilmesi mümkün değildir. Yönetimin ikinci ögesi "örgütleme" de aynı şekilde planlama kadar önemlidir. Çünkü örgütleme, insanlar arasındaki iş bölümü, görev dağılımı, hiyerarşik (ast-üst) ilişkiler, görev ve sorumlulukların belirlenmesi gibi konuları da içermektedir. Yönetimin üçüncü ögesi olan "yöneltme", örgüt üyelerini (çalışanları) örgüt amaçları doğrultusunda etkilemek, yönlendirmek ya da motive etmektir. Yönelme ögesinin öteki dört ögeden tek ve önemli farkı, sadece insanlara yönelik olmasıdır. Yönetimin dördüncü ögesi "eşgüdüm" (koordinasyondur) dür. Eşgüdüm, örgüt içindeki uyumluluğun temel göstergesidir. Yönetimin son ögesi "denetim"dir. Denetim, örgütün önceden belirlenen amaçlarına ulaşip ulaşmadığının ya da ne ölçüde ulaşabildiğinin ve örgütün eksikliklerinin, aksayan yönlerinin ortaya çıkarılması için zaman zaman ya da sürekli yapılan kontroldür (Öztekin, 1998, 7). Yönetim, örgütsel amaçları gerçekleştirmek için planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla kaynakların koordinasyonun sağlanmasıdır. Bu anlamda; yönetimin mutlak özel örgütler ya da kamusal örgütlerde değil belirli amaçlara ulaşmak için grup çabası gösterilen her yerde var olduğunu söylemek olanaklıdır. Bu bağlamda yönetim, evrenseldir (Ergun vd., 1984, 4). Yönetim; hem özel kesim, hem kamusal kesim için geçerlidir.

Yönetim bilimi, tanıtmak ve açıklamak amacı güden sosyal bir bilimdir. Yönetim biliminin amacı, yönetsel yaşantının öncüleri olan merkez ve merkez dışı, mahalli idareler (yerel yönetimler) ve özerk kuruluşlar gibi örgütlerin çalışmalarını hukuk ve ahlak kurallarına ve emirlerine uygun olsun veya olmasın, olduğu gibi tanıtmaktır, idareyi olduğu gibi göstermektir. Bu suretle yönetimin kusurlu işleyen taraflarını göstererek, çarelerinin neler olduğunu belirtir. Yönetim bilimi sosyal bir bilim olarak bürokratik mekanizmayı oluşturan veya onunla ilişkisi olan insanların ve grupların fikirleri, hareketleri ve davranışları ile ilgilidir (Tortop vd., 1999, 3,5).

Yönetim sözcüğünün iki anlamı vardır. Görevsel (fonksiyonel) anlamda kamu hizmetlerinin yönetimi anlamına gelir. Organik anlamda ise yönetme hizmeti ile görevli kamu

kurumu(örgüt) anlamına gelmektedir. Bu açıdan yönetim biliminin konusu, kamu hizmetlerinin yönetimi ile görevli kamu kurumu olarak tanımlanan kamu yönetiminin incelenmesi ile ilgilidir. Kamu hizmetlerinin gerçekleşmesini üstlenen yönetim, bu hizmetleri siyasal iktidarın saptadığı kurallara göre ve kamu yararına uygun olarak yerine getirmek zorundadır (Tortop vd., 1999, 8).

2.1.2. Kamu Yönetimi

Tek başlarına ihtiyaçlarını giderme olanağı olmayan insanların, bir araya gelip, aralarında işbirliği ve işbölümü yaparak ortak ihtiyaçlarını gidermek için örgütlendikleri ve devlet adı verilen karmaşık yapıyı oluşturdukları bilinmektedir (Genç, 1998, 16). Devletin ve toplumun genel yönetiminden sorumlu olan kamu yönetimi, yönetimin özellikli bir alanını oluşturmaktadır. Kamu yönetimi, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin, mevcut kaynakları etkin bir biçimde kullanarak etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesinden sorumludur. Devletin yasama ve yargı erklerinin dışında kalan yürütme gücünün örgütsel yapısı ve işleyişi anlamına gelen kamu yönetiminin amacı kamu yararına yönelik kamu hizmeti sağlamaktır.

Kamu yönetiminin en temel varlık nedeni, kamu yararadır. Kamunun ihtiyaçlarını gidermek için, topluma ve onu oluşturan bireylere hizmet götürmeye çalışır. Bireyler, kamu yönetimine, çeşitli alanlarda ve düzeylerde katılarak katkıda bulunurlar. Kamu yönetimi, hizmetleri yürütürken bireyin çıkarından çok toplumun çıkarlarını göz önünde bulundurur. Bireysel ve toplumsal çıkar çatıştığında, toplumsal çıkardan yana olur (Genç, 1998, 17).

İşlevsel bir kavram olan kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecini ifade ederken, yapısal bir kavram olan kamu yönetimi ise, devletin örgütsel görünümünü yansıtır (Eryılmaz, 1999, 6).

Aynı zamanda kamu yönetimi, planlama, örgütleme, motivasyon, koordinasyon ve denetim gibi eylemleri kullanan faaliyetler bütünüdür. Bu faaliyetlerin hepsi veya birkaçı bir örgüt veya kuruluş bünyesinde yürütülebilmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetimi bir meslek olarak algılanabilmekte ve kamu yöneticileri çeşitlenebilmektedir (Parlak vd., 2005, 8).

Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden oluşan bir disiplindir. Bu disiplin,

devletin yürütme erkinin daha etkili ve verimli işlemlerini sağlayacak örgütlerle, personelle ve yöntemlerle ilgilenmektedir (Eryılmaz, 1999, 8).

“Kamu yönetimi, faaliyetlerine önce ulusal devlet yönetimi, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi yönetim örgütlerinin, yasal, teknik, sosyal, beşeri ve siyasi bütün yönlerinin genel bir görünümünü ortaya koymakla başlamaktadır. Bu, kamu yönetiminin tamamlayıcı ve betimleyici özelliğini meydana getirmektedir. İkinci aşamada kamu yönetimi örgütlerinin varlık nedenlerini açıklamak, geliştirilmesini sağlamak ve işleyişlerini iyileştirmek, çalışanların ortak noktalarını belirlemek ve davranışların arkasındaki gerçek nedenleri araştırmak ve somut olayları sistemli görüşler haline getirmekle ilgilenmektedir. Bu da kamu yönetiminin teorik fonksiyonunu oluşturmaktadır.” (Özer, 2005, 34).

2.1.2.1. Kamu Yönetiminin Elemanları

Kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir. Her sistemde olduğu gibi kamu yönetimi sistemi de çeşitli elemanlardan meydana gelir. Bunlar; halk, örgüt, kamu politikası, norm düzeni, mali kaynak ve kamu personelidir (Eryılmaz, 1999, 9).

Kamu yönetiminin birinci elemanı siyasi liderlerden, milletvekillerinden, sivil toplum örgütlerinden, baskı ve çıkar gruplarından oluşan, en temel ve etkileyici beşeri unsur olan insanlardır; **halktır**. Tek başlarına ihtiyaçlarını gideremeyen insanların, bir araya gelip, aralarında işbirliği ve işbölümü yaparak ortak ihtiyaçlarını gidermek için örgütlenmeleri gereklidir. En büyük kamu tüzel kişiliğine sahip kamu örgütüne yani devlete ihtiyaçları vardır. Buradan yola çıkarak kamu yönetiminin ikinci elemanı, **örgüttür** diyebiliriz.

Kamu yönetiminin üçüncü elemanı, **kamu politikasıdır**. Kamu kuruluşlarının yapmayı veya yapmamayı tercih ettikleri her türlü işlem ve faaliyetler kamu politikası kapsamına girer. Kamu politikası az veya çok birbirine bağlantılı uzun bir faaliyetler silsilesi ve ilgili taraflar için bu bağlantılı faaliyetlerin ortaya çıkardığı sonuçlar olarak düşünülmelidir (Çevik, 2003, 136).

Kamu yönetiminin dördüncü elemanı, **norm düzenidir**. İdeolojik düşünceler, siyasi tercihler, Anayasa, kanunlar ve idari düzenlemeler kamu yönetiminin örgüt yapısını ve işleyişini düzenler ve yönlendirir (Eryılmaz, 1999, 10).

Kamu yönetiminin beşinci elemanı, **mali kaynaktır**. Kamu maliyesi, kamu yönetiminin faaliyetlerini iktisadi ve mali yönden ele alır ve bu faaliyetlerin neden olduğu sorularına çözüm yolu arar, yapılacak harcamaları ve bunlar için gerekli gelirlerin sağlanmasına yönelik sorunları iktisadi, mali, hukuki yönden ele alarak inceler.

Kamu yönetiminin altıncı elemanı, kamu görevlileridir; **kamu personelidir**. Kamu yönetiminin en önemli unsurunu oluşturan ve kamu kuruluşunda kamu hizmeti yapan herkese kamu görevlisi denir. Örgütü harekete geçiren ve devamlılığını sağlayan kamu personeli, sunduğu kamu hizmetlerinin kalitesinden, sürekliliğinden ve halkı tatmin etme düzeyinden sorumludur.

2.1.3. Personel Yönetimi

Tarih boyunca hemen hemen tüm örgütlerin ortaklaşa paylaştıkları gerçek bir sorun, değişen oranlarda da olsa, üretmek istedikleri hizmetler için gerekli hammaddelerin, kapitalin ve emeğin sağlanması ve uygun bileşimler içerisinde kullanılması olmuştur. Üretim bu üç temel faktöründen en önemlisi ve hiç kuşkusuz en zor kontrol edileni emek faktörüdür. İşgücü, insangücü, işgören, insan kaynağı, personel gibi terimlerle de ifade edilen emek sözcüğü ile bir örgütte çalışan tüm insanların faaliyetleri anlaşılmaktadır. Günümüzde diğer üretim faktörlerinin gelecekte ne türden bir değişiklik gösterecekleri önceden tahmin edilebilirken, personelin davranışını tahmin edebilmek oldukça güç olmaktadır. Dolayısıyla, örgütler sürekli olarak personelin etkinliği ile ilgilenmek zorundadırlar (Aldemir vd., 1998, 5).

Dar anlamda personel yönetimi, işin teknik boyutunu ifade eder. Bu anlamda; personel yönetimi işe alma, sınav yapma, atama, sicil, yükselme gibi konulardaki bilgi, beceri ve tekniklerden oluşur. Geniş anlamda personel yönetimi ise, istihdam politikalarının belirlenmesi ve bu bağlamda yürütülmesidir. Bu anlamda liyakat sisteminin geliştirilmesi, sosyo-ekonomik değişmelerin toplumsal ve yönetsel çıktılarının incelenmesi, teknolojik değişiklikler karşısında alınacak tavrın belirlenmesi, çalışma ilişkileri, verimlilik sorunları ve çalışanların hakları, yönetime katılım sorunları üzerine fikir ve politika geliştirme işidir (Güler, 2001, 5).

İşletme disiplininin bir dalı olan personel yönetimi, konuyu yöneticilik işlevi olarak ele alır. Odaklandığı nokta, bir örgütte çalışanların istihdamı ve örgüt amaçları doğrultusunda onların yönlendirilmeleri ile ilgili sorunlardır. Personel yönetimi konusunu, yöneticilik işlevi olarak tanımlayan ancak çalışmasını kamu örgütleri alanında yapanlar ise, bu kuram, kavram

ve mekanizmalar üzerine kamu yönetimi dünyasının sorunlarını eklemektedirler (Güler, 2005, 11).

Personel yönetimi, bir örgüt için, işbirliği yaparak en iyi biçimde hizmet eden elemanların sağlanması konusu ile uğraşır (Tortop, 1999, 10). Personel yönetimi bir örgütün esas hedefine varmasını sağlamak amacı ile bu örgüte ait personelin sağlanması, yetiştirilmesi, geliştirilmesi, maddi bakımdan tatmini, sağlık ve korunmasının sağlanması gibi konularla ilgilenir (Yalçın, 2002, 4). Personel yönetiminin temel hedefi insan gücünü en etkin ve en verimli biçimde kullanmaktır. Üretimden pazarlamaya kadar örgütte yapılan tüm işlerin etkinliği ve verimliliği, çalışan personelin nitelik ve niceliğine bağlıdır. Bu nedenle işlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan personelin işe alınması, işten çıkarılması, eğitilmesi, işe uyarlanması, değerlemesi ve ücretlenmesi gerekmektedir. Personel yönetimi işte tüm bu fonksiyonları üstlenen, iş gören sorunlarının çözümünde etkili yol ve yöntemleri içeren, bütün bu eylemleri kapsamına alan bir işlemdir (Sabuncuoğlu, 1997, 13).

Personel yönetimi, çevreden insan gücünün alınması ve bu gücün dönüştürme sürecinde etkin bir şekilde kullanılmasına ilişkin etkinlikleri kapsamaktadır. Bu etkinliklerin en başında da çevreden alınacak insan gücünün seçilmesi gelmektedir. Her örgüt hedeflerine ve örgütteki dönüştürme sürecinin özelliklerine en uygun gördüğü bireyleri alacaktır. Bunun için de, bir seçim yapmak durumundadır. Seçilerek alınan personelin iş tanımlarına göre sınıflandırılması, personelin aylık ve ücretlerinin düzenlenmesi, performansın değerlendirilmesi ve personelin üst düzey pozisyonlara yükselme koşullarının düzenlenmesi, disipline ilişkin kuralları düzenlenmesi ve uygulanması gibi etkinlikler personel yönetiminin kapsamına girerler (Ergun vd., 1984, 269).

Diğer bir deyişle personel yönetimi, çalışanlarla örgüt arasındaki ilişkiyi inceler ve düzenler. Bu sebeple personel yönetiminin konusuna, yönetimde insan unsurunun en iyi şekilde kullanılması ve geliştirilmesinin yol ve yöntemlerinin araştırılmasıdır diyebiliriz. Personel yönetiminin amacı, bir örgütteki insanları en etkin bir şekilde bir araya getirmek, örgütlemek ve çalışanların refahını gözeterek örgütün başarısını en yüksek seviyeye getirmektir (Eryılmaz, 1999, 244).

Personel yönetimi, kişinin yaptığı işten en yüksek doyuma erişmesini güvence altına alan ve bireysel amaçlar ile örgütsel amaçlar arasında uyum sağlayarak emek verimliliğini yükselten bir uzmanlık alanıdır (Güler, 2001, 1).

Personel yönetimi, bir örgütte çalışanların, genel idare sistemi içinde ayrı ve kendi başına bir yönetme konusu olarak kabul edilmesiyle doğan uzmanlık işidir. Personel yönetimi en genel tanımıyla, bir örgüt bünyesinde emek gücünü örgütün amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisidir (Güler, 2005, 27).

“Örgütlerin giderek büyüyen hacmi, konusu doğrudan personel yönetimi olan ayrı birimler kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bunlar, konuları yalnızca personel yönetimi olan birimlerdir. Personel yönetimi birimlerinin kuruldukları örgüt içinde dört ana sorumluluk alanı vardır. **Özlük İşleri;** Personel birimlerinin en ön plana çıkan ve diğer sorumlulukları gölgeleyen etkinlik alanı, özlük işlemlerini yapmak görevidir. İşe alma, sınav ve atama işlemlerini kayda geçmeyi; değerlendirme, sicil, yükselme işlemlerini; sosyal program ve hizmet içi eğitim çalışmaları düzenlemeyi içerir. **Sorunları saptama ve çözme;** Personel yönetimi, örgütsel sağlığı korumak ve geliştirmekle yükümlüdür. Etkililik, verimlilik, işe devam, yer ve görev değişiklikleri, örgüt içi çatışmalar, yakınmaları göz önünde tutarak örgütteki sorunları saptar, tanımlar ve çözüm önerileri geliştirir. Bunları yönetimin gündemine getirerek çözülmesini sağlar. **Danışmanlık;** Personel birimleri, örgütün eylemci birimlerine, personel yönetimi konusunda danışmanlık hizmeti verirler. Bu alandaki gelişmeleri onlara aktarırlar. **Denetleme;** Personel birimi bilgi toplamak, bunların istatistiksel analizini yapmak, bunları eylemci birimlere ve yönetime sunmak, örgütün geliştirilmesi için gerekli temeli hazırlamakla yükümlüdür.” (Güler, 2001, 5).

2.1.4. Kamu Personel Yönetimi

Personel yönetimi, devlet kurum ve kuruluşlarında, özel sektör şirket ve işletmelerinde, siyasi partilerde, meslek örgütlerinde, sendikalarda, vb.. her türlü örgütte var olan bir etkinlik alanıdır. Genel olarak personel yönetiminin ilgi alanı bunların hepsinde aynıdır. Bununla birlikte kamu kesiminde personel yönetimi konusu, herhangi bir örgüt açısından yapılan değerlendirmelerden farklı özellikler taşır. Kamu personel yönetiminin diğer alanlardan farklılığı, devlet kavramına ait olmasından kaynaklanır. Devlet kavramı, personel yönetiminin özel sektör ve kamu sektörü uygulaması arasındaki farklılıkları belirleyen temeli oluşturur (Güler, 2001, 6).

Kamu personel yönetimi, kamu yönetimi disiplininin bir alt dalıdır. İlgi konusu, kısaca devlet tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarında, halk tarafından seçilerek değil bir yönetsel makam tarafından atanarak görevlendirilen ve bu görevi bir meslek olarak yürüten profesyonel çalışanların örgütlenilme ve yönetilme sistemini incelemektir. Kamu personeli,

her şeyden önce bir “kişi” ya da bir “insan”dır. Ancak bu “kişi”, toplumsal konumu bakımından “ücret karşılığı bir örgüte bağlı çalışan”dır ve çalışma eyleminin gerçekleştirildiği örgüt, belli bir niteliğe, devlet kuruluşu olma niteliğine sahiptir (Güler, 2005, 45).

Kamu personel yönetimi, kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarının personelinin işe alınması ve bu personelden en iyi şekilde yararlanılması için gerekli yönetsel düzenlemeleri içerir (Ergun vd., 1984, 270).

Kamu personel yönetiminin konusu, kamu örgütleri olarak adlandırılan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının personel sorunlarıdır. Kamu personel yönetimi, kamu kuruluşlarının ihtiyaç duydukları insan gücünün sağlanması ve bu insan kaynağından en verimli ve en etkin olarak yararlanmanın yol ve yöntemlerini göstermektedir. Ülkelerin siyasal sistemleri birbirlerinden farklı olsa bile hemen hemen tümünün ortak çabası, etkili ve verimli bir yönetim sistemi kurabilmektir. İyi bir yönetim düzeni, anayasa, yasalar, hükümet biçimi ve bunların kusursuzluğundan çok, devlet kadrolarında istihdam edilen kamu personelinin niteliğine ve başarı derecesine bağlı olmaktadır. Bir ülkenin yönetim sisteminin bir diğerinkinden daha iyi olmasını sağlayan temel özellik, birinin diğerine göre yeterli, yetenekli ve başarılı kamu personeline sahip olmasıdır (Öztekin, 1997, 98).

Günümüzde kamu hizmetlerinin en iyi biçimde nasıl yerine getirileceği, bu hizmeti yerine getirecek kişilerde hangi özelliklerin aranacağı, bunların nasıl seçileceği, aylıklarının hangi esaslara göre belirleneceği, nasıl çalıştırılacağı, nasıl denetlenecekleri, sorumluluklarını yerine getirirken hangi değerlere bağlı kalacakları, görevlerinin ne olacağı ve nasıl düzenleneceği, hangi haklara sahip olacakları gibi sorunlar “kamu personeli sorunu”nun esasını oluşturmaktadır (Tutum, 1990, 32).

Kamu hizmetini yerine getiren herkesin kamu görevlisi olmadığını gibi her kamu görevlisi de devlet memuru değildir. Bu anlamda; kamu görevlisini belirleyen unsur, kamu kuruluşunda kamu hizmeti yapıyor olmasıdır. Kamu görevlileri; göreve gelişlerine, hukuki statülerine, görev sürelerine, hizmete alımlarına ve ücrete göre gruplandırılırlar.

Kamu görevlisi kavramı, genellikle doğrudan bir kamu kurumunda ‘personel’ olarak çalışanlarla, kamu otoritesini kullanarak işgören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanılmaktadır. Bu terimle seçimle ve atamayla göreve getirilenlerin tümü kastedilebilmektedir. Kamu personel kavramı, görece daha açık bir içeriğe sahiptir; bir kamu

kurumunda (seçimle değil) atama işlemiyle istihdam edilenleri anlatmaktadır. Bu anlamda kamu personeli, “bürokrat” terimiyle aynı içeriğe sahiptir (Güler, 2005, 63).

“Kamu personeli nedir?, sorusuna Hobbes tarafından 17. yüzyılda getirilmiş tanım, günümüzde hala geçerlidir: “Kamu görevlisi(memur), belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etmek yetkisi ile, ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir.” Kamu personelinin niteliğini, konumunu ve hareketini belirleyen unsur, egemenin niteliği ve amaçlarıdır. Egemenin niteliğini ve amaçlarını analiz etmek, kamu personel sisteminin doğasını açıklamanın tek yoludur. Kamu personeli kimdir?, sorusunu açıklığa kavuşturmak için ise, buna hangi bakımdan sınırlamasını getirmek gerekecektir. Soruya genel olarak hukuksal ve toplumsal özellikleri bakımından farklı açıklamalar getirilebilir.” (Güler, 2005, 76)

Devletin görevinin, başka bir deyişle kamu hizmetlerinin, yerine getirilmesinde ve topluma sunulmasında, en önemli sorumluluk kamu personeline aittir. Aslında, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde para (bütçe), mal (kamu malları) gibi unsurlara da gereksinim vardır. Ancak kamu görevlileri (kamu personeli) kamu hizmetlerini yerine getirirken, idarenin (kamu yönetiminin) bir parçası olarak, onun insan ögesini oluşturmaktadır (Akgüner, 2001, 32).

2.2. Personel Sistemleri ve Özellikleri

Kamu personeli konusunda çeşitli sistemler uygulanmaktadır. Ülkede geçerli olan siyasal rejim ve devletin yapısı, herhangi bir devletin kamu yönetiminde uygulanan personel sistemini belirleyen önemli faktörlerdendir. Bir ülkede sosyalist rejim geçerliyse personel sistemi farklı, kapitalist rejim geçerliyse ülkenin personel sistemi daha farklı uygulanacaktır. Aynı durum devletin yapısı içinde geçerlidir. Bir devlet, üniter yapılı ise tüm ülke için geçerli olabilecek personel sistemleri geliştirilebilirken, federal yapılı devletlerde hem federal devlet düzeyinde hem de federe devlet düzeyinde personel sistemleri uygulanabilir.

“Kamu personel sistemi ve bunun yönetimi, devlet biçiminden ve siyasal rejimin niteliğinden doğrudan etkilenir. Genel olarak tek partili siyasal rejimlerde kamu personel sistemi, memurun partiye ideolojik bağlılığı ilkesi üzerine yerleşmiştir. Kamu personeli, yönetimin takdir hakkı karşısında korumasız, yargı güvencesinden yoksun, parti organlarına karşı sorumludur. Çok partili siyasal sistemlerde ise, kamu personel sisteminde aranan başlıca erdem “yönetimin tarafsızlığıdır.” Yönetim, siyasal iktidarlar karşısında olduğu gibi, toplumun şu ya da bu çıkar grubu karşısında da, belli bir özerkliğe sahip kılınmalıdır.

Böylece, hem yönetimin sürekliliği sağlanacak hem de devlet iktidarının belli bir kesimin tekeline geçmesi önlenecektir. Bunu sağlamak için kamu personeli, her türlü yönlendirme ve baskıya karşı belli güvencelere sahip kılınmaktadır.” (Güler, 2001, 6).

Modern devletlerde kamu personel yönetimi, hizmette uygunluk ve hizmette tarafsızlık amaçlarına yönelik yeterlik(liyakat) ilkesini benimsemiştir. Temel ilke hemen hemen tüm personel yönetimi uygulamaları için ortak olmakla beraber, personel sistemlerinin kuruluşu bakımından ortada iki farklı model vardır. Bunlardan biri kariyer (rütbe) sistemi, diğeri kadro (iş sınıflama) sistemidir. Kariyer sistemi 19. yüzyıldan bu yana Avrupalı, kadro (iş sınıflama) sistemi ise 20. yüzyıldan bu yana Amerikalıdır (Güler, 2005, 190).

Her iki sistemde de yeri olan **sınıflandırma** kavramı genel olarak, ortak özellikleri olan ve birbirine benzeyen şeyleri, sınıflar halinde gruplara ayırarak tanımlama işidir. Esas olarak sınıflandırma kavramı Amerikan modelin tanımlayıcı kavramıdır ve tüm personel sistemi sınıflandırma üzerinde yükselir. Avrupalı modelde bir sınıflandırma zemini üzerinde yükselir ancak sisteme adını vermez, sınıflandırma sadece hizmet alanlarını belirlemekten ibarettir. Yine her iki sistemde yeri olan ancak farklılık gösteren **kadro**, Amerikan modelde personelin hizmetteki varlığını işin tanımına dayanan kadroya bağlayan bir amaç iken, Avrupalı modelde personeli hizmete bağlayan bir araçtır.

Birçok ülkede uygulanan sınıflandırma sistemleri iki ayrı gruba ayrılmaktadır.

- İş-Görev Odaklı Kadro Sınıflandırması: Açık (Kadro, Pozisyon) Sistem - Amerikalı Sistem
- Kişi-Görevli Odaklı Personel Sınıflandırması: Kapalı (Kariyer, Rütbe) Sistem - Avrupalı Sistem

Bu ayrımın temeli, personel veya işin sınıflandırılmasına dayanmaktadır. Eğer sınıflandırmada personele yani insan unsuruna önem veriliyor, onun niteliklerine ağırlık veriliyorsa, personel sınıflandırması söz konusudur. Eğer hizmete, işe önem veriliyor, görev ve sorumluluklar yani hizmet sınıflandırılıyorsa kadro sınıflandırması söz konusudur (Tortop, 1999, 95).

İster kariyer, ister kadro sisteminde olsun, her ikisinin temelini oluşturan liyakat ilkesi, hizmete alma ve yükselme kriterlerinde açıklığı zorunlu sayar. Görev ve görev için gerekli özellikler önceden belirlenmiş ve açıklanmış; bu göreve getirilmeyen kişilerin itiraz etme hakları tanınmış olmalıdır. Liyakat ilkesi iki sistemin ortak zemini olmakla birlikte, bunları

birbirlerine karşıt sistemler olarak değerlendirmek gerekir. Kariyer sistemi, kamu yararını sağlama amacına, kamu hizmetinin üstünlüğü ve sürekliliği ilkesine göre kurulmuşken, kadro sistemi tek tek tanımlanan işlerde performansın gözetilmesine, kamu hizmetinin piyasa tipi işlerle eşdeğerliği ve değişkenliği kabulüne göre, ‘özel sektöre koşut’ biçimde kurulmuştur (Güler, 2005, 195).

2.2.1. Açık (Kadro, Pozisyon) Personel Sistemi

Bu sistem, büyük ölçüde özel yönetimlerde uygulanan bir personel sistemi olmakla beraber, bazı kamu kuruluşlarında da uygulanabilmektedir. Bu sisteme pozisyon ya da kadro sistemi de denir. Devlet sistemi olarak da kapitalist ülkelerde sıkça uygulama alanı bulabilmektedir (Öztekin, 2008, 21).

Kadro, belirli bir işin karşılığıdır. Kadro, personelin görevini ve kendisine yüklenilecek sorumluluğu da kapsamaktadır. Sınıf, birbirinin aynı olan veya birbirine benzeyen kadroların toplamından meydana gelir. Bu ortak unsurlar, işin konusu, içeriği, güçlük ve sorumluluk derecesi, gerektirdiği bilgi ve kabiliyetten oluşmaktadır (Eryılmaz, 1999, 250).

Açık sistemde önemli olan “işe uygun kişiyi” seçmektir. Bunun için kuruluşun tüm kadrolarının envanteri yapılır. Yönetim, yürütme, büro hizmetleri ve alt hizmetlerde görev alacak kişileri bulmak açık sistemin temel hedefidir. Tüm bunların belirlenmesi işteki verimliliği ve karlılığı arttırmaya yöneliktir. Açık sistemde şahıs değil kişinin çalıştığı örgüt ve yer aldığı ‘görev’ önemlidir. Açık sistemde kariyerden söz edilmez sadece belirlenen göreve uygun olan kişinin yapmış olduğu iş temel alınır.

“İşin tanımı, karmaşıklığı, güçlüğü ve niteliği; personelde aranan özellikleri ve personele sağlanacak getiriye belirlemede temel sayılmaktadır. Sınıflandırmanın personelden tümüyle bağımsız tutulmasıyla, personele genel hukuksal güvenceler sağlanması gereksiz sayılmaktadır. Eğer personel için güvence gerekiyorsa, bunun yalnızca personelin işin gereklerini yerine getirmesine, bir başka deyişle performansına bağlanabileceği kabul edilmektedir.” (Güler, 2005, 203).

Sistem, ABD’deki devlet ve yönetim anlayışına, bireyci felsefeye, liberal ekonomi ve özel sektörün hükümet ve kamu yönetimi ile olan ilişkilerine uygun bir temel üzerine kurulmuştur. Sistemde her görev için uzmanlaşma temel alınmıştır. Geniş hizmet grupları içinde değil,

daha çok dar görev sınırı içinde bir uzmanlaşma öngörülmüştür. Bu dar uzmanlaşma birimlerinin her biri, birer kadroyu temsil etmektedir (Eryılmaz, 1999, 250).

2.2.1.1. Açık (Kadro, Pozisyon) Personel Sisteminin Özellikleri

- Kişi açısından yaşam boyu bir mesleğe giriş söz konusu değildir. Her şeyin ölçüsü, tanımlanan işte-kadroda saklıdır.

- Sistemin ağırlık merkezi, herhangi bir kadroya alınma koşulları üzerine kuruludur. Hangi kademe de olursun, tek tek işler tanımlanmıştır ve bu işlere en uygun kişilerin kamu kesimi içinden ya da dışından atanması mümkün kılınmıştır. Kamu hizmetine herhangi bir kademededen, herhangi bir pozisyon ile girilebilir.

-Hizmette yükselme içeriden de dışarıdan da olabilir. Her pozisyonun kendine özgü gereklilikleri vardır. Bireyin yapacağı iş ve personelin sahip olması gerekli görülen nitelikler, kadrosunun tanımında yer almaktadır. Yükselme, doğrudan örgütün yapısına bağlı kılınmıştır. Personel, bulunduğu bir kadrodan başka bir kadroya, o kadronun iş tanımında öngörülen nitelikleri taşıyorsa atanabilir.

- Ücret, kişinin bulunduğu rütbeye göre değil, kişinin yaptığı işe, işin güçlük, sorumluluk derecesine göre belirlenir. Bu yolla 'eşit işe eşit ücret' ilkesinin uygulanması hedeflenir.

- Emeklilik, emekli olunan güne kadar ödenmiş prim tutarı üzerinden gerçekleşir.

- Sınıflandırma aşağıdan yukarıya, iş temelinde ve benzer işlerin gruplandırılması yoluyla yapılır (Güler, 2005, 203).

Açık sistem basit, yumuşak ve esnek bir sistemdir. Gerekli genişleme, büyüme ve daralmalara kolayca ayak uydurabilir. İhtiyaç olduğu sürece sistemden faydalanılabilir. Çalışanlar özel kesime özel kesimden kamu kesimine geçiş yapabilirler (Tortop, 1999, 16). Bu sistem dışarıya açıktır ve açık yarışma vardır. Personel değerlendirme sisteminin, örgütün verimliliği ve karlılığını arttırmak açısından uygulanabilirliği söz konusudur.

Sistem, tek tek işlerin analizine dayanması nedeniyle kurulması güç ve pahalı bir işlemdir. Personelin iş güvencesinden yoksun olması sebebiyle, personelden sürekli kendisini yenilemesi ve yüksek performans göstermesi beklenir. Kişinin işinde sürekliliği söz konusu değildir, kişi görevini yerine getirdiği takdirde ekonomik ve sosyal haklarda faydalanır.

Sistemin uygulanması için yüz binlerce kadronun sınıflandırılması gerekir ve bunu için çok uzmana ihtiyaç vardır. Uzmanlığa yer verdiği için bunu sağlayacak eğitim kuruluşlarına gereksinme vardır. Her ülkede uygulanması bu bakımdan güçtür. Pahalı ve masraflı bir

sistemdir. Kariyer esasına dayanmadığı için ruhsal yönden de memurları tatmin etmez. İlerleme olanakları yoktur (Tortop, 1999, 96).

Bu sistemde kadroların sınıflandırılması, örgüt analizi ve iş analizine dayanmaktadır. Örgüt analizi yapılırken; örgütün amacı, hedefleri, hangi hizmetleri yürütmek durumunda olduğu gözden geçirilir. Bu kapsamda görevler, hizmetler, amaçlar, üretim faaliyetleri belirlenir; daha sonra belirlenen örgütün yapacağı işler tespit edilir ve bu işi yerine getirecek olan uygun nitelikteki personelin ne gibi özelliklere sahip olunması gerektiği saptanır.

İş analizi bir işin özelliği, inceliği, gerekleri ve çalışma şartlarını çeşitli yöntemlerle araştıran bilimsel bir çalışmadır. Yapılan bu çalışma sonucu, bir işin ne olduğu, niçin ve nasıl yapıldığı ve o işin yerine getirilmesi için ne gibi bilgi, yetenek ve sorumluluk gerektiği saptanmış olur (Sabuncuoğlu, 1997, 81). İş analizi, herhangi bir kuruluştaki yapılan ya da yapılması ve yaptırılması planlanan tüm işlerin yine en üst yöneticinin görevinden başlanarak, en alt düzeydeki çalışanların yaptıkları göreve ya da işe kadar tüm işlerin en ince ayrıntısına kadar tüm özelliklerinin ortaya çıkarılmasıdır (Öztekin, 2005, 186).

İş analizleri sadece personel ihtiyacını hesaplamada değil, başka amaçlarla da yapılır. Bunlar iş tanımı ve personel niteliklerinin belirlenmesi, personelin işe alınması, yerleştirilmesi ve eğitimi, ücret sistemlerinin oluşturulmasında kullanılan iş değerlemesine yardımcı olması, toplu sözleşme görüşmelerinde yardımcı bilgi sağlaması ve güvenlik amaçlarına hizmet etmesi biçiminde özetlenebilir (Aldemir vd., 1998, 63).

İş analizi, belli bir işin yapılması için yerine getirilmesi gereken ödevleri ve bu ödevlerin görelî önlemlerini belirleyip tanımlama sürecidir. İş analizinde hedeflenen amaç personeli hizmete alma, yetiştirme, ücret ve performans takdir etme gibi istihdam işlemlerini, işi tanımlayarak kurmak ve belgelendirmektir. Bir kadronun tanımlanabilmesi için, o işin güçlük ve sorumluluk düzeyleri belirlenmelidir (Güler, 2005, 204).

Bu sistemde **sınıf**, norm-kadro ya da standart kadro anlamına gelmektedir. İş sınıflandırması, kadro standardizasyonu anlamında kullanılmaktadır; yapılan iş analizleri sonunda birbirine benzeyen işlerin bir ortak unvan altında toplanması demektir. Bu nedenle herhangi bir ülkenin kamu yönetiminde binlerce sınıf (norm-kadro) yaratılabilir. Nitekim Amerikan personel sistemindeki sınıf sayısı 17.000 civarındadır (Güler, 2005, 205).

2.2.2. Kapalı (Kariyer, Rütbe) Personel Sistemi

Bu sistem adından da anlaşılacağı gibi her kamu kuruluşu, kendi ihtiyaçları olan personeli ilk aldıktan sonra belirli kademelerde görev başında ve görev dışında yetiştirerek üst kademelere kadar çıkarır. Bu sisteme bazı yönetim bilimcileri rütbe ya da kariyer sistemi adı verirler (Öztekin, 2008, 22).

Bu sınıflandırma türünde, hizmetten önce, personelin sahip olduğu özelliklere önem ve değer verilmektedir. Hedef, hizmete alırken, personeli, sahip olduğu kişisel nitelikleri ve yeteneğine göre en uygun yere yerleştirmektir. Eşit işe eşit ücret prensibi yerine, benzer işi yapan personele, sahip olduğu niteliklere uygun bir ücretin saptanmasına önem verilmektedir. Bu durumda, aynı işi yapan kişiler, sahip oldukları niteliklere göre farklı ücretler alabilmektedir (Kalkandelen, 1972, 63).

Rütbe sınıflandırmasının çıkış noktası; görev, ödev ve sorumluluklar değil, bu ödevi ve sorumlulukları yerine getirecek kişilerin sahip olduğu bireysel niteliklerdir. Bu niteliklerin başında, kişinin öğrenim ve mesleki bilgisi gelir. Görevden çok görevliye ağırlık vermesi nedeniyle bu sınıflandırmaya “personel sınıflandırması” da denilmektedir. Hindistan, Fransa ve Almanya’da etkileri görülen bu sistemin en tipik örneği İngiltere’de uygulanmaktadır (Eryılmaz, 1999, 250).

Bu sistemin belli başlı iki unsuru kariyer ve statüdür. İlerlemeler, yükselmeler, yer değiştirmeler kariyer sistemine göre gerçekleşir. Kişi 20-25 yaşlarında memuriyete girer, 60-65 yaşına kadar emekli oluncaya dek mesleğini sürdürür. Ancak bu süreçte kişinin aylığında, ekonomik ve sosyal yaşamında artışlar söz konusudur. Kapalı sistemde görev değil “görevli” önemlidir.

“Sistem, hizmete girişten başlayarak kurallara bağlı yükselme ilkesiyle dikey bütünleşme üzerine kurulmuş, personelin kariyer haritası örgütün tanımı haline gelmiştir. Personel başarısının koşul ve göstergeleri kariyer sistemine içkindir; başarının değerlendirilmesi her üst mevkiye gelişin kendisidir.” (Güler, 2005, 196).

Bu sistem genellikle silahlı kuvvetlerin asker çalışanları için uygulanır. Bu anlamda, askeri okulları ya da polis okullarını bitirenler, belirli rütbe ile belirli görevlere getirilirler. Bu görevleri süresince belirli rütbelere ve üst görevlere hizmet içinde ve dışında yetiştirilerek ve değerlendirmelere tabi tutularak yükseltirler. Hiçbir askeri örgüt içine dışarıdan yüzbaşı ya

da binbaşı alınmaz. Bu sistemin, diğer kamu kuruluşlarında bu ölçüde uygulanması pek mümkün değildir. Bazı kamu kuruluşlarında özellikle genel idare hizmetlerindeki üst düzey yöneticilikler için sınırlı olarak uygulanabilir. Sözgelimi herhangi bir kamu kuruluşunda şube müdürlüğü, daire başkanlığı ya da genel müdürlük için yarışma sınavı açılıp dışarıdan doldurulmaz. Genel müdür olmak için daire başkanları arasından, daire başkanı olabilmek için şube müdürleri arasından ya da şube müdürü olmak için şefler arasından farklı değerlendirme yöntemleriyle atama yapılır (Öztekin, 2008, 22).

Kariyer sistemi, modern devlet kuramcılarında Hobbes, Hegel, Weber'in bürokrasi yaklaşımları temelinde yükselmiştir. Kapalı sistemle yaratılan yönetim örgüsü güçlü, türdeş, dışa kapalı, kendi başına mesleki bir uzmanlık alanı olarak tarafsızlık ve süreklilik ilkelerine bağlı bir yapıdır (Güler, 2005, 194).

2.2.2.1. Kapalı (Kariyer, Rütbe) Personel Sisteminin Özellikleri

- Kişi açısından yaşam boyu bir mesleğe giriş söz konusudur. Memurun varlığı kadrosunun varlığına değil, memurluk statüsünün kendisine bağlanmıştır. Memurun hizmetini sürdürme güvencesi iş-kadro değil, hizmet-kariyer düzenidir.

- “ Sistemin ağırlık merkezi “hizmete ilk giriş” tedir. Genellikle eğitim (diploma) koşulunda somutlanan yeterli bilgi ile donanmış olmak, devlet hizmetine girişin başlıca koşuludur.

- Görevde yükselme içeriden atamalarla yapılmaktadır. Devlet hizmetine bir kez girildikten sonra, kişi hizmet ile bütünleşmektedir. Hizmete alınan en alt kademededen, o kademenin gerektirdiği özellik ve yeterliliğe sahip olduğu varsayılarak işe başlar ve hizmet içinde görülen eğitim o kademenin işlerine değil, genellikle bir üst kademe yetki ve sorumluluklarını üstlenmeye dönük olarak verilir. Görev yeri değişikliği, her kademe için önceden belirlenerek açıklanmış bulunan koşullara uygunluk sağlandıkça, içeriden yükselmelerle gerçekleşmektedir. Yükselme örgüt yapısından bağımsız olarak, her görevli için aynı kurallara bağlanmıştır.

- Ücreti belirleyen unsur, görevin konumu ya da mevkidir. Kişiye yapılan ödeme, kişinin performansına değil mevkiine yapılmaktadır. Ödemeler doğrudan işin karşılığı değil, rütbeye yakışır bir hayat sürme aracıdır. Dolayısıyla eşit işe eşit ücret kariyer sistemine aykırı bir ilkedir. Bu sisteme göre temel varsayım, iyi performansın ücretten değil hizmet duygusundan geldiğidir. Bu nedenle maaş ödemesi çalışılan dönemin sonunda değil, başında peşin ödenir.

- Emeklilik maaşı, son bulunulan görev mevkiine göre belirlenir. Bir başka deyişle emeklilik haklarını belirleyen, personelin ödediği toplam prim tutarı değildir. Personel emekli

olduğunda hangi mevkide ise, o mevki için tanımlanmış haklara uygun emekli ikramiyesi ve maaşı alır.

- Sistem, tek tek görevlerin değil, devlet hizmetlerinin genel sınıflandırılması üzerine kuruludur.” (Güler, 2005, 196).

Kapalı sistemin en büyük yararı iş güvencesinin olmasıdır. Kariyer ve statü, kişiye sosyal ve ekonomik haklardan yararlanmasını sağlar. Süreklilik esastır. Kişinin memuriyetine son verilmesini gerektiren bir suç bulunmadığı sürece memuriyeti devam eder.

Kamu hizmeti örgütlenmesinde kariyer sisteminin, her istihdam türünde geçerliliği söz konusu değildir. Personel sınıflandırmasına dayalı kariyer sistemi, memurluk mesleği için uygulanmaktadır. Kamu yönetiminde sözleşmeli ve işçi gibi hizmet sözleşmesiyle çalışanlar bu sistemin dışında tutulmaktadır. Bu çalışanlar, bireysel sözleşmelerde belirlenmiş iş tanımlarına göre, iş odaklı sınıflamaya benzer bir sistemde çalıştırılırlar (Güler, 2005, 197).

Tüm bunların yanında kapalı sistem karmaşıktır. İyi bir atama ve ücret sistemini gerektirir. Dışa açık bir yarışma söz konusu olmadığından yöneticiler içeride yetişir. Personel değerlendirme sistemi sağlıklı işletilmediğinden nitelikli ve verimli kamu hizmeti üretilmesi güçleşir.

Kapalı sistemin önemli sakıncalarından birisi de, ekonomik ve sosyal haklar görev için değil, rütbe ya da kariyer için belirlendiğinden belirli rütbeye gelmiş ya da kariyere gelmiş kişilere ne görev yaptırırsanız yaptırın kendi görevlerine yakın ücretleri ödemek durumunda olunmasıdır. Bu sakıncaya ilişkin ülkemizden örnek vermek gerekirse, her hangi bir ilin valisi ile merkez valisi arasında lojman ve makam arabası dışında pek fazla ücret farkı yoktur. Ya da büroda şube müdürlüğü yapan bir albay ile kıtada görev yapan albay arasında çok fazla ücret farkı yoktur (Öztekin, 2008, 24).

Kariyer sistemi, işe ya da örgütün yapısına göre örgütlenmek değil personele ya da hizmette süreklilik esasına göre örgütlenmek demektir. Bu özelliği nedeniyle kariyer sistemine, kamu yönetiminin toplumdaki koparak içe kapanmasına, ayrı bir güç odağı oluşturarak “bürokratik-idari devlet yapısı” oluşumuna zemin oluşturmasına yol açtığı eleştirileri yöneltilmektedir. Bir başka eleştiri, yaşam boyu bir mesleğe bağlanmanın değişen iş teknolojilerine uyumu zorlaştırdığı, böylece bürokrasinin toplumsal değişmeye ayak uydurmasını engellediği biçimindedir. Benzer olarak, sistemin kідeme dayanması nedeniyle

yetenekli genç personelin yöneticilik işlevlerini yüklenmesini geciktirdiği ya da önlediği ileri sürülmektedir (Güler, 2005, 198).

“Personel sınıflandırmasının en önemli yönlerinden biri, **sınıfların** kendi içlerinde bir takım yetki ve sorumluluk derecelerine ayrılmasıdır. Başka bir deyişle her sınıfta bir rütbe düzeninin saptanmasıdır. Rütbe sisteminde her derece, belli bir yetki ve sorumluluk düzeyini belirtir. Derecelerde yükselme meydana geldikçe yetki ve sorumluluklarda artar. Öte yandan, belli bir dereceye gelmiş kişiye, kural olarak aynı derecede olmak koşuluyla, çok değişik görevler gördürülebilir. Bu, rütbe sisteminin en önemli özelliklerinde biridir.” (Eryılmaz, 1999, 251).

2.2.3. Karma Personel Sistemi

Günümüzde hiçbir devlette, hiçbir kamu kuruluşunda tam anlamıyla kapalı ya da açık bir personel sistemi uygulanmaz. Her devletin kamu yönetiminde, ülkede geçerli olan siyasi rejime ve devletin üniter ya da federal yapılı oluşuna göre kapalı ya da açık sistem ağırlıklı karma personel sistemleri uygulanmaktadır. Bu anlamda belki şu söylenebilir; devletin siyasal rejimine (kapitalist, sosyalist ya da karma) ve yapısına bakılmaksızın (üniter ya da birleşik yapılı) silahlı kuvvetler ve emniyet örgütlerinde, sivil personel hariç kapalı sistemler uygulanmaktadır. Bu iki kamu örgütü dışında belki birde Adalet Bakanlığı'nda yargıç sınıfı için bu söylenebilir. Bunların dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında, kuruluşun özelliklerine ve çalışan personelin mesleklerine göre bazılarında açık sistem ağırlıklı, bazılarında kapalı sistem ağırlıklı karma personel sistemleri uygulanmaktadır (Öztekin, 2008, 24). Karma personel sisteminin uygulanmasının amacı, her iki sistemin sakıncalarından kurtulup, yararlı yönlerinden faydalanmaktır.

2.3. Türk Kamu Personel Yönetimi ve Özellikleri

2.3.1. Türk Kamu Personel Yönetiminin Tarihçesi

“Cumhuriyetin ilanı ile birlikte, Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devletinin kamu personelini olduğu gibi devralmıştı. Cumhuriyetin getirdiği yeni yapılanmayı gerçekleştirmek zorunda olan Cumhuriyet yönetiminin, Osmanlı İmparatorluğundan devraldığı yetersiz ve düzensiz bir kamu personeli ve yönetimi yapısı karşısında ne kadar zorluklar çektiği hemen gözlemlenebilir. 1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğundan, bilgisiz, Cumhuriyetin erdemlerine inanmış bir biçimde yetişmemiş ve enerjik olmayan bir kamu personeli devralmıştı.” (Akgüner, 2001, 3, 11).

“Osmanlı’dan devralınan ve Cumhuriyet tarihi boyunca varlığını koruyan genel özellikler şöyle belirtilebilir.

- Askeri, adli, akademik, sivil kamu personeli biçiminde dörtlü sistem.
- Sivil personel sisteminde merkezden yönetim, yerel yönetim, kamu iktisadi teşebbüsleri personel sistem ayrılığı.
- Bir genel hükümler yasası olmakla birlikte, başlıca meslek gruplarının kendi yasalarıyla düzenlenmesi.” (Güler, 2005, 213).

Ülkemizde personel işleri, Cumhuriyet ile birlikte 1960 yılına kadar Maliye Bakanlığı’na yürütülmüştür. Personel işleriyle ilgili özel amaçlı merkezi örgüt, 1960 yılında Devlet Personel Dairesi adıyla kurulmuştur (Güler, 2001, 9). 27 Mayıs askeri ihtilalinden sonra kurulan Milli Birlik Komitesi Hükümeti, 160 sayılı kanunla, Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi oluşturarak, uzun zamandır gerçekleştirilmesi beklenen bir merkezi personel dairesini kurmuştur (Akgüner, 2001, 15). Aralık 1960 ’ ta Devlet Personel Dairesi’nin kurulması, kamu personel sistemi yönetiminde önemli bir değişikliğe gidilmesi anlamı taşımaktadır. Sistem, frankofon Maliye Bakanlığı odaklı yönetimden Anglosakson merkezi personel örgütü odaklı modele doğru değişmiştir (Güler, 2005, 219).

Kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişme, 14.07.1965 tarihinde kabul edilen ve bugün de halen yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmuştur. Devlet Memurları Kanunu, yapılan diğer kanunların çağdaş ilkeler ve değişen koşullara uyum sağlayabilecek düzenlemeler olmaması nedeniyle, kamu personel düzeninde başlatılan reform çalışmaları sonucunda 1962 yılında hazırlanan ve kısa adı Mehtap Raporu (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan raporda belirtilen ilkeler doğrultusunda hazırlanmıştır (Akgüner, 2001, 16).

2.3.2. Türk Kamu Personel Yönetiminde İstihdam Türleri

1982 Anayasasının 128. maddesinde, kamu hizmetlerinden sorumlu olan ve Devlet, KİT’ler ve diğer kamu tüzel kişilerinde çalışan tüm görevliler kamu hizmeti görevlisi sayılarak geniş bir tanıma yer verilmiştir. 1961 Anayasasının 117. maddesinde sadece memurlardan söz edilirken, 1982 Anayasasının 128. maddesinde, memurlar yanında diğer kamu görevlilerine de yer vermiştir (Akgüner, 2001, 38).

Anayasamızın 128. maddesi gereğince; Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin

gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Diğer kamu görevlileri, 1961 Anayasasında yer almayan ve kamu personel yönetimine 1982 Anayasası ile giren bir ifadedir. Anayasanın ilgili maddesinde (128. md.) diğer kamu görevlilerinin tanımı yapılmamıştır ancak genel idare esasları kapsamında görevlerini yürütmeleri temel alınmıştır. Bu durumda Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli, Hâkim ve Savcılar ve niversite Personeli diğer kamu görevlileri kapsamına girmektedir. Bunların atanmaları, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri de memurlar gibi kanunlarla düzenlenir. Türk Silahlı Kuvvetleri, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa, Hâkim ve Savcılar, 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Personel Kanununa, Akademik Personel, 2914 sayılı niversite Personel Kanununa tabidirler.

Kamu personelinin tanımlandığı temel metin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur. Kanun, adı gereği “memur” statüsünü dzenliyormuş gibi görülmesine rağmen, memurları açarak kamu personel sisteminin genel çerçevesini belirleyen bir metindir. Buna göre kamu kesiminde dört tür istihdam vardır ve bunlardan başka türde istihdam yasaklanmıştır. Bunlar: Memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir (Güler, 2005, 86).

2.3.2.1. Memur

Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, devlet memurları kanununa göre memur sayılır. Ayrıca kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.,

Memur olan kişi kamu görevine bir kadro ile yaşam boyu bağlanmıştır, hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahiptir, devlet bütçesinden düzenli gelir elde eder, kendisine görevi temelinde kamu yetkisini kullanma hakkı verilmiştir (Güler, 2005, 87).

657 sayılı DMK’da ‘istisnai memurluk’ kavramı getirilmiştir. On sınıfın dışında görev alan memurlardan oluşur. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurları, Başbakan Başmşaviri, Bakanlıklara bağlı msteşarlıklar, genel müdürlüklere bağlı hukuk müşavirliği, halkla ilişkiler uzmanı, Valiler, Büyükelçiler istisnai memurdurlar. İstisnai Devlet memurluklarına 48 inci maddede yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanmalar yapılabilir. İstisnai memurluklara atananlar hakkında DMK’ nın atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır.

2.3.2.2. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli Personel; kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması ve gerçekleştirilmesi sırasında özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç duyulan, geçici işlerde çalışan kamu hizmeti görevlileridir.

Sözleşmeli Personelin çalıştırılmasına, ilgili kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca karar verilir. Teknik Hizmetler Sınıfında çalıştırılanlar için, işin geçici olması şartı aranmaz (Eryılmaz, 1999, 261). Kısaca sözleşmeli personel, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına gereksinim duyulan, zorunlu işler için geçici olarak ve sözleşmelerinde belirtilen ücretle çalıştırılan görevlilerden oluşur (Akgüner, 2001, 41).

Yabancı uyrukluların tarihi belge ve arşiv kayıtlarını değerlendiren mütercimlerin, kadrolu avukat istihdam edecek kadar iş bulanmayan hallerde avukatların, kadrolu istihdamının mümkün olmadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin, Adli Tıp Kurumu Uzmanlarının, Devlet Konservatuvarı sanatçı öğretim üyelerinin, İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların, Milli Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamı mümkündür (Babacan, 2004, 9).

Sözleşmeli personel, kamu hizmetinin insan unsurunun atamayla göreve gelen memurlardan oluşturulması ilkesine getirilmiş bir istisnadır. İçeriği taraflarca belirlenemeyen ve idarenin tek taraflı iradesi ile oluşturulmuş bir statüye atanan memurların aksine, sözleşmeli personel kamu hizmetine, sözleşme ilişkisiyle bağlanmaktadır. Ancak, sözleşme ilişkisini belirleyen temel ilke olan irade serbestisi, sözleşmeli personel uygulamaları için geçerli değildir. İdarenin yasallığı kuralı gereği, yapılacak sözleşmelerin içeriği ve sözleşme yapılıma yöntemi önceden kanunlarla belirlenmekte tarafların iradesi belirleyici olmamaktadır. Kısacası, yapılan sözleşmeler iş hukukundaki akitlerinden farklı olarak idari hizmet sözleşmeleridir (Karahanlıoğlu, 1998, 298). Sözleşmeli personel, sendika, grev, toplu sözleşme gibi haklara sahip olmadığı gibi, memurluk statüsünün getirdiği güvencelere de sahip değildir.

Kamu hizmetinde sözleşmeli personel istihdamı, özel meslek bilgisi ve uzmanlığa gerek duyulması ve gereksinimin memur tipi istihdam ile karşılanamaması gibi oldukça katı koşullara bağlanmıştır. Bu yapı, KİT'lerde memur kategorisini ortadan kaldırmak ve

istihdamı sözleşmeli personel ve işçi kategorileriyle sınırlandırmak amaçlı 308 sayılı KHK'nin çıkarılması ile birlikte değişmiştir(www.yerelnet.org.tr/personel/1sozlesmeli_statu). Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 1989 yılında 308 sayılı KHK'ya ilişkin iptal kararı ile KİT personel rejimi yeni bir düzenlemeye konu olmuş ve 1990 yılında 399 sayılı KHK çıkarılmıştır. 1991 yılında 399 sayılı KHK'nin kimi maddeleri de Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş ancak KHK'nin ana ilkeleri korunmuş ve bu metin günümüze değin KİT personel rejiminin düzenlemesi olmuştur (Aslan, 2005, 378).

Devletin, hem KİT'lerde çalışan memur statüsündeki kamu görevlilerini özendirici ücretlerle sözleşmeli personel statüsüne almak hem de yeni alınan personeli sözleşmeli yapmak istemesindeki geleceğe yönelik olası temel amacı, bu kuruluşları özelleştirmek için, özel teşebbüse çekici hale getirip, bu kuruluşlara sahip olacak ulusal ya da uluslararası kuruluşlara karşı güvencesiz, örgütsüz, sendikasız çalışanlar kitlesi teslim etmek idi (Öztekin, 1990, 19).

1980 sonrasında özellikle KİT'lerde yaygınlaştırılan sözleşmeli personel uygulaması bir dönem yüksek ücretlerle teşvik edilip benimsenmişse de Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın kararlarıyla sözleşmelilik ilişkisi, kamu hizmetinin gerekleri doğrultusunda statü ilişkisine dönmüş ve tercih edilme nedenleri de ortadan kalkmıştır. Sözleşmeli personelin süreli olma özelliği sözleşmenin yenilenecek olarak uzatılması ile süreklilik kazanarak memura benzemiştir. Memurların Emekli Sandığı'na, sözleşmelilerin de Sosyal Sigortalar Kurumu'na bağlı olması esaslı, yapılan düzenlemelerle sözleşmelileri de istekleri halinde Emekli Sandığı ile ilişkilendirme olanağı tanınarak önemini yitirmiştir. Sözleşmeli personele ilişkin düzenlemeler (Bakanlar Kurulu Kararları, yönetmelikler, tip sözleşmeler) ve bunlarda hüküm bulunmayan hallerde Devlet Memurları Kanunu'nun uygulanacağını öngörülmesi, sözleşmeli personele de kuralsal (statüter) bir konum kazandırmıştır” (Karahanlıoğlu, 1998, 302).

2.3.2.3. Geçici Personel

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir. Geçici personel kavramı DMK'nın ilk biçiminde yer almamış ve 1974 yılında çıkarılan kanun hükmünde kararname ile Türk Hukuk Düzenine girmiştir.

2.3.2.4. İşçiler

DMK’da belirtilen, üç tür istihdam şeklinin dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. İşçiler hakkında DMK hükümleri uygulanmaz, bunlar iş hukuku hükümlerine tabidirler. Devlet Su İşleri, Karayolları gibi kuruluşlarda çok sayıda işçi çalıştırılmaktadır.

Tablo 2.1. Türkiye’deki Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması

İstihdam Türü	Bağlı Olduğu Kanun
Memurlar (On Hizmet Sınıfı) -Genel İdare Hizmetleri Sınıfı -Teknik Hizmetler Sınıfı -Sağlık Hizmetleri Sınıfı -Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı -Avukatlık Hizmetleri Sınıfı -Din Hizmetleri Sınıfı -Emniyet Hizmetleri Sınıfı -Yardımcı Hizmetler Sınıfı - Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı -Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
Diğer Kamu Görevlileri - Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli - Hakim ve Savcılar Personeli - Üniversite Akademik Personeli	926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu 2914 sayılı Üniversite Personeli Kanunu
Sözleşmeli Personel	Sözleşmeli Personel Kararnamesi
Geçici Personel	Devlet Memurları Kanununda Belirtilen Hükümler
İşçiler	İş Kanunu

2.3.3. Türkiye’de Uygulanan Personel Sistemi

Türkiye’nin personel yönetimi, kariyer sistemi esasını benimsemiştir. Ancak, 1950’li yıllardan başlamak üzere hazırlanan çeşitli raporlar ve kanun taslaklarında, iş sınıflaması sistemine geçilmesi için oldukça ısrarlı öneriler geliştirildiği görülür. Yasama düzeyinde ilk kapsamlı adım 1956 yılında atılmış, 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı kanunun önce hazırlanması, sonra da yürürlüğe girmesiyle görece amacına ulaşmış, ancak 1974 yılında yapılan yasal değişikliklerle büyük ölçüde geri çekilmiştir. Bununla birlikte atılan adımlar bütünüyle sonuçsuz kalmamış, kimi kavram ve ilkelerinin yasal hüküm haline getirilmesiyle, geçerli olan kariyer sisteminin bütünlüğünü kayda değer boyutlarda sarsmıştır. Esası değiştirme ve tüm yapıyı iş sınıflamasına göre kurma politikası, 1990’lı yıllarda ‘norm kadro’ uygulamasıyla yeniden canlanmış ve yeni kanun taslaklarında yeniden gündeme gelmiştir.

Bununla birlikte çeşitli kalkınma planı ve yıllık programlarda yer almayı sürdüren norm kadro hedefi, 2000 yılında bir başbakanlık kararnamesiyle yeniden uygulama alanına girmiştir tüm kamu kurum ve kuruluşlarına örgüt analizlerini yapmak ve kadro standartlaştırma çalışmalarını belirli süreler içinde tamamlamak görevi verilmiştir (Güler, 2005, 191).

Kariyer sınıflandırması, sivil hizmetleri, askeri hizmetleri, adli hizmetleri ve akademik hizmetleri yerine getiren memurlar ve diğer kamu görevlileri için söz konusudur. Sözleşmeli personel ve işçiler bu sistemin dışındadır.

Türkiye’de memurluk kapalı sistem üzerinde yükselir. Bu durum 657 sayılı kanunda açıkça ifade edilmiştir. Kanuna göre personel rejimini üç ilke üzerine düzenlemiştir. Bunlar, sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleridir. Sınıflandırma ilkesi; memurların görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre ayrıma tabi tutulmalarını öngörmüştür. Kariyer ilkesi; devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlamayı amaç edinmiştir. Liyakat ilkesi de; devlet, kamu hizmetlerini yerine getirirken, göreve alacağı kişilerin memurluk mesleğine girmelerini, sınıflar içinde ilerlemelerini ve yükselmelerini ya da görevlerinin sona erdirilmesini liyakat düzenine dayandırmayı ve bu düzeni eşit imkânlar uygulayarak memurlarının güvenliğine sahip kılmayı amaç edinmiştir.

Kariyer sistemi dört unsur üzerinde yapılanmıştır. Bunlar hizmet sınıfları, derece, kademe, kadro kurumlarıdır. 657 sayılı kanuna göre memurluk, **on hizmet sınıfına** ayrılmıştır. Bunlar; Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, Teknik Hizmetler Sınıfı, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı, Avukatlık Hizmetleri Sınıfı, Din Hizmetleri Sınıfı, Emniyet Hizmetleri Sınıfı, Yardımcı Hizmetler Sınıfı, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı, Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfıdır. **Derece**, memurluk sisteminde görevin önemi ve sorumluluğunda artışı içeren yükselme adımıdır. Bir üst dereceye yükselbilmek için, üst derecede boş bir kadro bulunacak, olumlu sicile sahip olacak ve bulunduğu derecede en az üç yıl çalışmış olacak. **Kademe**, memurluk sisteminde ilerleme göstergesidir. Kademe, her derecenin içinde bir yıllık hizmet süresi anlamına gelir. Devlet memurunun kademede ilerlemesi için, bulunduğu kademede en az bir yıl çalışmış olacak, o yıl içinde olumlu sicil alacak ve bulunduğu derecede ilerleyebilecek bir kademe bulunacak. **Kadro**, kamu hizmetlerinin kurulması ve işlenmesi için personel kadrolarının varlığına ihtiyaç vardır. Personelin sistem içindeki görev yeri, tüm hak ve yetkileri belirlenmiş olur. Kadro, kurumlar tarafından çalıştırılacak personel niteliği ile personel niceliğini belirler. Her kadro personelin

hizmet sınıfını, derecesini, kademesini ve o kadroda çalıştırılacak personel sayısını içeren hukuksal bir araçtır. Bu araç, personelin hizmete alınmasından yükselmesine, mali ve sosyal haklarından ödev ve yükümlülüklerine kadar her türlü personel işleminin temelini oluşturur.

Kısaca ülkemizde genel olarak ne tüm özellikleriyle kariyer sistemi ne de tüm özellikleriyle kadro sistemi uygulanmaktadır. Kamu kuruluşlarının büyük çoğunluğu kariyer-rütbe sınıflandırma sistemi temelinde karma sistemi uygularken, özel kuruluşların büyük çoğunluğu da kadro- pozisyon sınıflandırma sistemine yakın bir sistem uygulamaktadırlar.

2.4. Türkiye'nin Yönetim Yapısı

2.4.1. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri

Türk kamu yönetimi, mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan çeşitli özelliklere sahiptir. Bunlar; örgüt, sistem, işleyiş, kamu görevlileri ve yönetime katılma yönünden değerlendirilebilir.

Örgüt Açısından: Ülkemizde kamu yönetimi, kuruluş ve görevleriyle ayrılmaz bir bütündür. Kamu yönetiminin bu bütünlüğü, üniter devlet sisteminin bir gereğidir (Eryılmaz, 1999, 80). Devletin yürütme gücü olarak nitelendirilen kamu yönetimi, 'merkezden yönetim' ve 'yerinden yönetim' olarak ikiye ayrılır. Bu örgütlenme modelinin kalın çizgileriyle, küçük değişikliklerle imparatorluk dönemindeki yapıyı olduğu gibi koruduğu gözlenmektedir. Merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında belirli bir bütünlük, uyum ve düzen bulunmaktadır. Anayasanın 123. maddesi "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" ifadesine yer vererek "idarenin bütünlüğü ilkesini" açıkça kabul etmiştir. Dolayısıyla, idarenin bütünlüğü ilkesi anayasal bir yetkidir.

Sistem Açısından: Türk kamu yönetim sistemi, yargı denetimi bakımından 'idari yargı' düzenine tabidir. İdari yargı düzeninde, idarenin faaliyetlerinden zarar gören şahıslar, bu amaçla oluşturulmuş idari yargı organlarına başvururlar. Yönetimle ilgili davalar, adli mahkemeler yerine, doğrudan doğruya idari mahkemelerde görülür (Eryılmaz, 1999, 81). Kamu yönetimi sisteminin parçalarını oluşturan, merkezden ve yerinden yönetim arasındaki ilişkiyi gerçekleştirmenin iki aracı söz konusudur. Bunlar hiyerarşik denetim ve idari vesayettir. Hiyerarşik denetim; devlet tüzel kişiliği altında örgütlenmiş merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının kendi içlerinde, aynı tüzel kişilik içinde geleneksel emir

komuta zinciri içinde (ast-üst) gerçekleşen temel yönetsel denetim türüdür. İdari vesayette; Merkezi yönetim ve yerinden yönetim arasındaki uyum ve bütünlüğü sağlayan araçtır.

İşleyiş Açısından: “Türkiye’nin Tanzimat’tan bu yana en önemli özelliği yönetimde merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçilik, kamusal yetkilerin ve kaynakların başkent örgütlerinin elinde toplanması ve onlar tarafından kullanılmasıdır. Merkeziyetçilik, iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Birincisi ‘coğrafi merkeziyetçilik’ diğeri ise , ‘örgütsel merkeziyetçiliktir’. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar alma ve bunları uygulama konularında çok az yetki verilmesidir. Örgütsel merkeziyetçilik ise, bir kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanmasıdır. Merkeziyetçilik, hem idari hem de mali alanda kendini göstermektedir.” (Eryılmaz, 1999, 81). Türkiye’de, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan, çoğulcu demokrasiyle yönetilen parlamenter rejim uygulanmaktadır. Devletin yürütme erkini oluşturan hükümet, parlamentonun içinden çıkmaktadır. Seçime dayalı temsil niteliği olan parlamentoya karşı sorumlu bir hükümetin varlığı söz konusudur. Kamu yönetiminin sorumluluğu ise, hükümete karşıdır.

İşleyiş bakımından bir diğeri özellik ise, kamu yönetiminde genel kural olarak kabul edilen gizliliktir. Kamu yönetiminin, halka bilgi vermesi bir yükümlülük olarak düzenlenmemiş, yöneticilerin inisiyatiflerine (önceliklerine) bırakılmıştır. Bu da, kamu yönetiminin dışa kapalı, kendi içinde gelişme gösteren olarak algılanmasına sebep olmuştur.

Kamu Görevlileri Açısından: Kamu yönetiminin beşeri yönüyle ilgili olan kamu personel rejimi, yasal olarak, kariyer, liyakat ve siyasi tarafsızlık ilkelerine dayanmaktadır. Kariyer, memurluğun meslekleşmesi olgusudur. Liyakat ise, memurluğa girişte ve memuriyetteki yükselmelerde bilgi, ehliyet ve diplomayı esas alan bir ilkedir. Memurluk, hükümete değil devlete bağlı bir görevdir. Siyasi iktidarın değişmesiyle memurların da değişmesi gerekmez. Ancak uygulamada, liyakat sistemi görüntüsü altında, kayırma sistemini andıran bir politika izlenmektedir. Siyasi iktidarlar değiştiğinde, müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanlar, valiler, emniyet müdürleri, elçiler ve il şube müdürleri değişmekte; bu değişiklikler yönetimin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır.

Kamu yönetiminin çeşitli birimlerinde çalışan görevliler, sosyal köken itibarıyla orta tabakaya dayanmaktadır. Memurluk, çoğu ülkelerde bir orta tabaka mesleğidir. Türkiye’de memurluk, diğeri görevliler arasında niteliklerinin yüksekliğiyle göze çarpan bir özellik göstermez (Eryılmaz, 1999, 82).

Yönetime Katılım Açısından: Türk kamu yönetiminde yöneten ve yönetilenler arasındaki kopukluk yoğun bir şekilde kendini hissettirmektedir. Vatandaşlar, yönetilecek bir kitle ve

kamu hizmetinden yararlananlar olarak algılanmaktadır. Yönetime katılım, sadece seçimlere katılma ve oy verme olgusu olarak algılanmamalıdır. Önemli olan yönetilenlerin de karar alma mekanizmalarına etkin bir biçimde katılmalarıdır. Ancak merkezi yönetim anlayışının egemen olduğu ülkelerde yönetime katılım sadece seçimlere katılmadan ileriye gidememektedir. Halkın karar alma sürecine katılması ancak belli düzeye ulaşmış demokratik toplumlarda gerçekleşebilmektedir. Ülkemizde halkın yönetime katılımı ancak genel ve yerel düzeydeki seçimlerle olabilmektedir. Bunların dışında, halkın yönetime katılım yolları, biçimsel de olsa geliştirilmemiştir (Parlak vd., 2005, 37).

2.4.2. Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Her ülkenin kamu yönetimi sistemi, başta anayasa ve yasalar olmak üzere, kültürel, sosyal, siyasal, ekonomik ve tarihi faktörlerin etkisi altında şekillenir. Söz konusu faktör, daha çok bir ülkenin iç şartlarıyla ilgilidir. Bu iç şartlar nedeniyle kamu yönetiminin yapısı ve işleyişinin, ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermesi doğaldır (Eryılmaz, 1999, 83).

Türkiye'nin yönetim yapısı içinde, kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevini, Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim olmak üzere başlıca iki ilke ve bu ilkeye uygun örgütlenmeler üstlenir.

2.4.2.1. Merkezden Yönetim İlkesi

Merkezden yönetim ilkesi anayasal ilkedir. Anayasa'nın 123. maddesi, "idarenin kuruluş ve esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." ifadesine yer vererek merkezden yönetim ilkesini kabul etmektedir. Merkezden yönetim, kamusal hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesini ifade etmektedir (Parlak vd., 2005, 14). Her devlette var olması doğal olan yasama, yürütme ve yargı erklerine ilişkin tüm yetkiler, kısacası kamu gücünün tamamı, merkezi bir otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse merkeziyetçi bir sistemin var olduğu anlaşılır. Bu durumda, ister yerel düzeyde, ister tüm ülke düzeyinde olsun kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dâhil örgütlerce gerçekleştirilir (Nadaroğlu, 2001, 20).

Merkezden yönetimin özellikleri; Merkezden yönetimde devlet tüzel kişiliği vardır. Karar ve yürütme organları tektir ve başkent örgütünde toplanmıştır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezi bütçede toplanır. Merkezi idare, başkent ve taşra örgütlenmesi olmak üzere değişik birimlere ayrılmış olsa da, devlet bir

bütündür. Bu bütünlük katı bir hiyerarşik yapılanma ile sağlanmaktadır. Tüm bu özelliklerin yanında, yararları ve sakıncalarından da söz etmek mümkündür.

Merkezden yönetim; güçlü bir devlet yönetimi sağlar, merkezi yönetimde hizmetler daha az harcama ile rasyonel bir biçimde yürütülür, merkezi yönetim bölgeler arasında eşitliği sağlayıcı bir etkide bulunarak, hizmetlerin bir düzeyde ülkeye yayılmasını sağlar, merkezden yönetimde kamu görevlileri yerelden gelebilecek her türlü etkiden kurtulur (Parlak vd., 2005, 15).

Kamu hizmetlerinin merkezden yönetilmesi; hizmetlerin merkezde birikmesine, bunun da gecikmelere ve verimsizliklere yol açması, merkezden yönetimin, yerel ihtiyaçların önceliklerini tam ve doğru olarak tespit edememesi, merkezde alınan kararların uygulamaya konulmasında bürokratik engellerle karşılaşılması ve bunun da koordinasyonu zorlaştırması, merkezden yönetimde, bölge ve il kuruluşlarının merkeze danışarak ve merkezle yazışarak işleri yürütmeye çalışmaları sonucu gecikmelerin meydana gelmesi, merkezden yönetimde, yetkiler merkezde toplandığından merkezi idare rutin ve çok sayıda işle uğraşmakta, bunun sonucunda da merkezi idarenin ülke düzeyinde büyük projeler ve kararlar üretememesi, merkezden yönetimde halkın katılımının az olması ve halkın her şeyi merkezden yani devletten beklemesi merkezden yönetim sisteminin olumsuzluklarını oluşturur.

Ayrıca merkezden yönetim ilkesiyle yakından ilintili bir ilke daha söz konusudur bu da; merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimi olan ve Anayasal bir ilke olarak kabul edilen Yetki Genişliği İlkesidir. Anayasanın 126. maddesinde “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” ifadesi yer almaktadır. Merkezi yönetimin sakıncalarını gidermek için geliştirilen ilke, yönetim olarak yalnızca il idaresine tanınmıştır.

Yetki Genişliği, merkeze ait olan karar alma ve uygulama yetkisinin, merkez adına, (merkez tarafından atanan görevliler tarafından) kullanılması; diğer bir deyişle, yetkinin merkezden yetkiyi kullanacak yer ve görevliye kadar genişlemesini ifade etmektedir. Bu anlamda kullanılan yetki, merkez adına kullanılan genişletilmiş yetkidir. Buna göre genişletilmiş yetkiyi Türk idari sisteminde sadece valiler kullanabilirler. Valinin yetki genişliği ile ilgilendirilebilecek en önemli yetkisi, ilde genel emirler çıkarabilmesidir (Derdiman, 2003, 91).

Yetki genişletme yolları, yetki devri ve imza yetkisi vermedir. Yetki devrinde, kanunlar, hangi konularda hangi yetkilerin hangi makamlara devredilebileceğini öngörmekte ve idari bir işlemle yetki devredilebilmektedir. Yetki devri ile karar alma yetkisi, sorumluluk ve yetki

devredilene geçmektedir. İmza yetkisinde ise, sorumluluk ve karar alma yetkisi yetkiyi veren kişide kalmaktadır. İmza yetkisi verebilmek için açık bir yasal yetkiye gerek bulunmamaktadır (Gözübüyük, 2000, 40).

2.4.2.2. Yerinden Yönetim İlkesi

Yerinden yönetim ilkesi, merkezden yönetimin tersine halka sunulacak bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim örgütüne ve hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Anayasa'nın 123. maddesinde, “idarenin kuruluş ve esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” ifadesine yer verilere, yerinden yönetim ilkesini açıkça kabul etmiştir. Bu nedenle, söz konusu ilke anayasal ilkedir (Parlak vd., 2005, 16).

Yerinden yönetimin özellikleri; yerinden yönetim kuruluşları, devlet tüzel kişiliğinden ayrı, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır. Her bir birimin kendilerine özgü karar ve yürütme organları vardır ve merkezden bağımsız kararlar alıp, uygulayabilirler. Yerinden yönetimlerin özerklikleri ile paralel olarak kendilerine özgü gelir ve giderleri vardır. Yerinden yönetime göre oluşturulan birimler arasında gevşek bir yapılanma vardır. Tüm bu özelliklerinin yanında, yerinden yönetim ilkesinin yararlarından ve sakıncalarından da söz etmek mümkündür.

Yerinden Yönetim; ortak gereksinimleri karşılaması ve yerel idare organlarının seçiminde halk katılımını sağlaması nedeniyle demokratik esaslara daha uygun düşer. Bürokratik zorluklar ve kırtasiyeciliği azaltarak, kararların daha çabuk alınmasını ve uygulanmasını sağlar. Yerel hizmetlerin, gereksinmelere uygun yürütülmesine katkı sağlar.

Yerinden Yönetim İlkesinin uygulanmasıyla karşılaşılacak olumsuzluklar; bölgeler arasında eşitsizlikler artabilir, yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilir, yerinden yönetim kuruluşları yeterli mali ve teknik imkânlarla sahip değillerse, hizmetin yürütülmesinde aksaklık doğabilir, yerinden yönetim kuruluşlarının mali denetimlerinde güçlükler yaşanabilir (Parlak vd., 2005, 17).

2.4.2.2.1. Yerinden Yönetimin Çeşitleri

Merkezden Yönetim sisteminin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve yerinden yönetim sisteminin üstünlüklerinden yararlanmak amacı ile devlet örgütlenmesi içinde yerinden yönetim örgütleri oluşturulmuştur (Öztekin, 2005, 320).

Yerinden yönetim kendi içinde üçe ayrılır.

1. Siyasal Yerinden Yönetim
2. İdari Yerinden Yönetim(Mahalli İdareler)
3. Hizmet Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetim bizim gibi üniter (tekçi) yapıli devletlerde bulunmaz. Federal yapıli devletlere özgü olan siyasal yerinde yönetimlerin tipik özelliği, federal yapıyı oluşturan üye devletlerin kendi anayasaları, kanun yapıcı organları, yürütme organları ve ayrı yargı sistemlerinin bulunmasıdır.

Yerel yönetimler, bir ülkedeki yönetim sisteminin önemli ve vazgeçilmez bir parçasını oluşturmaktadır. Mahalli İdarelerin önemi, demokrasinin kurumsallaşmasına yaptığı katkıdan, yönetsel katılımın imkân ve biçimini genişletmesinden ve kamusal hizmetleri daha etkin ve verimli bir şekilde sunabilme imkânı tanınmasından kaynaklanmaktadır (Parlak vd., 2005, 82).

Özellikleri:

- Kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- Kuruluş, görev ve yetkileri kanun ile belirlenir.
- Karar organları seçimle işbaşına gelir.
- Yerel yönetim seçimleri 1982 Anayasası'na göre beş yılda bir yapılır.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olur.
- Yerel yönetimler merkezi yönetimin idari vesayet denetimine tabidir.

Türkiye'de İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy olmak üzere üç tür yerel yönetim biriminden söz edilebilir. Bunların yanı sıra mahalle yönetimleri ile yerel yönetim birlikleri de gösterdikleri özellikler itibariyle ayrı yerel yönetim birimi olarak kabul edilebilir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ise teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir takım hizmetlerin devlet ve yerel yönetim tüzel kişiliğinin dışında örgütlenmesi ama yine tüzel kişilikle donatılması sonucu ortaya çıkmış kuruluşlardır (Parlak vd., 2005, 169). Özellikleri:

- Kamu tüzel kişilikleri vardır.
- Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak yönetsel işlemle kurulurlar.
- Merkezi yönetimin hiyerarşik denetimine değil, merkezin vesayet denetimine tabidirler.
- Özerktirler, kendi karar organlarıncı yönetilirler.

- Kendilerine ait bütçeleri vardır.
- Birer uzmanlık kuruluşudurlar ve hizmet konuları belirli işlevlerle sınırlıdır (Nohutçu, 2006, 140).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına kamu kurumları da denilmektedir. Bu durum bizlere kamu kurumları kavramı ile kamu idareleri kavramı arasındaki farkı ortaya çıkarmaktadır. Kamu idarelerinde, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde belli bir yerde yaşayan insanların oluşturduğu topluluğa tüzel kişilik tanınırken, kamu kurumlarında belli bir amaca tahsis edilmiş malvarlığına tüzel kişilik tanınır.

İdari yerinden yönetimler (mahalli idareler, yerel yönetimler) ile hizmet yerinden yönetimler arasındaki farklar:

- İdari yerinden yönetimler sınırlı bir coğrafyada pek çok sayıda kamu hizmeti görürken, hizmet yerinden yönetimler tüm ülkede bir kamu hizmeti görür.
- İdari yerinden yönetimlerin karar organları çoğunluk sistemine göre yerel seçimle gelirirken, hizmet yerinden yönetim organları için böyle bir seçim yapılmaz.
- İdari yerinden yönetimler şahıs topluluğu statüsündeyken, hizmet yerinden yönetimler mal topluluğu statüsündedirler. (Üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları şahıs topluluğu niteliğindedir) (Nohutçu, 2006, 141).

Hizmet yerinden yönetimler kendi aralarında beş ana gruba ayrılır. Bunlar; Yönetmel (İdari) Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları, Ekonomik (İktisadi) Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları, Sosyal Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları, Bilimsel, Kültürel, Teknik Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları ve Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarıdır.

2.4.3. Türk Kamu Yönetiminin İşleyişi

2.4.3.1. Merkezden Yönetim

Merkezden Yönetim, başkent ve taşra örgütü olmak üzere ikiye ayrılır. Türkiye'nin **başkent örgütü** ya da merkezi yönetimin merkezdeki yapılanması, yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı, yürütmenin her yönden sorumlusu olan başbakan ve başbakanlık örgütü, bakanlar, bakanlıklar ve merkeze yardımcı kuruluşlardan(Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Danıştay, Sayıştay gibi) oluşur.

Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Türkiye'de Cumhurbaşkanı, 40 yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim görmüş TBMM üyeleri veya bu niteliklerde ve milletvekili seçilme

yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından 5 yıllık bir süre için halk tarafından seçilir. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer. Cumhurbaşkanlığı Örgütü, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu'ndan oluşur.

Başbakan, Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanır. Başbakan, Bakanlar kurulunun Başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Başbakana hiçbir bakan vekâlet edemez.

Hükümet ya da kabine olarak da adlandırılan Bakanlar Kurulu, Başbakanın başkanlığında tüm hizmet ve devlet bakanlarından oluşur. Bakanlar Kurulu, Başbakanın TBMM içinden veya dışından seçeceği kişilerin Cumhurbaşkanınca atanmasıyla kurulmuş olur ve göreve başlar.

Bakanlar, bakanlık örgütünün ve merkezi idarenin en üst hiyerarşik amiridir. Bakanlar hem hükümetin üyesi olarak siyasi, hem de bakanlık biriminin en yüksek yöneticisi olarak yönetsel makama sahiptir. Bakanlık, kamu hizmetinin konusuna göre uzmanlaştığı en yüksek örgüttür. Bakanlıklar kanunla kurulur. Halen on beş hizmet bakanlığı vardır.

Merkeze Yardımcı Kuruluşlara örnek olarak, Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Danıştay, Sayıştay, Yüksek Askeri Şura, Milli Eğitim Şurası, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu örnek verilebilir.

Milli Güvenlik Kurulunun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır. MGK; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genel Kurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşur.

Devlet Planlama Teşkilatının görevleri, ülkenin doğal, beşeri ve iktisadi kaynaklarını ve imkânlarını tespit ederek izlenecek iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedefleri tayin etmede hükümete yardımcı olmak, özel sektöre yardımcı olmak ve çeşitli bakanlıklara müşavirlik yapmaktır.

Danıştay, hem yönetsel yargı sisteminin en üst düzey yüksek mahkemesi, hem de merkezi yönetimin en yüksek danışma ve inceleme birimidir.

Danıştay'ın idari görevleri; Bakanlar Kurulu'nca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüş belirtir, tüzük tasarılarını inceler, Cumhurbaşkanı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüş bildirir.

Sayıştay, Anayasa'da bir yüksek mahkeme olarak sayılmamasına rağmen kararları kesindir ve kararları aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil hiçbir yargı yerine başvurulamaz. Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderlerinden sorumludur. Yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Yetki genişliğine dayanan ve merkezden yönetimin yumuşatılmış biçimi olan **taşra örgütünün** uzantıları ise; merkez adına merkezin kararlarını, merkezin gönderdiği kaynakları kullanarak, merkezin gönderdiği personeli çalıştırarak kamu hizmeti yaparlar. Anayasanın 126. Maddesi birden fazla ili içine alan merkezi idare örgütü kurulabileceğini öngörerek, il, ilçe, bucağın yanında bölge idarelerinin de kurulabileceğini ifade etmiştir. Bu doğrultuda, merkezi yönetimin taşra örgütünü dört başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar; İl Yönetimi, İlçe Yönetimi, Bucak Yönetimi, Bölge Yönetimidir.

İl Yönetimi; İllerin bugünkü örgütlenmesi ve yönetimi ile ilgili hükümler 1949 yılındaki 5442 Sayılı İl İdaresi kanunudur. İllerin kurulması, kaldırılması ve sınırlarının değiştirilmesi kanunla olur. Farklı bir tüzel kişiliği olmayan ve devlet tüzel kişiliği altında örgütlenen il genel yönetimi vali, il idare kurulu ve il müdürlüklerinden oluşur.

İl genel yönetiminin en üst hiyerarşik amiri ve taşra örgütünde yetki genişliğinin tek sahibi olan vali ilde devleti, hükümeti, bakanlıkları, bağlı ve ilgili kuruluşları temsil eder. Valiler İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanır. Valiye danışmanlık yapan, yardımcı olan İl İdare Kurulu, Vali ya da Vali Yardımcısı başkanlığında; Hukuk İşleri Müdürü, Defterdar, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Bayındır Müdürü, İl Tarım Müdürü, İl Veteriner Müdüründen oluşur.

Bakanlıkların, kamu hizmetini gerçekleştirebilmek için illerde uzantıları vardır. Bu birimlerin başında bulunan yöneticiye il müdürü denir. Vali, kararları kendisinin onayına tabi

olan il müdürlerine yetki ve imza devrinde bulunabilir. Halen on beş bakanlıktan beşinin 81 ilde il örgütlenmesi vardır. Bunlar;

- Maliye Bakanlığı – Defterdarlık
- Milli Eğitim Bakanlığı - İl Milli Eğitim Müdürlüğü
- Sağlık Bakanlığı – İl Sağlık Müdürlüğü
- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı – Tarım İl Müdürlüğü
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı - Bayındırlık İl Müdürlüğü

İçişleri Bakanlığının kendine özgü bir taşra örgütlenmesi vardır. İl Emniyet Müdürlükleri ve İl Jandarma Alay Komutanlıkları, bu bakanlığın il örgütlenmeleri olarak kabul edilir.

İlçe Yönetimi; İl yönetiminin alt kademesi olan ilçe yönetimi Anayasa’da düzenlenmemiştir. İlçenin kurulması, kaldırılması, sınırlarının değiştirilmesi kanunla gerçekleştirilir. Ancak ilçelerin komşu il ile olan sınırlarının düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı’nın hazırlayacağı ortak kararname ile olur.

Vali devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi iken, ilçe yönetiminin başı olan kaymakam, yalnızca hükümetin temsilcisidir. Kaymakamlar İçişleri Bakanlığı’nın önerisi Başbakan ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile ortak kararname ile atanır.

Kaymakam vali gibi yetki genişliğine sahip değildir ve genel emirler çıkartamaz, zabıta alanında düzenleyici işlemler yapar. Vali gibi yabancı ülke konsoloslukları ve komşu devletlerin sınır makamları ile ilişki kurma yetkisi yoktur. Valilik istisnai memurluk iken kaymakamlık güvenceli meslek memurluğudur. Kaymakama yardımcı olmak üzere kaymakamın başkanlığında; Yazı İşleri Müdürü, Mal Müdürü, Hükümet Hekimi, Milli Eğitim Müdürü, Tarım ve Köy İşleri Müdüründen oluşur.

Tüm ilçelerde kaymakama karşı sorumlu olan beş bakanlığın ilçe müdürlükleri vardır. Bunlar;

- İçişleri Bakanlığı-İlçe Emniyet Müdürü/Amirliği, Sivil Savunma Müdürlüğü/Memurluğu, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü
- Maliye Bakanlığı-Mal Müdürü
- Milli Eğitim Bakanlığı-İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü
- Sağlık Bakanlığı-İlçe Sağlık Müdürlüğü
- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı-İlçe Tarım Müdürlüğü

Duruma göre diğer bakanlıkların ilçe örgütleri bulunabilmektedir.

Bucak Yönetimi; Merkezden yönetimin taşra uzantısının son halkasını bucak yönetimleri oluşturmaktadır. Bucak Yönetimi, ortak kararname ile kurulur. Fiilen işlevini ve etkinliğini giderek kaybetmektedir. Bucak Yönetimi; Bucak Müdürü, Bucak Meclisi ve Bucak Komisyonundan oluşur.

Bölge Yönetimi; Anayasa'nın 126. maddesinde de belirtildiği gibi bölgesel kuruluşların varlık nedeni, kamu hizmetlerinin sunulmasında verim ve uyumu sağlamaktır. Kısaca bölgesel kuruluşları birden fazla ilin dâhil olduğu bir alanda yürütülen kamu hizmetleri bakımından adeta koordinatörlük görevi ile donatılmış taşra örgütleri biçiminde algılayabiliriz.

Kuruluş kanunlarında bölge örgütü kurabilecekleri belirtilen bakanlık ve bağlı kuruluşlar, Bakanlar Kurulu Kararı ile bölge örgütü kurabilirler. Kamu hizmeti verdikleri alanda koordinasyonu (eşgüdümü) sağlayan bölge örgütlerinin yetki genişliği yoktur (Nohutçu, 2006, 119).

Bölge Müdürlükleri, Serbest Bölgeler ve Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (GAP) Türkiye'de mevcut yapı içerisindeki bölgesel kuruluşlar olarak belirtilebilir.

Günümüzde bakanlıklardan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Ulaştırma Bakanlığı'nın Bölge Müdürlükleri biçiminde bölgesel örgütlenmeleri vardır. Tüzel kişiliği olan bağlı kuruluşlardan Karayolları, Devlet Su İşleri ve Orman Genel Müdürlüklerinin de bölgesel örgütleri vardır (Nohutçu, 2006, 119).

2.4.3.2. Yerinden Yönetim

Devlet, bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili bir güce sahiptir. Ancak ülke ve vatandaş yararları açısından, bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine razı olmaktadır. Bazı hizmetler vardır ki, bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirir. Bu tür hizmetlere karşı da devletin ilgisiz kalması beklenemez. Bu devletin bu hizmetleri de bizzat kendisinin yönetmesi anlamına gelmez. Devlet kendi denetimi altında, bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu kuruluş otonom, özerk bir kuruluş olabilir. Ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir. Böylece yerinden yönetimde, merkezden yönetimde olduğu gibi, sadece yetki verilmekle kalınmıyor, aynı zamanda tüzel kişiliği olan ayrı bir örgüt kuruluyor. Bu doğrultuda yerinden

yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesi anlamı taşımaktadır.” (Tortop vd., 2006, 48).

Yerinden yönetim kuruluşları; ‘idari yerinden yönetim kuruluşları’ ve ‘hizmet yerinden yönetim kuruluşları’ olmak üzere ikiye ayrılır.

2.4.3.2.1. İdari Yerinden Yönetimler (Yerel Yönetimler-Mahalli İdareler)

Yerel yönetimler, belli erklere ulaşmak, belli gereksinmelere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Yanıt verdikleri gereksinmeler ve gelişmelerini sağlayan etmenler, siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelikler taşırlar (Keleş, 2006, 23).

Bugün yerel yönetimler, kendilerine ait tüzel kişiliği, mal varlığı ve kendine özgü gelir kaynakları ile gün geçtikçe sahip oldukları önemi arttırmaktadırlar. Yerel bir topluluğu ilgilendiren pek çok hizmetin yerine getirilmesiyle görevli olmaları bu durumlarını güçlendirici bir rol oynamaktadır.

Ülkemizde “İl Özel İdaresi”, “Belediye” ve “Köy” olmak üzere üç tür yerel yönetim biriminden söz edilebilir. Türkiye’de son yıllarda gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, özellikle yerel yönetimlere ilişkin bir takım kanunlar yasama organınca kabul edilmiştir. Bu kanunlar, 04.03.2005 tarihli ve “5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, 03.07.2005 tarihli ve “5393 Sayılı Belediye Kanunu” ve 10.07.2004 tarihli ve “5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” dur. Bu kanunlar ilgili oldukları yerel yönetimlerin, kuruluş usulü ve sınırlarının belirlenmesinden görev ve yetkilerine, örgütsel yapısından personel rejimine, mali yapısından özerkliğine kadar birçok konuya ilişkin önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir (Parlak vd., 2005, 81).

2.4.3.2.1.1. İl Özel İdaresi Yönetimi

İl Özel İdareleri 2005 yılında çıkan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununa tabidir. İl Özel İdaresi, merkezi yönetimin taşra örgütü olan il mülki idare biriminin kurulmasıyla, başka bir karara gerek kalmaksızın, aynı sınırlarda kendiliğinden kurulur. Ülkemizde il sayısı kadar İl Özel İdaresi vardır.

İl Özel İdaresinin görevi, bayındır, tarım ve hayvancılık, eğitim, sağlık ve sosyal yardım, ekonomi ve ticaret olmak üzere beş temel alanda, belediye yönetimlerinin yetki alanı dışında

kalan ortak nitelikteki yerel hizmetleri görmektir. İl Özel İdaresinin Organları; İl Genel Meclisi, İl Encümeni, Validir.

İl Genel Meclisi, il özel idarenin karar organıdır. İl sınırları içinde bulunan ilçelerin merkez ve ilçe sınırları içindeki nüfus büyüklüğüne göre siyasi partiler aracılığıyla beş yılda bir yapılan seçimler sonucu nisbi temsil seçim sistemine göre seçilmiş üyelerden oluşur.

Nüfusu 25.000 e kadar olan ilçelerde 2, 25.000–50.000 arası 3, 50.000–75.000 arası 4, 75.000–100.000 arası 5 asıl 5 yedek üye seçilir. Nüfusu 100.000 den fazla olan ilçelerden her 100.000 nüfusa 1 asıl 1 yedek il genel meclisi üyesi seçilir.

İl genel meclisine kendi üyeleri arasında seçilen Meclis Başkanı başkanlık eder. İl genel meclisi, meclisçe belirlenecek 1 aylık tatil hariç her ayın ilk haftası toplanır. Meclis gündemi Meclis Başkanı tarafından belirlenir. İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni valiye 5 gün içinde gönderilir. Vali hukuka aykırı gördüğü kararları yeniden görüşülmek üzere 7 gün içinde meclise iade eder. Meclis iade edilen kararlarda ısrarcı davranırsa bu kararlar kesinleşir. Vali meclisin ısrar ettiği kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir.

İl encümeni, il özel idaresinin danışma ve yürütme organıdır. Valinin başkanlık ettiği il encümenini, il genel meclisi üyeleri arasından ve ayrı ilçelerden seçilen 5 asıl 5 yedek üye ile vali tarafından seçilen 5 birim amiri oluşturur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına Genel Sekreter başkanlık eder. Encümenin gündemi Vali tarafından hazırlanır.

Vali encümenin aldığı kararı kanun, tüzük, yönetmelik, il genel meclis kararları veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde takip eden toplantıda tekrar görüşülmek üzere encümene havale eder encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Vali kesinleşen kararın iptali için 10 gün içinde idari yargıya başvurur.

Vali, Merkezi yönetimin taşradaki il genel yönetiminin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin de başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idaresinin yürütme organı ve vesayet makamıdır. İl özel idarelerinde, başında valiye karşı hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olan genel sekreterin olduğu il özel idaresi örgütü vardır.

İl özel idaresinin bütçesi vali tarafından hazırlanır ve il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşü ile birlikte en geç 1 Kasım'a kadar il genel meclisine sunar. İl genel

meclisi, bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

2.4.3.2.1.2. İl, İlçe ve Belde Belediyeleri Yönetimi

Ülkemizde nüfusun yaklaşık % 75'i belediyelerde yaşadığı için en yaygın ve en gelişmiş yerel yönetim birimi olan belediyeler idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.

Tarihsel açıdan belediye mevzuatındaki gelişmeler şu şekildedir:

- 1869 ve 1877 tarihli, Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnameleri
- 1977 tarihli, Vilayet Belediye Nizamnamesi
- 1912 tarihli, Dersaadet İdare-i Belediye Hakkındaki Kanun-u Muvakkat
- 1930 tarihli, 1580 sayılı Belediye Kanunu
- 2004 tarihli, 5272 sayılı Belediye Kanunu
- 2005 tarihli, 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Cumhuriyet dönemindeki belediyelerle ilgili ilk yasal düzenleme 1930 tarihli, 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Cumhuriyet ilan edildikten sonra uzun bir süre valiler, belediye başkanlığı görevini de sürdürmüşlerdir. Daha sonra 1961 Anayasası ile birlikte yerel yönetim birimlerinin seçimle iş başına geleceği belirtilmiş ve 1961 Anayasasını takip eden ilk mahalli idare seçimlerinde, 1963 yılında belediye başkanları seçimle göreve gelmişlerdir.

Yetmiş dört yıl yürürlükte kalan 1580 sayılı kanundan sonra yapılan kanunlar, belediye örgütlenmesinde ve yerel yönetimler alanında köklü değişiklikler getirmiştir. Bunların başında belediye kurulmasına dair düzenlemeler gelmektedir. Ülkemizde, belediye kurulmasına ilişkin aranacak temel şartlardan birincisi en başından beri nüfus kriteridir. 1580 sayılı belediye kanununda nüfusun 2000 ve üzeri olması, belediye kurulmasında yeterli bir ölçüt iken; yürürlükte olan 5393 Sayılı Belediye Kanununa göre belediye, nüfusunun 5000 ve üzeri olduğu yerleşim birimlerinde köy ihtiyar meclisinin kararı, seçmenlerin yarısından bir fazlasının isteği veya valinin talebi üzerine il veya ilçe seçmen kurulunun oyları belirlenir, İçişleri Bakanı'nın teklifi ve Danıştay'ın görüşü alınarak ortak kararname ile kurulur.

Belediye kurulmasına ilişkin aranacak temel şartlardan ikincisi mesafedir. 1580 sayılı belediye kanununda, bir köyde belediye kurulabilmesi için yerleşim sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 500 metre mesafede bulunması gerekirken; 5393 Sayılı Belediye Kanununa göre bu mesafe 5000 metreye çıkarılmıştır. Yeni kanuna göre belediye kurulmasına ilişkin aranacak temel şartlardan üçüncüsü ise belediyenin konumu ile

ilgilidir. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar zorunlu nedenler dışında, beş yıl süre ile değiştirilemez.

Belediye Organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanındır. **Belediye meclisi**, belediyenin karar organıdır. Üyeleri, seçimden en az 6 ay önceden itibaren o beldede oturan 25 yaşını doldurmuş kişiler arasından belde sakinlerince, nisbi temsil seçim sistemine göre 5 yıl için seçilir. Nüfusu 10.000den az olan beldelerde 9, 10.000–20.000 arası 11, 20.000–50.000 arası 15, 50.000–100.000 arası 25, 100.000–250.000 arası 31, 250.000–500.000 arası 37, 500.000–1.000.000 arası 45, 1.000.000 dan fazla olan 55 üyeden oluşur.

Belediye meclisine Belediye Başkanı başkanlık eder. Gündem Belediye Başkanı tarafından belirlenir. Belediye meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası toplanır.

Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar ederse kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.

Belediye Encümeni, Belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organı olan Belediye Encümeni, Belediye Başkanının başkanlığında;

- İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için, gizli oyla seçeceği üç üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği üç üyeden,

- Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur.

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir.

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro sistemine uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

2.4.3.2.1.3. Büyükşehir Belediyesi Yönetimi

Büyükşehir yönetimlerine ilişkin 1982 Anayasası, doğrudan bir düzenleme getirmemiştir. Ancak Anayasa'nın 127. maddesinde "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" ifadesi, dolaylı bir düzenlemenin olduğunu gösterir.

Tarihsel açıdan belediye mevzuatındaki gelişmeler şu şekildedir:

- 1984 tarihli, 2972 sayılı Mahalli İdareleri ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
- 1984 tarihli, 195 nolu Kanun Hükmünde Kararname
- 1984 tarihli, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun
- 2004 tarihli, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Ülkemizde anakent yönetimleriyle ilgili olarak ilk temel düzenleme 1984 yılında kanun hükmünde kararname olarak çıkarıldıktan sonra aynı yıl kanunlaşan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla yapılmıştır.

"3030 sayılı kanun ile Büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısı, hukuki durumları, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Kanunla Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere ikili bir yönetim yapısı kurulmuştur. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunundan farklı olarak belediyelere ek birçok mali imkânlar sağlamıştır." (Tortop vd., 2006, 215).

Türkiye’de anakentler büyüyerek belediye sınırları dışına taşınca, belediyeler ağı oluşmuş, belediyeler arasında koordinasyonu sağlamak sorun olmuştur. 3030 sayılı kanunla Büyükşehir belediyeleri kurularak, bu sorunlar giderilmeye çalışılmış ancak 20 yıllık uygulama döneminde bu sorunlar giderilememiş, büyükşehirlerin sorunları giderek artmıştır. Bu nedenle bu idarelerin etnik, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulması amacıyla yeni bir kanun düzenlenmiştir (Sezer vd., 2005, 89).

16 Büyükşehir belediyesine (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, Kocaeli, Erzurum, Diyarbakır, Sakarya) uygulanan 3030 sayılı kanun, 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir.

5216 Sayılı kanuna göre, Büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade eder.

Büyükşehir yönetiminin kurulabilmesi için 3030 sayılı kanundan farklı olarak 5216 sayılı kanun; nüfus, mesafe ve ekonomik gelişmişlik ölçütlerini getirmiştir. Kanunun dördüncü maddesi gereğince “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla Büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.”

Büyükşehir Belediye Organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni, Büyükşehir Belediye Başkanlığıdır.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir belediye meclisinin diğer üyeleri ise büyükşehir içindeki belediyelerin meclis üyelerinin 1/5 inden oluşur.

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen toplanır. Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade

edebilir. Bunun üzerine ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilir.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir.

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Onun yerine belediye başkanının teklifi ile İçişleri Bakanı tarafından Genel Sekreter atanır. Genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir.

2.4.3.2.1.4. Köy Yönetimi

Köyler kendi kamu tüzel kişilikleri, bütçeleri, karar ve yürütme organları olan yerel yönetim birimleridir. Köyler 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanununa tabidirler. Köy kanunu nüfusu 20.000 den fazla olan yerleri şehir, 150–2000 arası yerleri köy, 150'den küçük nüfuslu yerleri ise mezra, kom ya da oba olarak tanımlamaktadır.

Köylerin kurulmasında temel kıstas nüfustur. Yeni bir köyün kuruluşu dört şekilde ortaya çıkabilir. Hükümet isteyebilir, halkın isteğiyle olabilir, mezra, oba, kom gibi küçük yerleşim birimleri isteyebilir, birkaç köy birleşerek yeni bir köy kurmak isteyebilir. İl idare kurulu ve il

genel meclisinin kararları ve Bayındırlık Bakanlığı'nın görüşü İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile yani yönetsel kararlar ile köy kurulur.

Köye ait işler zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılır. Köyün yetkileri arasında kamulaştırma yapmak, isteğe bağlı görevleri zorunlu haline getirmek ve bunları yapmayanları cezalandırmak, zabıta ve kolluk etkinliklerinde bulunmak ve vergi almak vardır.

Köyün Organları; Köy Derneği, İhtiyar Meclisi, Muhtardır. **Köy derneği**, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır ve köydeki seçmenlerden meydana gelmektedir. Bu özelliğiyle doğrudan demokrasinin uygulanabileceği tek yerinden yönetim birimidir.

İhtiyar Meclisi; Köyün yürütme, denetleme ve karar organı olan köy ihtiyar meclisi seçimlik üyeler ve doğal üyeler olmak üzere iki tür üyeden oluşur. Doğal Üye; Okul Müdürü, Köy İmamı, Seçimlik Üye; Köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk seçim sistemine göre 5 yıl için seçilir. Siyasi partiler aday göstermez. İhtiyar meclisinin seçimlik üyelerinin sayısı, köy nüfusu 1000 den az olan yerlerde 8, 1000 den çok olan yerlerde 12 dir.

Muhtar, Köy idaresinin başıdır ve devletin köydeki temsilcidir. Köy derneği tarafından 5 yıllık bir süre için seçilirler. Siyasi Partiler aday göstermez. Muhtar, köyde devletin temsilcisi olması sebebiyle, il veya ilçe ya da bucaktaki mülki idare amiri, jandarma, nüfus ve ziraat memurları gibi kamu görevlileriyle sürekli ilişki halindedir. Muhtar seçimle iş başına gelen bir yönetici olmasına rağmen maaşını köy bütçesi yerine devletten almaktadır. Bu durum onu devlet memuru haline getirmektedir.

Köy Personeli; Köy Koruyucusu, Köy Kâtibi ve Köy İmamından oluşur. Köy Koruyucusu, Köydeki kolluk hizmetlerini yürütür. Yani herkesin canını, malını ve ırzını korur. Muhtarın emri altındadır. Köy Kâtibi: Mali gücü yerinde olan köyler köyle ilgili yazı işlerinin yürütmek üzere köy kâtibi kullanırlar. Köy İmamı: Köy derneğinin önerisi üzerine kaymakam veya vali tarafından atanır. İmamların maaşları genel bütçeden ödenir ve din hizmetleri sınıfı içinde yer alır. Böylece köy imamı da devlet memuru konumundadır.

2.4.3.2.1.5. Mahalle Yönetimi

Mahalle, kent ve kasabalarda belediye sınırları içinde yer alan, belde hizmetlerinin yürütülmesine yardımcı olan, bir yerel yönetim birimi olmayan kendine özgü bir yönetim birimidir.1944 yılında çıkarılan bir kanunla düzenlenen mahalle yönetiminin kamu tüzel

kişiliği ve kendilerine ait bütçeleri yoktur. Ancak seçimle göreve gelen karar ve yürütme organları olması sebebiyle yerel yönetim birimlerine benzemektedir.

Mahalle Yönetimi hizmet ve sorumluluk bakımından belediye ile değil mülki makamlarla ilişkilendirilmiştir. Mahalli mülki makamların, mahalle muhtarları üzerinde hiyerarşik denetimi andıran yetkileri bulunmaktadır. Mahallenin kurulması, kaldırılması, sınırlarının belirlenmesi, değiştirilmesi, adının verilmesi ve değiştirilmesi Belediye Meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile olur.

Mahallenin Organları; İhtiyar Meclisi ve Muhtardır. Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetleri tarafından görülecek hizmetlere karşılık olarak iş sahiplerinden harç alınır ve alınan harç miktarı, evrak ve vesikalar üzerinde gösterilir. Hangi işlerden ne miktar harç alınacağı il idare kurulunca kararlaştırılır.

Mahalle yönetimleri en çok göz ardı edilen birimlerdir. Hâlbuki en çok geliştirilmesi gereken yönetim birimlerinin başında gelmektedir. Çünkü ülkemizde artan nüfus, belediye sınırları içindeki mahallelerde yoğunlaşmaktadır. Tüzel kişilikleri bulunmayan, bütçeleri olmayan mahalle yönetimlerinin bu yükü kaldıramadıkları gözlemlenmektedir. En kısa zamanda yeni düzenlemelere tanıklık etmesi gerekmektedir.

2.4.3.2.1.6. Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel Yönetim Birlikleri 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununa tabidirler. Mahalli İdare Birlikleri, Anayasanın 127. maddesi ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikler Kanununa istinaden İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu izni ile kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz kamu kuruluşlarıdır.

Anayasanın 127. maddesine göre; Mahalli İdareler, kendilerine mevzuatla verilmiş görevlerden bir ya da birkaçını yapmak üzere, kendi aralarında birlik kurabilirler. Birliklerin kurucularının mahalli idare birimi olması zorunludur.

Köyler, Belediyeler ve İl Özel İdareleri kendi aralarında (sadece köylerden, belediyelerden veya özel idarelerden oluşan) birlik kurabilecekleri gibi diğer mahalli idarelerle ortaklaşa da (belediye/köy, belediye/özel idare, köy/özel idare, belediye/köy/özel idarelerden oluşan) birlik kurabilirler. Bu yolla, hem ortak ihtiyaçlarının çözümünde güç birliği yapmış olurlar, hem de hizmetin gerektirdiği optimallikte hizmet birimleri oluşturabilirler.

Özellikle coğrafi bakımdan birbirine çok yakın olan mahalli idare birimleri itfaiye, içme suyu, sulama, kanalizasyon, arıtma, katı atık toplama ve bertarafı, asfalt şantiyesi, gibi hizmetleri, aralarında kuracakları birlikler vasıtasıyla yürütebilirler.

Birlik kuruluş prosedürü:

- Birlik Tüzüğü'nün Kabulü: 5355 sayılı Birlikler Kanunu'nun 5 inci maddesine göre; hazırlanacak birlik tüzüğü, katılımcı mahalli idare birimlerinin meclislerinin 2/3 çoğunluğuyla kabul edilmelidir.
- Birlik Tüzüğü'nün Vali veya İçişleri Bakanlığınca Onaylanması: Meclislerce kabul edilen tüzük, birlik bir il dâhilinde kuruluyor ise valinin, birden fazla il dâhilindeki mahalli idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanın onayı ile kesinleşir.
- Bakanlar Kurulu İzni: Bu izin İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) aracılığıyla alınmakta ve konuya ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda öngördüğü birlik çeşitleri; Zorunlu Birlikler, Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Sulama Birlikleri, Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler, Diğer Birlikler olarak sınıflandırılabilir.

2.4.3.2.2. Hizmet Yerinden Yönetimler

Hizmet yerinden yönetim, belli bir alana bağlı olmaksızın hizmetlerin uzandığı birçok yerel kuruluşları içine alan bazı kamu hizmetlerinin, merkezin dışında bağımsız örgütlere bırakılması anlamına gelir (Tortop vd., 2006, 49). Bu örgütlenme biçiminde siyasi ve teknik açıdan bazı özellikler taşıyan hizmetler temel alınarak, bizzat söz konusu hizmetlere özerklik ve tüzel kişilik tanınmaktadır. Hizmet yerinden yönetim ilkesinin ve sisteminin doğurduğu yönetim kurumlarına hizmet yönünden yerinden yönetim veya fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları denilmektedir (Ulusoy vd., 2001, 26).

2.4.3.2.2.1. İdari Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları

İdari Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları, eskiden beri merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetlerin, merkezi yönetimin dışında ayrı bir tüzel kişilik biçiminde örgütlenmesi sonucu ortaya çıkmışlardır (Parlak vd., 2005, 171). İdari kamu kurumları tabi oldukları ya da ilgilendirildikleri kamu idarelerinin vesayet yetki ve denetimine bağlıdırlar (Derdiman, 2003, 366). Ancak idari kamu kurumlarının özerklikleri oldukça sınırlıdır. İdari kamu kurumları

genellikle genel müdürlük ismini taşımaktadırlar. Örnekler; Karayolları Genel Müdürlüğü, Çocuk Esirgeme Genel Müdürlüğü, DSİ, Vakıflar Genel Müdürlüğü, TRT.

2.4.3.2.2.2. İktisadi Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları

İktisadi kamu kurumları, ticaret, sanayi, madencilik ve tarım gibi ekonomik faaliyetlerde bulunma üzere, kamu sermayesi veya kamu sermayesinin katkısı ile kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak yönetsel işlemle kurulan kuruluşlardır (Parlak vd., 2005, 174). Devletin girişimci sıfatı ile kurduğu ve işlettiği iktisadi kamu kurumlarının kamu tüzel kişisi olarak ortaya çıkmasında, Cumhuriyet döneminde uygulanan devletçilik ilkesinin etkisi vardır (Derdiman, 2003, 383). Örnekler; KİT'ler(Ziraat Bankası, Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü, Devlet Malzeme Ofisi)

2.4.3.2.2.3. Sosyal Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları

Sosyal kamu kurumları, Devletin sosyal görevleri bağlamında, sosyal güvenlik, çalışma, sağlık, emeklilik gibi sosyal alanlarda düzenlemeler yapmak ve gerekli kamu hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş olan kurumlara denir. Sosyal kamu kurumlarının gördükleri hizmetler, devletin, sosyal hukuk devleti anlayışının statüsünden kaynaklanan hizmetlerdir (Derdiman, 2003, 368). Örnekler; Sosyal Güvenlik Kurumu, İŞKUR.

2.4.3.2.2.4. Bilimsel, Kültürel ve Teknik Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları

Bilimsel, teknik veya kültürel faaliyet yürüten özerk, kamu tüzel kişiliğine sahip kurumların çoğunun özerk bir kamu tüzel kişisi olarak örgütlenmelerinde, bilimsel ve sanatsal güvenceler etkili rol oynamıştır. Kendilerinin ve yaptıkları hizmetlerin kamusal niteliği itibarıyla, Devletin bunlar üzerindeki gözetim ve denetim işlevini yerine getirme ihtiyacı, bunların, kamu kurumu şeklinde örgütlenmeleri için diğer bir sebebi teşkil eder (Derdiman, 2003, 372). Örnekler; üniversiteler, TODAİE, TÜBİTAK, Türk Standartları Enstitüsü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü.

2.4.3.2.2.5. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları anayasal kuruluşlardır. Meslek kuruluşlarının doğmasında, devletin, idarenin bütünlüğü ve üniter devlet olma adına meslekler üzerinde geliştirme, gözetme, koordinasyon ve koruma görevinin etkin olduğunu söylemek mümkündür. Özellikleri:

- Kamu tüzel kişiliğine sahiptir.
- Kanunla kurulurlar.

- Organları kendi üyeleri arasından seçilir. Seçimler yargı gözetiminde yapılır ve gizli oy ilkesi hâkimdir.
- Zorunlu üyelik esasına dayanmaktadır.
- Özerk bütçelidirler.
- Özerktirler.
- İç kuruluşları ve işleyişleri özel hukuka tabidir. Örnekler;

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları:

- 1.Sağlık Alanında; Türk Tabipler Birliği, Türk Diş Hekimleri Birliği, Türk Eczacıları Birliği, Türk Veteriner Hekimleri Birliği,
- 2.Adalet Alanında; Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Noterler Birliği
3. Teknik Alanda; Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
4. Ticaret ve Sanayi Alanında; Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği

2.4.3.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK)

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, sermaye piyasası, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık, enerji, rekabet ve telekomünikasyon gibi kritik ve önemli alanlarda denetleme ve düzenleme niteliğinde kamu hizmeti niteliğinde etkinlik gösterir. BDK'lar özerk, merkezi yönetimin hiyerarşi ve vesayet denetimi dışında, yaptırım uygulama ve kendi alanlarındaki uyuşmazlıkların çözebilme yetkilerine sahip oldukları için yargı benzeri kamu tüzel kişileridir.

“Üst kurullar, geleneksel bürokratik örgütlerden farklı olarak, yönetsel ve mali özerklikleri olan, yıllık olarak bakana hesap verme niteliğinde rapor sunma zorunluluğu olan bütçe birliği açısından Başbakanlık veya bir Bakanlıkla ilişkilendirilmiş, görevli oldukları alanda kurallar koyma, denetlemede bulunma, gereken durumlarda ağır mali ve yönetsel yaptırımlarda bulunma, uyuşmazlıkları çözme yetkisi olduğu için salt yönetsel değil, kendine özgü yasama ve yürütme işlevleri de olan karma ve merkez kuruluşlardır.” (Nohutçu, 2006, 146).

Bunlar; Bankacılık ve Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu, Rekabet Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumudur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE BELEDİYE YÖNETİMİ ve BELEDİYE PERSONELİ

3.1. Türkiye'de Belediye Yönetimi

3.1.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Belediye Yönetimleri

Yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunumuna ilişkin sorunlarının giderilmesinin yanında Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası metinlerde yer alan demokratik, katılımcı, şeffaf yerel yönetimin kurumsallaştırılmasına yönelik ilkelerin varlığı, bu konudaki açınımların kurumsal yapıya taşınmasını gerektirmiştir. Türkiye, uluslararası yapının bir parçası olması nedeniyle Avrupa Birliği eksenli pek çok açınımlı, kurumsal yapılarına uyarılma çabasını, yerel yönetim mevzuatı için de sergilemiştir. Bu sebeple, yerel yönetim reformu çerçevesinde yeni Belediye Kanunları çıkarılmıştır (Öner, 2005, 57).

5393 sayılı Belediye Kanunu, içerik olarak hem uluslararası metinlerde yer alan hükümlere, hem de ulusal ölçekte yerel yönetim konularına yönelik yapılan çalışmalarda önerilen çeşitli hükümlere yer verir. Yeni kanunda sık sık vurgu yapılan bu hükümler katılımcı demokrasi, kurumsal açıklık ve bilgi edinme hakkı olarak karşımıza çıkar (Öner, 2006, 39). Ancak, temelde demokratik işleyişi geliştirme noktasında öngörülen vatandaş katılımına ve bilgi edinme hakkına tikel düzeyde de olsa yer verildiğini görmek mümkündür (Öner, 2005, 85).

Köyden belediye statüsüne dönüşmek isterken halkın başvurusunda, belde halkının birleşme ve katılma taleplerinde, meclis ihtisas komisyonlarına muhtarların, yerel sivil toplum kuruluşlarının ve üniversite temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın katılma ve görüş bildirebilme haklarında, stratejik planın ve afet-acil durum planlarının hazırlanma sürecinde meslek kuruluşlarının ve üniversitelerin görüşlerinin alınmasında ve son olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, ilgili sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerin ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseylerinin, belediye faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamlamasında katılımcı demokrasiden söz etmek mümkündür. Ancak bu katılım, doğrudan olmaktan çok bir tür danışma işlevi görmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun da yerel halkın belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme haklarının olduğu da vurgulanmıştır. Örneğin, Belediye meclis toplantılarının açık olduğu ve gündemin çeşitli yollarla halka duyurulması, kesinleşen belediye meclis kararlarının ve ihtisas komisyonlarının raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere verilmesi; bilgi edinme hakkı ve kurumsal açıklığa ilişkin hükümlerdir.

5393 sayılı Belediye Kanununda belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanır. Belediye tüzel kişiliğinin kendisinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmesi için belli görev ve yetkilerle donatılmış olması önemlidir.

Dünya’da kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmasında üç yöntem bulunmaktadır. Bunlar; genellik ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesidir. **Genellik ilkesine** göre, belediyeler, kanunların yasaklamadığı veya başka yönetim birimlerine bırakmadığı tüm yerel hizmetleri yerine getirmekle yetkilidirler. 1870 tarihli Prusya Yasası’nda böyle bir hüküm bulunduğu gibi, bugün Almanya ve Hollanda’da da durum böyledir. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi belgelerinde sözü edilen yerellik veya genel yetki ilkesi de aynı anlama gelmektedir. **Yetki ilkesinde**, belediyelerin faaliyet gösterdikleri konular ancak merkezi yönetimden yetki alınmasıyla yani yasama organının açıkça yetkilendirmesiyle mümkündür. İngiltere’de de durum böyledir. Bu durum temelde, esneklikten yoksun olmakla birlikte, İngilizler ulusal yapıları ve gelenekleri ile bunu işler duruma getirmişlerdir. **Liste ilkesine** göre belediyelerin görevleri kanunlarda liste halinde teker teker sayılmaktadır (Keleş, 2006, 229).

1580 sayılı eski Belediye Kanununda, liste ilkesi (15. md.) ve kısmen de olsa genellik ilkesi (19. md.) benimsenmişti. Eski kanunun 15. maddesinde, belediyelerin görevleri 81 başlık halinde tek tek sayılmıştı. Bununla birlikte kanunun 19. maddesi, belediyelerin kanunun kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yerine getirdikten sonra, belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını karşılayabileceklerini ifade etmişti.

5393 sayılı yeni Belediye Kanununda ise, hem genellik ilkesi hem de liste ilkesi birlikte benimsenmiştir. Kanunda yer alan ‘Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek (yerel ve ortak) nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır’ (md.14/2) ifadesiyle ‘genellik ilkesinin’, kanunda belediyelerin görev ve

sorumluluklarını ayrıntılı bir listeleme olmasa da sadece hizmet alanlarının sıralanmasından ise 'liste ilkesinin' benimsendiğini anlıyoruz.

"Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;(md. 14)

a.İmar, su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b.Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyeler bu görev ve sorumluluklarını, kanunda belirtilen bazı özellikleri dikkate alarak yerine getirmelidirler. **Birincisi;** hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliğidir. **İkincisi;** belediyelerin kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurması ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışmasıdır. **Üçüncüsü;** belediye hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulmasıdır. Mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.

Bu çerçevede belediyelere hizmet önceliklerini belirleme noktasında getirilen bu ölçütler birden fazla konuyu akla getirmektedir. Öncelikle belediyeler hizmet önceliklerini belirleyecekler ve bu konuda stratejik planlama yapacaklardır. Örneğin mali durum dikkate alınmadan yapılacak hizmetler sonucunda ortaya çıkacak kamu zararı belediye yöneticilerine yansıtılacaktır. Bununla birlikte hizmetlerde öncelik tespiti konusunda ortaya konulan ölçütler Anayasanın 65. maddesini akla getirmektedir. İlgili maddeye göre; Devlet, sosyal ve

ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirecektir. Bu çerçevede kanuna göre belediyeler de mali durumlarını dikkate alarak hizmet üreteceklerdir. (Öner, 2006, 80).

Ayrıca kanunda, hem belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı belirtir hem de belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetlerinin götürülebileceği ifadesine yer verilir.

3.1.1.1. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları

- **Bayındırlık ve İmar Görevleri;** İmar, su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı hizmetlerini yapar veya yaptırır (md. 14/a), bu çerçevede belediyeler imar ve bayındırlık görevlerini yerine getirmek noktasında her türlü faaliyet ve girişimde bulunma yetkisine sahiptir (md. 15/a). Belediye Meclisinin görevi; belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak (md. 18/c) ile İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek (md.18/u), beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde imar birimleri oluşturulabilir (md. 48), belediye kanununa göre imar planlarının hazırlanması, bayındırlık ve altyapı projelerinin arazi çalışmalarının yapılması için belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir (md. 49), belediyeler sundukları imar, kentsel altyapı ve bayındırlık hizmetlerine yönelik kanunlarla gösterilen vergi, resim, harç ve katılma paylarını tahsis ederler (md. 59/a), Belediyeler hazırlanacak her türlü projelere ve imar düzenlemelerine yönelik olarak harcama yaparlar (md. 60).

- **Ulaşım Görevleri;** mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla ulaşım hizmetlerini yapmak ve yaptırmak (md. 14/a), toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettiirmek (md. 15/f), kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksit sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettiirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek (md. 15/p), toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen

altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir (md. 67), toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67. maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

- **Kentsel Tarihin Korunmasına İlişkin Görevleri;** Belediyeler, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir (m. 14/b), belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir (md. 73).

- **Çevre Koruma ve Sağlık Görevleri;** çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans gibi hizmetler (md.14/a) ve bu hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgili her türlü tesisi açabilmek ve işletebilmek (md.14/b), Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek (md.15/l), Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten menetmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten menedilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek (md. 15/m), Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını, inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak (md.15/o), içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletirmek; kaynak sularını işletmek veya işletirmek (md. 15/e), Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak (md. 15/g).

- **Sosyal Hizmet Görevleri;** Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye,

hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır (md. 13). Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır (md. 14). Belediyelerin, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; sosyal hizmet, yardım, meslek ve beceri kazandırmaya yönelik faaliyetlerde bulunma görevleri vardır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar (md. 14/a). Belediyeler, dar gelimli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar konusunda bütçeye ödenek koyabileceklerdir (md. 60/i). Belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya on sekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelimli kişiler ile afete maruz kalanlara arsa tahsisi yapılabilir (md. 69/3). Belediye; sosyal hizmet ve yardım hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular (md. 77/1).

- **Eğitim, Kültür ve Sanat Görevleri;** meslek ve beceri kazandırma kursları açmak (md.14/a), Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılamak (md. 14/b), İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; eğitimi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir (md.15), Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır (md. 13). Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar

vermek (md. 18). Belediyeler sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için harcama yapabilirler (md. 60/n).

- **Gençlik ve Spora İlişkin Görevler;** gençliğe yönelik spor hizmetlerini yapar veya yaptırır (md. 14/a), Gerekliğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir (md. 14/b), Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği çerçevesinde çeşitli spor alanlarında faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek (md. 18/p).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Çerçevesinde Belediye Yönetimleri

Büyük kentlerde ortaya çıkan sorunlar gün geçtikçe ağırlaşmakta ve çözülmesi de o oranda zorlaşmaktadır. Sorunların başında bu alanlardaki yönetim yetersizliği gelmektedir. Sorunlar anakent alanının bütününden kaynaklanmakta iken bu sorunların çözülmesi için gerekli yetki ve malî kaynaklar birden çok mahallî idare birimi arasında paylaştırılmıştır. Nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojiye meydana gelen gelişmeler, kamu hizmetlerini kapsamını ve ölçek boyutlarını büyütüştür. Bu durum, anakent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahallî idarenin örgüt yapısıyla, hizmet üretme kapasitesiyle ve yetersiz malî kaynaklarıyla sorunların çözümünü imkânsız hale getirmektedir. Yönetimde etkinlik ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır. Anakent düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetlerin yapılmasında çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlama ve koordinasyon ile ölçek etkinliği ortadan kalkmakta, kaynak israfına yol açılmaktadır (Büyükşehir Belediyesi Kanunu Genel Gerekeçe, 2004, 1).

Büyükşehir belediyeleri mahallî idare sisteminin dolayısıyla kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak, ülkenin iktisadi, sosyal ve siyasal yapısından etkilenmektedir. Dolayısıyla büyükşehir alanlarındaki sorunlara yönelik çözümler bu bütünlük içinde geliştirilmek zorundadır.

Sekizinci Kalkınma Planında, Büyükşehir Belediyeleri ve metropol alanlar içindeki ilçe belediyeleri, kentlerin fiziki olarak büyümesine karşın; kaynak yetersizliği, kaynakların etkili kullanılamaması, uzun dönemli hedeflerin belirlenememesi, yeterli nitelikli personel istihdam edilememesi ve eşgüdüm eksikliği nedenleriyle, altyapı hizmetlerini zamanında

gerçekleştiremedikleri vurgulanmıştır. Bu nedenle, metropol niteliği kazanmış yerleşme merkezlerinde yaşanan sağlıksız yapılaşma, enerji ve su yetersizlikleri, çevre kirliliği, ulaşım ve önemli boyuttaki işsizlik sorunları önemini korumaya devam etmektedir (8. BYKP, 2001, 73).

Tüm bunlar dikkate alındığında görüyoruz ki, 5216 sayılı kanun büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri¹ arasındaki görev ve sorumluluk paylaşımını oldukça ayrıntılı olarak ortaya koymuştur. Çünkü 3030 sayılı kanunda büyükşehir belediyeleri ile ilk kademe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımında nesnel ölçütlerin bulunmadığı ve yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmadığı eleştirilmekteydi. 5216 sayılı kanunda, Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında çıkması olası görev ve yetki çatışmasını önlemek amacıyla, belediyelerin görevleri ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir (Sezer vd., 2005, 95).

3.1.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

- **Bayındırlık ve İmar Görevleri;** Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak (md. 7/b), Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak (md. 7/c), Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek (md. 7/l), Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek(md. 7/t), Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek (md. 11), Büyükşehir belediyeleri,

¹ İlk kademe belediyeleri kavramı; 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunun yürürlüğe girmesinden önce, büyükşehir belediye kanunda yer alan bir kavramdı.

bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehirin 1/25.000 ölçekli nazım imar plânlarını yapmak veya yaptırmak (geçici md/1)

- **Altyapı ve Ulaşım Görevleri;** Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek (md.7/f), Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek (md.7/g), Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek (md.7/p), Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak (md.7/r), Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek (md.7/y), Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur (md. 8), Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezi kurulur; büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır (md. 9).

- **Çevre, Sağlık, Sosyal ve Kültürel Yaşama İlişkin Görevler;** Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin

sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek (md. 7/d), Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak, (md.7/i), Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek, (md. 7/j), Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek (md.7/m), Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak (md. 7/n), Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek (md. 7/s). Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliğı yapmak (md. 7/v) .

- **Kentsel Esenlik ve Güvenlik Görevleri;** Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiğı alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek (md. 7/k), İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteğı vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın

gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek (md.7/u), Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, (md.7/h).

3.1.3. Belediyelerin Mali Yapısı

Verimli hizmet, etkin bir mali kaynakla gerçekleşir. Bu sebeple belediyelerin yüklendikleri görev ve hizmetler ile bunları yerine getirebilmeleri için sahip oldukları mali koşullar arasında bir denge ve oran olmalıdır. Ancak zamanla belediyelerin görev ve sorumlulukları artarken mali kaynakları aynı oranda artmamıştır.

1970'lere kadar merkezi yönetimi elinde tutan parti ile belediye yönetimlerini elinde tutan partinin aynı olmasından dolayı gerekli öneme ve mali kaynağa kavuşamayan belediyeler; iktidar partisi ile yerel yönetimlerin farklılaşması sonucunda artan oranda önemsenmeye başlanmıştır. Yerel yönetimlerle ilgili olarak ilk esaslı kaynak aktarımları 1980 sonrası dönemde olmuş ancak bu kaynak aktarımının, görev ve sorumluluklar göz önüne alındığında yetersiz olduğu gözlemlenmiştir (Tortop vd., 2006, 173).

Cumhuriyet sonrası belediyelerin mali yapısı incelendiğinde, belediye gelirleri, 1930'lu yıllardan beri düşük tutulmakta ve düzeyi hep merkezden yönetim tarafından belirlenmektedir. 1984 sonrasında önemli bir artış olmuşsa da bu artış, büyük ölçüde öz gelirlerden kaynaklanmayarak, merkezi yönetim gelirlerinden belediyelere bir pay verilmesi şeklinde olmuştur. Hiçbir zaman belediyelere, "munzam kesirler"² halinde de olsa vergilendirme yetkisi verilmemiştir. Bugün belediyelerin emlak vergilerine esas olacak arsa değerlerini saptama yoluyla vergilerini bir ölçüde de olsa artırma esnekliği bulunmakta, ancak popülist politikalar nedeniyle, belediyeler bu yetkilerini kullanmaya pek yanaşmamaktadırlar (Aydınlı, 2003, 81).

Ülkemizde Anayasal temelde, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması öngörülmekle birlikte bir takım iyileştirmeler dışında özellikle belediyelerin mali yapısına ilişkin sorunları giderecek mali iyileştirmeler yapılamamıştır. Yerel nitelikli görevleri yerine getirmek noktasında belediyelerin gelir, gider kalemleri ile gelir elde etmek

² Merkezi yönetim, yerel yönetimlere ek yüzdeler veya ek vergiler yoluyla gelir sağlama yöntemlerinden birisini kullanabilir. Ancak bu yöntemler ile yerel yönetimlere gelir sağlanması günümüzde önemini kaybetmiştir. Ek yüzdeler (munzam kesir) yoluyla gelir sağlanması yönteminin esası, yerel yönetimlere, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bazı vergilere, geliri kendilerine ait olmak üzere, yüzde olarak belli bir vergi ilave etme yetkisinin verilmesidir. İlave edilecek verginin tutarı yerel yönetimin yetkili organınca saptanırken, bu ilave miktarı toplayıp yerel yönetimlere veren, merkezi yönetimidir. Ek vergi yoluyla gelir sağlanması yöntemi, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin matrahları üzerinden yerel yönetimlere de belirli oranları aşmamak üzere, vergi tarh etme yetkisinin verilmesidir. Bu vergide de ek olarak alınacak vergi miktarını saptayan yerel yönetim organları olduğu halde tahsil edip yerel yönetime veren, merkezi yönetimidir (Nadaroğlu, 1989, 116).

için sıkça başvurdukları bir yol olan borçlanma gelirlerine ilişkin düzenlemeler belediye kanununda yer almıştır. Ancak bu düzenlemeler söz konusu Anayasal ilkeyi gerçekleştirmeye yönelik bir iyileştirme getirmemektedir (Öner, 2006, 194).

Mahalli idarelerle merkezden yönetimin harcama yapma ve gelir toplama yetkilerinin paylaşımı ülkeden ülkeye bir takım nedenlerle farklılık gösterir. Teorik olarak, merkezi yönetimden mahalli idarelere harcama yetkilerinin aktarımı desteklenirken, gelir toplama yetkilerinin merkezden mahalli idarelere aktarılması çok fazla desteklenmemiştir. Araştırmalar ışığında merkezi yönetimin ve mahalli idarelerin vergi toplamalarının avantajları ve dezavantajları karşılaştırılmış ve merkezi yönetimin vergi toplamasının on avantajı olmasına karşın bir dezavantajı olduğu belirlenmiştir. Buna karşın, vergilerin mahalli idareler tarafından toplanmasının beş avantajı altı dezavantajı olduğu tespit edilmiştir. Bu araştırmaların sonucunda, mahalli idarelere harcama yapma yetkisi aktarılırken, az sayıda gelir kaynağından vergi toplama yetkisi aktarılmaktadır. Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki bu orantısız gelir ve harcama paylaşımı “dikey mali dengesizliğe” yol açmaktadır. Dikey mali dengesizliğin bir sonucu olan mali açıkları kapatmak merkezi yönetimin bir görevidir ve bu sebeple merkezi yönetimler mahalli idarelere mali yardımlarda bulunmaktadır (Çalışkan vd, 2005, 327).

Belediyelerin mali yapıları çeşitli kanunlarla düzenlenmektedir. Bunlar; 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4629 Sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun, 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunudur.

Mahalli idareler, çoğunlukla faydaları kısmen ya da tamamen yararlananlar arasında bölünebilen mal ve hizmetler sunarlar. Bu ifade yerel yönetim birimlerinden en çok belediyeler için uygundur (Öncel, 1998, 126). Bu hizmetleri yerine getirebilmek için de gelir kaynakları ile donatılmışlardır. Yerel nitelikli gelirlerin yanında, merkezi yönetimden transfer edilen kaynaklar ağırlıklıdır. Bununla birlikte belediyelerin borçlanma yoluyla elde ettikleri gelirler de önemli bir orana sahiptir (Öner, 2006, 195).

Belediyelerin Gelir Kalemleri;

- Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar
- Belediyenin Öz Kaynak Gelirleri

- Devlet Yardımları
- Diğer Gelirler

Genel olarak belediye giderleri denildiğinde kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirirken yaptıkları harcamalar akla gelir. Bu harcamaların içinde önemli bir bölümünü personel giderleri oluşturmaktadır.

Belediyelerin Gider Kalemleri;

- Cari Giderler (Personel Giderleri)
- Yatırım Giderleri
- Transfer Giderleri

Belediyelerin gelir ve giderleriyle ilgili genel bir değerlendirme sonucunda elde edilen bulgular şunlardır. Türkiye hem belediye giderleri hem de belediye gelirleri kısaca mali yerleşme açısından gelişmiş demokrasilere göre geri kalmıştır. Belediye gelirlerinin büyük bir bölümü merkezi hükümetten alınan yardımlarla finanse edilmektedir (Çalışkan vd., 2005, 341).

3.1.4. Belediye Yönetiminde Yeni Düzenlemeler

Demokrasiyi tabandan tavana ulaştırmanın en etkin ve etkili yolu olan yerel yönetimler, yerel nitelikli hizmetlerin zamanında ve verimli karşılanmasında vazgeçilmez bir yönetim modelidir. Anayasamızda da belirtildiği gibi yerel yönetimler il, belediye veya köy halkının ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan tüzel kişilerdir.

Yerel nitelikli hizmetlerin sunumu ve bu konudaki sorumluluğu taşıması açısından belediye yönetimleri diğer mahalli idare birimleri arasında öne çıkmakta ve ülkemizde belediye örgütü Osmanlı Devleti döneminden itibaren varlığını sürdürmektedir (Öner, 2006, III). Belediye statüsü kazanmanın merkezden yönetimden sağlanan yardımlar açısından özendirici olması nedeniyle belediye sayısı ülkemizde hızla artmıştır. Bunun yanı sıra, çok partili yaşama geçiş ile birlikte yerel yönetimlerle demokrasinin gelişiminin paralel tutulması belediye sayısının artmasına yol açmıştır (Keleş, 2006, 220).

Tablo 3.1. Yıllara Göre Belediye Sayıları

Yıllar	Belediye Sayısı
Cumhuriyetten önce	389
1950	628
1980	1727
1981	1582
1992	2270
1999	3216
2004	3225

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Cumhuriyetin ilanından önce 389 olan belediye sayısı çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte 628'e ulaşmıştır. Giderek artan oranda bir seyir izleyen bu sayı 1980 yılında 1727 olmuş, hemen sonra sıkıyönetim komutanlıklarına verilen yetkiyle, kaldırılan belediye tüzel kişilikleri nedeniyle 1582'ye düşmüştür.

Siyasiler, her zaman yeni belediyelerin kurulmasına karşı hoşgörülü ve özendirici olmuş, tersi yöndeki tekliflere pek sıcak bakmamışlardır (Keleş, 2006, 220). Bu sebeplerle belediye sayılarındaki artış 1999 ve 2004 yerel seçimlerine de yansımış ve sayı 3225'e ulaşmıştır.

2007 yılı nüfus sayımına göre nüfusumuzun % 82.99'nun belediye sınırları içinde yaşaması, ülkemizde yerel yönetimler denildiğinde belediyelerin ilk akla gelmesini destekler niteliktedir. Bu % 82.99'luk oranda 06.03.2008 tarihinde TBMM'de kabul edilen, 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunla; bir takım değişiklikler söz konusudur.

Tablo 3.2. 5747 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Türkiye'de Yer Alan Belediye Sayılarındaki Rakamsal Değişiklikleri

	5747 Sayılı Kanun Öncesi	5747 Sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	16
Büyükşehir İlçe Belediyesi	101	143
Büyükşehir İlk Kademe Belediyesi	283	Yok

İl Belediyesi	65	65
İlçe Belediyesi	749	749
Belde Belediyesi	2011	1132
TOPLAM BELEDİYE	3225	2104

Kaynak: Antalya'nın Yönetimi Projesi, 2008, 326.

5747 sayılı kanunla; 101 İlçe Belediyesinden 1'inin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye (Eminönü İlçesi) dönüşmüş ve 43 yeni büyükşehir ilçe belediyesi kurulmuştur. 16 Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bulunan 283 İlk Kademe Belediyesinin 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye dönüşmüştür. 2007 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre nüfusu 2000'nin altına düşen 862 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak köye, 25 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür.

Kanun ile küçük belediyelerin gerek kapasiteleri, gerek hizmet kalitesindeki düşüklüğü ve gerekse gelirlerinin giderlerini karşılayamaması sonucundaki yüksek borçlanma nedenleriyle yeni bir yapılanmaya gidilmesi gerektiği, bu amaçla büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yeterli büyüklükte belediyeler kurularak, büyükşehir belediyesi sınırları dışında ise nüfusu 2000'in altında kalan belediyeler kapatılarak daha etkin bir yerel yönetim yapılanmasına gidileceği belirtilmektedir.

Böylelikle mahalli hizmetlerin yürütülmesinde verim alınamayan aksine kamu kaynaklarının kullanılmasında israfa neden olan çok küçük ölçekli belediyelerin kurulmasının önüne geçilmekte ve mevcutların da zaman içinde bir ölçüde tasfiyesi sağlanmaktadır (Bozoğlu, www.kontder.org.tr, 2004).

Bunun üzerine Muhalefet partisi, bu kanunun bazı hükümlerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle 9.Nisan.2008 tarihinde Anayasa Mahkemesine dava açmıştı. Mahkeme, 30.Ekim.2008 tarihli kararında 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Geçici 1. maddesinin iptal isteminin kabulüne, diğer hükümlerinin iptal isteminin reddine karar verdi.

Kanunun geçici 1. maddesinde, ekli (44) sayılı listede adları yazılı olan ve nüfusu 2000'in altında kalan 862 belde belediyesinin tüzel kişilikleri, ilk genel mahalli idareler seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmesi öngörülmüştü. Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar nüfusu 2000'in altında bulunduğu gerekçesi ile kapatılması istenilen belediyelerden şu hususları yerine getirenler ve şartları taşıyanlar kapatılmamış, yani tüzel kişilikleri devam ettirilmiştir.

- Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içerisinde idari yargı da, bu işleme karşın iptal davası açan belediyeler,

- 5747 sayılı Kanunun yürürlüğe giriş tarihi olan 22 Mart 2008 den önce, 5393 sayılı Belediye Kanununun "birleşme ve katılma" başlıklı 8. maddesi gereğince yapılan katılma işlemleri sonucunda nüfusu 2000'in üstüne çıkan belediyeler,

- Herhangi bir nüfus esasına uyulmaksızın (2000'in altında kaldığı halde idari yargıya iptal davası açmayanlar dahil) "Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilmiş Turizm Bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanların tüzel kişilikleri devam ettirilmiştir. (www.anayasa.gov.tr/general/haberdetay.asp)

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi, bu kriterleri karşılamayan belde belediyelerinin kapatılmaları için vize verdi, büyük şehirlerdeki 283 ilk kademe belediyesinin kapatılması ve 43 yeni ilçe kurulmasına ise onay verdi. Ancak TÜİK'in adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına karşı dava açan 122 belediye, yasal süre içerisinde iptal davası açtığı için tüzel kişilikleri devam etti.

Geriye kalan belediyelerden Giresun'un Bulancak İlçesi Kovanlık Belediye Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin 1 Mayıs 2008 tarihli ve 2008/34 sayılı genelgenin iptali istemiyle Danıştay'da dava açanlar dilekçelerinde, belediyelerin yetkilerinin ve gelirlerinin arttırılması gerekirken kapatılmasının çözüm olmadığını savundular. İçişleri Bakanlığı, savunmasında ise belediyenin tüzel kişiliğinin kanunla kaldırılması nedeniyle hasım konumunda bulunulmaması gerektiği ve tüzel kişiliğin kanunla kaldırılmasının idari davaya konu olamayacağını öne sürülerek, "hukuki dayanaktan yoksun" olduğu iddiasıyla davanın reddini istedi (www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp).

Ancak Danıştay 8. Dairesi 19.12.2008 tarihinde, kanun ile kapatılması öngörülen belediyelerden dava açanlara Anayasa Mahkemesince seçime girme hakkı tanınmasını göz önüne alıp, 60 gün içinde dava açacak olan diğer belediyelerin de tüzel kişiliğinin devam edeceğine karar verdi. Danıştay'ın gerekçeli kararının yayımlandığı tarih olan 6 Aralık 2008 tarihinden itibaren 60 gün içinden yani 6 Şubat 2009'a kadar dava açan belediyeler kapanmaktan kurtuldu. Yüksek Seçim Kurulu'nun da aynı yönde karar almasıyla, kapatılması öngörülen belediyelerin 29.Mart.2009 Yerel seçimlere girmesi netleşmiştir.

Tablo 3.3. 29.Mart.2009 Yerel Seçim Sonuçlarına Göre Mevcut Belediye Sayıları

Büyükşehir Belediyesi	16
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
İl Belediyesi	65
İlçe Belediyesi	749
Belde Belediyesi	1975
TOPLAM BELEDİYE	2948

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

3.2. Türkiye’de Belediye Personeli

3.2.1. Genel Bakış

Yerel yönetimler, halkın yönetime daha fazla katılabildiği, hemşehrilik duygularının ve demokratik değerlerin geliştiği, hizmette yerellik ilkesine uygun olarak belde halkının ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde üretildiği özerk kuruluşlardır. Buradan hareketle, genel olarak yerel yönetimler, özel olarak ise belediyeler, özerk ve dinamik yapıları nedeniyle, bürokratik ve hantal merkezi yönetim kuruluşlarından farklı olarak, alternatif hizmet yöntemlerini kullanabilen, kaliteye ve etik değerlere önem veren, beldenin sorunlarıyla hemşehrilerin talep ve beklentilerini iyi bilen ve buna uygun hizmetler üretebilen müteşebbis birimler olarak değerlendirilmektedir. Oysa ülkemizdeki uygulamaya baktığımızda, belediyelerin sözü edilen “ideal” yapıdan oldukça uzak oldukları bilinmektedir. Belediyelerin içinde buldukları bu durumun temelinde merkezîyetçi yönetim geleneği yatmaktadır. Merkezîyetçi yönetim anlayışı, belediyeler üzerinde sadece mali yapı, karar süreci ve işlemler gibi konularda değil insan kaynakları alanında da olumsuz etki yapmaktadır. Belediyelerde uygulanan personel sistemi ve bu sistemin sonucunda oluşan insan kaynağı, şüphesiz belediye hizmetlerinin yürütülmesini doğrudan etkilemektedir (Eken vd., 2005, 109).

Belediyenin hizmetleri, örgütü ve personeli bir arada ele alınmalıdır. Belediye personel sistemi, işlevlerden ve örgütten etkilenen ancak diğerlerini de etkileyen önemli bir alandır.

3.2.2. Belediye Personelinin Tarihsel Gelişimi

Cumhuriyet dönemi belediyeleri personel sisteminin oluşumu, Batı tipi belediyeleşmenin başlangıç tarihi olarak alınan 1854 yılına kadar götürülebilir. 1854 yılında İstanbul ve Bağlı Semtlerinde Şehremaneti Adıyla Yeni Bir Memuriyet ile Bir Şehir Meclisinin Kurulması Hakkında Resmi Tebliğ ile İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. Yeni birimin personel yapısı, 1855 yılında yürürlüğe giren Şehremaneti Nizamnamesi'nde belirlenmiştir. Bu Nizamname'ye göre birimde iki "muavin", bayındırlık işlerinden sorumlu "şehremaneti mühendisleri", yazı işleri ile zabıta işlerini yürütmekle sorumlu şehir "kavası" görev yapacaktır.

Şehremaneti 1855-1876 yılları arasında, yirmi yılda 19 şehremini değişikliği yaşarken, İntizam-ı Şehir Komisyonu marifetiyle 1857 yılında Beyoğlu-Galata semtinde kurulan "Altıncı Daire-i Belediye" yönetim tarihine tam olarak Avrupalı bir model olarak girmiştir. Altıncı Daire-i Belediye Nizamı personel yapısı bakımından oldukça ayrıntılı bir düzenlemedir. Buna göre Daire Reisi (belediye başkanı) Padişah tarafından atanacaktır. Meclis kendi içinden Reis Vekilleri seçerek görevlendirecektir. Bunlardan başka, Meclis dışından bir Reis Muavini (genel sekreter / başkan yardımcısı) seçilecek, bu kişi süresiz hizmetle ve maaş karşılığı çalışacaktır. Belediye bünyesinde yazı işleri ve vergi kayıtlarından sorumlu bir "baş katip", hesap işlerinden sorumlu bir "sandık emini", Altıncı Daire'nin kuruluş nedenlerine uygun olarak "mütercimler", imar planlaması ve bayındırlık işlerinden sorumlu "mimar ve mühendisler", belediye meclisince gerekli görülen diğer "memurlar" bulunmaktadır. Daire Meclisi, kendisine verilen yetki ile 1859 yılında "Sokaklara Dair Nizamname" çıkarmış, bu metinde belediye zabıta görevlerini, dolayısıyla kavas ve çavuşların görev – yetki tanımlarını yapmıştır (Güler, 2001, 18).

Altıncı Daire, Birinci Meşrutiyet ile birlikte ayrıcalıklarını yitirmiş ve kısa zamanda işlevsiz kalmıştır. 1876 yılında yürürlüğe giren Anayasa çerçevesinde İstanbul ve diğer kentler için iki ayrı kanun kabul edilmiştir: 1877 Vilayat Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu. Dersaadet Belediye Kanunu, personel yapısı bakımından diğerine göre daha ayrıntılı bir düzenlemedir. Bu düzenlemeye göre Şehremaneti'nde "muhasibecilik", "tahsil memurluğu", "mektupçuluk", "hendesehane", "sermühendislik", "tabip", "su nezareti", "vezne", "müfettiş", "çavuş" birim ve görevlileri bulunacaktır. Belediye şubeleri için

ise “başkatip”, “muhasibeci”, “mühendis”, “veznedar”, “emlak ve nüfus kalemi”, “kontrato kalemi”, şube müfettişi” ve “şube çavuşu” unvanlarından oluşan bir personel sistemi öngörülmüş, bunların görevleri ayrı ayrı tanımlanmıştır. Cumhuriyet döneminde sistem, yetmiş beş yıllık bu zemin üzerinde yükselmiştir (www.yerelnet.org.tr/personel).

Cumhuriyet döneminde belediye personel sisteminin kuruluşu 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kanun, belediyede istihdam edilecek personelin bağlı olacağı kurallar için bir tüzük hazırlanmasını öngörmüş, hüküm 1931 yılında ‘Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi’ çıkarılarak uygulamaya geçirilmiştir. 1931 yılında yürürlüğe giren tüzük 1943 yılında değişikliğe uğratılmıştır. Tüzük, belediye personel sistemini genel yönetimde geçerli ilkelere koşut bir şekilde düzenlemiştir. Genel sistemdeki değişiklikler Tüzük’ün çok sayıda hükmünü geçersiz kılmış, bu nedenle metnin sistematiği önemli ölçüde zedelenmiştir. Tüzük, 1994 yılında yürürlükten kalkmıştır. Tüzük, belediyelerde “memur” ve “müstahdem” olmak üzere iki istihdam kategorisi kurmuştur. Memur sürekli bir görevi olan, memur olmak için gerekli koşulları taşıyan ve belediye bütçesinden aylık alan personeldir. Müstahdem belli bir görev üstlenen, sözleşmeli ya da sözleşmesiz olarak ücret ya da aidat karşılığı hizmet gören personeldir. Uygulamada ortaya çıkan sağlık ve teknik hizmetler personeli ile ilgili sorunlar, 1943 yılında tanımların gözden geçirilmesine neden olmuştur. Belediye memuru tanımı, belediye ya da ilgili bakanlık siciline bağlı olmak özelliği eklenerek; müstahdem tanımı ise “odacı, kolcu, bekçi, ücretli tahsildar, daktilo, steno gibi çeşitli hizmetler” grubu bu tanıma dâhil edilerek yeniden yapılmıştır. Tüzük’te tanımlanan türler, 1965 yılından başlayarak 657 sayılı DMK doğrultusunda değiştirilmiştir (Güler, 1999, 11).

3.2.3. Belediye Personel Sistemi

Genel olarak, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi çerçevesinde tanımlanan üç tür personel sistemi belediyelerde uygulanmaktadır. Bunlardan ilki, yerel yönetimler ve merkezi idare için tek tip bir kamu personel sistemini öngören ‘**birleşik personel sistemi**’dir. Bu sistemde belediye personelinin merkezi idare personelinden farkı yoktur. Birleşik sistemde, merkez ve yerel idare personeli tek bir personel sistemi oluşturur, her iki birim arasında geçiş mümkündür, yerel yönetimlerin kadrolarını oluşturma, işçi sayısını belirleme ve atama yapma, sözleşme yapma yetkisi, genellikle yerel yönetime danışıldıktan sonra merkezi idarenin elindedir (Karahanoğulları,1998, 283).

İkincisi, yerel yönetim personeli için merkezi idare personelinden ayrı bir sistemin öngörüldüğü **'ayrı personel sistemi'** yer alır. Buna göre, belediyelerin personel yönetimi merkezi idareden tamamen özerk olarak yürütülmektedir. Her belediye, personelini kendi istihdam etmektedir (Eken vd., 2005, 109). Ayrı personel sisteminde, yerel yönetimler, her biri farklı ya da ortak ama merkezi idareden ayrı bir personel rejimine sahiptir; merkezle yerel yönetim arasında personel geçişi mümkün değildir; kadrolarını oluşturma, işçi sayısını belirme ve atama yapma, sözleşme yapma yetkisi yerel yönetimdedir (Karahanoğulları, 1998, 283).

Üçüncüsü ise her iki sistemin arasında yer alan **'karma personel sistemidir'**. Bu sistemde, çalışanlar belediyeler tarafından istihdam edilmektedir. Ancak, belediyelerin personel yönetimi, merkezi idare tarafından yönlendirilmekte ve denetlenmektedir. Türkiye'de Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana birleşik personel sistemine yakın karma model uygulanırken yeni düzenlemelerle ayrı personel sistemine yakın karma modele geçiş öngörülmektedir (Eken vd., 2005, 109).

3.2.4. Belediye Personelinin İstihdam Türleri

Belediyeler de uygulanan personel rejimi, kamu kesiminde uygulanan rejimden farklı değildir. Dolayısıyla belediyelerde de aynı istihdam türleri geçerlidir.

Belediye personel sistemi genel kamu personel sisteminin parçası olarak, kamu personel sisteminin sahip olduğu özellikler ve sorunları, belediye personel sistemi de yaşamaktadır. Ancak belediyeler açısından yaşanan önemli bir sorun, 657 sayılı memurluk rejiminin sınıflandırma yapısı bakımından, belediyelere uygun olmamasıdır (Negiz, 2007, 288). DMK'nın 4. maddesi; kamu kurumlarındaki istihdam şekillerini düzenlemektedir. Buna göre, kamu hizmetleri, memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütülür. Bu dört istihdam biçimi dışında personel çalıştırılması mümkün değildir. Fakat yasal çerçeve açık olmakla birlikte, belediyelerde uygulama oldukça farklı özellikler taşımaktadır. Uygulamada dört istihdam türü ortaya çıkmıştır; ancak bunlar kanunlarda sayılan istihdam türlerinden farklıdır. Belediyelerde memurluk, sözleşmelilik, sürekli işçilik ve geçici işçilik olmak üzere dört istihdam türü vardır (Güler, 2001, 24).

3.2.4.1. Memurlar

1965 yılında kabul edilen 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun ilk halinde, mahalli idare personeli, kanunun kapsamı dışında tutulmuştur ve 1975 yılına kadar "devlet memuru"

ve “belediye memuru” ayırımı yapılmıştır. 1974 yılında 12 sayılı KHK ile yapılan düzenleme ile il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar da DMK’nın kapsamına dâhil edilmiştir ve sadece “memur” terimi kalmıştır. Belediyelerde çalışan memurlar, 1975 yılından bu yana “memur” statüsü içinde merkezi yönetim memurları ile bütünleşmiştir. Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü’nün 1994 yılında yürürlükten kaldırılması ile birlikte, genel ve katma bütçe memurluğu ile özel bütçeli yerel yönetim memurluğu arasındaki son simgesel farklılık da ortadan kalkmıştır (Güllüce, 2004, 50).

Merkezi ve yerel yönetimlerde uygulanan memurluk rejimi aynı olmakla birlikte, belediyelerde memurluk sisteminin kuruluşu bazı özgünlüklere sahiptir. Özgünlük, merkezi ve yerel yönetim ilişkileri ekseninde; kadro yaratma ve atama süreçlerinde ortaya çıkmaktadır.

DMK’ da kadrosuz memur çalıştırılmayacağı ve kadroların da genel kadro kanununda gösterilmesi gerektiği yer almaktadır. Ancak bu konuda yerel yönetimler için ayrıcalık getirilerek, bu kurumların kadrolarının genel kadro kanununda yer almayacağını DMK’ da, “il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerin kadroları yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile tamamlanır” hükmü ile belirtmiştir. Böylece yerel yönetimlerdeki memur kadrolarının ihdası;

- Kanun ile belirlenme ilkesinin dışında bırakılmış,
- Belediye kadrolarını belirleme yetkisini belediyelerin yetkili organlarına verilmiş,
- Sürecin İçişleri Bakanlığı onayı ile tamamlanması konuları ile hükme bağlanmıştır.

(www.yerelnet.org.tr/personel/1s_statusu.php)

657 sayılı DMK’nın getirdiği bu sistem 1984 yılına kadar uygulanmıştır. Belediye memur kadrolarının oluşumu, 1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile farklı usullere bağlanarak yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun, yerel yönetim kadrolarının ihdas yetkisini Bakanlar Kurulu Kararına bırakmıştır. 190 sayılı KHK’nın “Mahalli İdarelerin Kadroları” başlıklı beşinci maddesine göre; “İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren memur kadroları ile ilgili usulüne uygun taleplerini bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen esaslara göre İçişleri Bakanlığına gönderirler. İçişleri Bakanlığı; uygun gördüğü kadro istekleri hakkında Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşlerini alır. Buna göre Bakanlıkça hazırlanan kadro teklifleri bahis

konusu görüşler aynen eklenerek Başbakanlığa sunulur. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilir.”

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin kadro ihdas ve iptal işlemlerinde merkezin bu yetkisi sona ermektedir. Belediye Kanununa göre norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme yetkisi belediye meclisine aittir (md. 18/1). Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu bağlamda, 190 sayılı KHK'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin yürürlükten kaldırıldığı ve merkezi yönetimin belediye kadroları üzerindeki yetkilerine son verildiği anlaşılmaktadır. Ancak Belediye Kanununun geçici 2. maddesi gereğince norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin, bağlı kuruluşlarının ve mahallî idare birliklerinin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, eski usule göre yani İçişleri Bakanlığının teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Buradan anlaşılacağı üzere belediye meclisleri memur kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme yetkilerini norm kadro çalışması sonuçlanıncaya kadar kullanamayacaklardır.

3.2.4.2. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel, 657 sayılı DMK' da sayılan dört istihdam türünden biri olarak, memurluk sistemine getirilmiş bir istisnadır. Sözleşmeli personel, kamu hizmetinin insan ögesinde memur statüsünün dışına çıkararak bir esnekleşme yaratma amacıyla getirilmiş ve 1980 sonrasında bir dönem yüksek ücretle teşvik edilmiş bir uygulamadır.

Eskiden belediyelerde sözleşmeli personel uygulaması, 06.06.1978 gün ve 7/15754 sayılı 'Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar' çerçevesinde yürütülürdü. Belediye, (1) meclis kararı, (2) biyografi formu, (3) hizmet sözleşmesi ile birlikte valilik kanalıyla İçişleri Bakanlığı'na talepte bulunurdu. Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nca ücretleri saptanır ve İçişleri Bakanlığınca vize verilirdi (Güler, 2001, 33).

5393 sayılı Belediye Kanunu, sözleşmeli personel istihdam etmede yeni imkânlar tanımıştır. Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre; Belediye ve bağlı kuruluşlarında, 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 çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Sözleşmeli olarak istihdam edilecekler ödenecek ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının % 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir.

Sözleşmeli olarak çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmaz ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilmez. Bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır.

5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılması birçok açıdan belediyelere kolaylık getiren bir uygulama olmuştur. Belediyeler 5393 sayılı Kanun ile vize şartı aranmaksızın sözleşmeli personel çalıştırma imkânını elde etmişlerdir. Böylece belediyelerde personel alımında bürokratik engeller azaltılmış ve personel temini süreci hızlandırılmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin daha hızlı sunulması ve bu hizmetlerden daha geniş bir kesimin yararlanması imkân sağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yapılan yeniliklerle sözleşmeli personel statüsü, 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinde tanımlanan sözleşmeli personel statüsünden bazı yönleriyle ayrılır (Şen vd., 2005, 120).

Tablo 3.4. Sözleşmeli Personel Statüsündeki Değişiklikler

	657 Sayılı DMK' ya Göre	5393 sayılı Belediye Kanununa Göre
1.	Sözleşmeli personel istihdam edebilmek için, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zarurî ve istisnai bir durumun olması, yapılacak işin özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç göstermesi ve geçici olması (sadece teknik hizmetler sınıfındaki görevlerde çalıştırılan sözleşmeli personel için işin geçici olması şartı aranmamaktadır) şartları aranmaktadır.	Yeni düzenleme ile belediyelere personel istihdamında oldukça esnek ve serbest bir alan tanınmaktadır. Belediyelere norm kadroya uygun olmak koşulu ile çok geniş bir alanda sözleşmeli personel istihdam etme imkânı verilmekte ve herhangi bir koşul ileri sürülmemektedir. Bu durumda belediyelerde, memurluk statüsünün dışında, süreklilik arz eden kamu hizmetlerinin yürütülmesinde de sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir.
2.	Sözleşmeli personelin çalıştırılmasına, ilgili	Yeni düzenlemede ise belediyeler, vize veya

	kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'nca karar verilebilmektedir.	izin almadan, sözleşmeli personel çalıştırabileceklerdir. Buradaki tek koşul, norm kadro çalışmasının yapılmış olmasıdır. Norm kadroda memur statüsünde belirlenen kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılması durumunda, ilgili memur kadrosu boş olarak tutulacak, bu kadrolara ayrıca atama yapılmayacaktır. Başka bir ifade ile belediyeler, norm kadro çalışması sonucunda belirlenen ve yeni Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde sayılan alan ve unvanlardaki kadrolarda (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) ya memur statüsünde personel istihdam edecek ya da söz konusu kadroyu boş tutarak sözleşmeli personel çalıştıracaktır.
3.	DMK'nın 4/B maddesinde, sözleşmeli personelin ne kadar süreyle çalıştırılacağı belirlenmemiş; statünün "geçici" olduğu vurgulanmıştır, Buradaki geçicilikten kastedilen, işin tamamlanma süresidir. Sözleşmeli personelin istihdam nedenini oluşturan görev ya da proje tamamlandığında, sözleşmenin de sona ermesi gerekmektedir.	Yeni düzenlemede ise sözleşme süresini, "seçim döneminin bitiminden itibaren otuz günü geçmeme" koşuluna bağlanmıştır.

Ayrıca sözleşmeli personel uygulaması, çalışmasından memnun olunmayan kişilerin başka kişilerle ikame edilebilmesi imkânını sağlama açısından da önemlidir. Sözleşmeli personel uygulaması belediyeler açısından olumlu gelişmelere sebep olmakla beraber, merkezi sınav sistemi yoluyla işe yerleştirilemeyen kişiler açısından da yeni bir iş imkânı temin etmektedir.

3.2.4.3. Sürekli ve Geçici İşçiler

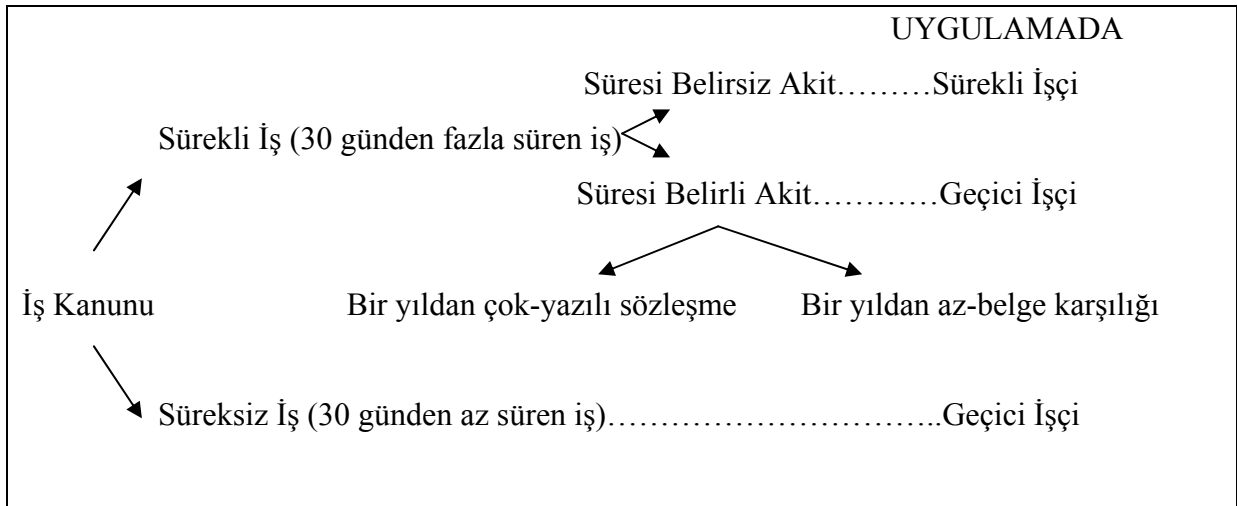
657 sayılı DMK'nın 4. maddesine göre, kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütülür. İşçiler, ilk üç kategori dışında kalan kişilerdir. Bu düzenlemeye göre, işçilere DMK hükümleri uygulanamayacak, bunlar İş Kanunu ve ilgili mevzuat hükümlerine göre bireysel ya da toplu sözleşmeyle çalıştırılacaktır. Böylece Devlet Memurları Kanunu, kamu kuruluşlarında da, özel kesim kuruluşlarındaki gibi işçi çalıştırılabileceğini ve kamu kuruluşlarında çalıştırılan işçiler için ayrı bir düzenlemeye gerek olmadığı ilkesini benimsemiştir. Belediyede çalışan işçiler konusu büyük ölçüde iş hukuku alanına aittir. İş hukukunun ilke ve sorunları belediye işçileri için de geçerlidir.

Belediyelerde işçi istihdamı, 1980’li yıllarda yapısal bir değişiklik yaşamıştır. Bu değişikliklerle birlikte işçi statüsünde istihdam, “belediye içi” ve “belediye dışı” olmak üzere iki biçimde yapılmaktadır. Belediye içi işçi istihdamı, işçi-memur ayırımından kaynaklanan geleneksel bir özelliğin yanı sıra, sürekli işçi-geçici işçi ayırımına dayanan yeni bir özellik taşımaktadır. Memur ve sürekli işçi alımında var olan yazışma, vize, onay gibi işlemlerin zaman kaybına yol açmasından dolayı geçici işçi istihdamı artış göstermiştir. Memurlar, işçiler lehine, sürekli işçiler de geçici işçiler lehine gerilemektedir. Belediye dışı işçi istihdamı ise, belediyelerde şirketleşme ve ihalecilik uygulamaları ile ortaya çıkmıştır. Belediyelerin kendi bünyelerinde sürdürdükleri hizmetleri kurdukları ve ortak oldukları şirketlere ya da özel sektör şirketlerine devretmeleri, işçi istihdamı için belediye bünyesi dışına kaymaya yol açmıştır. Bu durum belediye içi istihdamı doğrudan etkilemektedir. Diğer yandan işi yürüten ister belediye şirketi ister bir taşeron olsun, yürütülen hizmetin sorumlusu yine belediyedir; dışarıya kayan iş gücü yine belediyenin sorumluluk alanı içinde yer alır. Belirtilen iki nedenden dolayı, belediyelerde istihdam üzerine yapılacak incelemelerin belediye içi istihdam ile sınırlı tutulmamasını zorunlu kılmaktadır (Güler, 1999, 105).

İş Kanunu'nda geçici işçi kavramı yer almamaktadır. Sürekli işçi – geçici işçi ayrımı uygulamanın ortaya çıkardığı terimlerdir. İş Kanunu'nun 8. maddesine göre, İşin niteliği gereği 30 günden az süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere sürekli iş denir. Burada belirleyici olan işin niteliğidir. İşin sürekli olup olmadığını ayırmada esas alınacak süre işin fiilen devam ettiği süre değil devam etmesi gereken süredir.

30 günden fazla süren sürekli işlerde işçi ve işveren aralarında hizmet süresini belirleyerek akit yapabildikleri gibi, hizmet süresini belirlemeden de akit yapabilirler. Uygulamada, hizmet süresinin ne olacağı belirtilmemiş bir akitle (belirsiz süreli iş akdiyle) çalışanlara ‘sürekli işçi’ denmekte; hizmeti belli süreyle sınırlayan bir akitle (belirli süreli iş akdiyle) çalışanlara ‘geçici işçi’ adı verilmektedir. İş Kanunu'nun 9. maddesine göre, bir yıl ve daha çok süre için yapılan akitlerin yazılı olması zorunlu sayılmış, bir yıldan daha az hizmet için yapılan akitlerin yazılı olma zorunluluğu gerekli görülmemiştir. Bunlarda işçi isterse, işveren kendisine bir belge vermekle yükümlüdür.

Belediyelerde geçici işçi her iki grubu da kapsayan bir başlık olarak kullanılmaktadır; ancak ağırlık 30 günden fazla sürekli işlerde dir. Belediyeler bakımından geçici işçi istihdamı, özellikle nüfus hareketliliği yüksek yerleşmelerde yaşanan yıl içi değişken işgücü ihtiyacını karşılayacak bir araç niteliğindedir (Güler, 1999, 109).

Tablo 3.5. Kavramlar Çizelgesi

Kaynak: Güler, TODAİE-YYAEM, 2001, 164.

1980'lerin başlarına kadar, sayıları belediye meclisleri tarafından belirlenen işçiler, 1983 tarih ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sürekli ve geçici işçiler arasında, izne tabi olma bakımından ayırım yapılmıştır. Kararname ile sürekli işçilerin belirlenme yetkisi belediyelerden alınarak İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.

Belediyeler, sürekli işçi kadrosu ihdasına ilişkin olarak (1) gerekçe raporu, (2) meclis kararı, (3) araç faturası, (4) gelir durumunu gösteren cetvel, (5) sürekli işçi mevcudunu gösterir cetvel ve (6) ihdas edilmek istenilen unvanlara ilişkin cetveli hazırlayarak İçişleri Bakanlığı'na gönderirler. İçişleri Bakanlığı, görüşlerini almak üzere bunları Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'na gönderir. Devlet Personel Başkanlığınca verilen uygun görüşü göre, İçişleri Bakanlığınca vize verilir (Güler, 2001, 32). Memur atamaları zor olan belediyeler için, sürekli işçi çalıştırılması da zorlaştırılınca, geçici işçi çalıştırma zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Çalıştırılacak geçici işçilerin sayısı ise, her yıl bütçe yasaları ile yapılan düzenlemelere göre, aylar itibarıyla belirlenir ve belirlenen sayılar toplanarak kurumun o yıl için çalıştıracığı geçici işçi sayısı bulunur. Bu konuda getirilen sınır, idarenin bütçe ödeneğini aşmamasıdır. Dolayısıyla idare, adam/ay hesabıyla kişi bazında değil para bazında belirlediği geçici işçi personelini istediği zaman, ödeneğinin yettiği ölçüde çalıştırabilecektir. Sayısı 'adam/ay' yöntemi kullanılarak bulunan geçici işçilerin izin zorunluluğu ise, 1994 yılı Bütçe Kanunu ile getirilmiştir. Kanunu'nun 48/d hükmüne göre geçici işçi çalıştırmak isteyen belediyeler İçişleri Bakanlığı'nın iznini almak durumundadır. İçişleri Bakanlığı, aynı sürekli işçilerde olduğu gibi, geçici işçiler için aldığı izin yetkisini de valiliklere devretmiştir.

Geçici işçi çalıştırılması ve bu çalıştırmanın 1994 Mali Yıl Bütçe Kanunu ile getirilen vize mecburiyetine kadar herhangi bir vesayet yetkisine tabi tutulmamış olması nedeniyle 30 günden az süren işlerde çalıştırılan geçici işçilerin hizmet akitleri ara verilmeksizin sürekli yenilenmiş, diğer kadrolu işçiler gibi toplu sözleşmelere dâhil edilerek fiilen kadrolu işçi statüsüne kavuşturulmuşlardır. Uzun yıllar sürekli çalıştırılan bu işçilerin iş akitlerinin tazminatsız feshi de mümkün olmadığından su-kanalizasyon inşa, bakım, onarım, temizlik ve park bahçe hizmetleri gibi işlerde çalıştırılması gereken geçici işçiler büro hizmetleri de dâhil her türlü işlerde çalıştırılmaktaydılar (Özhan, 1994, 37).

Memur kadrolarının ihdas ve kadrolara atama sürecinin çok uzun sürmesi, merkezin kadro ihdas etmeme ve var olan kadrolara atama izni vermeme tavrı, belediyeleri daha serbest oldukları istihdam türüne yöneltmiştir. Memurlar eliyle yerine getirilmesi gereken yerel kamu hizmetlerinde, atama izni ve kadro alamama nedeniyle işçiler çalıştırılmaktadır. Özellikle, merkezin, izin şartını geçici işçilik bakımından zayıflatması işçi sayısının artışına neden olmuştur. İşçi alımlarının gerçek bir ihtiyaca dayanması ya da siyasi çıkar gibi hizmet dışı gereklere dayanması; sonucu değiştirir nitelikte değildir. Yerel kamu hizmetlerinin personeli içinde, güvenceli kamu hukuku statülerine dayanan memurlar gerilemekte, hizmet gereklerinden ve kamusal yöntemlerden çok, taraf iradelerinin belirleyici olduğu sözleşme ilişkisiyle çalıştırılan işçiler ağırlık kazanmaktadır. Merkezin yarattığı hukuki ve fiili durumun yerel özelliklerle de birleşmesi sonucu, yerel kamu hizmetlerinin personel yapısı esnekleşmiştir. Memurlar, işçiler lehine, sürekli işçiler de geçici işçiler lehine gerilemektedir (Karahanlıoğlu, 1998, 311).

Geçici işçilerin; kıdem tazminatı ve iş sözleşmesinin fesih hükümlerinin korunmasına sahip olmaması onları sürekli işçilere göre daha güçsüz kılmaktadır. Esnekliğin aracı olarak geçici işçiliğin emek açısından bir diğer olumsuz tarafı, mevsimsel olarak çalıştırılması böylece “sürekli-düzenli ücret güvencesine” sahip olmamasıdır. Ancak, 4857 sayılı İş Yasasının, 12. maddesine göre, belirli süreli ile belirsiz süreli arasında, işveren tarafından ücret ve diğer menfaatlerin verilmesinde çalıştığı süreyle orantılı olarak verileceği, farklı işlem yapamayacağı hükme bağlanmıştır. Böylelikle işveren, İş Yasasının bu hükmü çerçevesinde, sürekli ve geçici işçiler arasında ücret ve diğer menfaatlerde “çalışılan süre dışında” bir ayrıma gidemez (Aslan, 2005, 384).

Geçici işçi kategorisinin yaygınlaşma nedenleri şunlardır:

- Merkezi yönetimin memur ve işçi kadroları üzerinde denetim ve kısıtlamaları vardır. Buna karşılık merkezi yönetim geçici işçi istihdamını serbest bırakmıştır.
- Memur ve işçi alımında var olan yazışma, vize, onay gibi işlemler, bu işlemlerin neden olduğu zaman kaybı, geçici işçi istihdamında yoktur.
- Memur ve işçi alımı duyuru yapma ve sınav açma koşuluna bağlıdır. Geçici işçi istihdamında bu koşul yoktur, ülkedeki yüksek işsizlik oranı, sınav açmayı politik olarak riskli bir iş durumuna getirmektedir.³
- Geçici işçilerin işe alınması gibi işten çıkarılması da kolay ve zahmetsizdir. Bu özelliği, belediye yönetimine kayda değer bir hareket serbestisi vermektedir.
- Geçici işçi asgari ücret ile çalıştırılabilmekte, işgücü maliyetleri düşürülmektedir (Güler, 2001, 26).

Belediyelerde görülen istihdam değişikliği, şirketleşme ve taşeronlaşma yoluyla esnek bir yapıya bürünmüştür. Belediyeler kurdukları şirketlere doğrudan hizmeti gördürmekte, şirket yönetiminde de belediye yöneticileri yer almaktadır. Şirketleşme özellikle anakent ve il belediyelerinde yaygındır. Belediyelerde şirketleşme dışında bir diğer esnek istihdam, taşeronlaşma uygulamasıdır. Taşeronlaşan belediyelerin yerine getirmekte zorunlu olduğu çöp toplama, park ve bahçe düzenleme, ulaşım gibi yerel hizmetler yanında su sayacı okumak ve doğal gaz sayacı okumak bedelleri toplamak gibi hizmetlere de ulaşmıştır. Asgari ücretle ve tamamıyla güvencesiz çalıştırılan işçilerin olduğu taşeron şirketlerde, sendikal örgütlenme hemen hiç yoktur (Aslan, 2005, 399).

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren, özelleştirme politikasının yoğunlaşmasıyla birlikte, belediye istihdam yapılarında yeni dönüşümler yaşanmıştır. Bu yeni süreçle birlikte, belediyeler, başlıca hizmetlerini ihaleye çıkararak özel şirketlere devretme ve şirket kurma yoluyla, geleneksel hizmet alanlarından çekilmeye ve çalışma tarzı bakımından piyasa sistemine yakınlaşmaya başlamışlardır. İhale edilen hizmet alanları, kent temizliği, çöp toplama-taşıma, su hizmetleri gibi temel belediye hizmetlerinden, kimi belediye içi yönetim işlerine dek geniş bir çeşitlilik göstermektedir (Aydınlı, 2003, 82).

³ Belediyelerdeki geçici işçi istihdamına ilişkin bu nedeni, bir il merkezi belediye başkanı şu sözlerle net bir biçimde ortaya koymaktadır: "Memur almak bir imtihan işi. Şahsen ben imtihan açmaktan kaçınıyorum. İki üç elemene ihtiyacım varsa imtihan açmıyorum. Çünkü imtihan açsam, üç kişi alacağım, imtihana bin kişi gelecek. Alacağım üç kişi bileğinin hakkıyla girecek, geri kalan 997 kişi bana düşman olacak. Bunların hepsi de benim ya seçmenim, ya tanıdığım, ya meclis üyem veya partilim. O bakımdan, kesinlikle memur alımı için imtihan açmıyorum, ondan kaçın yorum. Mevsimlik işçi durumuna gidiyorum, imtihan açmadan, kimseye haber vermeden alabilme yolları var." Türk Belediyecilik Demeği-Konrad Adenauer Vakfı, *Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu*, Ankara, 1994, s. 67.

Belediye bünyesinde yürütülen hizmet alanıyla birlikte istihdam da daralmakta, buna karşılık istihdam, şirket ve taşeron kuruluşlarda genişlemektedir. Şirket ve taşeronlara devredilen işler, başlıca belediye hizmetleridir; belediye hizmeti yerel nitelikteki kamu hizmetlerindedir. Hizmetin piyasa kurallarına göre çalışan örgütler eliyle verilmesi yalnızca hizmetten yararlanan yurttaşlar açısından değil, aynı zamanda yönetim örgütlenmesi ve işgücü açısından da farklı sonuçlar doğurmaktadır (Güler, 1999, 117).

3.2.5. Belediye Personel Sayılarına İlişkin Genel Bir Bakış

Aşağıda Türkiye'nin genel nüfusu, belediye sayısı ve genel memurluk sistemi içindeki belediye memur sayılarının 1950 yılından 2007 yılına kadarki genel seyri verilmiştir.

Tablo 3.6. Türkiye'de Memurluğun Sayısal Gelişimi

Yıllar	Belediye Sayısı	Belediye Memuru	Genel Memurlar	Belediye Nüfusu	Genel Nüfus
1950	657	17.870	213.022	5.768.665	20.947.188
1970	1.303	50.096	655.737	16.753.979	35.605.176
1990	2.785	69.438	1.330.393	33.656.275	56.473.035
2000	3.216	89.501	1.568.112	44.109.336	67.844.903
2007	3.225	81.673*	2.077.699*	58.581.515	70.586.256

Kaynak: Güler, 2001, 17, www.yerel.net.org.tr/personel

* TÜİK' in erişim sayfasından kamu sektörü istihdamına yönelik veriler 2007, IV. dönem (Ekim,Kasım,Aralık)

Buna göre, Belediye sayısı, belediye nüfusu ve genel nüfus 1950 ve 2007 yılları arasında hızla artmıştır. Ancak bu artış hızı belediye memur sayısına çok fazla yansımamıştır. Hatta 2007 yılı verilerine baktığımızda bu sayı daha da azalmıştır.

1950 yılında ülke nüfusunun sadece % 28'i belediye sınırları içinde yaşarken, bu oran 2007 yılı nüfus sayımına göre % 82.99'a yükselmiştir. Belediyelerden hizmet almayı bekleyen nüfusun böyle bir hızla büyümesine karşılık, belediyelerde memur istihdamı oldukça düşük bir artış hızına sahip olmuştur.

Belediyelerde bir memur başına düşen nüfus 1950'de 323 kişi, 1990 yılında 484 kişi iken, 2007 yılında bir belediye memuru 717 kişiye hizmet verir olmuştur. Genel yönetimde ise memur başına düşen nüfus 1950 yılında 98 kişi iken 2007 yılında 33 kişiye düşmüştür.

Belediye nüfusunun hızlı artışına rağmen belediye memur sayısı, genel memur sayısından daha yavaş bir yükselme sergilemiştir.

Bunu 1950 yılından 2007 yılına kadar ki genel memur sayısı içindeki belediye memurlarının oranından görebiliriz. Bu oran 1950 yılında % 8 iken 1970 yılında önce % 7'ye daha sonra 1990 ve 2000 yıllarında % 5' e ve en son 2007 yılında ise % 4' e kadar düşmüştür.

1980'li yılların ortalarında KİT'lerde 'sözleşmeli personel' kategorisi hızla yaygınlaşmış; güvenceli memurluk sistemi ile kamu kesiminde yüksek sendikalılık oranına sahip sürekli işçilik daraltılmıştır. Mahalli idarelerde benzer biçimde bir uygulama 1990'lı yıllarda başlamış, memur ve işçi alımlarının sınırlandırılması sonucunda geçici işçi istihdamı yaygınlaştırılmıştır. Daha sonra memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin satın alma yoluyla karşılanmasının esas alınmasıyla, belediye dışı istihdam gündeme gelmiş ve taşeronlar ile sözleşme ilişkilerinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Aynı belediyede aynı iş için istihdam edilen sürekli işçi ile geçici işçinin mali ve sosyal hakları birbirinden farklı hale gelebilmiş, belediye taşeronundaki işçilerin hakları da bu ikisinden farklı olarak uygulanabilir hale gelmiştir (Güler, 2001, 4).

Tablo 3.7. Belediyelerin İstihdam Yapısı

Yıllar	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Toplam (1)	Toplam (2)
1991	69.438	1.421	74.272	60.040	205.171	234.958
1992	75.173	2.477	81.201	63.987	222.838	249.191
1993	92.524	1.195	97.531	68.558	259.808	273.548
1994	95.271	995	96.942	61.158	254.366	305.957
1995	90.250	834	93.098	61.481	245.663	297.538
1996	95.139	994	94.050	73.761	263.944	324.159
1997	96.479	1.276	90.018	82.911	270.684	322.588
1998	98.734	706	89.561	93.995	282.996	342.222
1999	95.182	735	83.460	97.151	276.528	343.497
2000	89.501	1.054	74.301	94.977	259.833	394.801
2001	88.408	1.267	71.578	100.152	261.405	327.397
2002	91.397	1.204	70.644	100.439	263.684	327.928
2003	83.835	1.078	59.025	114.265	258.203	336.570

Kaynak: TÜİK, Belediyeler ve İl Özel İdareleri

(1) Fiili çalışan sayısı (2) Kadro sayısı

1991- 2003 yılları arasındaki belediyelerin istihdam yapısını gösteren bu tabloda belediye nüfusunun hızla artmasına karşılık güvenceli memurluk statüsünün sayısının ortalama aynı kaldığını ancak geçici işçi profilinin özellikle 1996 yılından sonra sürekli artış eğiliminde

olduğunu söylemek mümkündür. Yüksek işçilik maliyetlerinin getirdiği yük sonucu belediyelerin kadrolu işçi sayısı da 1993 yılından itibaren sürekli azalmış, buna paralel olarak da daha esnek bir istihdam yöntemi olan geçici işçi istihdamı artış göstermiştir. Memurlar, işçiler lehine, sürekli işçiler de geçici işçiler lehine gerilemektedir.

2002 yılındaki memur sayısının artışını seçim dönemine denk gelen bir istihdam atağı olarak değerlendirebiliriz. Görüldüğü üzere 2003'te memur sayısı 7562'lik bir azalmayla 83.835 olmuştur.

Aşağıdaki tabloda, 1991-2003 yılları arasında belediye personelinin yapısına ilişkin oranlamalara yer verilmiştir.

Tablo 3.8. 1991-2003 Yılları Arasında Belediyelerde Personel İstihdamının Toplam Personel İçerisindeki Oranı (%)

Yıllar	Memur/Toplam Belediye Personeli	Sözleşmeli Personel/Toplam Belediye Personeli	Sürekli İşçi/Toplam Belediye Personeli	Geçici İşçi/Toplam Belediye Personeli
1991	33	0,6	36	29
1992	33	0,1	36	28
1993	35	0,1	37	26
1994	37	0,3	38	24
1995	36	0,3	37	24
1996	36	0,3	35	28
1997	35	0,4	33	30
1998	34	0,2	31	33
1999	34	0,2	30	35
2000	34	0,4	28	37
2001	33	0,4	27	38
2002	34	0,4	26	38
2003	32	0,4	22	44

Memurların toplam belediye personeli içindeki payı 1991 yılından 1996 yılına kadar artmış, 1997 yılında azalmaya başlamış ve 2003 yılında oran % 32 olarak gerçekleşmiştir. Daha öncede belirttiğimiz gibi artan orandaki belediye nüfusuna hizmet verecek memur sayısı aynı ölçüde artış göstermemiş memur sayılarının toplam istihdama oranı % 30 seviyelerinde kalmıştır.

Dikkat çekici nokta ise, memur, işçi ve geçici işçi sayıları önemli bir seviyedeysen, daha nitelikli ve yerinde personel istihdamına yönelik sözleşmeli personel sayısı toplam belediye personeli içerisinde çok küçük miktarlarda kalmasıdır.

Her yerleşim biriminin ihtiyaçları farklılık gösterdiği için, ihtiyaç duyulan alanlarda sözleşmeli personel istihdamı belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin personel harcamalarında verimliliği arttıracak bir unsurdur. Belirli bir hizmete yönelik harcamaların ön plana çıktığı zamanlarda, o alanda uzmanlık sahibi kişilerin sözleşmeli olarak istihdamı, belediye harcamalarında istenilen sonucun elde edilmesi açısından belediye idaresine önemli kolaylıklar sağlayacaktır (Kurtuluş, 2006, 37).

Sürekli işçilerin toplam belediye personeli içindeki payı 1991 yılında % 36 iken, 1994 yılına kadar yükselmiş ve % 38 olmuştur. Bu yıldan sonra ise sürekli düşmeye başlamış ve 2003 yılında % 22 olarak gerçekleşmiştir. 1991 yılından 2003 yılına kadar toplamda 14 puan bir düşme söz konusudur.

Sürekli işçilerin payındaki düşüşün yerini ise geçici işçilerin belediye personeli içindeki artan payı almıştır. Belediyelerde geçici işçi istihdamına 1991–2003 yılları arasında baktığımızda, özellikle 2001 yılından sonra geçici işçi çalıştırmanın sıçrama yaptığını görüyoruz.

Geçici işçilerin payı 1991 yılında % 29 iken 1995 yılına kadar azalmış, diğer yıllarda sürekli artarak 2003 yılında % 44 olarak gerçekleşmiştir. Toplamda ise 15 puanlık bir artış söz konusudur. 1980 sonrasında kamu personel rejiminde ortaya çıkan esnek istihdam, belediyelerde geçici işçilik eliyle yaşama geçirilmiştir. 2003 yılında belediyelerin toplam personeli içinde geçici işçi istihdamı % 44 ile diğer istihdam biçimlerinin önündedir.

Görüldüğü üzere; belediyelerde geçici işçiyi (% 44), memur (% 32), sürekli işçi (% 22) ve sözleşmeli personel (% 0,4) takip etmektedir. Belediyelerde, memurluğu çözme mekanizması, geçici işçi istihdamının yaygınlaşması ile ortaya çıkmıştır. Geçici işçi kadrosunda olup, belediyelerde üst yöneticilik yapan görevliler yanında, tahakkuk memurluğu gibi yalnızca memur olanların değil, bu unvana sahip kişilerin yapması gereken işlerde geçici işçilere yaptırılmaktadır (Aslan, 2005, 389).

Aşağıdaki tablo 2007 yılı verilerine göre belediyelerin ve bağlı idareler ile mahalli idare birliklerinin istihdam yapısını göstermektedir. Gerek yeni belediye mevzuatının yürürlüğe girmesi gerek hizmetlerin esnekleştirilerek belediye dışı istihdamla yerine getirilmesi gerekse norm kadro çalışmalarının başlamasıyla istihdam yapısında türlü değişiklikler gözlemlenmektedir.

Tablo 3.9. 2007 Yılı Belediyelerin ve Bağlı İdareler İle Mahalli İdare Birliklerinin İstihdam Yapısı

	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Toplam
2007	81.673	5.648	76.807	98.822	262.650

Kaynak: TÜİK' in erişim sayfasından kamu sektörü istihdamına yönelik veriler 2007, IV. dönem

Türk personel sisteminin temelini oluşturan memurluğun 2007 yılında da gerilediğini görüyoruz. Buna hem hizmet satın alınanın hem de norm kadro çalışmalarının neden olduğu söylenebilir. Önceleri geçici işçilerin yükselişi gözlemlenirken uzmanlık gerektiren sözleşmeli personelin sayısında artış gözlemlenmektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesiyle, belediyelerde sözleşmeli personel istihdamının artış göstermesidir. 5393 sayılı Kanun öncesi dönemde belediyeler 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli personel istihdam etmekteydiler ve yasal mevzuat gereği Maliye Bakanlığı'nın da içinde bulunduğu bir vize süreci yaşanmaktaydı. Belediyeler sözleşmeli personel taleplerini İçişleri Bakanlığına göndermekte, İçişleri Bakanlığı ise ilgili talepleri Devlet Personel Başkanlığına ve Maliye Bakanlığı'na göndermekte, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine söz konusu sözleşmeler Maliye Bakanlığınca vize edilmekteydi. 2003 yılı verilerine göre belediyelerde 1078 adet sözleşmeli personel istihdam edilmiştir. Ancak 2005 yılı itibariyle belediyeler, 5393 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle vize şartının kaldırılmasıyla daha çok sözleşmeli personel çalıştırma imkânı elde etmişlerdir. Her ne kadar eski uygulamadan yeni uygulamaya geçiş sürecinin yaşandığı 2005 yılında, uygulamanın nasıl olacağına netleşmemesi sebebiyle kaotik bir durum ortaya çıkmışsa da, daha sonra sürecin rayına oturmasıyla sözleşmeli personel istihdamında artış gözlemlenmektedir. 2007 yılı verileri bunu destekler niteliktedir. Belediyelerin ve bağlı idareler ile mahalli idare birliklerinin istihdam yapısı içinde sözleşmeli personel sayısı 5.648'e ulaşmıştır.

3.2.6. Belediye Personel Harcamaları

Belediye harcamaları içinde en önemli payı cari harcamalar almaktadır. Cari Harcamalar; Bütçede (1) rakamı ile kodlanır ve belli bir üretim kapasitesinden yararlanmayı mümkün kılan harcamalardır. Genel olarak, en çok bir yıl içinde bir ya da daha fazla kez kullanılmakla

tüklenen personel, dayanıksız mal ve eşya için yapılan harcamalardır. En önemli harcama kalemi, cari harcamaların içindeki personel harcamalarıdır.

Tablo 3.10. Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı

	1975-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Borç Ödemeleri Hariç						
Cari	71,2	65,3	51,0	58,0	51,1	56,7
Personel	53,1	45,4	32,6	43,8	34,4	33,7
Diğer Cari	18,0	20,0	18,5	14,3	16,7	23,0
Yatırım	19,4	26,4	34,1	24,6	33,2	27,9
Transfer	9,4	8,3	14,9	17,1	15,7	15,4
Borç Ödemeleri Dâhil						
Cari	67,0	61,4	45,2	46,5	40,6	43,4
Personel	50,1	42,6	28,8	35,1	27,3	25,7
Diğer Cari	17,0	18,7	16,5	11,3	13,3	17,7
Yatırım	18,3	24,8	31,0	19,9	26,4	21,2
Transfer	14,6	13,8	23,8	33,6	33,0	35,4
Borç Ödemeleri	5,8	6,1	10,4	20,1	20,5	23,6

Kaynak: TÜİK, Belediye Kesin Hesap Yıllıkları

Cari harcamaların toplam harcamalar içindeki payının gerilemesinde 1980’li yılların ilk yarısında kamu maliyesinde sağlanan disiplinin yanı sıra Büyükşehir Belediyelerinin sisteme girmesi etkili olmuştur. Büyükşehir Belediyeleri, diğer belediyelere göre daha geniş kaynaklara sahip olup farklı görev tanımı dolayısıyla harcamaları içerisinde cari harcamaların payı daha düşüktür (Kurtuluş, 2006, 35).

1975–1980 yılları arasında personel harcamalarının borç geri ödemeleri hariç, toplam harcamalar içindeki payı % 53,1 ile en yüksek seviyededir. Bu oran 1990 yılına kadar düşüş eğilimi göstermiştir ancak 1991–1995 döneminde tekrar yükselişe geçmiştir ve bu oran ortalama % 43,8 seviyesinde gerçekleşmiştir. Borç geri ödemeleri dâhil personel harcamalarının 1975–1980 yıllarında bütçe büyükleri içerisinde payı % 50,1 iken, bu oran istikrarlı bir şekilde gerileyerek son dönemde % 25,7 olmuştur.

Tablo 3.11. Personel Harcamalarının Belediye Toplam Gelirlerine Oranı

Yıllar	Personel Gideri	Toplam Gelir	%
1980	37.162.918 Bin TL	52.171.272 Bin TL	71,23
1985	160.401.393 Bin TL	547.427.620 Bin TL	29,30

1990	3.230.308.000 Bin TL	6.471.517.000 Bin TL	49,92
1995	62.783.185.342 Bin TL	178.076.200.285 Bin TL	35,26
2000	3.762.463.447 Milyon TL	1.288.657.131 Milyon TL	34,25
2005	16.200.282.425 Milyon TL	4.686.622.509 Milyon TL	28,92

Kaynak: TÜİK, Belediye kesin hesaplarından faydalanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Yukarıdaki tablo, personel giderlerinin genel bütçe içindeki oranında yıllara göre nasıl bir gelişme olduğunu göstermektedir. Personel harcamalarının oransal olarak en yüksek gerçekleştiği tek yıl 1980 yılıdır. Bu oran 1970’li yılların kriz ortamının yansımasıdır. 90’lı yıllarda personel giderinin toplam gelire oran ortalaması % 42’lerde seyretmiştir.

2000’li yıllarda ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun kabulüne kadar personel giderinin oran ortalaması % 33’tür. 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, personel giderinin belirlenmesinde en son gerçekleşen bütçe gelirlerinin kriter olarak alınmasıyla bu oran düşmüştür.

1580 sayılı eski belediye kanununda da “belediye bütçesinden ödenecek olan maaş ve ücretlerin toplamı yıllık gelirlerin azami %30’unu geçemez” hükmü bulunuyordu. Ancak uygulamada, belediyeler bütçelerini hazırlarken gelirlerini, gerçekleşen rakamın çok üzerinde gösterdikleri için personel giderleri %30’u geçmemiş gibi görünüyordu. Yılsonundaki gerçek gelire göre hesap yapıldığında ise, bu oran birçok belediyede % 50’nin üzerinde gerçekleşiyordu. Söz konusu olumsuzlukları gidermek amacıyla 5393 sayılı yeni Belediye Kanununda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Yeni düzenleme, gerçekleşen en son bütçe gelirlerinin kriter olarak alınmasını öngörmektedir (Eken vd., 2005, 122).

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, yılsonunda gerçekleşen gelirlere göre personel giderinin bulunmasında nüfus ölçütü getirilmiştir. Buna göre belediyenin personel gideri toplamı gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin %30 ve %40’ını aşamayacaktır.

- Nüfusu 10.000 ve üzerinde olan belediyelerde bu oran %30
- Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde ise bu oran %40 olarak uygulanacaktır.

Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 30’unu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran % 40 olarak uygulanır (md. 49/8).

Örneğin; bir belediye'nin 2004 yılı Aralık ayı mizanında bütçe gelirinin 1.000.000 TL olduğunu düşünürsek ve 2005 yılında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun belirlediği yeniden değerlendirme oranı % 11,2 olduğuna göre ($1.000.000 \text{ TL} \times 1,112 = 1.112.000 \text{ TL}$) bu belediyenin 2007 yılı personel giderleri toplamı belediyenin nüfusu 10.000 ve üzeri ise (% 30'luk oran gereği) 333.600 TL'yi, belediyenin nüfusu 10.000'nin altında ise (% 40'luk oran gereği) 444.800 TL'yi geçmemesi gerekir (Güngör, www.kontder.org.tr, 2005).

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 yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir (md. 49/8).

Buradan hareketle yeni personel alımı nedeniyle oranın aşılması durumunda oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren belediye başkanından tahsil edilecektir ifadesiyle belediye mevzuatımıza 'kamu zararı' kavramı girmiştir. Böylece kanunla birlikte belediye kaynaklarının kamu yararına yönelik kullanılmasını sağlamak yolunda bir adım atılmıştır. Ayrıca, personel alacakları ve ücretleri güvence altına alınmakta ve 'personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir' hükmü getirilmiştir

Kamusal hizmetin aksamasını önlemek için personel giderlerine ilişkin % 30–40 oranları genel kural olmakla birlikte istisna getirilmiştir. Bu çerçevede:

- Boş kadro ve pozisyon bulunması
- Bütçe imkânlarının yeterli olması gerekir.

5393 sayılı Belediye Kanununun yayımı tarihinde personel giderlerine ilişkin olarak 49. maddede belirtilen oranları aşmış olan belediyelerde bu oranların altına ininceye kadar, boş kadro ve pozisyon bulunması ve bütçe imkânlarının yeterli olması kaydıyla 1.1.2005 tarihinde mevcut memur ve sözleşmeli personel sayısının % 10' unu geçmemek üzere İçişleri Bakanlığınca zorunlu hâllere münhasır olacak şekilde verilecek izin dışında ilâve personel istihdam edilemez. Geçici iş pozisyonları için önceki yıldan fazla olacak şekilde vize yapılamaz (geçici 1. md)

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle mevcut “memur” ve “sözleşmeli personel” sayısı esas alınacak ve ilave alınacak personel bu sayının %10'unu geçmeyecektir. Görüldüğü gibi, %10 oranı hesabına daimi ve geçici işçiler dâhil edilmemekte, sadece çalışan memur ve sözleşmeli personel dâhil edilmektedir (Güngör, www.kontder.org.tr, 2005).

3.2.7. Belediyenin Örgüt Yapısı

Belediyelerin başkanlık, meclis ve encümen gibi karar organlarının dışında, yazı, hesap, sağlık ve fen işleri gibi hemen her belediyede bulunan çeşitli birimleri mevcuttur. Müdürlüklerin emri altında belediyelerin büyüklüğüne göre farklı uzmanlık dallarına göre memurlar, zabıta ve itfaiye memurları, kâtipler, hizmetliler ve işçiler istihdam edilmektedir. Uzmanlık gerektiren memurluklar dışında, belediye personelinin önemli bir kısmını zabıta, hizmetliler ve işçiler oluşturmaktadırlar (Çukurçayır, 2002, 158).

Belediyelere verilen görevler belediye personeli tarafından yerine getirilmektedir. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu, personel istihdamında olduğu gibi belediye örgüt yapısına da norm kadro esasını getirmiştir. Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

Tablo 3.12. Belediye Örgüt Yapısında Kanun Karşılaştırması

	1580 Sayılı Eski Belediye Kanunu	5393 Sayılı Yeni Belediye Kanunu
1.	Belediyelerin, yazı işleri müdürü veya başkâtip, hesap işleri müdürü veya muhasebeci, sıhhat işleri müdürü, baştabip veya tabip, baytar müdürü, baş baytar veya baytar, fen işleri müdürü, başmühendis veya mühendis, teftiş heyeti müdürü, başmüfettiş veya müfettiş, lüzumu halinde zat ve hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukat gibi daire amirlerinden oluşması hüküm altına alınmıştır (md. 88).	Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Bununla birlikte beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi 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 birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur(md. 48). Bu düzenlemeyle, ihtiyaç dışında gereksiz birimlerin oluşturulmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.
2.	Belediyelerde başkan yardımcıları ile daire ve şube müdürleri ve tüm belediye memurları belediye meclisinin ilk	Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk

	toplantısında belediye meclisince onaylanmak şartıyla belediye başkanı tarafından atanır (md.94).	toplantıda belediye meclisinin sadece 'bilgisine' sunulur (md. 49). Böylelikle belediye bürokrasisine yapılan atamalar konusunda başkandan nezaket gereği meclisi bilgilendirilmesi istenmektedir.
3.	Gerekli görülen durumlarda belediyelerde başkan yardımcılarının meclis azası arasından seçimi söz konusudur. Bu durumda yardımcılardan memuriyetleri meclisin devamlılığına bağlıdır (md.96).	Belediye başkanına, norm kadroda belirlenen başkan yardımcılarının dışında, nüfus kriterine göre en fazla 4 meclis üyesini belediye meclisinin görev süresini aşmamak koşulu ile başkan yardımcısı olarak görevlendirebilme imkânı tanınmıştır (md. 49).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediyelerin özellikle üst düzey yöneticilik kadrolarına nitelikli personel istihdam edebilmeleri için bir düzenleme getirilmiştir. Bu düzenleme, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilmesidir. Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre; Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınır. Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü malî hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediye tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirler. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren onbeş gün içerisinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları hâlinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya müktesebine uygun başka bir kadroya atanırlar.

Görüldüğü gibi düzenlemede, DMK'nın 68/B atıf yapılmaktadır. Söz konusu madde, olağandışı yükselme koşullarını düzenlemektedir. Normal şartlarda derece ve kademe yükselmesi için kıdem şartı aranırken, burada sınıfların 1, 2, 3 ve 4. derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmadan atama yapılabilmesi öngörülmüştür. Bu şekildeki atamalarda aranan şartlar ise, yükseköğrenim görmüş olmak ve atanacak kadronun özelliğine göre 8, 10 veya 12 yıl süreyle kamu kurumlarında fiilen çalışmış bulunmaktır (Şen vd., 2005, 121).

Belediye Kanunu'nun 49/9 maddesi gereğince, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve

Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir.

Belediye Kanunu ile belediye memurlarına başarı durumlarına göre encümen kararı ile yılda iki kez ödenecek olan ikramiye uygulamasında birden fazla amaç vardır. **Birinci** olarak, geçmiş dönemlerde bazı belediyelerin memurların ödüllendirilmesine ilişkin yaptıkları girişimler İçişleri Bakanlığı tarafından soruşturma konusu yapılmıştır. Konunun kanun hükmü olarak düzenlenmesi ile belediyelerin bu konuda idari tasarrufları soruşturma konusu olmaktan çıkarılacaktır. **İkinci** olarak, ülke genelinde kamu çalışanları arasındaki ücret adaletsizliğini gidermeye yönelik bir çaba olarak görülebilir. **Üçüncü** olarak ise; çalışanların belediye yönetimine ilişkin duygularının geliştirilmesine yönelik bir girişim aynı zamanda bir isteklendirme aracı olarak görülebilir (Öner, 2006, 183).

Belediye çalışanlarının performanslarının belirlenmesi konusunda belediye başkanına ve belediye meclisine görevler verilmiştir. Belediye Kanunu'na göre belediye başkanının personeliyle ilgili performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak görevleri ile belediye meclisinin, belediye personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek görevleri vardır.

3.2.7.1. Belediye Zabıtası

Belediye ile ilgili kuralların uygulanmasını denetleyen ve gerektiğinde cezalandıran birim belediye zabıtasıdır. Belediye zabıta personeli, belediye başkanının emri altında çalışır ve yetkilerini 15.02.1969 tarihli RG'de yayımlanan yönetmelikten alır. Belediye Zabıta Personel Yönetmeliğinin 1. maddesinde zabıta; belediye sınırları içinde beldenin düzenini ve belde halkının sağlık ve sosyal huzurunu ve yetkili organların bu amaçla alacakları kararların yürütülmesini sağlamak ve korumakla; belediye suçlarının işlenmesini önleyici tedbirleri almakla ve işlenen belediye suçlarını takiple sorumlu bir özel kuvvet olarak tanımlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesine göre belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular. Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır.

Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir.

Zabıta hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür. Zabıta personelinin çalışma süresi ve saatleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Belediye zabıta ve özel güvenlik hizmetlerinde fiilen çalışanlara, fazla mesai ücreti olarak yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutar ödenir.

Belediye Kanunu'na göre zabıta örgütü, norm kadroya uygun olarak tüm belediyelerde kurulan temel birimlerin arasında sayılmıştır (md. 48/1). Belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla zabıta hizmeti sağlamak görevi vardır (md. 14/a). Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten menetmek görevini zabıta personeli yapar (md. 15/m).

3.2.7.2. Belediye İtfaiye Örgütü

Kentsel yaşamda en önemli güvenlik görevlerinden biride itfaiye örgütü tarafından yerine getirilir. Belediyelerin de mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla itfaiye hizmeti sunmak görevi vardır (md. 14/a).

Belediye Kanunu'na göre belediyeler, beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde itfaiye örgütü oluşturulabilirler. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur (md. 48/2).

İtfaiye örgütünün çalışma esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile itfaiye örgütünde hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir (md. 52/1).

İtfaiye hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür. İtfaiye personelinin çalışma süresi ve saatleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Belediye itfaiye teşkilâtında fiilen çalışanlara fazla mesai ücreti olarak yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutar ödenir (md. 52/2).

Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır. Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir(md. 53).

3.2.8. Büyükşehir Belediyesinin Örgüt Yapısı

Daha önce yürürlükte bulunan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda olduğu gibi 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da, büyükşehir belediyelerinin genel sekreterlik, daire başkanlığı ve müdürlük biçiminde yapılanması öngörülmüştür. Büyükşehir Kanunu'nun 21. maddesi, büyükşehir belediye örgütünün, norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacağını, birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile gerçekleşeceğini hükme bağlamaktadır.

Büyükşehir bünyesindeki bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesine ilişkin büyükşehir meclisi karar alırken, belirli kriterleri dikkate almak durumundadırlar ve söz konusu kriterler 5393 sayılı Belediye Kanununda yer almıştır. Buna göre büyükşehir belediye örgütü, norm kadroya uygun olarak temelde yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacaktır. Bununla birlikte beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi 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 birimler de oluşturulabilecektir (5393-md.48). Önceki mevzuatta, büyükşehir belediyesi içindeki birimlerin kurulması için vesayet makamının onayına ihtiyaç duyulurken 5216 sayılı Belediye Kanunuyla örgüt yapısında değişiklik yapılması ve ihdas

edilmesi konusunda büyükşehir meclisi yetkilendirilmiştir. Ancak Büyükşehir Kanununa göre, büyükşehir örgüt yapısına ilişkin olarak büyükşehir meclisi tarafından gerçekleştirilecek tasarruflara ilişkin olarak meclis kararı alınacağı için söz konusu kararların büyükşehir belediye başkanının ve mülki idare amirinin denetimine tabidir(md.14) (Öner, 2006, 385).

Büyükşehir Kanununda daire başkanlığı ve müdürlüklerin sayısı ve isimleri ile ilgili düzenleme bulunmaması, büyükşehirlerin özerk bir şekilde, ihtiyaçlarına uygun ve esnek bir örgütlenmeye gidebilmelerine imkân tanımaktadır. Ülkemizdeki büyükşehir belediyelerinin örgüt yapılarına bakıldığında, oldukça farklı yapılanmalarla karşılaşmaktadır. Söz konusu farklılığın temelinde büyükşehirlerin nüfus, fizikî ve coğrafi yapı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikler, sundukları hizmetler ve insan kaynaklarının niteliği bakımından birbirinden farklı olmaları yatmaktadır (Eken vd., 2005, 116).

Büyükşehir belediyesi örgüt yapısı içinde kanun gereği büyükşehir belediye başkan yardımcısı kadrosuna yer verilmemiştir. Büyükşehir belediyesinde belediye başkan yardımcısı bulunmamakla birlikte, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için genel sekreter ve genel sekreter yardımcılara yer verilmiştir. Büyükşehir belediyesi genel sekreteri belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca büyükşehir ölçeğindeki hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilmektedir.

Büyükşehir belediyesinin örgüt yapısı içinde genel sekreterlikten sonra öne çıkan ikinci birimi büyükşehir belediyesi başkan danışmanlarıdır. Büyükşehir yönetiminde büyükşehir belediye başkanının etkinliğini, gücünü pekiştiren ve katkı sağlayan başkan danışmanlarının istihdamında diğer pek çok konuda olduğu gibi nüfus eşiği temel kriter alınmaktadır. Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir.

Ancak danışman istihdamı 'görevlendirilebilir' kelimesinden anlaşılacağı üzere zorunlu değildir ve bu çerçevede söz konusu sayıların tamamının kullanılması da zorunlu değildir. Büyükşehir başkanlarının danışman atanmalarına ilişkin herhangi bir merciin onayının aranacağına dair bir hüküm kanunda yer almamıştır. Bu nedenle büyükşehir belediye başkanı kanunun: "Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır..." (md.22) hükmüne istinaden danışmanlarını doğrudan ve herhangi bir merciin onayına bağlı olmadan kendisi atayacaktır. Bununla birlikte kanunda yer alan: "... Personelden müdür ve

üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur..." (md.22) hükmüne istinaden danışman olarak atanan kişiler hakkında büyükşehir belediye meclisine bilgi verilecektir (Öner, 2006, 381).

Büyükşehir belediye başkan danışmanı olarak görevlendirilecek olanlar için kanun tek bir kriter getirmiştir. Buna göre danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şarttır. Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz. Danışmanlara, her türlü ödemeler dâhil, büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarının % 75'ini aşmamak üzere belediye meclisinin belirlediği miktarda brüt ücret ödenir (md. 20).

Büyükşehir belediye başkanına danışmanlık yapacak kadroların amaca yönelik olarak belirlenmesi/seçilmeleri ve işler kılınmaları noktasında Büyükşehir Kanununda bazı eksiklikler bulunmaktadır. Bu çerçevede, danışmanlar için getirilen "en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması" şartı yeterli görülmemekte ve danışmanların farklı eğitim kurumlarından ihtisas sahibi olmalarının kanunda yer alması gerektiği savunulmaktadır. Bu eksikliğe bağlı olarak büyükşehir başkan danışmanı kadrolarının "eş, dost ve akraba kayırmacılığı" şeklinde belirlenebileceği endişesi vurgulanmaktadır (Aytaç, www.kontder.org.tr, 2004).

Büyükşehir belediye personeli; genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler, şefler, memurlar, işçiler ve başkan danışmanlarından oluşur ve belediye başkanı tarafından atanırlar. Büyükşehir belediye personeline ilişkin atama yetkisinin büyükşehir belediye başkanına tanınmasıyla Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nın ve İçişleri Bakanlığı'nın aşırı merkeziyetçi vesayetinden uzaklaşmıştır. Ancak bu atamanın kamu personeli seçme sınavı sonucunda aday olma hakkını kazanmış olanlar arasından olup olmayacağı açık değildir. Bununla birlikte, büyükşehir belediye başkanı tarafından atanan belediye personeline müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır (Öner, 2006, 38).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. BELEDİYELERDE NORM KADRO ÇALIŞMALARI

4.1. Türkiye’de Norm Kadro Çalışmasının Tarihçesi

Türk tarihinde, Oğuzlardan Karahanlılara kadar, Büyük Selçuklulardan Anadolu Selçuklularına ve Osmanlılara kadar kadro belirleme çalışmalarının üzerinde önemle durulmuştur.

Ülkemizde personel işleri, Cumhuriyet ile birlikte 1960 yılına kadar Maliye Bakanlığı’na yürütülmüştür. Türkiye Cumhuriyeti’nde ise ilk olarak 1960 yılından itibaren planlı kalkınma çabalarıyla birlikte kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir. Yürütülen yeniden düzenleme çalışmalarında; örgüt yapısının yeniden ele alınması, yönetsel işlem ve usullerin düzenlenmesi ve kamu personel sisteminin iyileştirilmesi olmak üzere kamu yönetiminin üç boyutu üzerinde durulmuştur. Bu çalışmalar sırasında norm kadro düzenlemelerinin gerekliliği üzerinde de durulmuş, kalkınma planlarında, yıllık programlarda ve kanunlarda bu konuya yer verilmiştir. 1960 tarih ve 160 sayılı Kanunla kurulan Devlet Personel Dairesine bu konuda görev verilmiş olmasına rağmen konu üzerinde yeterince durulmamış, başlatılan çalışmalar sonuçlandırılmamıştır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin dışında kalan diğer kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro düzenlemesine ilişkin çalışmalara ya hiç başlanılmamış ya da başlanılanlar sonuçlandırılmamıştır (Güler, 2007, 6).

160 sayılı Kanunla, 1960 yılında, Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi kurulmuş ve memur, hizmetli ve kadro unvanlarını standart hale getirmek, aynı içerikteki işler için eşit ve adil ücret prensibini gerçekleştirmek, kurumların memur ve hizmetli kadrolarının hizmet gereklerine uygun bir seviyede tutulması için gerekli düzenlemeleri yapmak, personelin yetiştirilmeleri ve ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun usulleri belirlemek gibi norm kadro düzenlemeleri ile ilgili konular bu kurumun görevleri arasında yer almıştır (md. 5).

Kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişme, 14.07.1965 tarihinde kabul edilen ve bugün de halen yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmuştur. Kadro işlemlerine ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin bütçe kanunlarında da yer aldığı görülmektedir. Özellikle 1974, 1975 ve 1983 yıllarına ait bütçe kanunlarında bu konuyla ilgili açık hükümler bulunmaktadır. Planlı dönemde hazırlanan beş yıllık kalkınma planları, yıllık program ve yıllık icra planlarında kamu yönetiminin yapısını ve personelin durumunu iyileştirmeye

yönelik yönetim araştırmaları yapılması öngörölmüştür. Bu araştırmalar arasında organizasyon ve metot, insan gücü planlaması, kadro ve unvan standardizasyonu başta gelmektedir.

Kadro sisteminin esasını oluşturan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 13.12.1983 tarihinde yürürlüğe girmiş, buna dayanılarak 25.04.1984 tarih ve 84/8029 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. Bu KHK ve Yönetmelik ile ölkemizin kadro rejimi yeniden düzenlemişlerdir. Bu KHK'nin yayınlanmasından sonra 08.06.1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Dairesi yeniden düzenlenmiştir. Bu KHK ile kurumun adı Devlet Personel Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.

Milli Güvenlik Kurulunun, alınması kararlaştırılan tedbirleri arasında bulunan norm kadro çalışmalarının gerçekleştirilmesine ilişkin olarak 1991 yılında Başbakanlıkça kamu kurum ve kuruluşlarına birer yönerge gönderilmiştir. Söz konusu yönergede, diğer konuların yanı sıra, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde örgütü bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının taşra birimlerinin örgütlenme biçimlerine göre en üst kademededen en alt kademeye kadar hiyerarşik birimleri gösteren ayrıntılı örgüt şemaları ile bu birimlere tahsis edilmiş kadroların birimler itibariyle sınıf, unvan ve adetlerini, gerekli norm kadroların unvan ve adetlerini ve norm kadroların tespitinde kullanılan ölçütleri belirten bilgi ve belgeleri hızlı bir biçimde Devlet Personel Başkanlığına göndermeleri istenmiştir. Ancak kurum ve kuruluşlardan birçoğu bu bilgileri göndermemiş, gönderenler de eksik ve yetersiz göndermiştir. Bu durum karşısında Devlet Personel Başkanlığı norm kadro çalışmalarına, Bayındırlık ve İşkân Bakanlığı ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı gibi yatırımcı iki bakanlığın tüm Türkiye genelindeki taşra birimlerindeki yapılar ile bu yapıyı oluşturan kadrolardan başlamıştır. Daha sonra bu iki bakanlıkla sınırlı kalınmamış, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'na, Devlet Personel Başkanlığınca konuya ilişkin birer genelge gönderilmiştir. Söz konusu dört bakanlığın yanı sıra, Başbakanlığın 03.11.1980 gün ve 383-10780 sayılı Genelgesi uyarınca; Emniyet Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra kuruluşlarının örgüt yapılarında ve hizmet fonksiyonlarında yenilik meydana getiren Teşkilat-Malzeme-Kadro Planlaması hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. Ancak söz konusu Bakanlıklar ve Emniyet Genel Müdürlüğünde yapılan bu çalışmalar, iş analizi, görev tanımlaması ve iş ölçümü gibi temel işlemler sonucu elde edilen

verilere dayandırılmadığından ihtiyaca cevap verecek, gerçekçi bir norm kadro uygulamasına imkân vermemiştir (Güler, 2007, 9).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da norm kadro çalışmalarına geniş yer verilmiştir. “Personel rejimi konusunda, norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi, sendikal hakların geliştirilmesi esas alınacaktır. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının norm kadroları tespit edilerek kadro ve pozisyon ihdasları buna göre yapılacaktır. Taşra örgütü bulunan kuruluşların, il veya bölge örgütlerindeki kadrolarda bu kıstaslara göre tespit edilerek, kadroların belirli bölgelerde yığılması önlenecek, yapılan hizmetlere göre kadro ihdası yapılacaktır. Kurum farklılığı gözetilmeksizin bütün kadro ve pozisyonların kanunla ihdas edilmesi sağlanarak, önceden belirlenen norm kadro sayısı, olağanüstü bir hizmet genişlemesi olmadan artmayacaktır. 190 sayılı Genel Kadro ve Usul Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname gözden geçirilerek, yeniden düzenlenmesi sağlanacaktır” (8. BYKP, 2000, 191).

Bunların ışığında 2000/168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esasları”na dair bir düzenleme yapılarak, norm kadro çalışmalarına ciddiyetle ve umutlarla bakıldığı gösterilmiştir. Söz konusu düzenlemenin amacı; kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvanda, nitelikte ve sayıda personel istihdamının sağlanabilmesidir. Bakanlar Kurulu Kararının birinci maddesine göre; Norm kadro çalışmalarına, öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları doğrultusunda, bu amaçlara en etkin ve verimli ulaşılmasını sağlayacak şekilde örgüt analizi yapılmak suretiyle başlanır. Bundan sonra, örgütlerdeki her birim için gerekli kadro/pozisyonun iş analizi ve iş ölçümleri yapılır (ihale yoluyla gördürülen hizmetler dâhil). İş analizleri ve iş ölçümlerine göre de her bir kadro/pozisyonun görev tanımları ve bu kadro/pozisyonlarda çalıştırılacaklarda aranacak nitelikler (iş gerekleri) ile bu birimler için gerekli kadro/pozisyon sayısı (Norm Kadro) belirlenir. Bakanlar Kurulu Kararının üçüncü ve dördüncü maddelerine göre ise; Kamu kurum ve kuruluşlarında yapılacak norm kadro çalışmalarında yürütülecek çalışmalara veri sağlamak amacıyla anket tekniğinden ve Devlet Personel Başkanlığı Norm Kadro El Kitabından yararlanılacağı belirtilmektedir.

Kurum ve kuruluşlarca kadrolara ilişkin hazırlanan görev tanımları ile norm kadro sayılarına ait bilgi ve belgeler, her bir unvan için uygulanmış anket formunun birer örneği, norm kadro çalışmalarının aşamalarında uygulanmış bulunan teknikleri gösteren bilgi ve belgeler ile diğer bilgiler dâhil olmak üzere, çalışmaları yürütenlerce onaylanmış olarak ilgili kurumlarca geciktirilmeksizin Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığına gönderilir (BKK md. 9). Bu bilgi ve belgeler Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ile ilgili kurum (mahalli idareler için İçişleri Bakanlığı) temsilcilerinden oluşturulan komisyon tarafından konuyla ilgili mevzuat çerçevesinde incelenerek norm kadro çalışmaları sonuçlandırılır. Buna göre tespit edilen kadroların/pozisyonların nitelikleri göz önüne alınarak, kurum ve kuruluşlar, mevcut personelini, gerektiğinde eğitime tabi tutmak suretiyle, bu kadrolarla/pozisyonlarla ilişkilendirirler (BKK md. 10). Norm kadro çalışmaları sonuçlandırılmadıkça veya kanunla, milletlerarası anlaşmalarla veya Bakanlar Kurulu kararı ile öngörülmedikçe, kurum ve kuruluşlar, kadro ihdası ve serbest bırakma talebinde bulunamazlar (BKK md. 11).

Böylece tüm kamu kuruluşlarında uygulanan 1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin yerini 2000/168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar almıştır.

Norm kadro çalışmaları sonucunda, memur, işçi ve sözleşmeli personel kadrolarına hangi özellikteki personelin hangi şartlarla atanacağı belirlenebilecek böylece kamudaki unvan sayısı azaltılabilecektir. Ayrıca, birimler itibariyle standart kadro sayılarının tespiti ile personel fazlası bulunan kurumlardan personel açığı bulunan kurumlara personel aktarması sağlanabilecektir (Kestane, 2003, 11).

4.2. Norm Kadro Nedir?

Norm sözcüğü, “kural olarak benimsenmiş, yerleşmiş ilke veya kanuna uygun durum, düzgü, standart, örnek tip, kural, doğal kanun” anlamına gelmektedir. Norm, Latince bir kelime olup, davranış prensibi, esas olarak benimsenmiş, yerleşmiş temel düşünce veya kanuna uygun durum, gerekli olan standart, temel alınan ölçü anlamlarına gelmektedir.

Kadro ise, “Kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibariyle gösteren çizelge” olarak tanımlanmaktadır (Kamu Yönetimi Sözlüğü,

1998, 125). Kadro, İtalyanca bir kelime olup, resmi bir kuruluşun, bir işletmenin işlerini yürüten kimseler ve bunların yüklendikleri görev, bu görevlerin nitelik ve derecelerini gösteren tablo anlamlarını içine almaktadır. Yine Kamu Personel Kanunu Taslağının 5. maddesinde Kadro; "kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere memurun atandığı, belirli ödev, hak, yetki ve sorumlulukla donatılmış görev mevkii" olarak ifade edilmektedir (Keleş, www.kontder.org.tr, 2005).

Kamu yönetiminde kadro, aynı zamanda bir hizmet yeridir ve bireyle ilişkilendirilen hukuki bir araçtır. Çünkü kanunla kurulan bir kuruluşun kurulma faaliyeti, ancak kadro alınması ve bu kadrolara kişilerin atanmasıyla tamamlanır ve örgüt yaşama geçer. Bu yüzden kadrosuz örgüt kurulamaz ve kadrosuz memur çalıştırılmaz. Bu anlamda kadro, kamusal örgütlerin temelidir. Her kadro, tahsis edildiği kurum, birim (yer), unvan, sınıf, derece ve varsa ek gösterge'den 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 ölçüttür (Bilgin vd., 2003, 158).

'Norm' ve 'Kadro' sözcükleri bir araya geldiğinde "işleri, kadroları standartlaştırma" daha açık Türkçeye "iş sınıflandırması" anlamı çıkar. Her iş tek tek tanımlanacak, birbirine benzer işler bir araya toplanıp bir "iş sınıfı" olarak isimlendirilecektir. İşte bu gruplandırılmış işleri ifade eden adların her biri norm kadrodur. Ama işler, ancak o işi yapacak kişilerin sahip olmaları gereken özelliklerle birlikte tanımlanabilir. Bu nedenle de yapılan sadece işi sınıflandırmak değildir. Aynı zamanda işi yapacak kişilerin özellikleri de tanımlanmış olacaktır (www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod).

Norm kadro ise, bir model, bir standart kadro olup, kurum ve kuruluşların gerçekte hangi nitelikte ve nicelikte personele ihtiyaçları olduğunun ayrıntılı olarak ortaya koyulmasıdır. Norm kadro, esas itibarıyla benzer nitelikteki görevlerin birleştirilmesi, kuruluşun verimlilik esasına göre yeniden örgütlenmesi, belli yetkilerle donatılması, sorumlulukla ilişkilendirilmesidir. Başka bir deyişle, bir örgütün, bir işletmenin, bir belediyenin hizmetlerini ya da üretimini etkin ve verimli bir biçimde yerine getirebilmesi için gereksinim duyduğu kadroların nitelik ve nicelik olarak belirlenmesidir (Dönmez, 2007, 21).

Norm kadro, diğer bir deyişle standart kadro; bir kuruluştan beklenen hizmetlerin en iyi kalitede görülebilmesi için o kuruluştaki bulunması gereken görevli sayısını ve bu görevlilerde aranacak nitelikleri ifade eder. Diğer bir ifade ile norm kadro, kamu kurum ve görevlerini

yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları personelin nitelik, sayı, sahip olacağı unvan ve derece olarak tespit edilmesi ve standart hale getirilmesidir (www.genel-is.org.tr).

Özetle norm kadro, kamu kuruluşlarının görevlerini, amaca uygun biçimde, etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları optimal kadroların, unvan, sayı ve atanacak personelde aranacak özellikler yönünden, standart bir şekilde belirlenmesi ve kural haline getirilmesidir (Bilgin vd., 2003, 159).

4.3. Norm Kadronun Amacı ve Yararları

- Kadro unvanlarına açıklık getirir ve değişik anlayışları önler.
- Tarafsız (objektif) yönetimin sağlam temellere dayandırılmasında yapısal eleman hizmetini görür.
- Eşit işe eşit aylık ve ücret sisteminin kurulmasına yardım eder.
- Personel ihtiyaçlarının tahmin edilmesine ve saptanmasına olanak verir.
- Personel giderlerinin gerçeğe en uygun biçimde saptanmasına olanak verir.
- Kadro gereklerine uygun niteliklerde personelin bulunup işe alınmasını sağlar.
- Personelin eğitim ihtiyacının saptanmasına olanak verir.
- Personelin etkinliğinin değerlendirilmesini sağlar.
- Kademe ilerlemesi ve derece yükseltilmesinin, liyakat sistemi kurallarına uygun olarak ve kadro ödevlerinin etkinliğini arttırıcı biçimde yürütülmesini sağlar (Kalkandelen, 1993, 27)

4.4. Norm Kadro Çalışmasının Aşamaları

06.11.2000 tarih ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kurum ve kuruluşları için norm kadro çalışmalarının genel esasları belirlenmiştir. Buna göre norm kadro çalışmalarında sırasıyla şu aşamaların gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

1. Örgüt Analizi
2. İş Analizi
3. Görev Tanımları
4. Personelin Niteliğinin Belirlenmesi
5. Personelin Niceliğinin Belirlenmesi (Norm Kadro)

4.4.1. Örgüt Analizi

Norm kadro çalışmasına başlamadan önce örgütün hedefleri ve görevleri tam olarak belirlenip ortaya konulmalıdır. Kuruluşun amaç ve görevleri belirlendikten sonra örgütsel ve

kadrosal durumları hakkında belgelere dayalı bilgiler derlenmeli, kuruluşlardaki mevcut örgütsel yapı ve şematik görünüm ortaya konulmalı ve tür ve sayı olarak mevcut kadrolar ilerdeki çalışmalarda veri olarak kullanmak üzere belirlenmelidir. Mevcut örgüt yapısı analize tabi tutularak maliyeti arttıran, nitelik ve niceliği azaltan olumsuzluklar saptanır. Bu yapıldıktan sonra kuruluşun esas birimleri, danışmanlık birimleri ve yardımcı birimleri tespit edilerek Organizasyon El Kitabı hazırlanır ve iş analizi, görev tanımı ve kadroların belirlenmesi işlemlerinden sonra Kadro El Kitapları hazırlanır (Güler, 2007, 13).

Örgüt (belediye) analizi yapılırken; örgütün amacı, hedefleri, hangi hizmetleri yürütmek durumunda olduğu gözden geçirilir. Bu kapsamda görevler, hizmetler, amaçlar, üretim faaliyetleri belirlenir; mevcut örgüt yapısının bu hedeflere, amaçlara, üretime elverişli olup olmadığı örgüt analizi yapılarak ortaya konulur. Tabii ki, bu çalışma sonucunda amaca uygun olarak çalışan yeterli birimlerin korunması, bazı birimlerin kaldırılması, bazılarının birleştirilmesi ve bazılarının kurulması gerekecektir. Başka bir deyişle, örgütün (belediyenin) örgüt şeması ihtiyaca uygun biçimde yeniden düzenlenecektir (Dönmez, 2007, 22).

4.4.2. İş Analizi

İş analizi, herhangi bir kuruluşta yapılan ya da yapılması ve yaptırılması düşünülen tüm işlerin (görevlerin) en üst yöneticinin görevinden başlanarak, en alt düzeydeki çalışanların yaptıkları göreve ya da işe kadar tüm işlerin en ince ayrıntısına kadar tüm özelliklerinin ortaya çıkarılması çalışmasıdır (Öztekin, 2005, 186).

İş analizi, bir işin öğeleri ile onun çeşitli etmenler bakımından içinde bulunduğu durumu ve diğer işlerden farklılığını ortaya koyan bilimsel ve teknik bir çalışmadır. İş analizinin içerdiği hususlar, bu tanıma göre;

- İşin unsurları
- İşin çeşitli faktörler bakımından içinde bulunduğu durum
- İşin öteki işlerden farklılığıdır (Kalkandelen,1993, 68).

İş analizi, bilgi ve bilgi toplama, yöntem, anket ve mülakat teknikleri kullanılarak bir görevin unsurları ile onun çeşitli faktörler bakımından içinde bulunduğu durumu ve öteki görevlerden farklılığını ortaya koyan teknik bir çalışmadır (Şentürk, www.kentarastirma.com, 13).

İş analizlerinin tek veya birçok amacı olabilir, tek amaçlı analizlerde söz konusu olan belli bir çalışma alanı veya işlem için bilgi elde etmek, örneğin işe almada, objektif verilerin sağlanmasıdır. Çok amaçlı analizlerde ise, elde edilmesi düşünülen sonuçların, birden çok çalışma alanında veya işlemde veri olarak kullanılabilmesi için analizin daha geniş ve kapsamlı olarak yapılması gerekmektedir. Örneğin analiz sonuçları, objektif işe alma, adil bir ücret sistemi, eğitim vb. çalışma konu ve alanlarında veya işlemlerinde kullanılacağından analizler, daha ayrıntılı olarak yapılmakta, elde edilen sonuçlar bu ayrıntıyı gösterir biçimde kayıtlara geçirilmektedir (Güler, 2007, 14).

4.4.3. Görev Tanımları

Üçüncü aşamada yapılan görev tanımları ile her unvan için standart görev tanımları yapılarak uygulamadaki karışıklıkların önüne geçilmeye çalışılması hedeflenir. Her unvan için pozisyonun gereklerine ilişkin nitelikler tespit edilerek nesnel ölçütler doğrultusunda atama, nakil ve yükselme esasları belirlenmiş olur. Bu çalışmalar yürütülürken Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 657 sayılı DMK, kurum ve kuruluşların görev ve çalışma yönetmelikleri, Devlet Memurlarının Görevde Yükselmelerine Dair Yönetmelik, kurum ve kuruluşların görevde yükselme yönetmelikleri, bazı görevlere ilişkin özel mevzuat ve bugüne kadar yapılmış görev tanımlarından faydalanarak Görev Tanım Raporu tamamlanır (Tortop vd., 2006, 195).

4.4.4. Personelin Niteliğinin Belirlenmesi

Bir diğer aşama ise örgütün işlerini yapacak personelin niteliğinin belirlenmesidir. Yani hangi işleri, hangi niteliğe sahip personel yürütülecektir, bu belirlenir. Bunun için iş analizlerinden, iş etütlerinden ve görev tanımlarından yararlanılır; her bir kadronun ya da işin iş tanımı yapılır. Tüm bunlardan sonra belirlenen işin özelliklerine göre ve bu işlerde çalıştırılacaklarda aranılacak nitelikler (yabancı dil, bilgisayar bilgisi vb.) belirlenir.

4.4.5. Personelin Niceliğinin Belirlenmesi (Norm Kadro)

Son aşama ise norm kadronun sayısal olarak tespit edilmesidir. Birinci aşamada örgütün analizi yapılarak, ikinci, üçüncü ve dördüncü aşamalarda görevin gerekleri ve göreve atanacaklarda aranacak nitelikler tespit edilerek ve son aşamada örgüte ait kadro ve pozisyonlar belirlenerek çalışma tamamlanmış olur. Bu aşamada yapılan iş ölçümlerine ve iş analizlerine bağlı olarak her bir birim için ayrı ayrı gerekli kadro/pozisyonları hazırlanarak ilgili birimde çalışması gereken personel sayısı belirlenmiş olur. Bu aşamanın da

tamamlanması ile norm kadro çalışmasına ait tüm dokümanlar raporlar halinde Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'na gönderilerek incelenir. (Tortop vd., 2006, 196).

Tüm bunların gerçekleştirilmesiyle her birimde çalışması gereken kadro sayısı ile çalışan kadro arasındaki dengesizlikler giderilerek ve fazla istihdam engellenerek kamu personelinin rasyonel bir işleyişe ve çağdaş bir görünüme kavuşması sağlanmış olacaktır.

4.5. Belediyelerde Norm Kadro Çalışmalarının Gelişimi ve Dayandığı Mevzuat

Belediyelerde yerinde istihdamı gerçekleştirmek amacıyla, kadroların görev, yetki ve sorumlulukları ile bu kadroların gerektiği eğitim ve öğretim, bilgi ve beceri ile aranacak diğer niteliklerin önceden belirlenerek açıklığa kavuşturulması norm kadro (standart kadro) çalışmalarıyla gerçekleşir (Şanlı, 2005, 167).

Norm kadro çalışmalarına yönelik 06.11.2000 tarih ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kurum ve kuruluşları için belirlenen genel esasların mahalli idarelere yönelik 7. maddesinde ise “Bahis konusu çalışmalar mahalli idarelerden büyükşehir belediyelerinde kendilerince; diğer belediyelerde Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca belirlenen takvime göre İçişleri Bakanlığı ile müştereken yürütülür. Adı geçen Bakanlığın iştirakinin mümkün olamaması halinde, çalışmalara Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca devam edilir”.

Bakanlar Kurulu Kararında sözü geçen çalışma takvimi Başbakanlığın 11.07.2001 tarih ve 2001/39 sayılı genelgesiyle belirlenmişti. Bu genelge ile hem norm kadro çalışmaları bir takvime bağlanmış hem de norm kadro çalışmalarında dikkat edilecek noktalar belirlenmiştir. Buna göre, kamu kurum ve kuruluşları sekiz tarih bazında gruplandırılmıştı. Örneğin, Büyükşehir belediyeleri ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler 15 Temmuz 2001 – 30 Haziran 2003 tarihleri arasında norm kadro çalışmasını kendileri tamamlayacaklar, diğer belediyeler ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler için ise norm kadro çalışması 1 Mart 2002 – 31 Aralık 2003 tarihleri arasında İçişleri Bakanlığı tarafından tamamlanacaktı. Yapılan çalışmalar İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı uzmanlarından oluşan komisyonca değerlendirilecekti (Eraslan, www.kidder.org.tr, 2007).

Ancak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 21. maddesi, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 48. ve 49. maddesi, belediye örgütünün norm kadroya uygun olarak oluşturulacağını

ve norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla Büyükşehir belediyelerinin de norm kadro ilke ve standartları merkezden belirlenecektir.

Sonuçta belediye meclis kararıyla uygulanacak norm kadroların, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının müştereken belirlediği ilke ve esaslar çerçevesinde oluşturulması, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanunun ilgili maddeleriyle yasal bir zorunluluk haline gelmiştir. Ancak daha sonraki bir düzenlemeyle norm kadroların oluşturulmasında, mahalli idarelerin dikkate alacağı ilke ve esaslar Bakanlar Kurulunun 2006/9806 sayılı kararına bırakılmıştır.

Kararın yayımlanmasından sonra bazı belediye, bağlı kuruluş ve mahalli idare birliği, Karar'ı genel hukuk kuralları içinde yorumlamadan uygulamaya başlamışlar ve vize süreleri dolmadan dahi norm kadro gerekçesiyle işçileri işten çıkarmaya başlamışlardır. Vize süreleri dolmadan işçilerin işten çıkarılmasını hukukun genel ilkeleriyle çelişen bir uygulama olarak değerlendirmek gerekir. Vizeli (geçici) işçilerle ilgili olarak üretilen Yargıtay kararlarında, iş akitleri birden fazla yenilenmiş işçilerin hizmet sözleşmelerinin belirsiz süreli hizmet sözleşmesine dönüştüğü ifade edilmiş ve bu kararlar bir içtihat olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu nedenle yıllardır vizeyle çalıştırılan işçilerin vize süreleri dolmadan sadece vizeli çalıştırıldıkları gerekçesiyle işten çıkarılması söz konusu Yargıtay içtihadını hiçe sayan bir hukuk ihlali olmaktadır (Salihoğlu, 2006, 39).

Kamuoyunda geçici işçi olarak tanımlanan vizeli işçilerin kitlesel olarak işten çıkarılması ve Danıştay'da açılan çok sayıda dava karşısında 7.08.2006 tarihinde İçişleri Bakanı imzasıyla bir genelge yayımlanarak; Yargıtay içtihatlarına uygun olarak vizeli çalıştırılan işçilerin sürekli işçi olduğu ve bu işçilerin iş pozisyonlarının kişiye bağlı olarak dondurulduğu ilan edildi. Böylece ilk kez 2006 yılında belediyede çalışmaya başlamış olanlar istisna olmak kaydıyla tüm vizeli işçilere kadro verilmiş oldu.

Ancak Danıştay Başkanlığı 08.11.2006 tarihinde bu ilke ve esasları yetki yönünde iptal etmiştir. Danıştay kararının anlamı bundan sonra Bakanlar Kurulu Kararı'na göre bir uygulama yapılamayacak olması ve bugüne kadar yapılanların ise geçersiz olmasıdır (www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod).

Bunun üzerine, Danıştay'ın iptal gerekçesi göz önünde bulundurularak, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hazırlanmış ve 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Tablo 4.1. Norm Kadro Çalışmalarına İlişkin Mevzuat

<ul style="list-style-type: none"> • Bakanlar Kurulunun 2000/1658 sayılı kararına ekli “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar”, RG: 20 Aralık 2000, 24266. • 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi, RG: 11 Temmuz 2001, 24459. • 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 21. maddesi • 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun 48 ve 49. maddeleri • 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu 23. maddesi. • Bakanlar Kurulunun 2005/9809 sayılı kararı “26147 sayılı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”, RG: 22.04.2006, 26147. • 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik

4.6. Belediye Kanunlarında Norm Kadroya İlişkin Düzenlemeler

- *5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Büyükşehir Belediyesi Teşkilatı başlıklı 21. maddesinde;*

“Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üçmilyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir.

Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik

plânına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.”

- *5393 sayılı Belediye Kanununun Norm Kadro ve Personel İstihdamı başlıklı 48. ve 49. maddelerinde;*

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi 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 birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.(md. 48)

Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında, 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 çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilecekler ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir. Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usûle göre tespit olunur. Bu fıkra hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir.

Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel

istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak personel sayısı yukarıda belirtilen her unvan için birden fazla olamaz ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamaz. Bunlara ödenecek net ücret, aynı unvanlı kadroların birinci derecesinin birinci kademesi için yapılması gereken bütün ödemeler toplamının net tutarının yarısını geçmemek ve çalıştırılacak süre ile orantılı olmak üzere belediye meclisi kararı ile tespit edilir. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli personel olarak çalıştırılanlar için iş sonu tazminatı ödenmez ve işsizlik sigortası primi yatırılmaz. Bunlardan yaptıkları başka işler sebebiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi olanlar için sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primi yatırılmaz ve aynı kişi birden fazla belediye veya bağlı kuruluştta çalıştırılmaz.

Üçüncü ve dördüncü fıkra hükümleri uyarınca çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmaz ve ücret mahiyetinde aynı ya da nakdî menfaat temin edilmez. Bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınır. Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü malî hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediye tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirler. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren on beş gün içerisinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları hâlinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya müktesebine uygun başka bir kadroya atanırlar.

Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Bu şekilde

görevlendirilen meclis üyelerine belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verilir ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilir. Bu şekilde görevlendirme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez ve belediye meclisinin görev süresini aşamaz. Sosyal güvenlik prim ve benzeri giderlerden kurum karşılıkları belediye bütçesinden karşılanır.

Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. 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 yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir. (md. 49)

4.7. Bakanlar Kurulu Kararının İptal Gerekçeleri

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında öngörülen norm kadro ilke ve standartları, yetkili makam itibariyle İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı değil de, Bakanlar Kurulu belirlemiştir. Bir sendika tarafından Bakanlar Kurulunca belirlenen norm kadro esaslarının beş ayrı maddesinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması amacıyla Danıştay'a başvuru yapılmış ve Danıştay 5. Dairesi 2006/3751 Esas sayılı dosyası üzerinden 08.11.2006 tarihinde yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

Danıştay'ca yürütmeyi durdurma kararından başka en önemli noktalardan biri, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin 1. fıkrasında norm kadro esaslarının belirlenme şeklinin Anayasanın 127/5 fıkrasına aykırılık oluşturmadığına karar verilmesidir. Çünkü T.C. Anayasasının 127. maddesinin 5. fıkrasında yer alan "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği

gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” hükmü ile idari vesayetin, mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde kullanılabilen bir denetim türü olduğu ve ancak mahalli idarelerce işlemin kurulması, kararın alınması ya da eylemde bulunulmasından sonra devreye girmesi söz konusu olan bir süreç olması karşısında, Belediye Kanununun 49. maddesinin 1. fıkrasında yer alan; “Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir” hükmü ile Anayasa’ya aykırı olmadığı sonucuna varılarak davayı esastan görüşmeye başlamıştır.

İkinci olarak, düzenlemeyi İçişleri Bakanlığı yerine Bakanlar Kurulunun yapmasının yetki yönünden hukuka uygunluğu değerlendirilmiş ve sonuçta hukuka aykırı bulunmuştur. Bakanlar Kurulunun kendisine kanunla verilmeyen bir yetkiyi kullanarak yaptığı bu düzenlemenin yetki yönünden hukuka aykırı olduğunu, bu nedenle 22.4.2006 tarihli 26147 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararının öncelikle bu yönden iptalinin gerektiğini, diğer yandan Belediye Kanununun 49. maddesinin 1. fıkrasına göre verilen yetkinin sınırlarının yalnızca norm kadro ilke ve standartlarının belirlenmesi olduğunu, oysa dava konusu edilen Esaslarla tek tek kadro sayılarının belirlendiğini, böylece belediye meclislerine kanunla verilen kadrolarını belirleme yetkisinin ellerinden alındığını ve bağlayıcı nitelikte kurallar getirildiğini, yine Esaslarda belediyelere dışarıdan hizmet satın alma esası getirilerek kamu yararına aykırı bir düzenlemeye yer verildiğini, geçici işçi istihdam edilemeyeceği yolundaki düzenlemenin ise, hem kanunda yer almayan bir düzenleme olduğunu, hem de belediyeler bakımından ayrımcılığa yol açacak şekilde eşitliğe aykırı olduğunu, ortada kanunlarla sağlanan haklar varken "Esaslar" adı altındaki bu düzenlemeyle yasal hakların yok sayıldığını ve halen belediyelerde çalışan binlerce geçici işçinin görmezden gelinmesi sonucunu doğurduğunu, yine Bakanlar Kurulunca Esaslara ekli cetvellerle memur norm kadrolarının sayısal olarak kesin bir şekilde sınırlandırılması ile geçici işçi sayılarının buna bağlı olarak % 40 oranıyla sınırlandırmasının yasal yetki sınırlarının aşılması anlamına geldiğini, Esaslara ekli cetvellerde öngörülen kadro sayılarının saptanmasında nesnel ölçütler konulmadığını, belediyeler arasındaki farklılığa dayalı gerekli düzenlemeler yapılmadığını, bunun sonucu olarak kamu hizmeti ve kamu yararının ağır bir şekilde ihlal edildiğini ileri sürerek hukuka aykırı bulunmuştur (www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp).

İdarelerin üzerinde ısrarla durdukları gibi, kadro sürecine ilişkin işlemlerin merkeze gönderilmeden mahallinde sonuçlandırılması, zaman ve kaynak israfının önlenmesi, böylece

hizmetlerde etkinliği sağlayacak bir yapının oluşturulması amacının gdlmesine karşın, hem kadrolara ilişkin ilke ve standartları getiren esasların Bakanlar Kurulunca düzenlenip yürürlüğe konulması hem de bu esasların yürütülmesi görevinin Bakanlar Kuruluna verilmesinin bu amaçla bağdaşmadığı açıktır. Ayrıca, yerel yönetimlerin, özellikle personele ilişkin ihtiyaç duydukları kararların, merkezde yapısı ve çalışma yöntemleri itibariyle ağır işleyen bir makam (Bakanlar Kurulu) tarafından alınmasının düşünülmesi Yasa Koyucunun yerel hizmetlerin mümkün olduğunca hızlı, etkin ve yerinden görülmesi amacına da uygun düşmemektedir. Kanun koyucu böyle bir yetkinin Bakanlar Kuruluna verilmesini gerekli görüyor olsaydı, tıpkı 5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin, bağlı kuruluşlarının ve mahalli idare birliklerinin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişikliklerinin İçişleri Bakanlığının nerisi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü zerine Bakanlar Kurulu kararıyla yapılacağına ilişkin düzenleme getiren aynı Kanunun geçici 2. maddesi hükmünde olduğu gibi, Bakanlar Kuruluna bu konuda da açık yetki verebilirdi.

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinde belirtilen ve İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'nı yetkili kılan düzenlemenin, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerinde öngörülen merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisine ve amaçlarına daha uygun olduğu açıktır. Belirtmek gerekir ki, bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Őartınının 6. maddesinin 1. paragrafındaki, Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere zarar getirmemek koşuluyla yerel makamlar, kendi iç örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla kendileri kararlaştırabileceklerdir, şeklindeki düzenleme ile de örtüşmektedir (www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp).

4.8. Bakanlar Kurulu Kararı'na Yönelik Eleştiriler

Bakanlar Kurulu Kararı'yla gelen norm kadro düzeni, dört özellik taşımaktadır: İstihdamın sınırlandırılması, Hizmetlerin zelleştirilmesi, İstihdamın yerelleştirilmesi, İstihdamda esneklik yani szleşmeliliktir (www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod).

İstihdama sınırlama; Norm kadro ilkeleri, memur ve sürekli işçi kadrolarını tanımlayıp sınırlandırmıştır. Listelerde belirlenen kadro unvanı ve sayı toplamı aşılamayacak, ama bunun altında istihdam yapılabilecektir. Mevcut durumdaki memur ve sürekli işçi sayısı, şu anda standart toplamından fazla ise, "fazla olan miktar dondurulacaktır." Bir başka deyişle, bu kadrolarda çalışanlar çeşitli nedenlerle işten ayrıldığında bu kadrolar iptal edilecektir.

Yardımcı hizmetlerde çalıştırılan itfaiye erleri genel idari hizmetler kadrosuna geçirilmiştir. Sağlık personeli, norm kadroya göre belirlendiğinde ihtiyacı karşılamıyorsa, bu durumda istihdam Sağlık Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yatak ve Kadro Standartları Yönetmeliğinde yatak sayısı itibarıyla öngörülen kadro sayılarını aşmamak üzere kadro ihdas edilecek, bunlar belediyenin personel kadrosuna eklenecektir.

Geçici işçi istihdamı, bir yılda belediye'deki memur standart toplamının % 40'ını geçemeyecektir. Geçici işçi sayısı yıllık olarak meclis tarafından belirlenecektir. Bağlı kuruluşlarda geçici işçi istihdamı ise tümünden yasaklanmıştır. Böylece su, kanalizasyon gibi yatırım işlerinde taşeronluk ilişkilerinin yaygınlaşması adeta güvence altına alınmıştır.

Sözleşmeli personel, ancak belli unvanlarda çalıştırılabilecektir. Sözleşmeli personelin yürüttüğü işler için boş kadro varsa, bunlara atama yapılamayacaktır ve İçişleri Bakanlığı sözleşmeli personel unvanlarına sınırlama getirebilecektir.

Hizmetleri Özelleştirme; Bakanlar Kurulu Kararı ile belediyelerde örgütlenme ilkeleri ile hizmet görme usulü de belirlenmiştir. Getirilen esaslara göre belediyeler hizmetlerini personel istihdam ederek değil, piyasadan hizmet alarak görmeye zorlanmaktadır. Karar'ın, "hizmet satın alma" başlıklı 17.maddesinde "memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satın alma yoluyla karşılanması esastır" denilerek hizmet satın alma zorunluluğu getirilmektedir.

İstihdamda yerelleşme; Personel istihdamı, belirlenen ilkeler çerçevesinde, kadro ihdası, değişikliği, kaldırılması dâhil her türlü konuda meclis kararıyla gerçekleştirilecektir. Bir başka deyişle hem merkez kurumlarının hem de mülki birimlerin istihdam kararlarına ilişkin her türlü yetkisi kaldırılmıştır. Ama öte yandan norm kadro düzenlemesi ile istihdam edilecek personel sayısı ve kadroları tüm yerel yönetimler için merkezi idare tarafından belirlenmiştir.

İstihdamda sözleşmelilik; Büyükşehir belediyesi ile bunlara bağlı kuruluşlarda üst yönetici daire başkanı, diğer belediyelerde müdürdür. Bunlar, belediyelerin yönetici personeli-memuru olarak tanımlanmaktadır. Yöneticiler dışında belediyelerde dört sınıf memur personel kalmıştır: "idari", "teknik", "sağlık", "yardımcı hizmet" personeli. Sözleşmeli personel hükümlerinde görüldüğü gibi "teknik" ve "sağlık" hizmetler personeli asıl olarak sözleşmeli istihdam edilecek görünmektedir.

4.9. Bakanlar Kurulu Kararı İle İçişleri Bakanlığı Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Arasındaki Farklılıklar

- Yönetmeliğin kapsam maddesine Bakanlar Kurulu Kararından farklı olarak “sözleşmeli personel ve geçici iş pozisyonlarında” çalışanlar da eklenmiştir.

“Kapsam

MADDE 2 - (1) *Bu Yönetmelik belediyeler ve bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici iş pozisyonlarında çalıştırılanları kapsar.* “

Ayrıca, Mahalli İdare Birliklerinde, Avrupa Birliği destekli programlar veya bu programlarla ilgili projelerin yürütülmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve koordinasyonu ile ilgili her türlü çalışmada ihtiyaç duyulan personel" bu Yönetmelik kapsamı dışında tutulmuştur.

“(2) Mahalli İdare Birliklerinde, Avrupa Birliği destekli programlar veya bu programlarla ilgili projelerin yürütülmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve koordinasyonu ile ilgili her türlü çalışmada ihtiyaç duyulan personel bu Yönetmelik kapsamı dışındadır.”

- Yönetmeliğin Tanım başlığı altında "Meclis" ve "Mahalli İdareler" in tanımları yapılmıştır. Önceki Kararnamede tanım maddesi yoktu.

“Tanımlar

MADDE 4 - (1) *Bu Yönetmelikte yer alan;*

a) *Mahalli idareler: Belediye, belediye bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerini,*

b) *Meclis: Büyükşehir belediye meclisi, belediye meclisi ve mahalli idare birliği meclisini ifade eder.”*

- Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri tasnif cetvellerinde bir değişiklik yapılmamıştır. Tasnif cetvelleri eskisi ile aynıdır.

Bu gruplar;

a) (A) *Grubu: Büyükşehir Belediyeleri,*

b) (B) *Grubu: İl Belediyeleri,*

c) (C) *Grubu: Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri,*

ç) (D) *Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri,*

d) (E) *Grubu: Belediye Bağlı Kuruluşları,*

e) (F) *Grubu: Mahalli İdare Birlikleridir.*

- Belediye ve bağı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro standartları cetvellerindeki alt gruplar değişmemiştir.

Buna göre;

a) (A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 5 alt grup,

b) (B) Grubu: İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 8 alt grup,

c) (C) Grubu: Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 20 alt grup,

ç) (D) Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 15 alt grup,

d) (E) Grubu: Belediye Bağı Kuruluşları Norm Kadro Standartları Cetveli 8 alt grup,

e) (F) Grubu: Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetveli 2 alt grup

olarak tespit edilmiştir.

- Kadroların tespiti başlıklı maddenin 2. Fıkrasına, idari birimler oluşturulurken “Belediye ve Bağı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur” ibaresine ek olarak “birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile” ibaresi eklenmiştir. Bunun yanı sıra, Kadro aktarımı önceki esaslarda bütünüyle yasaklanmıştı. Yeni esaslarda kadro aktarımına sınırlı olarak olanak sağlanmış ve istisna getirilmiştir. İstisna şu şekildedir:

“Ancak, mevcut dolu memur kadro sayısı personel grupları itibariyle kendi alt grupları için tespit edilen norm kadro sayısından az olan kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda norm kadro standartları cetvellerinde belirlenen idari, sağlık ve yardımcı hizmet personeli gruplarından her birine ait norma uygun boş kadro sayısının yüzde ellisine kadar ilgili personel gruplarından düşülerek ihtiyaca göre idari, sağlık ve teknik personel gruplarına sayı itibariyle meclis kararı ile eklenebilir. Oranların hesaplanmasında sonucun tam sayı çıkmaması durumunda bulunan rakam kendinden büyük en yakın tam sayıya yuvarlanarak aktarılacak kadro sayısı tespit edilir. Kadro aktarımı yapılan personel grubunda kalan kadro sayısı ile söz konusu gruptan diğer gruplara aktarılan kadro sayısının toplamı ilgili grup için norm kadro standartları cetvellerinden belirlenen sayıdan fazla olamaz. Aktarma yapılacak sayı kadar kadro unvanı, aktarma yapılacak gruba ait listelerden seçilerek ve Yönetmeliğin ekinde yer alan (I) sayılı kütüğe uygun olarak belirlenir. Bu şekilde yapılacak aktarmalara ilişkin ihdas veya boş kadro değişiklik cetvelleri 3 ay içerisinde İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.” ibaresi eklenmiştir.

- Müfettiş ve mali hizmet uzmanları için yeni bir düzenleme yapılmıştır. Düzenlemeye göre, müfettiş ve mali hizmet uzmanı unvanlarda personel istihdam edebilecektir.

“Müfettiş ve mali hizmet uzmanı

MADDE 12-(1) Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan norm kadro standartları cetvellerinde kendi alt gruplarında müfettiş ve mali hizmet uzmanı öngörülen kapsama dahil kurum ve kuruluşlar bu unvanlarda personel istihdam edebilirler. Bu şekilde istihdam edilecekler, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt içi ve yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonunda mesleğe müfettiş yardımcısı ya da mali hizmetler uzman yardımcısı olarak alınırlar. En az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak şartıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını elde ederler. Yeterlik sınavında başarılı olanlar ilgisine göre müfettiş ya da mali hizmet uzmanı olarak atanırlar”

Ayrıca geçici maddede yapılan düzenleme ile kadro sayısını aşmamak kaydıyla dolu kadrolardaki müfettiş yardımcısı kadroları meclis kararıyla müfettiş kadrolarıyla değiştirebilecek.

“Mevcut müfettiş yardımcıları

GEÇİCİ MADDE 6- (1) Bu Yönetmeliğin 12 nci maddesi çerçevesinde müfettiş kadrolarına yapılacak atamalarda ilgili mahalli idare için tespit edilen norma uygun münhal müfettiş kadrosu bulunmaması durumunda kapsama dahil mahalli idareler, bu Yönetmeliğe ekli norm kadro standartları cetvellerinde kendileri için ayrı ayrı tespit edilen müfettiş/müfettiş yardımcısı norm kadro sayısını aşmamak kaydıyla dolu kadrolardaki müfettiş yardımcısı kadrolarını müfettiş kadrolarıyla meclis kararıyla değiştirebilir.”

- Özel güvenlik personeline yönelik yeni bir düzenleme yapılmıştır. Özel güvenlik görevlilerine yönelik kanun ve yönetmelik hükümlerine göre özel güvenlik görevlisi ihdas edilebilecek.

“Özel güvenlik personeli

MADDE 17 - (1) Özel güvenlik hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri ile belediye ve belediye bağlı kuruluşlarının kendi bünyesinde özel güvenlik birimi kurularak gördürülmesi halinde, 10/6/2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile 7/10/2004 tarihli ve 25606 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikteki usul ve esaslara uygun olarak belirlenecek kadrolar bu Yönetmelik hükümlerine göre ihdas edilir ve büyükşehir belediyeleri ile belediye ve belediye bağlı kuruluşları için bu Yönetmelikte tespit edilen norm kadro standartları toplamına eklenir.

(2) Tespit edilecek özel güvenlik kadro unvanları Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-4 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütüklerinden (I) sayılı Memur Kütüğünde belirlenen unvanlardan seçilir.

- Özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru istihdamına yönelik yeni bir düzenleme yapılmıştır.

“Özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru istihdamı

MADDE 22 - (1) Kapsama dahil kurum ve kuruluşlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 53 maddesi ve bu maddeye istinaden çıkarılarak 20/8/2004 tarih ve 2004/7754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Özürlülerin Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Yapılacak Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelik ile 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 30 maddesi ile 24/3/2004 tarihli ve 25412 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı Hakkında Yönetmelik ile 24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile 10/2/1995 tarihli ve 95/6542 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Muhtaç Çocukların İşe Yerleştirilmesine İlişkin Tüzük hükümlerinden doğan yükümlülüklerini yerine getirmek amacıyla kendileri için tespit edilen norm içerisinde yeterli sayıda boş kadroyu tahsis ederler.

(2) Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte toplam dolu memur ve sürekli işçi sayısı kendisi için tespit edilen normdan fazla ya da norma eşit olan kapsama dahil kurum ve kuruluşlar, söz konusu mevzuatlara uygun olarak belirleyecekleri sayıda özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru personeli bir defaya mahsus olmak üzere; atanacak personelin niteliklerini de dikkate alarak ihdas edecekleri kadrolara atarlar. Bu şekilde ihdas edilecek kadrolar aynı sınıf veya unvandan olmak üzere sayı itibarıyla tespit edilen norma uygun kadroların boşalması halinde yeni kadrolarla değiştirilir.”

- Yerel yönetimlerde iç denetçilerin istihdamına yönelik düzenleme yapılmıştır.

“İç denetçi kadroları

MADDE 23 - (1) Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerine 28/8/2006 tarihli ve 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ihdas olunan ve Kararın eki listede yer alan Belediye ve Büyükşehir Belediyelerine bağlı idarelerin normuna eklenen eki listede tahsis edildikleri mahalli idareler ile sınıfları, dereceleri ve adetleri gösterilen iç denetçi kadrolarının derece değişiklikleri (I) sayılı kütüğe uygun olarak Belediye Meclisi tarafından yapılır.”

- Geçici işçilere ilişkin olarak önceki Kararnamede yer alan "(E) Grubu Belediye Bağlı Kuruluşlarında geçici işçi istihdam edilemez." şeklindeki madde "(E) grubu belediye bağlı kuruluşlarında kullanılacak geçici iş pozisyonları bu kuruluşlar için norm kadro standartları cetvellerinde belirlenen memur norm kadro standardı toplamının yüzde onunu geçemez." olarak değiştirilmiştir.

Ayrıca mevcut geçici işçilere ilişkin şu madde getirilmiştir.

“Mevcut geçici işçiler

GEÇİCİ MADDE 5- (1) *Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde usulüne uygun olarak vize edilmiş geçici iş pozisyonu sayısının 24 üncü maddeye göre tespit edilen geçici iş pozisyonu sayısından fazla olan kısmı dondurulmuştur. Dondurulan bu pozisyonlardan boş olanlar bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinde, bu tarihten itibaren herhangi bir sebeple boşalacak geçici iş pozisyonları ise boşaldığı tarihte iptal edilmiş sayılır.”*

- İktisat müfettişleri ve sivil savunma uzmanı kadrolarına yönelik düzenleme yapılmıştır.

“Çeşitli hükümler

MADDE 26- (1) *Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri ile Ek-4 Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütüklerinden (I) sayılı memur kütüğünde yer alan mali hizmetler dairesi başkanı/müdürü kadro unvanı ile strateji geliştirme dairesi başkanı/ müdürü kadro unvanları alternatifli olarak kullanılabilir.*

(2) *Bu Yönetmeliğin eki cetvel ve kütüklerde yer verilmeyen iktisat müfettişi kadrolarında istihdam edilen personel kadrolarıyla birlikte ilgili mahalli idarenin teftiş kurulu başkanlığı/müdürlüğünde görevlendirilir.*

(3) *Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, nüfusu 50.000’ den yukarı olan belediyeler ile belediye bağlı kuruluşları ve F1 grubundaki mahalli idare birliklerinde birer adet 1-4 dereceli sivil savunma uzmanı kadrosu ihdas edilir”*

Ek Cetvellerde Yapılan Değişiklikler

1- “Ek-1: Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri”

Hemen hemen tüm gruplarda yer alan belediyeler yeniden ele alınmış ve değişiklikler yapılmıştır.

2- Ek – 2: Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri

Tüm gruplarda (belediyelerde) norm kadro sayısı işçi ve memurlar için artırılmış, bazı gruplarda müdürlükler yeniden belirlenmiş, bunun yanında APK uzmanlıkları kaldırılmıştır.

(A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetvelinde yer alan belediyeler için; uzman, şef gibi kadrolar konulmuş.

(B) Grubu: İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetvelinde yer alan belediyeler için; özel kalem müdürü, uzman, şef, avukat gibi yeni kadrolar konulmuş.

(C) Grubu: Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetvelinde yer alan belediyeler için; şef, yardımcı hizmet personeli, zabıta komiseri gibi yeni kadrolar konulmuş.

(D) Grubu: İlçe Ve Belde Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetvelinde yer alan belediyeler için; itfaiye çavuşu, zabıta komiseri, şef, sağlık personeli gibi yeni kadrolar konulmuş.

(E) Grubu: Belediye Bağlı Kuruluşları Norm Kadro Standartları Cetvelinde yer alan belediyeler için; Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, uzman, şef, mali hizmetler uzmanı ve yardımcısı gibi yeni kadrolar konulmuş.

(F) Grubu: Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelinde yer alan belediyeler için; genel sekreter yardımcısı, yazı işleri müdürü, uzman, şef, avukat, mali hizmetler uzmanı ve yardımcısı gibi yeni kadrolar konulmuş.

3- Ek – 3: Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listeleri

- (I) Sayılı Liste: Diğer Daire Başkanları (Büyükşehir Belediyeleri) Kadro Unvanları: Eski listelerde yer alan Mali Hizmetler Dairesi Başkanı kaldırılmış, bunun yanında Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Dairesi Başkanı ile Daire Başkanı konulmuştur.
- (II) Sayılı Liste: Diğer Daire Başkanları (Su Ve Kanalizasyon İdareleri İle Diğer Bağlı Kuruluşlar) Kadro Unvanları: Bir değişiklik yapılmamıştır.
- (III) Sayılı Liste: Diğer Müdürler (B, C Ve D Grupları) Kadro Unvanları:

Kaldırılanlar (eski liste):

Döner Sermaye İşleri Müdürü, Gelir Müdürü, Gider Müdürü, İdari Ve Mali İşler Müdürü, İktisat ve Küşat Müdürü, Makina İkmal Bakım ve Onarım Müdürü, Muhasebe Müdürü, Satınalma Müdürü kaldırılmıştır.

Eklenenler (yeni liste):

Ruhsat ve Denetim Müdürü

Destek Hizmetleri Müdürü

Mali Hizmetler Müdürü konulmuştur.

- (IV) Sayılı Liste: İdari Personel Kadro Unvanları: APK Uzmanlığı kadrosu kaldırılmıştır.
- (V) Sayılı Liste: Teknik Personel Kadro Unvanları: Sanat Tarihçisi ve Peyzaj Mimarı kadroları eklenmiştir.
- (VI) Sayılı Liste: Sağlık Personeli Kadro Unvanları: Kadro unvanlarında bir değişiklik yapılmamıştır.
- (VII) Sayılı Liste: Yardımcı Hizmet Personeli Kadro Unvanları: Kadro unvanlarında bir değişiklik yapılmamıştır.

4- Ek – 4: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütükleri

Kaldırılanlar (eski liste):

İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı

Gelir Müdürü

İdari ve Mali İşler Müdürü

A.P.K. Uzmanı

Bütçe Müdürü

Döner Sermaye İşleri Müdürü

Gider Müdürü

Hesap İşleri Müdürü

İktisat ve Küşat Müdürü

Makina İkmal Bakım ve Onarım Müdürü

Satınalma Müdürü

Eklenenler (yeni liste):

Destek Hizmetleri Müdürü

Ruhsat ve Denetim Müdürü

İç Denetçi

Sanat Tarihçisi

Peyzaj Mimarı

Şef

Mali Hizmetler Uzmanı

Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Uzman

4.10. Yönetmeliğe Getirilen Eleştiriler

Yapılan çalışmalarla birçok görev yerel yönetimlere devredilirken zaten yetersiz olan personel sayısına yönetmelikle kısıtlama getirilmektedir. Mevcut personelle yapılamayan hizmetler, norm kadroyla daha da azaltılmak zorunda kalınacaktır. Bunun amacı hizmet satın almanın önünü açarak esnek istihdamı işlevsel kılmaktır.

Hizmet satın alınması ile ilgili düzenlemeyi, yerel yöneticilerin kendilerinin, bağlı oldukları siyasi partilerin yönetim ve siyaset anlayışına bağlı olarak tasarrufla bulunmalarına kanun ile belli ölçüde olanak tanınmış olduğu düşünülerek, kanunun altındaki bir hukuki düzenleme ile demokrasi anlayışına da aykırı bir tutum benimsenmektedir (Eraslan, www.kidder.org.tr, 2007).

Merkezi idarenin sadece norm kadro ilke ve esaslarını ortaya koyacağı, belediye meclisi kararıyla da yerel yönetimlerin bu esaslara uygun olmak şartıyla ihtiyacına göre kadrolarını belirleyeceği öngörülmüşken, bu düzenlemeyi yapma yetkisi yasal olarak belediyelere verilmişken, hazırlanan cetvellerle ilke ve standartlar değil bizzat her belediyenin kaç işçi, kaç memur çalıştıracağı kesin olarak belirlenmiş olduğu, belediye organlarına herhangi bir tasarruf hakkı bırakılmamış, kanun ile verilen belediye meclisine ait norm kadroları belirleme yetkisi ihlal edilmiştir. Burada bir hak ihlali söz konusudur. Buradan merkezi bürokrasinin, yerele olan güvensizliği nedeniyle personel sayılarını bizzat kendisi tayin etmiştir sonucunu çıkarabiliriz (Şentürk, www.yerelsiyaset.com, 2007).

Norm kadro çalışmalarının temelini oluşturan örgüt analizi, görev tanımı, iş analizi yapılmadığı, yönetmelikte sayı belirlemekten öteye gidilmemektedir. Zaten Türkiye’de bulunan 3225 belediyede, örgüt analizi, iş analizi, işgücü analizi, kadro analizi gibi bilimsel teknikler kullanılarak, bu yönetmeliğin hazırlanması mümkün olmayabilir. Ancak, % 10’unda, 5’inde ya da 3’ünde bu teknikler kullanılarak yapılabilirdi. Gece ve gündüz farkı olan yerler, yaz ve kış nüfusu farklı olan yerler, ya da başka farklılık olan yerler, dikkatle değerlendirilmesi gerekirdi. Tüm bunlar dikkate alınarak ve bilimsel teknikler kullanılarak, pilot belediyelerde alınacak sonuçlar, genele yayılarak yönetmelik hazırlanabilirdi (Yılmaz, 2007, 6).

4.11. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Yapılan Değişiklikler

22.2.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğinin” dört maddesinde değişiklik yapıldı.

- *Çalıştırılacak geçici işçi sayısı yüzde 20 ile sınırlandı:* Belediyeler ve mahalli idare birliklerinde kullanılacak geçici iş pozisyonu sayısı, norm kadro standartları cetvellerinde belirlenen memur norm kadro standardı toplamının % 40’ını geçemeyecek şekilde düzenleme yapılmıştır. Bu % 40 rakamı % 20’ye düşürülmüştür.

- *Koruma, uygulama ve denetim büroları hakkında düzenleme yapıldı:* 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 10. maddesinin dokuzuncu fıkrası hükmü gereğince, Büyükşehir belediyeleri, valilikler, Bakanlıkça izin verilen belediyeler bünyesinde kültür varlıkları ile ilgili işlemleri ve uygulamaları yürütmek üzere sanat tarihi, mimarlık, şehir plânlama, mühendislik, arkeoloji gibi meslek alanlarından uzmanların görev alacağı koruma, uygulama ve denetim büroları kurması gerekmektedir. Bu madde hükmünü yerine getirmek amacıyla yönetmelikte düzenleme yapılmıştır.

- *Müfettiş ve müfettiş yardımcıları konulu maddeye ekleme yapıldı:* Müfettiş ve müfettiş yardımcılara ilişkin düzenleme yönetmeliğin geçici 6. maddesinde tek fıkra olarak yer almıştır. Söz konusu fıkra şu şekildedir: “Bu Yönetmeliğin 12. maddesi çerçevesinde müfettiş kadrolarına yapılacak atamalarda ilgili mahalli idare için tespit edilen norma uygun münhal müfettiş kadrosu bulunmaması durumunda kapsama dâhil mahalli idareler, bu Yönetmeliğe ekli norm kadro standartları cetvellerinde kendileri için ayrı ayrı tespit edilen müfettiş/müfettiş yardımcısı norm kadro sayısını aşmamak kaydıyla dolu kadrolardaki müfettiş yardımcısı kadrolarını müfettiş kadrolarıyla meclis kararıyla değiştirebilir.”

Bu maddeye ikinci bir fıkra eklenmiştir. 12 Ocak 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen fıkra şu şekildedir: “Belediye ve bağlı kuruluşları; Yönetmeliğe ekli norm kadro standartları cetvellerinde kendi alt grupları için ayrı ayrı tespit edilen müfettiş/müfettiş yardımcısı norm kadro toplam sayısı aşılmamak kaydıyla boş bulunan müfettiş kadrolarını müfettiş yardımcısı, müfettiş yardımcısı kadrolarını müfettiş kadroları ile ihtiyaçları çerçevesinde meclis kararıyla değiştirebilirler.”

- *Müfettiş ve müfettiş yardımcısı normu değiştirildi;* Ek – 2: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde yer alan; (C) Grubu Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinden (C19) alt grubuna ait Norm Kadro Standartları Cetvelinde gösterilen müfettiş yardımcısı normu 2’den 3’e, müfettiş normu ise 4’ten 9’a buna bağlı olarak toplam memur kadroları normu 494’ten 500’e , (C) Grubu Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinden (C20) alt grubuna ait Norm Kadro Standartları Cetvelinde gösterilen müfettiş yardımcısı normu 2’den 3’e, müfettiş normu ise 4’ten 9’a, buna bağlı olarak toplam memur kadroları normu 541’den 547’ye çıkmıştır.

SONUÇ

Belediye hizmetlerinin etkinliğinde önemli bir yere sahip olan belediye personel sistemini ve yönetimini inceleyen bu çalışma, uygulamada karşılaşılan sorunları ve son yıllarda gerçekleşen yasal düzenlemelerin ortaya çıkardığı sonuçları incelemeye yöneliktir.

- Belediyelerden hizmet almayı bekleyen nüfusun hızla büyümesine karşılık, belediyelerde istihdam oldukça düşük bir artış hızına sahip olmuştur. Bunun sebebi belediyelerin geçici veya sürekli olarak üstlendikleri işleri, gerçekleştirilen mevzuatlarla ya taşeron kullanarak ya da şirketler kurarak belediye dışı istihdam ile gerçekleştirmeleridir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. ve 15. maddelerin de yer alan belediyelerin görev ve yetkilerine bakıldığında pek çok görev, "yapmak veya yaptırmak, işletmek veya işlettirmek" şeklinde ifade edildiğinden eskiden sadece kamu görevlisi ile yapılabilecek işlerde artık hizmet satın alma yoluyla gerçekleştirilebilmektedir. Belediyelerde bu durum, hangi görevlerin işçilerce, hangi görevlerin memurlarca görüleceği karmaşasına yol açmaktadır.

Global güçlerin etkisiyle değişen Türkiye'de istihdam yapısının esnekleşmesiyle gerçekleşen hizmetlerin gerek şirket yoluyla gerekse taşeronlaşma yoluyla yerine getirilmesinde hedeflenen amaç, kamu yararı ilkesinden çok özel sektör argümanı olan düşük maliyet ilkesidir. Oysa ülkemizde, kamu yararına yönelik gerçekleşen kamu hizmetlerinin sürekliliği, herkesin olan ya da hiç kimsenin olmayan kamu mallarının kullanılmasıyla gerçekleştirilebilir. Bu da gerek sendikal haklar gerekse kıdem tazminatı açısından güvenceli konumda olan istihdam eliyle (memurlar ve diğer kamu görevlileri) yerine getirilebilir. Bu durum Anayasal bir ilkedir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikle de aynı arayış söz konusudur. Birçok görev yeni düzenlemelerle yerel yönetimlere devredildiği halde zaten yetersiz olan personelin alımında belediye dışı istihdam yoluna gidilmektedir. Bu yönetmeliğin "hizmet satın alma" başlıklı 19. maddesinde "memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satın alma yoluyla karşılanması esastır" denilerek hizmet satın alma zorunluluğu getirilmektedir. Oysa bu durum hem kamu yararına aykırı bir düzenlemeye yer verildiğinin göstergesidir hem de yerel yöneticilerin bağlı oldukları siyasi partilerin yönetim ve siyaset anlayışına bağlı olarak tasarrufta bulunmalarına neden olmaktadır.

- Belediye giderlerinin önemli bir kalemini oluşturan personel harcamaları konusunda yapılan yeni düzenlemelerle, ortaya çıkan olumsuzlukların giderilmesi amaçlanmıştır.1580 sayılı Belediye Kanununda yer alan hazırlanan belediye bütçesinden ödenecek olan maaş ve ücretlerin toplamı yıllık gelirlerin azami % 30'unu geçemez" hükmü bulunuyordu. Belediyeler bütçelerini hazırlarken gelirlerini, gerçekleşen rakamın çok üzerinde gösterdikleri için personel giderleri % 30'u geçmemiş gibi görünüyordu. Ancak uygulamada, yılsonundaki gerçek gelire göre hesap yapıldığında ise, bu oran birçok belediyede % 50'nin üzerinde gerçekleşiyordu. Bu durumda belediye kaynaklarının kullanılmasında kamu zararı söz konusu oluyordu.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, yılsonunda gerçekleşen gelirlere göre ve nüfus ölçütüne göre personel giderinin belirlenmesi esas alınmıştır. Personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir hükmü getirilerek sorunun önlenmesi amaçlanmıştır. % 70'lerde seyreden personel giderlerinin yapılan bu değişikliklerle % 28'lere kadar gerileyerek amacına ulaştığı gözlemlenmektedir.

- Belediyelerde kadro ihdaslarına merkezi idare tarafından karar verilmesi oldukça uzun bir işlem sürecini gerektirmekteydi. Bunun üzerine belediye kanunlarında yapılan değişikliklerle kadro ihdas-iptal işlemleri konusunda merkezin yetkileri azaltılarak bürokrasinin bütünlüğünün ve sürekliliğinin kırılması amaçlanmıştır. Ancak uygulamada durum böyle gerçekleşmemiştir. Norm kadro düzenlemesi ile istihdam edilecek personel sayıları ve kadroları tüm yerel yönetimler için yine merkezi idare tarafından belirlenmiştir.

Merkezi idarenin sadece norm kadro ilke ve esaslarını ortaya koyacağı, belediye meclisi kararıyla da yerel yönetimlerin bu esaslara uygun olmak şartıyla ihtiyacına göre kadrolarını belirleyeceği öngörülmüşken, hazırlanan esaslarla ilke ve standartlar değil bizzat her belediyenin kaç işçi, kaç memur çalıştıracağı kesin olarak belirlenmiş, belediye organlarına herhangi bir tasarruf hakkı bırakılmamış, kanun ile belediye meclisine verilen norm kadroları belirleme yetkisi ihlal edilmiştir. Bu durumun merkezin yerele olan güvensizliğinden kaynaklandığı sonucuna varılabilir. Herhangi bir gerekçe gösterilmeden kanunla çerçevesi belirlenmiş bir yetkinin, yetkiyi kullanacak organlarca uygulanmasına izin verilmemesini anlamak pek mümkün değildir.

İdarelerin üzerinde ısrarla durdukları gibi kadro sürecine ilişkin işlemlerin merkeze gönderilmeden mahallinde sonuçlandırılması, zaman ve kaynak israfının önlenmesi, böylece hizmetlerde etkinliği sağlayacak bir yapının oluşturulması amacının güdülmesine karşın, norm kadro çalışmalarının hala merkezce belirlenmesi, amaca hizmet etmeyen bir durum niteliği taşımaktadır.

Belediyelerin yapmaları gereken görevler, ilgili kanunlarda listeleme ve genellik ilkesine göre ayrıntılı olarak yer verilmişken; personelin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin açık ve net görev tanımları bulunmamaktadır. Görev tanımları net olarak ortaya konmadığı için belediye çalışanları sorumluluk almaktan kaçmaktadırlar. Öncelikle belediyelerde, çalışanlardan daha iyi verim alabilmek için; 'işe uygun adam' prensibini ve 'eşit işe eşit ücret' prensibini yaygınlaştırabilmek için görev analizi ve görev tanımları gibi uygulamalara gidilmelidir. Daha sonra tüm bu uygulamaların ışığında kadrolar standartlaştırılmalı ve sayıları belirlenmelidir.

Bu durumu ortadan kaldırmak için Bakanlar Kurulunun 2000/1658 sayılı kararına ekli "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar"ında norm kadro çalışmaları yapılırken örgüt analizi, iş analizi ve görev tanımları yapılarak kadrolar belirlenir maddesi yer almaktadır. Ancak uygulamada madde de yer alan çalışmaların hiç biri yapılmamış, sayı belirlemekten öteye gidilmemiştir.

Oysa belediyelerde norm kadro çalışmasının başarılı ve uygulanabilir olabilmesi için norm kadrolar, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın ortaklaşa belirledikleri norm kadro ilke ve standartları çerçevesinde olmalıdır. Bu ilke ve standartlar temelinde belediye meclislerince örgüt analizi, iş analizi ve görev tanımları gibi çalışmalarla kadrolar belirlenmeli ve İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın onayına sunulmalıdır. Belki Türkiye'de bulunan 2948 belediyede, örgüt analizi, iş analizi, işgücü analizi, kadro analizi gibi bilimsel teknikler kullanılarak, çalışmaların yapılması pek mümkün olmayabilir. Ancak, % 20'sinde bu teknikler kullanılarak pilot belediyelerde alınacak sonuçlar, genele yayılarak mevzuat oluşturulabilir.

KAYNAKÇA

- AKGÜNER, T., **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 2001.
- ALDEMİR, C.; ATAOL, A.; BUDAK, G.; **Personel Yönetimi**, Barış Yayınları, İzmir, 1998.
- **Antalya'nın Yönetimi Araştırma Projesi**, Siyasal Yayınevi, Ankara, 2008.
- ASLAN, O. E., **Kamu Personel Rejimi**, Todaie Yayını, Ankara, 2005.
- AYDINLI, H. İ., “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler” **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** , Sayı: 5, 2003.
- AYTAÇ, F., **5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Ana Esasları ve Uygulamada Karşılaşılması Muhtemel Bazı Sorunlar**, 2004, www.kontder.org.tr, (Erişim Tarihi 09.11.2008).
- BABACAN, E., **Kamuda Geçici İşçi İstihdamı**, Devlet Bütçe Uzmanı Tezi, 2004, www.debud.org/Html/tezler.htm, (Erişim Tarihi 09.11.2008).
- BARANSEL, A., **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, İ.Ü. İşl.Fak.Yayımları, İstanbul, 1985.
- BİLGİN, K., NİHAT, A., “Türkiye’de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro”, **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı: 438, Ankara, 2003.
- BOZOĞLU, O., **5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Getirdikleri**, www.kontder.org.tr, Makale Arşivi, (Erişim Tarihi 09.12.2008).
- ÇALIŞKAN, A.; SAĞBAŞ, İ., “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.

- ÇEVİK, H., “*Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi*”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.
- ÇUKURÇAYIR, A., “*Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler*”, **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı:437, Ankara, 2002.
- DÖNMEZ, A., “*Belediyeleri Norm Kadrolarına İlişkin Temel Kurallar*”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 711, Ankara, 2007.
- DERMİMAN, C., R., **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı**, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2003.
- EKEN, M.; ŞEN, M. L., “*Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler*”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.
- ERASLAN, T., **Norm Kadro Çalışmalarının Belediyeye Yansımaları**, www.kidder.org.tr, 2007 (Erişim Tarihi 12.12.2008).
- ERGUN, T.; POLATOĞLU, A., **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1984.
- ERYILMAZ, B., **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999.
- FİŞEK, K., **Yönetim**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.
- GENÇ, T., **Kamu Yönetimi**, Başkent Matbaacılık, Ankara, 1998
- GÖZÜBÜYÜK, Ş., **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2000.
- GÜLER, B. A. (ed.), **Belediye Personel Sistemi**, TODAİE-YYAEM, Ankara, 1999.
- GÜLER, B. A. (ed.), **Belediye Personel Yönetimi**, TODAİE-YYAEM, Ankara, 2001.

- GÜLER, B. A., **Kamu Personeli**, İmge Yayınevi, Ankara, 2005.
- GÜLER, G., **Kamu Yönetiminde Norm Kadro Uygulaması: Belediye Örneği**,Yayınlanmamış Tezsiz Yüksek Lisans Projesi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Programı, İzmir, 2007.
- GÜLLÜCE, İ., **Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, 2004.
- GÜNGÖR H., **5272 Sayılı Kanuna Göre Personel Giderlerinin Gelirlere Oranı ve İlave Personel Alımı**, www.kontder.org.tr, Makale Arşivi,(Erişim Tarihi 12.12.2008).
- KALKANDELEN, H., **Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro**, Anı Yayıncılık, Ankara, 1972.
- KALKANDELEN, H., **Reorganizasyon ve Norm Kadro**, Adil Yayınevi, Ankara, 1993.
- KARAHANLIOĞULLARI, O.,*“Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”* **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:47 Sayı: 1-4, Ankara, 1998.
- **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını, Ankara, 1998.
- KELEŞ, R., **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2006.
- KELEŞ, Y., **Yerel Yönetimler Açısından Norm Kadro**, www.kontder.org.tr, Makale Arşivi, (Erişim Tarihi 15.12.2008).
- KESTANE, D., *“Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”*, **Maliye Dergisi**, Sayı: 142, Ocak-Nisan 2003.

- KURTULUŞ, B., **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi, Ankara, 2006.
- NADAROĞLU, H., **Mahalli İdareler**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2001.
- NADAROĞLU, H., **Kamu Maliyesi Teorisi**, Beta Yayınları, İstanbul, 1989.
- NEGİZ, N., **Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Önerisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta, 2007.
- NOHUTÇU, A., **Kamu Yönetimi**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2006.
- ÖNER, Ş., **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2006.
- ÖNER, Ş., *“Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”*, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.
- ÖZER, M. A., **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayınları, Ankara, 2005.
- ÖZHAN, H., *“Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”*, **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı: 403, Ankara, 1994.
- ÖZTEKİN, A., *“Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sürdürülen Sözleşmeli Personel Uygulamaları”*, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı: 25, Ankara, 1990.
- ÖZTEKİN A., **Yönetim Bilimine Giriş**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997.
- ÖZTEKİN, A., **Türk Kamu Personel Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, 1998, Ankara.
- ÖZTEKİN, A., **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005.

- ÖZTEKİN, A., “*Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*”, **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı: 459, Ankara, 2008.
- PARLAK, B.; SOBACI, Z., **Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel, Bursa, 2005.
- SALİHOĞLU, S., “*Norm Kadro Uygulamasında Geçici İşçiler İçin Bir Genelge*”, **Memleket Mevzuat Dergisi**, Cilt: 2 Sayı 15, Ankara, 2006.
- SABUNCUOĞLU, Z., **Personel Yönetimi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1997.
- SEZER, Y.; TORLAK, S. E., “*Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.
- ŞANLI, T., “*Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi*” **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı:449, Ankara, 2005.
- ŞENTÜRK, H., **Belediyelerde Norm Kadro**, www.yerelsiyaset.com, 2007.
- ŞENTÜRK, H., **Belediyeler için Norm Kadro Rehberi**, www.kentarastirma.com.
- TORTOP, N., **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.
- TORTOP, N.; İSBİR, E.; AYKAÇ, B., **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 1999.
- TORTOP, N.; AYKAÇ B.; YAYMAN, H., ÖZER, M., A., **Mahalli İdareler**, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.
- TUTAR, H., **Yönetici Sekreterliği**, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2002.

- TUTUM, C., “*Kamu Personeli Sorunu*”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 3, TODAİE Yayınları, Ankara,1990.
- **Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı**, “*Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu*”, Ankara, 1994.
- ULUSOY, A., AKDEMİR, T., **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
- YALÇIN, S., **Personel Yönetimi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2002.
- YILMAZ, Ş., “*Norm Kadro*”, **İç Anadolu Birlik**, İç Anadolu Belediyesi Birliği Yayını, Sayı:6, 2007.
- www.anayasa.gov.tr/general/haberdetay.asp (Erişim Tarihi: 20.11.2008)
- www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp (Erişim Tarihi: 01.10.2008)
- www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=25&ust_id=8 (Erişim Tarihi: 05.01.2009)
- www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Istatistik.aspx (Erişim Tarihi: 05.09.2008)
- www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod (Erişim 19.12.2008)
- www.yerelnet.org.tr/personel/1s_statusu.php (Erişim Tarihi: 20.10.2008)
- www.yerelnet.org.tr/personel/1sozlesmeli_statusu.php (Erişim Tarihi: 18.10.2008)
- www.yerelnet.org.tr/personel/ (Erişim Tarihi: 10.11.2008)
- www.genel-is.org.tr (Erişim Tarihi 11.12.2008).
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu

- 2802 Sayılı Hâkim ve Savcılar Personel Kanunu
- 2914 Sayılı Üniversite Personeli Kanunu
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 442 Sayılı Köy Kanunu
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- Bakanlar Kurulunun 2000/1658 sayılı kararına ekli “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar”, RG: 20 Aralık 2000, 24266.
- Bakanlar Kurulunun 2006/9806 sayılı kararı “26147 sayılı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”, RG: 22.04.2006, 26147.
- 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001.

Ö Z G E Ç M İ Ş

Adı ve Soyadı: Rana ÖNDER İÇMEN

Doğum Tarihi ve Yeri: 14/02 /1982 ANTALYA

Medeni Durumu: Evli

Eğitim Durumu

Mezun Olduğu Lise: Antalya Gazi Lisesi

Lisans Diploması: Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Kamu Yönetimi Bölümü

Yüksek Lisans Diploması: Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Konusu: Türkiye’de Belediye Personeli

Yabancı Dil / Diller: İngilizce

Stajlar: Bucak Belediyesi ve Bucak Kaymakamlığı 2004,BURDUR

Çalıştığı Kurumlar:

- Süleyman Demirel Üniversitesi Ağlasun Meslek Yüksekokulu Öğr. Elm. 2005–2006
- Akdeniz Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Arş. Gör. 2006–2008
- Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Ağlasun Meslek Yüksekokulu Öğr. Gör. 2009-....

Bilimsel Faaliyetler: 18–20. Ekim. 2007 tarihleri arasında Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından düzenlenen Kamu Yönetimi Forumunda sunulan “Türkiye’de 1990 Sonrası Sulama Hizmetleri Yönetimindeki Dönüşümün İrdelenmesi: Korkuteli Sulama Birliği Örneği” başlıklı bildiri.

Projeler: Antalya’nın Yönetimi (Antalya’da Yönetimsel ve Siyasal Yapılanma) Araştırma Projesi’nde Yönetimsel Yapılanma Araştırma Grup Üyesi, 2008.

Adres: Toros Mah. 827.Sok. Ali Niyazi Lüle Apt. K:2 D:6 Konyaaltı/ANTALYA

Tel. No: 0 505 853 63 82