

**T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN BELEDİYELERDE
ÇALIŞANLAR TARAFINDAN ALGILANMASI:
ARMUTLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hande ATASAYAR

**Enstitü Anabilim Dalı: Çalışma Ekonomisi
Enstitü Bilim Dalı: İnsan Kaynakları ve Çalışma İlişkileri**

Tez Danışmanı: Yard. Doç. Dr. Ersin KAVİ

Eylül-2012

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN BELEDİYELERDE
ÇALIŞANLAR TARAFINDAN ALGILANMASI:
ARMUTLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hande ATASAYAR (107209019)

Enstitü Anabilim Dalı: Çalışma Ekonomisi
Enstitü Bilim Dalı: İnsan Kaynakları ve Çalışma İlişkileri

Bu tez 10/ 09/ 2012 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir

Yard. Doç .Dr. Ersin Kavi

Yard. Doç. Dr. Muharrem ES

Yard. Doç. Dr. Eyüp ZENGİN

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Hande ATASAYAR

24.08.2012

ÖNSÖZ

Yerel hizmetlerin halka en yakın yerlerde sunulmasında ve yerel ihtiyaçların karşılanmasında belediyelerin katkısı önemli bir yer tutmaktadır. Bu çalışma, Türk kamu yönetiminde yapılan reform çalışmaları kapsamında belediyelerin çalışma ilişkilerinde meydana gelen değişmeyi incelemeyi amaçlamıştır. Bu amaçla çalışma kapsamında, belediyelerin yapıları ve kamu yönetimi reformu ışığında belediyelerin insan kaynakları yapılarında ve çalışma ilişkilerinde meydana gelen değişimler araştırılmıştır. Armutlu Belediyesi Örneği ile yapılan araştırma pekiştirilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında emeği geçen danışman hocam Yard. Doç. Dr. Ersin KAVİ'ye, benden yardımlarını esirgemeyen hocam Yard. Doç. Dr. Eyüp ZENGİN'e, lisans eğitimim boyunca üzerimde çok emeği olan ve asla unutmayacağım çok kıymetli hocam merhum Prof. Dr. Nuri BURHAN'a, bana her türlü desteği sunan çalışma arkadaşlarım Armutlu Belediyesi personeline ve tabii ki çalışmam boyunca bana büyük bir sabır, anlayış ve destek gösteren sevgili aileme sonsuz şükranlarımı sunarım.

Hande ATASAYAR

24 Ağustos 2012

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	iv
TABLO LİSTESİ	v
ŞEKİL LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
SUMMARY	ix
GİRİŞ	1

BÖLÜM 1: KAVRAMSAL AÇIDAN BELEDİYECİLİK VE BELEDİYELERDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

7

1.1.Kavramsal Açıdan Belediyecilik	7
1.1.1.Belediye Kavramı	7
1.1.2. Belediyeciliğin Tarihi	8
1.1.3. Belediyelerin Kanun Kapsamında Sınıflandırılması	11
1.1.3.1. Büyükşehir Belediyeleri.....	11
1.1.3.2. Belediyeler	17
1.1.3.3. Belediyelerin Genel İstatistikleri.....	25
1.2. Belediyelerde Çalışma İlişkileri.....	27
1.2.1. Belediyelerde Norm Kadro ve İstihdam Yapısı.....	27
1.2.1.1. Belediyelerde Norm Kadro	27
1.2.1.2. Belediyelerde İstihdam Şekilleri	29
1.2.1.3. Belediyelerin Genel İstihdam Durumu	34
1.2.1.4. Belediyelerde Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru Çalıştırılması	36
1.2.1.5. Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belediyelerde Personel Durumu	38
1.2.2. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi.....	38
1.2.2.1. Belediyelerde İş gören Tedariki ve İş Yerleştirme.....	41

1.2.2.2. Belediyelerde Ücretlendirme	42
1.2.2.3. Belediyelerde Eğitim ve Geliştirme	46
1.2.2.4. Belediyelerde Kariyer Planlama	47
1.2.2.5. Belediyelerde Performans Değerlendirme	48
1.2.3.Belediyelerde Çalışma İlişkileri	50
1.2.3.1.Belediyelerde Çalışma İlişkilerinin Değişimi	50
1.2.3.2. Belediyelerde Sendikacılık.....	52
1.2.3.3. Belediyelerde Sendikal Örgütlenmeyi Etkileyen Faktörler	56

BÖLÜM 2: KAMU YÖNETİMİ REFORMU VE BELEDİYELERDEKİ ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNE ETKİSİ..... 58

2.1.Kamu Yönetimi Reformu	58
2.1.1. Yönetim	58
2.1.2. Kamu Yönetimi	59
2.1.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	60
2.1.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	61
2.1.5. Kamu Yönetiminde Reform Nedenleri.....	63
2.1.6. Kamu Yönetiminde Yapılan Reform Çalışmaları	65
2.1.7. Kamu Yönetimi Reformu	68
2.1.8. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı.....	68
2.1.9. Yerel Yönetimler Reformu	73
2.1.10. Kamu Personel Reformu	75
2.1.11. Kamu Yönetimi Reformu Sonrası Gelen Yenilikler	80
2.1.12. Kamu Yönetimi Reformunun Belediyelerdeki Çalışma İlişkilerine Etkisi	82
2.1.12.1. Personel İstihdamına Etkisi.....	82
2.1.12.2. Personel Maliyetlerine Etkisi	85
2.1.12.3.Taşeronlaşmaya Etkisi	86
2.1.12.4. Sendikalaşmaya Etkisi	90
2.1.12.5. İnsan Kaynakları Uygulamalarına Etkisi	92

BÖLÜM 3: ARMUTLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ.....	95
3.1. Armutlu Belediyesi Norma Kadro Yapısı.....	95
3.2. Armutlu Belediyesinde İnsan Kaynakları Yönetimi.....	98
3.2.1. Armutlu Belediyesi Organizasyon Yapısı	98
3.2.2. Armutlu Belediyesi İstihdam Durumu.....	102
3.3. Armutlu Belediyesinde Çalışma İlişkileri.....	106
3.4. Armutlu Belediyesinde Çalışma İlişkileri Anket Uygulaması.....	106
3.4.1. Araştırmanın Konusu, Amacı, Kapsamı ve Önemi	106
3.4.2. Elde Edilen Veriler ve Bu Verilerin Değerlendirilmesi	107
3.5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	121
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	124
KAYNAKLAR	129
EKLER.....	135
ÖZGEÇMİŞ.....	143

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
Bem-Bir-Sen	: Belediye Ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
DİSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İş-KUR	: Türkiye İş Kurumu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
Memur-Sen	: Memur Sendikaları Konfederasyonu
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
Tüm-Bel-Sen	: Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Emekçileri Sendikası
TÜRK-İş	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı.....	8
Tablo 2. Osmanlı Devleti'nden Günümüze Belediye Sayıları.....	10
Tablo 3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda Belediyenin Görev Alanları	18
Tablo 4. Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı.....	26
Tablo 5. Belediyelerin Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Dağılımı.....	26
Tablo 6. Türlerine Göre Belediyelerde Personel İstihdam Dağılımı	35
Tablo 7. Hizmet Grupları İtibarıyla 2010 Yılı Belediye Memur Personel İstihdam Dağılımı	36
Tablo 8. 2009 Yılı Belediyelerde Örgütlü Sendika Üye Sayıları.....	54
Tablo 9. 2011 Yılı Kamu Görevlileri Sendika Üye Sayıları.....	55
Tablo 10. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Özellikler.....	60
Tablo 11. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırması.....	62
Tablo 12. Mahalli İdarelerde 2010 Yılında Hizmet Satın Alma Yöntemiyle Çalıştırılan Personel Sayıları.....	87
Tablo 13. Yıllar İtibarıyla Belediyelerde Örgütlü Memur Sendikaları Üye Sayıları.....	91
Tablo 14. Yıllar İtibarıyla Belediyelerde Örgütlü İşçi Sendikaları Üye Sayıları.....	92
Tablo 15. Armutlu Belediyesi Tasnif Cetveli	95
Tablo 16. Armutlu Belediyesi Norm Kadro Cetveli	96
Tablo 17. Armutlu Belediyesi Mevcut Kadro Cetveli	97
Tablo 18. Armutlu Belediyesi Mevcut Personel Dağılımı.....	103
Tablo 19. Sözleşmeli Personelin Mesleki Dağılımı.....	103

Tablo 20. Mevcut Personelin Müdürlüklere Dağılımı	104
Tablo 21. Mevcut Personelin Servisler İtibariyle Dağılımı	105
Tablo 22. Ankete Katılan Personelin Müdürlüklere Göre Dağılımı	108
Tablo 23. Cinsiyet Durumu Dağılımı.....	109
Tablo 24. Yaş Durumu Dağılımı.....	109
Tablo 25. Medeni Durum Dağılımı.....	110
Tablo 26. Eğitim Düzeyi Durumu.....	111
Tablo 27. İstihdam Durumu Dağılımı	112
Tablo 28. Sendika Üyesi Olma Durumu Dağılımı.....	112
Tablo 29. Personelin Norm Kadro Hakkında Düşünce Dağılımları	113
Tablo 30. Personelin İşe Alımlarda Yapılan Kayırmacılık İle İlgili Düşünce Dağılımı	114
Tablo 31. Personelin İşe Uygun Personel İstihdamı ile İlgili Düşünce Dağılımları.....	115
Tablo 32. Personelin Belediyelerde Personel İstihdamı İle İlgili Düşünceler Dağılımı.	117
Tablo 33. Personelin Belediyelerde Yaygınlaşan Taşeron Uygulamaları ile İlgili Düşüncelerinin Dağılımı	118
Tablo 34. Personelin Taşeron uygulamalarının Sendikalaşma Oranına Etkisi Hakkında Düşüncelerinin Dağılımı	119
Tablo 35. Belediyelerdeki Sendikalaşma Oranına Belediye Başkanının Etkisi Hakkındaki Düşünce Dağılımı.....	120

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1. Belediyelerin Türlerine Göre Oransal Dağılımı	8
Şekil 2. Armutlu Belediyesi Organizasyon Şeması	99

YÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tez Özeti

Tezin Başlığı: Kamu Yönetimi Reformunun Belediyelerdeki Çalışma İlişkilerine Etkisi: Armutlu Belediyesi Örneği	
Tezin Yazarı: Hande ATASAYAR	Tez Danışmanı: Yard. Doç. Dr. Ersin KAVİ
Kabul Tarihi: 10.09.2012	Sayfa Sayısı: 6(ön kısım) + 134(tez) + 8(ekler)
Ana Bilim Dalı: Çalışma Ekonomisi	Bilim Dalı: İnsan Kaynakları ve Çalışma İlişkileri
<p>Bu çalışma, Kamu Yönetimi Reformundan yola çıkılarak Belediyelerde çalışma ilişkilerini incelemektedir. Öncelikle Türkiye’de belediyecilik kavramı incelenecek, belediyelerin yapısı ve belediyelerin Türkiye’deki dağılımı anlatılacaktır. Daha sonra, Norm Kadro ışığında belediyelerin istihdam yapıları incelenecek, belediyelerde insan kaynakları yönetimi ve sendikal örgütlenme açıklanacaktır.</p> <p>Kamu yönetiminde yapılan reform çalışmaları tüm yönleriyle ele alınarak, yerel yönetimlerde, personel yapılarında ve çalışma ilişkilerinde reformun etkileri anlatılacaktır.</p> <p>Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yapılan Armutlu Belediyesi Örneği ile; norm kadro yapısı, insan kaynakları, personel istihdam durumu, sendikal örgütlenme incelenecektir.</p> <p>Tüm bu bilgiler ve değerlendirmeler doğrultusunda, kamu yönetiminde yapılan kapsamlı bir reform çalışması ile belediyelerin çağdaş bir yapıya kavuşturulması hedeflenmektedir. Yapılan reform çalışmaları tüm alanları olumlu etkilemiştir. Özellikle belediyelerin yapılarında ve işleyişlerinde etkinlik, ekonomiklik ve verimliliğin yerleşmesinde çok önemli bir adım olmuştur.</p>	
Anahtar Kelimeler: Belediyeler, Kamu Yönetimi Reformu, İnsan Kaynakları, Çalışma İlişkileri	

YU, Summary of Social Sciences Master's degree thesis

Dissertation Title: The effect of Public Administration Reform to Municipality Labour relationship: Example of the Municipality of Armutlu	
Written by: Hande Atasayar	Supervisor: Yard. Doç. Dr. Ersin KAVI
Date of Acceptance: 10.09.2012	The number of Pages: 6(pre text)+130(main body) 8(appendices)
Department: Labour Economics	Department: Human Resources and Labour Relations
<p>This research examines labour relations in the municipalities on the basis of public administration reform. First of all, this study focuses on the concept of municipal in Turkey after than the structure and distribution of municipalities will be explained. Secondly, the employment by municipalities will be examined in the light of Norm Staffing structures. Last but not least, human resource management and trade union organisation will be explained in the municipalities' structures.</p> <p>The effects of reform in Local governments, the structures of personnel and labour relations will be explained by considering all aspects of public administration.</p> <p>Example of the Municipality of Armutlu; Norm cadre structure, human resources, staffing, employment status and trade union organization will be examined in this study.</p> <p>All this information and assessments in accordance with operation of a comprehensive reform in the management of public administration is stated as a modern structure with the municipalities. Of course, reform efforts affect positive on all areas, however, it has been a very important step to settlement especially in the structure and functioning of municipal efficiency, economy and productivity.</p>	
Anahtar Kelimeler: Municipalities, Public Administration Reform , Human Resources, Labour Relationship	

GİRİŞ

Tüm dünyada ulaşım, haberleşme ve bilgi teknolojisindeki gelişmeler sonucunda toplumsal ve kültürel düzenlemeler üzerinde, mekânsal uzaklıklardan kaynaklanan farklılıkların ortadan kalktığı bir süreç olarak tanımlanan küreselleşme süreci, teknoloji ve iletişim sektörlerindeki gelişmeler neticesinde ülkeleri hızlı bir değişim ve dönüşümün içine sokmuştur. Ülkelerarası iletişim sınırlarının ortadan kalkması ve serbest piyasa ekonomisinin kabullenilmesiyle birlikte pazar kavramı genişlemiş ve kurulan çok uluslu şirketler ile ülke ekonomileri ulus ötesi boyutlara taşınmıştır.

Ekonomik alanda yaşanan bu değişimlerden çalışma hayatı da etkilenmiştir. Üretimde yeni teknolojilerin kullanılmasıyla birlikte kol gücü yerini bilginin gücüne bırakmaya başlamıştır. Esnek çalışma biçimleri ortaya çıkarak istihdam yapılarında köklü değişiklikler yaşanmış ve özellikle imalat sektöründe işsizlik artmıştır. İşsizliğin artması ile birlikte sendikal hareket gerilemiş, sendikalar işverene karşı güç kaybetmişlerdir. İşyeri sendikacılığı ve toplu pazarlık önem kazanırken, iş uyuşmazlıkları ve grev önemini yitirmiştir. Üretimin her aşamasında kalite kontrolü yapılmaya başlanmış ve insan kaynakları önem kazanmıştır.

Küreselleşme süreci ulus devlet anlayışını da etkilemiş ve ulus devletin güç kaybetmeye başlamasına neden olmuştur. Ulus devletin gücü azalırken sivil toplum örgütleri gelişmiştir. İnsan haklarını koruma, halkların ekonomik kalkınmalarını sağlama, çevre sorunları gibi tüm ulusları ilgilendiren alanlarda sivil toplum örgütleri kurulmuş ve devletlerin iç ve dış politikalarında belirleyici rol oynamaya başlamışlardır.

Tüm dünyada adem-î merkeziyetçi bir yönetim anlayışının savunulması kamu yönetiminin işlerliğinin ve işlevlerinin sorgulanmaya başlamasına neden olmuştur. Geleneksel kamu yönetiminin merkeziyetçi ve katı hiyerarşinin olduğu, iletişimden uzak, kapalı ve hantal yapısı sistemi artık içinden çıkılmaz bir boyuta taşımıştır. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı liberal düşünceler ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı, geleneksel kamu yönetiminin sorgulanmaya başlamasına neden olmuştur. Bu durumdan sonra yavaş yavaş reform gerekliliği gündeme gelmiştir.

İlk olarak batıda ortaya çıkan bu gereklilik, kamu yönetiminde değişim fikrini ortaya atmıştır. Tüm dünyaya yayılan bu düşüncenin temelinde devleti küçültme ve yetkilerini sınırlamak yatmaktadır. Bu durum merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yapılacak yetki devri ile mümkün olmaktadır.

Ülkemizde yapılanmayı gündeme getiren diğer unsurlar ise küreselleşmeyle birlikte hayatımıza giren ‘Yönetişim’ ve ‘Yerelleşme’ kavramlardır. Devletin karar alma süreçlerine bireylerin, sivil toplum kuruluşlarının, iş dünyasının, meslek kuruluşlarının, üniversitelerin dâhil edilmesini savunan yönetim kavramı, yönetim ile toplum bütünleştirmeyi amaçlamaktadır. Yönetişim, esneklik, demokratiklik, çoğulculuk, açıklık, hesap verme ve yerellik, performans ve toplam kalite unsurlarını öne çıkarmaktadır. Devletin gücünü nasıl kullanıldığını, kararları nasıl alındığını ve vatandaşların yönetim sürecine nasıl katıldığını belirleyen bir süreçtir. Yerelleşme ise, kısaca devletin yetki ve sorumluluklarının yerel yönetimlere devredilmesi anlamına gelmektedir. Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmalarında yer alan ve giderek önem kazanan yerel yönetimlerin önemi yerelleşme kavramıyla ön plana çıkarılmaktadır. Kısaca, yerel yönetim yönetimin yerinden yapılması anlamına gelmektedir. Devletin gücünün, merkezi otoriteden yerel yönetimlerin bireye en yakın kademelerine doğru yaklaşması kişilerin yönetim sürecine girme ve yönetime katılma fırsatlarını hızla artmaktadır.

Kamu yönetimi, halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini arttırmak, kişilerin hak ve özgürlüklerine sahip çıkmak amacıyla kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektir. Ancak, özellikle küreselleşme sonrası tıkanma sürecine giren kamu yönetimi bu temel görevlerini yerine getiremez hale gelmiştir.

Türkiye’de, İkinci Dünya Savaşı sonrası ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal anlamda içinde bulunduğu duruma göre yapılan reform çalışmalarının çoğu uygulamaya konulamamıştır. Bu nedenle kamu yönetiminde tam anlamıyla bir iyileştirme sağlanamamıştır.

Ülkemizde kamu yönetiminde bir değişime gidilmesi düşüncesi 1960’lı yıllarda iyice kendini göstermeye başlamıştır. Bu yıllarda planlı kalkınma dönemine geçilerek reform

yapılmaya ilk olarak idari yapılanmalardan başlanmıştır. Yapılacak reformları yönetmek amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı kurularak, reformlar için yasal zeminler hazırlanmıştır.

21.yüzyıla gelindiğinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girme mücadelesi iyice hız kazanmıştır. Uluslararası pek çok alanda kendini gösteren Türkiye'nin idari teşkilat yapısı tekrar sorgulanmaya başlamıştır. Avrupa Birliği'nin de baskılarıyla artık kamu yönetiminde köklü bir değişiklik yapılması zorunlu hale gelmiştir.

59.Hükümet, kapsamlı bir şekilde yapmış olduğu Kamu Yönetimi Reformu'nu 2003 yılında açıklamış ve 2003 yılından itibaren kamunun tüm alanlarında reformlar yapılmaya başlanmıştır.

Reform kapsamında atılan ilk adım, tüm kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkelerin belirlenmesi olmuştur. Kamuda önemli olanın etkin, ekonomik, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir, hizmet odaklı, bürokratik işlemlerin en aza indirildiği, mevzuatın sadeleştirildiği, insan haklarına saygılı bir yapılanma olduğu belirlenmiştir. Ayrıca, devletin mali yapısını düzenlemek amacıyla 2003 yılında çıkarılan ve yasalaştırılan ilk reform düzenlemesi 'Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' olmuştur. Bu kanunun çıkarılma amacı ise, ekonomik nedenlerle artan kamu harcamalarının sınırlanması ile kamu sektörünün etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunabilmesi için mali yapının değiştirilmesi gereksinimidir.

Devletin yapısal örgütlenmesini tamamen değiştirmek amacıyla yapılacak reform üç aylık olarak gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Yapılacak reform, Kamu Yönetimi Reformu, Yerel Yönetimler Reformu ve Personel Reformu olmak üzere belirlenmiştir.

Kamu Yönetimi Reformu ayağı ile merkezi idarenin görevleri azaltılarak, bürokrasinin en aza indirgenmesi sağlanmıştır. Bu alanda yapılacak reform çalışmalarında, değişimin yönetimi için yönetimin değişmesi gerektiği savunulmaktadır. Kamu yönetiminde yapılmaya çalışılan bu reform ülkenin ekonomik, sosyal ve politik durumuna göre şekillenmiştir. Devletin etkin ve verimli çalışabilmesi için esnek, sonuç odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir örgütlenmenin gerekliliği vurgulanarak geleneksel bürokratik yapılanmanın yerine yeni kamu yönetimi yaklaşımının yerleşmesi gerekliliği belirtilmiştir.

Yerel Yönetimler Reformu ayağı ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak düzenlenmiştir. Yerel yönetimler, halk katılımını en üst düzeyde gerçekleştiren ve halka en yakın yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetimler yerel hizmet üreten siyasi kurumlardır. Yerel yönetimler, yerel halkın talep ve beklentilerine daha uygun, hızlı ve etkili bir biçimde yanıt verebilmeleri nedeniyle çağdaş ve demokratik bir yönetim yapısının vazgeçilmez unsurlarıdır. Yerel hizmetlerin en etkin olarak sunulduğu yerel yönetimlerin en önemli birimi belediyelerdir. Belediyeler, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve yöneticilerinin seçimle iş başına geldiği siyasi kuruluşlardır. Yerel Yönetimler Reformu kapsamında da en çok üzerinde durulan kurum belediyeler olmuştur. Reform kapsamında, merkezi idarenin pek çok görevi kamu hizmetlerinin etkinliğini arttırmak amacıyla hem işlevsel hem de coğrafi olarak yerel yönetimlere özellikle de belediyelere devredilmiştir.

Üçüncü ayağı oluşturan Kamu Personel Rejimi, yapılacak reformun işlerliği için çok önemlidir. Çünkü, bu reform sürecinin başarıya ulaşması, ancak kamu yönetimindeki mevcut insan kaynağının doğru olarak kullanılabilmesiyle mümkün olabilecektir. Türkiye'de kamu personel rejiminin çıkmazda olduğu bir gerçektir. Kamu personel yönetiminde, bir sistemsizlik ve karmaşıklık hâkimdir. Mevcut personel sistemi verimsiz, liyakât ilkesinin işlerliğini kaybettiği, statü ve sınıflandırma karmaşasının yaşandığı ve en önemlisi yolsuzluğun arttığı bir yapı haline dönüşmüştür. Bu durum, kamu personel sisteminde yeniden bir düzenleme yapılmasını bir zorunluluk haline getirmiştir. Yapılacak reform ile tüm kamu kurumlarında çalışan personelin tek bir personel kanununa bağlı olması ve personel yönetiminin çok daha esnek ve ihtiyaçlara daha çabuk cevap veren, sonuç odaklı; ayrıca, kamu personel sisteminin, çağdaş insan kaynakları yönetiminde olması gereken, çalışanların karar süreçlerine katılımının sağlandığı, performans denetimlerinin yapıldığı, ödül-ceza dengesinin kurulduğu, eşit işe eşit ücretin verildiği ve çalışanların yeteneklerini kullanmalarına ve geliştirmelerine imkan sağlandığı bir sistem haline dönüşmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda çıkarılan norm kadro yönetmelikleri personel reformunun uygulanabilirliğini kolaylaştırmıştır.

Kamu yönetiminin tamamını ele alan bir yaklaşımla yeniden yapılanma çalışmaları ile değişime temel bir yön verilmesi ve değişim sürecindeki uyumsuzlukların giderilmesi hedeflenmektedir. Bu bağlamda örgüt yapılarının yeniden düzenlenmesi, merkezi

yönetim yerine yerinden yönetim esasının benimsenmesi, organizasyon yapıları arasındaki çakışmaların ve çatışmaların engellenmesi ve gereksiz hizmetlerin tasfiye edilmesi ile kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması hedeflenmektedir.

Çalışmanın Amacı

Kamu yönetiminde yapılan reform çalışmalarının belediyelerin çalışma ilişkilerine olan etkileri görevler, yetkiler, örgüt ve istihdam yapıları, çalışma ilişkileri açısından incelemektir.

Çalışma, Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı ve bu kapsamda çıkarılan yasalar ve yönetmeliklerle sınırlı tutulmuştur.

Tezim temel olarak, kamu yönetimi reformunun belediyeleri çağdaş bir yapıya kavuşturduğunu, istihdam ve çalışma ilişkilerini sistematik bir düzene soktuğunu ileri sürmektedir.

Çalışmanın Önemi

Kamu yönetimi reformu ile yerel yönetimler hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Özellikle belediyelerde yapılan düzenlemeler ile birlikte belediyeler en aktif yerel yönetim birimi haline getirilmiştir.

Yapılan araştırma ile, kamu yönetimi reformunun belediyelerin örgüt ve idari yapılarının, personel istihdamlarının, sendikal ilişkilerinin kökten değiştiği saptanmıştır. Bu da belediyelerin kamu yönetimi içinde etkinliğinin arttığı anlamına gelmektedir.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada ağırlıklı olarak kamu yönetimi reformu kapsamında çıkarılan kanun ve yönetmelikler dikkate alınmıştır. Çünkü, kamu sektöründe yapılan tüm değişimlerin kanuni dayanakları olmak zorundadır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölümde, genel olarak belediyeçilik kavramı üzerinde durulmuş, Belediye Kanunlarından yola çıkılarak belediyeler hakkında genel bilgiler verilmiştir.

İkinci bölümde, belediyelerin çalışma ilişkileri ele alınmıştır. Norm kadro uygulamalarına göre belediyelerin istihdam yapıları ve durumları incelenmiş, belediyelerin insan kaynakları yönetimi ve sendikal ilişkileri açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde, kamu yönetimi reformu ele alınmıştır. Geçmişten günümüze kadar kamu yönetiminde yaşanan değişimler ve yapılan reform çalışmaları ele alınmıştır. Daha sonra, 2004 yılında uygulanmaya başlayan en kapsamlı Kamu Yönetimi Reformu tüm alanlarıyla açıklanmıştır.

Son bölüm olan dördüncü bölümde ise Armutlu Belediyesi Örneğinden yola çıkılarak, kamu yönetimi reformu sonrası belediyelerin norm kadroya göre değişen organizasyon yapıları, insan kaynakları yönetiminin değişen yapısı ve sendikal örgütlenmenin çalışma ilişkileri içindeki boyutu açıklanmıştır. Ayrıca Armutlu Belediyesinde yapılan anket çalışması ile çalışanların Kamu Yönetimi Reformu ile getirilen yenilikler ile ilgili farkındalıklarının ölçülmesi amaçlanmıştır.

BÖLÜM 1: KAVRAMSAL AÇIDAN BELEDİYECİLİK VE BELEDİYELERDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

1.1.Kavramsal Açıdan Belediyecilik

1.1.1.Belediye Kavramı

Belediye kelimesi kökü bakımından Arapça olan ve bir insan topluluğunun yerleşme niyeti ile oturduğu yer anlamını taşıyan belde kelimesinden gelir. Beldeye ilişkin kuruluş veya yönetim anlamındadır.(Belediye, 05.01.2010). Sözlük kavramı olarak belediye; İl, ilçe, bucak gibi yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerine bakan, üyeleri halk tarafından seçilen, tüzelkişiliği olan örgüt. Belediyeler yerel yönetimlerin en yaygın kuruluşlarıdır.

Yerel yönetimler ise, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları yerel halkça seçilen, görev ve yetkileri yasalarla belirlenen, özel gelirleri ve bütçesi olan ve kendine özgü örgüt yapısı ve personeli bulunan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir. Bu nitelikleriyle yerel yönetimler demokratik yönetim yapısının temel unsurlarından birisini oluşturmakta ve sosyolojik etkenlerin yanı sıra, özellikle yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliği arttırmak amacıyla hemen her toplumda bu yönetimlere yer verilmektedir(Urhan, 2008: 85). Yerel yönetimler belediyeler, il özel idareleri ve köyler olmak üzere üç birimden oluşmaktadır. Belediyeler bu birimler arasında en önemli ve aktif olan birimdir.

Belediye kavramı nüfus artışı ile birlikte şehircilik hizmetlerinin önem kazanması ve kent sorunlarının artmasıyla gündeme gelmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununa göre ‘belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini’ ifade etmektedir.

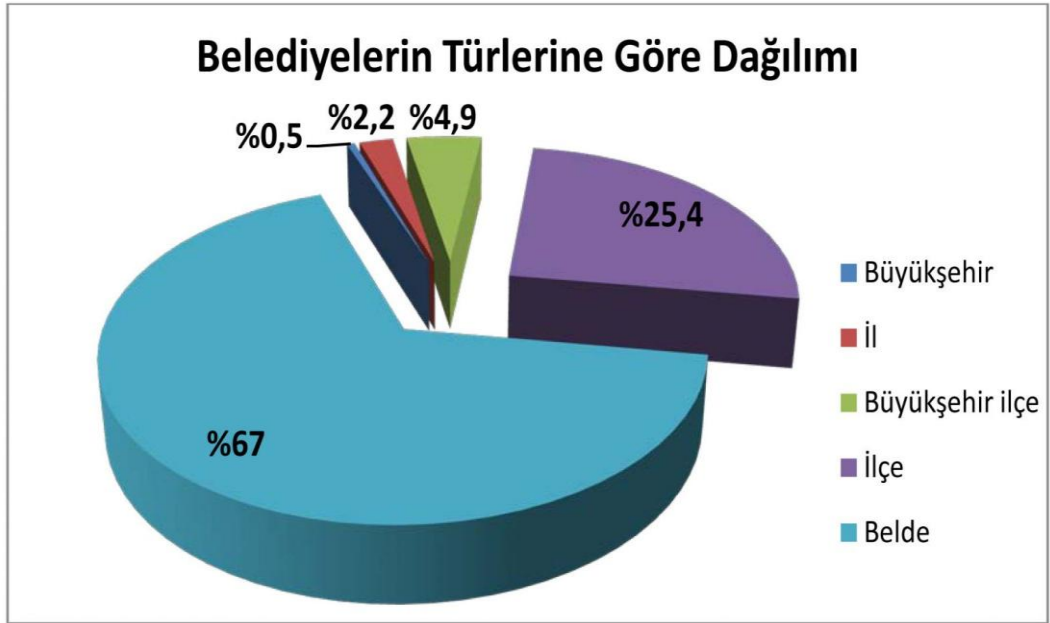
Belediyeler yerel yönetim kuruluşları içerisinde önemli kurumlardır. Ülkemizde 2012 yılı itibariyle 2950 tane belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerden 1977 tanesi nüfusu 5.000’in altında bulunan belediyelerdir. Belediyelerin türlerine göre dağılımları Tablo 1 ve Şekil 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1. Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Türü	Sayısı	Oranı
Büyükşehir Belediyesi	16	%0,5
İl Belediyesi	65	%2,2
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	%4,9
İlçe Belediyesi	749	%25,4
Belde(Kasaba) Belediyesi	1977	%67,0
Toplam	2950	%100,0

Kaynak: Türkiye Belediyeler Birliği, www.tbb.gov.tr, 2012

Şekil 1. Belediyelerin Türlerine Göre Oransal Dağılımı



Kaynak: Türkiye Belediyeler Birliği, www.tbb.gov.tr, 2012

Tablo 1 ve Şekil 1 incelendiğinde toplam belediye oranı içinde en fazla paya %67'lik bir oranla nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyelerinin sahip olduğunu görmekteyiz. Daha sonra %25,4'lük oranla ikinci en yüksek paya nüfusu 5.000 ile 10.000 ararsındaki ilçe belediyeleri sahiptir. Toplam oran içerisinde en düşük pay ise %0,5 ile büyükşehir belediyelerine aittir.

1.1.2. Belediyeciliğin Tarihi

Belediyeciliğin tarihine baktığımızda bugünkü yapılanma şeklinde olmasa da ilk örgütlenmeler Osmanlı dönemine uzanmaktadır. Yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak

amacıyla idari birimler şeklinde kurulan belediyeler bir yandan devlet teşkilatı bir yandan yerel halkın kendi içinde oluşturduğu örgütlenmeler şeklinde ortaya çıkmıştır.

Osmanlı Devletinin kuruluşundan Tanzimat'a kadar uzanan dönemde tam bir belediye anlayışından söz etmek mümkün değildir. Osmanlı Devleti'nde bugünkü anlamda belediye hizmetleri olarak nitelendirebileceğimiz hizmetler, başta kadılık olmak üzere, esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından yürütülmeye çalışılmıştır. Ancak yerel yönetimlerde bir kurumsallaşma söz konusu değildir(Sunay, 2008: 42).

1839-1876 yıllarını kapsayan Tanzimat Döneminde modern anlamda belediye teşkilatlarının kurulmasına yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bu açıdan somut anlamda batıda benzerlerine rastlanan belediye teşkilatlarının kurulmasına yönelik ciddi bir gayret olduğu söylenebilir(Mevzuat Dergisi, 2009).

Belediyecilik anlayışına geçilmesi ise Kırım savaşının başkentte yarattığı hareket ve karmaşıklığı bir düzene koyma isteği ve de İstanbul'un Avrupa başkentlerine kıyasla kötü durumda olduğu görüşünün yabancı ve azınlık tebaa tarafından dile getirilmesi sonucunda gerçekleşmiştir. 1854 yılında ilk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti kurularak başına bir Şehremini getirilmiştir(Urhan, 2008: 70). Buna göre, belediyenin başına hükümetçe bir şehremini (Belediye Başkanı) atanacak ve ayrıca yine atama ile gelecek on iki kişilik bir şehir Meclisi kurulacaktı. Bu Meclise şehreminin başkanlık etmesi, şehreminin iki yardımcısının şehir Meclisinin doğal üyesi olması ve Meclis üyelerinin üçte ikisinin her yıl yeniden, değişik çevreleri temsil edecek biçimde atanması öngörülmüyordu(Akdağ, 2010: 22). İstanbul Şehremaneti batılı anlamda ilk belediye örneğini oluşturması açısından Türk belediyecilik tarihi açısından son derece önemlidir. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye örgütün görev ve statüsünü 13 Haziran 1854 tarihli bir nizamname ile düzenlenmiştir. Burada Şehremanetin Meclis-i Vala'ya bağlı olduğu belirtilmektedir(Ortaylı, 2000: 133). 1857 yılında da azınlıkların yoğunlukta bulunduğu Galata-Beyoğlu'nda "Altıncı Belediye-i Daire" kurulmuştur. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle Osmanlı idare sistemi daha küçük birimlere ayrılarak eyalet sistemi kaldırılmış yerine vilayet düzeni benimsenmiş, vilayetler için biri genel diğeri mahalli olmak üzere iki yönetim biçimi kabul edilmiştir.

Cumhuriyet ilan edildiğinde Türkiye'ye Osmanlı Devletinden 386 belediye kalmıştır. Bu dönemde belediyelerle ilgili ilk yasal düzenleme olan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve bu kanun ile kentsel hizmetler düzenlenmiş, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir. 1950'lerden itibaren yoğunlaşan kentleşme ile yerleşim alanlarında yaşanan nüfus artışının yarattığı sorunlara klasik belediyecilik anlayışının çözüm olamaması 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununun çıkarılmasını doğurmuştur. Böylece anakentlerde iki kademeli belediyecilik yapısına geçilmiştir. Bu kanunla köy dışındaki tüm yerleşim alanları kanun kapsamına alınarak belediye yönetimi oluşturulmuştur. Bu kanunla bütün belediyeler merkezi yönetimin vesayet denetimi altına alınmış, Ankara ve İstanbul dışındaki tüm belediyeler eşit görülmüştür(Akdağ, 2000: 25).

Osmanlı Devleti'nden günümüze belediye sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2. Osmanlı Devleti'nden Günümüze Belediye Sayıları

YILI	Belediye Sayıları
1923 öncesi	389
1930	492
1940	549
1950	628
1960	995
1970	1.303
1980	1.727
1990	2.061
2000	3.215
2005	3.225
2008	3.225
2009	2.949
2010	2.950

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, www.migm.gov.tr, 2010

Tablo incelendiğinde belediye sayılarında yıllar itibariyle artışlar yaşandığını söylemek mümkündür. Özellikler 1950'lerden itibaren hızlanan bu artış 1980'li yıllarda küreselleşmenin de etkisiyle ivme kazanmıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde ise belediye sayılarında 2009 yılına kadar ciddi dalgalanmalar yaşanmamıştır. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanununda belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus şartı ve yerleşim yerlerine uzaklık gibi kriterlerin uygulanmaya konulmasıyla birlikte 2009 yılında kriterlere uymayan belediyelerin kapatılması sonucu belediye sayılarında düşüş yaşanmıştır.

1.1.3. Belediyelerin Kanun Kapsamında Sınıflandırılması

1.1.3.1. Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkmasındaki en büyük etmen hızlı nüfus artışı ve kırsal alandan kentlere göç ile şehirleşmenin gittikçe yaygınlaşmasıdır. Şehirleşme süreci yüzölçümü olarak şehirlerin büyüyerek metropole dönüşmesini ve buna bağlı olarak yönetimlerin gelişmesi sonucunu doğurmuştur. Büyükşehirlerde başlayan hızlı nüfus artışı yönetimin halkın ihtiyaçlarını karşılama konusunda yetersiz kalmasına neden olmuştur. Büyükşehirlerde yaşanan sorunların çözümüne yönelik yapılan çalışmalarda yeni bir yönetim modelinin benimsenmesi fikri ortaya çıkmıştır. Bu belediyeler 1982 anayasasının 127. maddesindeki "büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir" hükmüne dayanılarak 1984 yılında kurulmaya başlanmıştır. Türkiye'de ilk kez nüfus büyüklüklerine göre 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulmuştur. 2009 yılı nüfus sayımına göre Türkiye'de 16 tane büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bu belediyeler;

- Adana
- Bursa
- Gaziantep
- Kocaeli
- Adapazarı
- Diyarbakır
- İstanbul
- Konya

- Ankara
- Erzurum
- İzmir
- Mersin
- Antalya
- Eskişehir
- Kayseri
- Samsun'dur.

İlk büyükşehir belediyesi kanunu 1984 tarihli 3030 sayılı 'Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'dur. Yönetimde yaşanan sorunları karşılayamaması nedeniyle bu kanun yerine 10.07.2004 tarihli 5216 sayılı 'Büyükşehir Belediye Kanunu' çıkarılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 3. maddesine göre en az üç ilçe veya ilk kademe 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 etmektedir. (Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004; md.3) Yine kanunun 4.maddesine göre, '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' denilerek büyükşehir belediyesi olabilmek için gerekli büyüklük kıstası belirlenmiştir.

➤ **Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7, 8, 9, 10 ve 11. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde belirtilen görevler şöyle özetlenebilir(Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004):

- a) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
- b) Büyükşehir içindeki 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, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.
- c) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.
- d) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokakları yapmak, isimlendirmek ve numaralandırmak.
- e) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
- f) Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
- g) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.
- h) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek; baraj ve diğer tesisleri kurmak; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.
- i) Mezarlık ve defin işlerini yerine getirmek.

- j) Toptancı halleri ve mezbahaları yapmak, işlemlerini yürütmek.
- k) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamalar yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği 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.
- l) Sağlık, sosyal ve kültürel alanda tesisler kurmak ve işletmek.
- m) Merkezî ısıtma sistemlerini yerine getirmek.
- n) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak.
- o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların korunmasını sağlamak.

Büyükşehir belediyelerine bu yasa ile verilen görev ve sorumluluklar kanununun 7.maddesine göre belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler. Ayrıca yasa ile büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine getirdiği alt yapı ve ulaşım hizmetlerini denetleme yetkisi de verilmiştir.

➤ **Büyükşehir Belediyesinin Organları**

Büyükşehir belediyesinin organları 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

- **Büyükşehir Belediye Meclisi**

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve seçilmiş üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde ve yerde toplanır. Kanuna göre Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı olarak kabul edilmiştir.

Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis toplantıları halka açık yapılıdır.

- **Büyükşehir Belediye Encümeni**

Büyükşehir belediye encümeni, 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 encümenine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanının katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenir. (Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004; md.16) Ödenen bu meblâyâ ‘huzur hakkı’ denilir.

- **Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan beş yıl görev yapmak üzere seçilir. Belediye başkanının

izinli olduğu hallerde yerine başkan vekili vekâlet eder. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının büyükşehir belediye başkan vekili olamayacağı kanun tarafından hükme bağlanmıştır.

Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevleri süresince hiçbir siyasi partinin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.(Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004; md.17) Bu hükümler ile başkanlık mevkiinden çıkar sağlanması önlenmeye çalışılmıştır.

Belediye başkanının görev ve yetkileri kanununun 18.maddesinde belirlenmiştir. Bu görev ve yetkileri şu şekilde özetleyebiliriz(Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004; md.18):

- a) Belediye teşkilâtını idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye bütçesini uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- c) Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.
- d) Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin yönetilmesini sağlamak; bütçe ile ilgili işlemlerini yürütmek.
- e) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak.
- f) Büyükşehir belediyesinin alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.
- h) Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek.

- i) Belediye personelini atamak, belediye ve bağılı kuruluşlarını denetlemek.
- j) Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.
- k) Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek.

➤ **Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat Yapısı**

Kanunun 21.maddesinde büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapısı açıklanmıştır. İlgili maddeye göre; büyükşehir belediyesi teşkilâtı norm kadro esaslarına göre genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Belediye hizmetlerin yürütülmesinden genel sekreter sorumludur. Nüfus sayımlarına göre belirlenen genel sekreter yardımcıları, nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç kişi olarak atanabilir.

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Genel sekreter ise belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 20.maddesine göre nüfusu ikimilyonu aşan belediyelerde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere belediye başkan danışmanı görevlendirilir. Bu danışmanlara, her türlü ödemeler dahil, büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarının %75'ini aşmamak üzere belediye meclisinin belirlediği miktarda brüt ücret ödenir.(Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004; md.20) Danışmanların görev süresi, belediye başkanının görev süresini aşmamak üzere sözleşme ile belirlenir. Ayrıca, danışmanlar 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununa göre 4-b sigorta kapsamındadır.

1.1.3.2. Belediyeler

Büyükşehir belediyeleri dışında kalan ve nüfuslarına göre belirlenen il, ilçe ve belde belediyeleri 13/07/2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabidir. Bu kanunun 3.maddesine göre belediye, 'belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan,

idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini’; belde ise ‘belediyesi bulunan yerleşim yerini’ ifade etmektedir. Kanunun 4.maddesine göre nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği belirtilmiştir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu kılınmıştır.

➤ **Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

Belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde düzenlenmiştir. Kanunun 14.maddesinde öncelikle, yerel ve ortak nitelikte olmak koşuluyla, belediyenin temel görev alanları (1. fıkranın a bendi) ve sonra isteğe bağlı olarak girebileceği görev alanları (1. fıkranın b bendi) sayılmaktadır(Tablo 3).

Tablo 3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda Belediyenin Görev Alanları

14.Madde	
Belediyenin Görev ve Sorumlulukları	
14/1-(a)	14/1-(b)
Belediyenin Temel Görev Alanları	Belediyenin İsteğe Bağlı Görev Alanları
<ul style="list-style-type: none"> • Kentsel Yapı • Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemleri • Çevre ve Çevre Sağlığı • Temizlik ve Katı Atık • Zabıta • İtfaiye • Acil Yardım • Kurtarma ve Ambulans • Şehir İçi Trafik • Defin ve Mezarlıklar • Ağaçlandırma • Park ve Yeşil Alan • Konut • Kültür ve Sanat • Turizm ve Tanıtım • Gençlik ve Spor • Sosyal Hizmet ve Yardım • Nikah • Meslek ve Beceri Kazandırma • Ekonomi ve Ticaretin Geliştirilmesi • Kadınlar ve Çocuklar için Koruma Evleri Açma(Büyükşehir Belediyeleri ve Nüfusu 50.000'in Üzerindeki Belediyeler) 	<ul style="list-style-type: none"> • Okul Öncesi Eğitim Kurumları Açmak • Okul Binalarının İnşaatı, Bakım ve Onarımı, Malzeme İhtiyaçlarının Karşılanması • Sağlık Tesisi Açma ve İşletme • Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması, Bakımı ve Onarımı, Yeniden İnşası • Öğrencilere Ve Amatör Spor Klüplerine Destek • Amatör Spor Karşılaşmaları Düzenlemek • Başarılı Sporculara Ödül Verme • Gıda Bankacılığı Yapmak

Kaynak: Erençin, Arif; (2006), Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 15, Sayı , s. 23.

Kanunun 14.maddesinde sayılan hizmetler, belediyenin mali durumuna ve hizmetin ivediliğine göre öncelik sırasına koyularak yerine getirilir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar

gelirli vatandaşların durumları göz önünde bulundurularak hizmet sunumunda uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Belediyelere verilen yetki ve imtiyazlar kanununun 15.maddesinde sıralanmıştır. Bu yetki ve imtiyazları özetlemek gerekirse(Belediye Kanunu, 2005; md.15) ;

- ✓ Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- ✓ Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
- ✓ Belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.
- ✓ Doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.
- ✓ İçme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.
- ✓ Her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.
- ✓ Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- ✓ Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

- ✓ Borç almak, bağış kabul etmek.
- ✓ Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- ✓ Gayrisıhhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- ✓ Seyyar satıcılar ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmak.
- ✓ Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- ✓ Her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak ve araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek.

➤ **Belediyelerin Organları**

Belediyenin organları 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşur.

• **Belediye Meclisi**

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve seçilmiş üyelerden oluşur. Meclisin görev ve yetkileri ilgili kanunun 18. maddesinde sıralanmıştır. Bu görev ve yetkileri özetlemek gerekirse(Belediye Kanunu, 2005; md.18):

- ✓ Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- ✓ Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

- ✓ Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak.
- ✓ Taşınmaz mallar ile ilgili yapılacak her türlü işleme karar vermek.
- ✓ Şartlı bağışları kabul etmek.
- ✓ Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.
- ✓ Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- ✓ Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- ✓ Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- ✓ Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- ✓ Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek.
- ✓ Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- ✓ Kardeş kent ilişkileri kurulmasına karar vermek.
- ✓ Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.

- ✓ Belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek

Belediye meclisi, her ayın ilk haftası toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Belediye başkanı, olağanüstü durumlarda belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantı çağırması ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur. Olağanüstü toplantılarda sadece çağırması gerektiren konular görüşülebilir. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır. Karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.

Meclis kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

- **Belediye Encümeni**

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanır. İl belediyeleri ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde ise iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder.

Belediye encümenin görev ve yetkileri ilgili kanunun 34.maddesinde şu şekilde sıralanmıştır(Belediye Kanunu, 2005; md.34)

- ✓ Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- ✓ Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- ✓ Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- ✓ Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- ✓ Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- ✓ Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- ✓ Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- ✓ Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılmaz. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır.

- **Belediye Başkanı**

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı beş yıl süreyle seçimle iç başına gelir. Belediye başkanı, görevinin

devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Belediye başkanının görevleri kanununun 38. maddesinde belirtilmiştir. Bu görevleri özetlemek gerekirse(Belediye Kanunu, 2005; md.38):

- ✓ Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek.
- ✓ Belediyeyi temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- ✓ Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- ✓ Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- ✓ Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- ✓ Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- ✓ Belediye bütçesini uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- ✓ Belediye personelini atamak.
- ✓ Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürllüler
- ✓ Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.

Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Ayrıca kanununun 42. maddesine göre belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.

➤ **Belediyelerin Teşkilat Yapısı**

İl, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin teşkilat yapısı 5393 sayılı Belediye Kanununun 48, 49 ve 50.maddelerinde düzenlenmiştir. İlgili maddelere göre belediye teşkilatı tüm kamu kurumlarında olduğu gibi norm kadro esaslarına göre belirlenir. Tüm belediyelerde yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinin olması zorunludur. Ancak, beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ve gelişme potansiyeli dikkate alınarak norma kadro ilkelerine göre itfaiye, sağlık, hukuk işleri, insan kaynakları, imar işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler belediye meclisinin kararı ile kurulabilir veya mevcut olan birimler yine belediye meclisinin kararı ile kaldırılabilir(Belediye Kanunu, 2005; md:48). Belediyelerde norm kadro esaslarına göre zorunlu tutulan müdürlüklerin haricinde ‘Diğer Müdürlükler’ adı altında, belediyelerin ihtiyaçlarına göre açabilecekleri müdürlükler sıralanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin aksine diğer belediyelerde belediye başkan yardımcısı istihdam edilebilmektedir. 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 görevlendirme belediye meclisinin görev süresini aşamaz. Belediye başkan yardımcısı olarak 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.(Belediye Kanunu, 2005; md.49) Ayrıca belediye başkanı uygun gördüğü takdirde belediye başkanlığı kadrosunda sayılan oranlar doğrultusunda mevcut memur personelinden de görevlendirme yapabilir.

1.1.3.3. Belediyelerin Genel İstatistikleri

Türkiye’de belediyeler nüfus büyüklüklerine, fiziki yerleşim durumlarına ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre büyükşehir belediyeleri ve il belediyeleri haricinde büyükşehir ilçe belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyelerinden oluşmaktadır.

Mahalli idareler Genel Müdürlüğü'nün 2011 yılı verilerine göre türlerine göre belediye sayıları Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4. Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Tür	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
Sayı	16	143	65	749	1.977	2.950

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, www.migm.gov.tr, 2011

2.950 belediyenin 16'sı büyükşehir belediyesi, 65'i il belediyesi, 143'ü büyükşehir ilçe belediyesi, 749'u ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 1.977'si ise belde belediyesidir.

Türlerine ve nüfus aralıklarına göre belediyelerin dağılımı Tablo 5'da gösterilmiştir:

Tablo 5. Belediyelerin Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Dağılımı

Nüfus Aralığı	Büyükşehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam
0 – 1.999				59	964	1.023
2.000 - 4.999				212	823	1.35
5.000 - 9.999			6	174	143	323
10.000 - 24.999		2	9	175	43	229
25.000 - 49.999		5	19	62	3	89
50.000 - 99.999		22	18	53	1	94
100.000 - 249.999		26	31	14		71
250.000 - 499.999	1	10	44			55
500.000 - 999.999	6		16			22
1.000.000+	9					9
Toplam	16	65	143	749	1.977	2.950

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, www.migm.gov.tr, 2010

Tabloya baktığımızda nüfusu 2.000'in altında 1.023 tane belediye olduğu görülmektedir. Bu belediyelerin en büyük sıkıntısı mali kaynakların ve personelin yetersizliğidir. Bu belediyelerin kamu hizmeti sunumunda etkin olmadıklarını söylemek gerekir. Yine aynı sıkıntılar 2.000-4.999 nüfus arasında örgütlenen belediyeler içinde geçerlidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen 5.000 nüfusun altındaki yerlerde belediye kurulamama yasağı bu belediyelerin kapanmasını sağlayarak verimsiz kamu hizmeti sunumunu önleyecektir.

1.2. Belediyelerde Çalışma İlişkileri

1.2.1. Belediyelerde Norm Kadro ve İstihdam Yapısı

1.2.1.1. Belediyelerde Norm Kadro

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 22.02.2007 tarihli 26442 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin amacı, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılması ve belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması amacıyla gerekli nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanmasıdır. Bu yönetmelik ile ilgili kamu kurumları ve idarelerinde tek bir istihdam yapısı sağlanması hedeflenmiştir. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanununun 33.maddesinde yer alan 'Kadrosuz memur çalıştırılmaz.' hükmü ile 48 ve 49 maddelerinde belediyelerin teşkilat yapılarının norm kadro esaslarına göre hazırlanması zorunluluğunu getirilmiştir.

Norm kadro uygulamaları, kamu kurumlarında personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişin ilk aşamasıdır. Bu uygulamalar ile gerekli personel ihtiyacının karşılanmasından, seçilmesi ve atanmasına, aylık ve ücretlerinin ödenmesine kadar personel ile ilgili pek çok işlemin sistematik bir şekilde uygulanması sağlanmıştır.

Norm kadro, bir kuruluştan beklenen hizmetlerin en üst seviyede, en tatmin edici kalitede görülebilmesi için o kurum ve kuruluştaki bulunması gereken kişi sayısını ve bu kişilerde aranacak nitelikleri ifade eder(Karacan, 2009: 34).

Norm kadro çalışmaları; kadro unvanlarına açıklık getirir ve değişik anlayışları önler, tarafsız yönetimin sağlam temellere dayandırılmasında yapısal eleman hizmetini görür,

eşit işe eşit aylık veya ücret sisteminin kurulmasına yardım eder, iş gören ihtiyaçlarının tahmin edilmesine ve saptanmasına, iş gören giderlerinin en uygun biçimde saptanmasına, kadro gereklerine uygun niteliklerde iş görenlerin bulunup işe alınmasına, kadro gereklerine uygun nitelikli iş görenin yetiştirilmesine, iş görenlerin eğitim ihtiyacının saptanmasına olanak verir. Norm kadro çalışmaları nitelikli iş görenlerin alınmasında, bu iş görenlerin yetiştirilmesinde ve değerlendirilmesinde de çok önemli yararlar sağlamaktadır(Yılmaz, 2004: 121). Norm kadro uygulamaları ile; gerekli insan kaynağın nitelik ve nicelik olarak tespit edilmesi ve gerekli pozisyonda istenen nitelikte doğru personel çalıştırılması sağlanır. Kurumun amaç ve hedefleri doğrultusunda mevcut personelin örgütlenmesi ve eğitilmesini kolaylaştırır. İstihdam edilen personelin kıdem ve terfilerinde kayırmacı politikalar izlenmesini ortadan kaldırır. İhtiyaca uygun personelin gerekli kadroya yerleştirilmesine olanak sağlar. Kurumlar arası nakil ve becayiş işlemlerini kolaylaştırır.

Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından birlikte belirlenir. Belediye ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları ise beldenin durumuna göre norm kadro standartlarına uygun olarak belediye meclisi tarafından belirlenir ve belediye başkanı tarafından atanır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 5 adet ekli tasnif cetvelinden oluşmaktadır. Bu cetvelleri şunlardır;

- ✓ Tasnif Cetvelleri
- ✓ Norm Kadro Standartları Cetvelleri
- ✓ Kadro Ünvanları Listeleri
- ✓ Kadro Kütükleri
- ✓ Kadro Cetvelleri

1.2.1.2. Belediyelerde İstihdam Şekilleri

Belediyelerde ve diğer kamu kurumlarında çalışacak personel Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenmektedir. Devlet Personel Başkanlığına göre kamu personel rejiminde istihdam şekilleri aşağıdaki gibidir;

- Memurlar
- Sözleşmeli Personel
- Geçici Personel
- İşçiler
- Diğer Kamu Görevlileri
 - Askeri Personel
 - Hakim ve Savcılar
 - Akademik Personel

Kamu kurumlarında süreklilik arz eden iş ve görevlerde çalışanlar memur ve işçi, geçici nitelikte bulunan iş ve görevlerde çalışanlar ise geçici işçi ve sözleşmeli personel olarak belirlenmiştir. Belediyelerde istihdam edilen personel ise ilk dört grubu kapsamaktadır.

➤ **Memurlar**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 128.maddesine göre ‘Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür’ hükmü bulunmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4/A maddesine göre memur, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.(Devlet Memurlar Kanunu, 1965, md.4/A)

Bir başka tanıma göre memur; kamu görevine bir kadro ile yaşam boyu bağlanmış, hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahip, devlet bütçesinden düzenli gelir elde eden, görevi ile ilgili olarak kamu yetkisi kullanma ve ödevi verilmiş olan kişidir. Memurlar, liyakat ilkesine göre çalıştırılırlar.

Türkiye’de belediyelere memur olarak hizmete girişte, merkezi ve kurumsal olmak üzere iki farklı sınav yöntemi uygulanabilmektedir. Kurumsal sınavda, her kamu kurumu ihtiyacı olan personelin sayı ve niteliklerini belirlemekte, kadroları ilan etmekte, sınav ve seçme işlerini kurumun kendisi yapmaktadır. Merkezi sınav sisteminde ise, kurumlar ihtiyaç duydukları personelin sayı ve niteliklerini merkezi personel birimine bildirmekte, merkezi birim ilan, sınav ve seçme işlemlerini yürütmektedir. Türkiye’de 1999 yılına kadar kurumsal sınav sistemi uygulanmaktaydı. Bu kapsam da belediyeler de, seçme ve sınav işlemlerini kendileri yürütmekteydiler. Fakat 1999 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile merkezi sınav sistemi uygulamasına geçilmiş ve belediyelerde bu düzenlemeden sonra merkezi sisteme göre personel alımını uygulamıştır (Eken ve Sen, 2007: 548). 2002 yılında ise Bakanlar Kurulu kararı ile tüm memurları kapsayan Kamu Personeli Seçme Sınavı çıkarılmış ve memuriyete giriş için ilk sınav olarak kabul edilmiştir.

Devlet memuru olabilmenin şartları 657sayılı DMK’nun 48.maddesinde şu şekilde sıralanmıştır(Devlet Memurları Kanunu, 1965; md.48)

1. Türk Vatandaşı olmak,
2. Bir meslek veya sanat okulunu bitirenler en az 15 yaşını, genel olarak ise 18 yaşını doldurmuş olmak
3. En az ortaokul mezunu olmak
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5. Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak. (Bazı hakları kullanmaktan yoksun bırakılma)
6. Askerlik durumu itibariyle;

- a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,
- b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,
- c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak. (Özürlülerin devlet memurluğuna alınması)

Bu şartları taşıyan ve memur olmaya hak kazananlar aday memur olarak göreve başlarlar. Aday memurluğun süresi ilgili kanuna göre bir yıldan az, iki yıldan çok olamaz. Memurluk sistemi, "statü güvencesi", "görev güvencesi", "görev yeri güvencesi", "özel yargılanma güvencesi", "yasallık güvencesi" ile donatılmıştır; çalışanı yaşam boyu meslek olarak kariyer sisteminin sürekli ilerleme ve yükselmeye açık bir çalışma düzeni içine alır. Yönetimin birini memurluktan çıkarma yetkisi çok sınırlıdır(Güler, 2005: 22).

➤ Sürekli İşçiler

Memurlar, sözleşmeli personel ve geçici işçi istihdamı dışında kalan istihdam biçimidir. İşçiler, kamu kurumlarında 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi olarak çalışırlar. 4857 sayılı İş Kanunu'na göre işçi; bir hizmet akdine dayanarak bir işte ücret karşılığı çalışan kimsedir. Memur gibi ömür boyu iş güvencesi sağlar. Ayrıca örgütlenme ve grev hakkında sağlar.

Belediyeler, sürekli işçi istihdamlarını norm kadro standartları cetvellerinde belirlenen kadro sayıları doğrultusunda yerine getirmektedir. Sürekli işçi kadro sayısı geçici işçi istihdam, hizmet alımı ve benzeri işlemler nedeniyle hiçbir suretle etkilenmez. Ayrıca, sürekli işçi kadrolarında, memurlardan farklı olarak dolu sürekli işçi kadrolarını değiştirmek yetkisi belediye meclisine verilmiştir.(Tamer, 2010; 47)

Belediyelerde İş Kanununa göre çalıştırılan işçilerin ücretleri ve sosyal hakları belediye ile işçilerin bağlı olduğu sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre belirlenir. Herhangi bir işçi sendikasına bağlı olmayan işçilerin ücretleri ise belediye meclisi tarafından belirlenir.

Kamu kurumlarına alınacak işçiler 09.08.2009 tarihli 27314 sayılı resmi gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik esaslarına göre belirlenir. İlgili yönetmeliğe göre; kamu kurum ve kuruluşları işçi ihtiyaçlarına ait taleplerini, iş kolu, meslek pozisyonu, öğrenim, iş tecrübesi, ücret, sosyal yardımlar gibi ayrıntılarla birlikte işçinin çalıştırılacağı işyerinin bulunduğu yerdeki Kurum il veya şube müdürlüğüne (İŞ-KUR) yazılı veya elektronik ortamda gönderirler. Kurum il veya şube müdürlüğü tarafından yapılan inceleme sonucunda uygun olmadığına karar verilen talepler, noksanlıkları giderilmek veya düzeltilmek üzere iade edilir. Kamu kurum ve kuruluşları sürekli işçi taleplerini il düzeyinde verirler. İl düzeyinde verilen taleplerin karşılanamaması halinde talepler ulusal düzeyde verilir.(Tamer, 2010; 551)

Kurum tarafından açılan ortaöğretim ve daha yüksek eğitim düzeyindeki işçi talepleri KPSS puanıyla; ilköğretim ve daha alt eğitim düzeyindeki işçi talepleri ile eğitim şartı aranmaksızın belirlenir. Ortaöğretim ve daha yüksek eğitim düzeyindeki işçi taleplerine, ilgili KPSS puan türünden altmış ve üzeri puan almış olanlar başvurabilir. Bu kapsamdaki özürhükümlerinin başvurabilmesi için KPSS'na girmiş olmaları yeterlidir; bunlar için herhangi bir puan barajı aranmaz. (Tamer, 2010; 553) İlköğretim ve daha alt eğitim düzeyinde istihdam edilecek işçiler, kurumun talebinden fazla başvuru olması halinde noter huzurunda yapılacak kura ile belirlenir. Ortaöğretim ve daha yüksek eğitim düzeyindeki işçi alımları için, kurumun talep sayısından fazla aday başvurusu halinde kurum tarafından oluşturulacak bir sınav komisyonu tarafından meslekî bilgi ve becerilere ilişkin konulardan oluşan yazılı veya sözlü yöntemlerinden biri veya ikisi kullanılarak sınav yapılarak alınır. Kurum, sınavı asıl ve yedek olarak kazananlar ile başarısız olanları ve varsa sınava katılmayanları, sınav sonucunun açıklanmasını izleyen onbeş gün içinde liste hâlinde kurum il veya şube müdürlüğüne bildirir. Asıl ve yedek listeden işe yerleştirilenler ise yerleştirmeyi takip eden onbeş gün içinde yazılı olarak bildirilir.

➤ Geçici İşçiler

657 sayılı DMK'nun 4/C maddesine göre geçici işçi, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda 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(Devlet Memurları Kanunu, 1965; md.4/C).

Belediyeler bir mali yılda 6 aydan az olmak üzere vize dilecek geçici işçi pozisyonlarında işçi çalıştırabilir(Tamer, 2010; 567). Belediyelerde geçici işçi istihdam talebi, bağlı olunan Türkiye Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından karşılanmaktadır.

Belediyelerde istihdam edilecek geçici işçiler, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına dair Yönetmeliğine göre belirlenir. İlgili yönetmeliğin 24.maddesine göre istihdam edilecek geçici işçi sayısı ‘norm kadro standartları cetvellerinde belirlenen memur norm kadro standardı toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere bulunacak sayının yuvarlanması ve tam yıl esasına göre hesaplanması sonucu adam/ay sayısına göre meclis tarafından yıllık olarak’ belirlenir. Ayrıca, her mali yılbaşında belediye meclisi tarafından geçici işçi vizesi olarak geçici işçi istihdam edebilmektedirler.

Geçici işçilik müessesesi istihdam kolaylığı sağladığı için belediyeler tarafından yaygın olarak kullanılmaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde seçim propagandası aracı olarak kullanılmaktadır. Piyasa işçiliğidir. Emek hakkını ortadan kaldırır. İş güvencesi yoktur. Taşeronlaşmayı yaygınlaştırmıştır. Esnek istihdam şekli olarak ortaya çıkmıştır.

➤ **Sözleşmeli Personel**

5393 sayılı Belediye Kanununun 49.maddesi uyarınca belediyeler ihtiyaçlarına göre sözleşmeli personel çalıştırabilmektedir. Madde hükmüne 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.(Belediye Kanunu, 2005; md.49)

Sözleşmeli personel 657 sayılı DMK'nun 4/B maddesine göre; kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir." şeklinde tanımlanmıştır.(Devlet Memurları Kanunu, 1965; md.4/B)

5393 sayılı kanunun 49.maddesinde sözleşmeli personel çalıştırılacak alanlar tek tek sayıldığından; burada birim amirlikleri ve daha üst görevler sözleşmeli personelin çalıştırılacağı alanlar arasında sayılmamıştır. Böylece, yerel yönetimlerde sözleşmeli personel birim amiri olarak çalıştırılmayacaktır(Tamer, 2010; 428)

Sözleşmelilik sistemi kariyere göre değil iş ihtiyacına göre geliştirilmiş bir müessesedir. Memurlar gibi iş güvencesi yoktur. Yıllık, üç yıllık ve en çok beş yıllık olmak üzere sözleşme imzalanabilmektedir. Bu süre içerisinde idare tarafından sözleşme feshedilebilmektedir.

Ayrıca belediyeler, yeterli kadrosu bulunmaması ve işlerin azlığı nedeniyle sürekli istihdama ihtiyaç duymadıkları avukat, mimar, mühendis(inşaat ve/veya harita mühendisi) ve veterineri sözleşmelerinde belirtmek şartı ile kısmi zamanlı olarak istihdam edebilirler.

Sözleşmelilik yasa ile değil, Bakanlar Kurulu kararnameleriyle düzenlenir. Yani, çalışmanın tüm koşulları siyasal iktidarın tercihlerine göre değişmeye her zaman açıktır. Sözleşmelilik zorunlu durumlarda ve geçici olarak çalıştırmama için öngörölmüş bir sistemdir(Güler, 2005: 22). Ancak personel yetersizliğinden dolayı belediyelerde kullanılan en yaygın istihdam biçimlerin biridir.

1.2.1.3. Belediyelerin Genel İstihdam Durumu

Büyükşehir belediyeleri, il, ilçe, ilk kademe ve belde belediyelerinin genel istihdam durumu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2010 yılı Mahalli İdareler Genel

Faaliyet Raporunda açıklanmıştır. Bu rapora göre 2010 yılı itibariyle belediyelerde 215.998 personel istihdam edilmektedir. Bu personelin istihdam türlerine göre dağılımı Tablo 6’da gösterilmiştir.

Tablo 6. Türlerine Göre Belediyelerde Personel İstihdam Dağılımı

Belediyeler	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçiler		Toplam
			Sürekli İşçiler	Geçici İşçiler	
2010 Yılı	81.732	13.621	112.909	7.736	215.998

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, www.migm.gov.tr, s:49, 2010

Tablo incelendiğinde belediyelerde en çok personel istihdamı sürekli işçiler türünde yapılmaktadır. Bunu nedeni ise hem bu personelin reform uygulamalarından önce istihdam edilmiş olması hem de belediyelerde saha çalışması yapacak personele daha çok ihtiyaç duyulmasıdır. İstihdam türleri içinde memur personel sayısı da azımsanmayacak kadardır. Ancak belediyelerin sayıları düşünüldüğünde bu rakam çok düşüktür. Bunun nedeni ise belediyelere memur alımlarının zorlaşmış olmasıdır. Memur ve sürekli işçi istihdamında sıkıntı yaşayan belediyeler ise alımları daha kolay olan sözleşmeli personel ve geçici işçi istihdamına yönelmektedirler. Belediyelerde çalışan 13.621 sözleşmeli personelin 12.716 tanesi tam zamanlı, 905 tanesi ise kısmi zamanlı olarak istihdam edilmektedir.

Belediyeler bu dört istihdam türünün haricinde hizmet alımı yöntemiyle de personel istihdam etmektedir. Taşeron işçiliği de dediğimiz bu istihdam biçimi, personel alımının zorlaşmasından dolayı belediyeler tarafından hizmet aksamalarını önlemek amacıyla çok tercih edilmektedir. 2010 yılı itibariyle belediyelerde 120.406 taşeron işçisi çalıştırılmaktadır.

Belediyelerde istihdam edilen memur personel 8 hizmet grubuna dağıtılmıştır. Belediyelerde çalışan memur personelin hizmet gruplarına göre 2010 yılı istihdam dağılımı Tablo 7’de gösterilmiştir.

Tablo 7. Hizmet Grupları İtibarıyla 2010 Yılı Belediye Memur Personel İstihdam Dağılımı

Hizmet Grubu	Memur Personel Sayısı
Yönetici Personel	9.718
İdari Personel	26.980
Teknik Personel	12.094
Yardımcı Hizmet Personeli	3.390
Sağlık Personeli	1.940
Zabıta Personeli	14.993
İtfaiye Personeli	10.158
Diğer Personel	2.459
Toplam	81.732

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, www.migm.gov.tr, sf:49, 2010

Tablo incelendiğinde en çok idari personel istihdam edildiği görülmektedir. Belediye sınırları içerisinde esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla amacıyla istihdam edilen zabıta personelinin azlığı ise dikkat çekmektedir. Mevut memur personel istihdamının yetersizliğinden ve memur alımlarının zorluklarından dolayı zabıta hizmetleri geçici işçiler eliyle yürütülmektedir. Ancak temel kolluk hizmetleri memurlar eliyle yürütülmek zorundadır. Aynı durum itfaiye personeli içinde geçerlidir. Belediyelerin en önemli hizmetlerinde biri olan itfaiye hizmetlerinde istihdam edilen personelin azlığı zabıta hizmetlerinde olduğu gibi itfaiye hizmetlerinde de geçici işçi ve taşeron firma işçisi çalıştırıldığını ortaya çıkarmaktadır. Oysaki itfaiye hizmetlerinde çalışacak personelin özel yetenek sınavına tabi tutularak istihdam edilmesi gerekmektedir. Ayrıca hizmet içi eğitimlerle donanımlarının sürekli artırılması gereken hizmet gruplarından ve daimi istihdamı zorunlu kılmaktadır.

1.2.1.4. Belediyelerde Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru Çalıştırılması

İş Kanunu sosyal devlet ilkesine uygun olarak özel durumları sebebiyle iş bulmakta güçlükle karşılaşacak özurlülerin, eski hükümlülerin ve terör mağdurlarının çalıştırılması zorunluluğunu getirmiş ve böylece özurlülerin ve terör mağdurlarının işgücünün değerlendirilmesi ve eski hükümlülerin yeniden suç işlemelerinin önlenerek topluma kazandırılmaları amacını izlemiştir(Manav, 2006: 139). Özürlü, eski hükümlü ve terör mağdurlarını topluma kazandırmanın en etkin yolu istihdam edilmeleridir.

Özürlü, eski hükümlü ve terör mağdurlarının istihdam şartları 4857 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiştir. İlgili kanunun 30.maddesine göre; ‘İşverenler elli veya daha fazla işçi

çalıştırdıkları işyerlerinde her yılın Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda özürlü ve eski hükümlü ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun ek 1 inci maddesinin (B) fıkrası uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler.'İşverenlerce özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırılması zorunluluğunun ayrıntıları İş Kanununa göre 24.3.2004 tarihli Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir.

Belediyeler de bu kanunun ve yönetmelik hükümlerine tabidirler ve özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru kişileri istihdam etmek zorundadırlar. Bu kişiler belediyelerde ve diğer tüm kurumlarda tam süreli olarak istihdam edilmektedirler. Ancak, özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru kişilerin, kurumdan kısmi süreli işlere yerleştirilmelerine yönelik talepleri var ise işyerlerinde kısmi süreli çalışma yapan işveren, kısmi süreli iş sözleşmesiyle de istihdam edebilir. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı yüzde altıdır. Ancak özürlüler için belirlenecek oran toplam oranın yarısından az olamaz.

Belediyeler, istihdam edecekleri özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru işçileri Türkiye İş Kurumu aracılığı ile temin etmek zorundadırlar. Ayrıca, işverenlerin kontenjan fazlası işçiler için özürlü ve eski hükümlü çalıştırmakla yükümlü olmadıkları halde özürlüyü çalıştıran veya çalışma gücünü %80'den fazla kaybetmiş özürlüyü çalıştıran işverenlerin bu şekilde çalıştırdıkları her bir özürlü için ödeyecekleri işveren sigorta primlerinin yarısını kendisi, yarısını Hazine öder(Tamer, 2010; 582-583).

Belediyeler, çalıştırmakla yükümlü olduğu özürlü, eski hükümlü ve terör mağdurlarını, yükümlülüklerinin doğmasından itibaren yedi gün içinde Türkiye İş Kurumu'ndan talep ederler. Özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru olarak istihdam edilenlere, diğer işçilerden daha düşük ücret ödenemez ve diğer işçilere yapılan sosyal yardımların aynıları yapılır. İş sözleşmelerine veya toplu iş sözleşmelerine bu işçiler aleyhine hükümler konulamaz.

Belediyelerde özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma oranı %6 ile sınırlı tutulmuştur. Bunun %4'ü özürlü personel,%2'si eski hükümlüdür(Tamer, 2010; 582).

Belediyeler terör mağduru çalıştırmak zorunda değillerdir. Özürlü, terör mağduru, eski hükümlü çalıştırma zorunluluğunun doğumu için yalnızca iş kanununa tabi ve sürekli işlerin yapıldığı bir işyerinin bulunması gereklidir. Aynı zamanda bu işyerinde en az 50 sayıda işçinin 4857 sayılı İş Kanunu'na göre çalıştırılıyor olması gerekir.

1.2.1.5. Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belediyelerde Personel Durumu

2009 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre bazı belediyelerin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Tüzel kişiliklerine son verilen belediyelerdeki personelin durumu ise yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 50.maddesinde düzenlenmiştir.

İlgili maddeye göre; 'Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin kadroları ve personeli; katılma hâlinde katıldıkları belediyeye, köye dönüştürülme hâlinde ilgili il özel idaresine devredilir. Devredilen personelden kadro ve görev ünvanları değişmeyenler, aynı ünvanlı kadrolara atanmış sayılırlar'(Belediye Kanunu, 2005; md.50). Bu personelin atandıkları kurumda durumlarına uygun boş kadro yok ise veya mevcut kadro ünvanları ile atamaları yapılamıyorsa, kadro ünvanları kadro ünvanları üç ay içerisinde ilgili belediye meclisi veya il genel meclisince aynı sınıf içerisinde kalmak kaydıyla değiştirilir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerde istihdam edilen sözleşmeli personelin pozisyonları, sözleşmeli avukat pozisyonları hariç, bir işleme gerek kalmaksızın devredildikleri belediye veya il özel idaresi adına vize edilmiş sayılır.

Böylece, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerde istihdam edilen personelin iş güvencesi kanunlarla sağlanmış durumdadır.

1.2.2. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi

İnsan kaynakları yönetimi 21. yüzyılda kurumların en çok önem verdiği konuların başında gelmektedir. Çünkü bir kurumun başarısı, kurumda çalışan insan kaynağının başarısının yansımasıdır. İnsan kaynağı denildiğinde, o kurumda çalışan tüm personel akla gelmektedir. İnsan Kaynakları, kurumların hedeflerine ulaşabilmeleri için, insana odaklanmaları; yani, kurum kültürüne uygun donanımlı ve doğru elemanların seçilip, yerleştirilmesi, organizasyonu, ücretlendirilmesi, iş güvenliği ve sağlığı ile özlük

haklarının sağlanması, korunması, gözetilmesi gibi fonksiyonlarının tümüne verilen addır. Doğru insan kaynağını kurumda barındırabilmek ancak doğru bir insan kaynağı yönetimi ile mümkün olmaktadır. İnsan Kaynakları Yönetimi, örgütün stratejik amaçlarının gerçekleştirilmesi ve bireysel işgören ihtiyaçlarının tatmini açısından insanların etkili kullanımını içerir(Bingöl, 2010: 3). İnsan kaynakları yönetiminin iki temel amacı vardır. Bunlardan ilki insan kaynağının tatmini, diğeri ise kurumun tatminidir.

Küreselleşmeyle birlikte her alanda olduğu gibi belediyelerde de bir çağdaşlaşma adımı atılmıştır. Belediye yönetimleri etkin, ekonomik, verimli, müşteri odaklı bir yapıya kavuşturulmaya başlanmıştır. Belediyeler yerel düzeyde en etkin hizmetin sunulduğu kamu kuruluşlarıdır. Belediyelerin temel görevleri amme hizmeti sunmaktır. Etkin bir amme hizmeti sunmanın ilk şartı kaynakları verimli kullanmak, ikinci şartı ise çalışan personeli etkin ve verimli kullanmaktır. Bu nedenle, belediyelerde insan kaynağı fonksiyonu hizmet sunumu ve kalitesi açısından çok önemlidir. Belediyelerde insan kaynakları yönetimi denildiğinde belediye bünyesindeki personeli, belediye başkanından hizmetlisine, memur konumunda bulunandan işçi ve sözleşmelilere kadar olan insan kaynağı kastedilir. Kısaca, belediye bünyesi içerisinde hizmet üreten bütün insan kaynakları anlaşılmaktadır(Benli ve Karakütük, 2004: 24).

Özel sektörde gelişmiş bir şekilde uygulanmaya başlayan insan kaynakları yönetimi kamu sektöründe özellikle belediyelerde yeni yeni uygulanmaya başlamaktadır. Belediyeler, özel sektör uygulamalarını örnek alarak, daha az maliyetle daha fazla vasıflı insan kaynağı istihdam ederek daha etkin ve verimli çalışmayı hedeflemektedirler. Bu amaçlara ulaşmak, belediyelerde kurulacak ve sistematik olarak işletilecek insan kaynakları birimleri aracılığıyla mümkün olmaktadır.

Belediyelerde oluşturulan insan kaynakları biriminin öncelikli görevi gereksiz ve fazla istihdamı önlemek olmalıdır. Çünkü siyasilerin oy kaygısı nedeniyle belediyeler istihdam kapısı olarak görülmekte ve adama göre iş yaratılmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminin uygulanması ile birlikte adama göre iş yaratılması önlenerek, işe göre adam alımı yapılmaya başlanacaktır.

İnsan kaynakları yönetiminin bir diğeri önemli görevi ise personelin motivasyonunu ve verimliliğini arttırmaktır. Çünkü, belediyelerin örgütsel amaçlarına ulaşması, mevcut

insan kaynağının faaliyetlerinin sonucuna bağlıdır. Yüksek motivasyon ve verimlilikle çalışan personelin başarısı artacaktır. Bunun için işe alınacak personelin hangi birimde daha verimli çalışacağı tesbit edilmelidir. Personelin verimliliklerini ölçmek için performans değerlendirme geliştirilmelidir. Personelden düşük verim alınmasının sebepleri araştırılmalı ve personelin motivasyonunu artırıcı uygulamalara gidilmelidir. Örneğin performans değerlendirme neticesinde verimli çalışan personel ödüllendirilmelidir. Ücretlendirme, terfiler, izinler, ödüller aktif olarak insan kaynakları birimi tarafından takip edilmelidir.

İnsan kaynakları yönetiminden verim almanın en etkin yolu kariyer planlamadır. Personele mutlaka kariyer planlaması yapılmalıdır. Çünkü, kariyerinde ilerleme olmayacağını anlayan personelin buna bağlı olarak motivasyonu düşecek ve verimli çalışmayacaktır. Personele, kariyer planlamasına bağlı olarak eğitimler verilmelidir.

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi, norm kadro yönetmeliğinin yürürlüğe girmesinden sonra sistemli bir şekilde uygulanmaya başlamıştır. Büyükşehir belediyelerinde insan kaynakları yapısının daha disiplinli uygulandığı gözlemlenirken il, ilçe ve ilk kademe belediyelerinde ise insan kaynakları örgütlenmelerinin personel sayısı ve yoğunluğuna göre yapıldığı görülmektedir.

Norm kadro yönetmeliğinden sonra belediyelerde insan kaynakları yönetiminde önemli değişiklikler yaşanmaya başlanmıştır. Mevcut ‘Personel Müdürlükleri’, ‘İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlükleri’ne dönüştürülmüş ve bu müdürlüklere personelin rutin özlük işlemlerinin haricinde insan kaynaklarının planlanması, ücretlendirme, performans değerlendirme, motivasyon, hizmet içi eğitim, personel gelişimi, kariyer planlama, işçi sağlığı ve güvenliği gibi pek işlemin yürütülmesi yetkisi verilmiştir.

Belediyelerin örgütsel başarısı için kuruma uygun doğru insan kaynağının seçilmesi çok önemlidir. Örgüt ile uyum içinde çalışmayan personel, kurumun verimliliğini ve hizmet kalitesini düşürür. Bu nedenle belediyeler, işe yeni başlayan ve mevcut çalışan personelinin eğitimine ve motivasyonuna özen göstermelidirler. Kamu personeli istihdam şeklinin özel sektöre paralel hale getirilmesi, çağdaş insan kaynakları tekniklerinin uygulanması sağlanmalı (insan gücü analizi ve personel planlaması, liyakat, kariyer planı, ödüllendirme ve cezalandırma, kısmi ve tam zamanlı çalışma,

performansa dayalı değerlendirme ve terfi vs.); Hiyerarşi kademelerinin azaltılarak, yatay ve yalın örgüt yapısı oluşturulmalı ve ölçülebilir performans ölçütleri geliştirilmelidir(Çuhadar, 2005; 19-20). Personelin bilgi ve beceri düzeyinin artırılması için eğitim programları hazırlanmalıdır. Belediyeler tarafından yeterli ve etkili bir hizmet sunumu için mesleki ve dürüst çalışma anlayışına sahip, mali ve idari sorumlulukların bilgili ve yeterli personel ve yöneticilere verilmesi, kurumun belirlenmiş standartlarına uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi iyi örgütlenmiş bir insan kaynağı yönetimi tarafından sağlanabilir.

1.2.2.1. Belediyelerde İş gören Tedariki ve İşe Yerleştirme

Belediyeler kanunla belirlenen görevlerini kamu personeli aracılığıyla yerine getirirler. Belediyelerin kamu hizmeti sunumundaki başarısı ve başarısızlığı kamu personelinin niteliklerine bağlıdır. Bu nedenle belediyeler, bünyelerinde yüksek performans gösterebilecek vasıflı işgücü tedarikine odaklanmalıdırlar. Etkin bir personel yönetimi, personel seçiminden başlar. Politik kaygılardan uzak, objektif kriterlere göre ve uzman kimselerce seçilen personel, kurumun verimliliğini artırmada ilk adım olacaktır(Çukurçayır, 2002: 162). İşgören tedariki, şimdiki ve gelecekteki işgücü ihtiyacını karşılamak için yeterli sayıda ve nitelikli adayları bulma, başvuruda bulunmalarını sağlama ve bir adaylar havuzu oluşturma olarak tanımlanmaktadır(Bingöl, 2010: 200). Belediyeler boşalan ve yeni ihdas elden kadroları için uygun işgören tedariki yoluna başvurmalıdır.

Belediyelerde görev yapacak kamu personeli teşkilatı İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Daire Başkanlığı tarafından belirlenen norm kadroya uygun olarak oluşturulur. Belediyeler, ihtiyacı olan personel sayısını ve niteliklerini her yıl yaptığı iş analizleri ile saptamaktadırlar. Belediye birimleri, yılsonu itibariyle yeni personel ihtiyaçlarının olması durumunda kurumlarının İnsan Kaynakları Müdürlüğüne veya insan kaynakları işlerinden sorumlu olan birime hangi nitelikte ve sayıda personele ihtiyaçları olduğunu bildirirler. İnsan Kaynakları Müdürlüğü veri tabanlarında bulunan personele terfi, iç transferler, informal araştırma, açık işler bildirim, beceri envanteri şeklinde olan iç tedarik yöntemlerini uygulayarak, ihtiyaç duyulan personelin belediye bünyesinde mevcut olup olmadığını araştırır. Eğer uygun personel kendi bünyelerinde mevcut ise iç kaynaklardan bu personeli ihtiyaç duyulan birimde görevlendirirler.

Ancak, istenilen nitelik ve sayıdaki personel belediye bünyesinde mevcut değil ise İnsan Kaynakları Müdürlüğü dış tedarik yöntemlerine başvururlar. Belediyeler Mahalli İdareler Norma Kadro Yönetmeliğine uygun olarak memur ve sürekli işçi istihdam etmektedirler. Ayrıca yıl içerisinde iş yoğunluklarına bağlı olarak gerekli görülmesi halinde Türkiye İş Kurumundan geçici işçi istihdam etmektedirler. Ayrıca mesleki ve teknik bilgi gerektiren işlerde personel ihtiyacı olması halinde 5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan mesleklerde sözleşmeli personel istihdamına başvurmaktadır. Belediye bu dış tedarik yöntemleri vasıtasıyla ihtiyaç duyulan personeli tedarik etme yoluna gitmektedir.

İhtiyaç duyulan personel temin edildikten sonra, personelin bilgi ve becerileri ölçülmelidir. Personel işe alındıktan sonra, mevcut bilgi ve becerilerine göre sınıflandırılmalı ve kurumun amaçları doğrultusunda şimdi ve gelecekte nasıl yararlanılacağı üzerinde durulmalıdır(Çukurçayır, 2002: 163).

1.2.2.2. Belediyelerde Ücretlendirme

Ücret bir kimseye bir iş karşılığında işveren tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır. Maaş ise, birine, görevi karşılığı olarak veya geçimi için her ay ödenen para olarak tanımlanabilir. Ücret ve maaş arasında anlam itibariyle bir fark bulunmamaktadır. Her ikisi de bir hizmet ve emek karşılığı kişiye ödenen nakdi tutardır. Ancak ülkemizde ücret daha çok bir iş akdine bağlı veya yevmiye usulü ile çalışan işçilere; maaş ise memurlara ödenen para şeklinde bilinmektedir. Ücret ve maaş arasında ödeme zamanlarına göre de farklılık bulunmaktadır. Maaşlar peşin olarak, ücretler ise iş bitiminde hak sahibine ödenir. Ücret veya maaş işgörenin çalışmasının ana nedenidir. Bu yüzden verimlilik ile doğrudan ilişkilidir. Bir işgörenin ücret veya maaşı arttıkça verimliliği yükselir.

Ücretlemede izlenmesi gereken ilkeler şöyle özetlenebilir:

- Eşitlik İlkesi: Geleneksel olarak eşit işe eşit ücret verilmesini ifade eder. İşin taşıdığı önem, zorluk ve sorumluluk gibi özellikleri göz önüne alınarak ödenen ücretler arasında bir denge sağlanması amaçlanır.

- Dengeli Ücret İlkesi: Verilen ücretin, işgörenin yaşam kalitesini arttıracak kadar yüksek, fakat işletmenin maliyetlerini fazla zorlamayacak kadar ölçülü ve dengeli olması gerekir.
- Cari Ücrete Uygunluk İlkesi: İşgörene verilen ücret piyasada aynı tür işe verilen ücretle eşit düzeyde olmalıdır
- Yükselme İle Orantılı Ücret İlkesi: İşgören bir üst pozisyona geçmekte ise bu yeni görevinde aldığı ücret eski görevinden daha yüksek olmalıdır. (Sabuncuoğlu, 2005: 244)

Belediyelerde her istihdam türüne göre farklı ücretlendirme yapılmaktadır. Memurlara verilecek olan maaş veya aylık, 657 sayılı DMK'nun 147.maddesine göre memurlara hizmetlerinin karşılığında, kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenen parayı ifade etmektedir. Memurlara aylıkları ay başında peşin olarak ödenir.

Memur aylıkları gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylığı, kıdem aylığı, zamlar ve tazminatlar ile aile yardımı gelir kalemlerinden oluşur.

- Memur aylıklarının hesaplanmasında kullanılacak aylık katsayı, taban aylık katsayısı ve yan ödeme katsayısı her yıl bütçe kararnamesi ile belirlenmektedir. Bütün sınıflar itibariyle her derece ve kademenin aylıklarının hesaplanmasına esas teşkil edecek Aylık Gösterge Tablosu ise 657 sayılı DMK'nun 43.maddesinde yer almaktadır.

Aylık Hesaplama: $AYLIK = \text{Gösterge} \times \text{Maaş Katsayısı}$

- Hesaplanacak personel aylıkları; hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak bu kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanır.

Ek Gösterge Tutarı: $\text{Ek Gösterge} \times \text{Memur Maaş Katsayısı}$

- Memur maaşına eklenecek bir diğer gelir kalemi ise taban aylığıdır. Taban aylık, 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin değişik 1 inci maddesi hükmü

uyarınca; “1.000” gösterge rakamının taban aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktarı ifade etmektedir.

Taban Aylık: Gösterge Rakamı (1.000) x Taban Aylık Katsayısı

- Kıdem aylığı, 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin değişik 1 inci maddesi gereğince taban aylığından yararlanan personele hizmet süresi itibariyle belirlenen kıdem göstergesinin memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutar üzerinden parayı ifade etmektedir. Kıdem göstergesi her hizmet yılı için 20 olarak belirlenmiştir. 25 ve daha fazla hizmet yılını dolduranlar için gösterge rakamı 500 olmak hesaplanır.

Kıdem Aylığı: Hizmet Yılı x Gösterge Rakamı (20) x Aylık Katsayı

- Devlet memurlarına verilecek zamlar ve tazminatlar 657 sayılı DMK'nın 152.maddesinde belirlenmiştir. Bu maddeye göre memura dört adet zam verilebilmektedir. Bunlar;
 - a) Niteliği ve çalışma şartları bakımından güç olan işlerde çalışanlara iş güçlüğü zammı,
 - b) Hayat ve sağlık için tehlike arz eden hizmetlerde çalışanlara iş riski zammı,
 - c) Sayıştay'a hesap vermekle yükümlü olan saymanlarla, vezne açığından malen sorumlu olan veznedar ve diğer görevlilere mali sorumluluk zammı,
 - d) Temininde, görevde tutulmasında veya belli yerlerde istihdam edilmesinde güçlük bulunan elemanlar için temininde güçlük zammıdır.

Ödenecek Zam Tutarı: Yan Ödeme Puanı (İş Güçlüğü+İş Riski+Temininde Güçlük+Mali Sorumluluk Zamları) x Yan Ödeme Katsayısı

Memura verilecek tazminatlar ise, görevin önem, sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi, kadro unvan ve derecesi ve eğitim seviyesi gibi hususlar göz önüne alınarak, bu kanunda belirtilen en yüksek Devlet memuru aylığının(ek

gösterge dahil) brüt tutarının belirli bir oranı şeklinde ödenen tutarı ifade etmektedir. Görevlerin nitelikleri itibarıyla memurlara verilecek tazminatlar şu şekildedir;

- a) Özel Hizmet Tazminatı
- b) Eğitim Öğretim Tazminatı
- c) Din Hizmetleri Tazminatı
- d) Emniyet Hizmetleri Tazminatı
- e) Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet Tazminatı
- f) Denetim Tazminatı
- g) Adalet Hizmetleri Tazminatı
- h) Diğer Tazminatlar

Bu sınıflara ait tazminat oranları 657 sayılı DMK'nun 152.maddesinde sayılmıştır. Hesaplama ise şu şekildedir;

Ödenecek Tazminat Miktarı: En Yüksek Devlet Memuru Katsayısı(1500) x Tazminat Oranı

- Aile yardımı, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için 1500 , çocuklarından her biri için de 250 gösterge rakamının (72 nci ay dahil olmak üzere 0-6 yaş grubunda yer alan çocuklar için bir kat artırımlı) aylık katsayısı ile çarpılması sonucu elde edilecek miktar üzerinden ödenir.

Memurlara tüm bunların yanında doğum yardımı ve ölüm yardımı da verilir.

Ayrıca, 657 sayılı DMK'nun 122.maddesi uyarınca çalıştıkları kurumlarında başarılı olduğuna kanaat getirilen memurlara merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir. Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir. Üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'üne kadar ödül verilebilir. Ancak, bir malî yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan fazla olamaz. Bu durum özellikle az personeli olan belediyelerde uygulamayı zora sokan bir durumdur. Çünkü ödül verilebilme sınırı çok azdır. Böyle bir

durumda personel arasında gerginliğe sebebiyet vermemek için idari amirler ödül sistemini hiçbir personel için uygulamamaktadırlar.

Belediyelerde işçiler 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi çalışmaktadırlar. İşçiler, ücretlerini çalıştıktan sonra ay sonunda alırlar. Sendika üyesi olan sürekli işçilerin ücretleri toplu sözleşmeye göre belirlenir. Sendika üyesi olmayan işçilerin ücretleri ise belediye encümeni tarafından belirlenir. Ayrıca, işçilere İş Kanunu'nun 41.maddesine göre Ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabilir. Fazla çalışma, Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmalardır. Kamu kurumlarında çalışan işçilere 6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun uyarınca her yıl için birer aylık istihkakları tutarında ilave tediye yapılır. İlave tediye ödemelerinin ödeme zamanları ise her yıl Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir.

Belediyelerde geçici olarak istihdam edilen işçilerin ücretleri de belediye encümeni tarafından belirlenir.

Sözleşmeli personelin ücretlerinin taban ve tavan sınırları Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir. Ödenecek net ücret, bu sınır arasında olmak kaydıyla söz konusu kadro ünvânı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı DMK'na göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının %25'ini geçmemek üzere belediye meclisi tarafından belirlenmektedir. Sözleşme ücretine ek olarak devlet memurlarına ödenen aile, doğum ve ölüm yardımı gibi mali haklar da verilmektedir.

Belediyelerin personel gideri, belediyenin son yıl bütçe gelirinin Maliye Bakanlığının belirlediği yeniden değerlendirme oranı ile çarpılarak bulunan miktarın %30'unu, nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde ise %40'ını geçemez. Geçmesi halinde Sayıştay tarafından yapılan mali denetim sonucunda kamu zararı olarak belediye başkanından tahsil edilir.

1.2.2.3. Belediyelerde Eğitim ve Geliştirme

Globalleşen dünyada bilginin sürekli ve sistematik gelişimi eğitim sürecini de olumlu etkilemektedir. Eğitime yapılan yatırım aslında insana yapılan yatırım demektir.

Eğitimi insan kurumun en zengin kaynağıdır. Bu nedenle kurumlar giderek eğitime daha çok yer vermektedirler. Eğitim, alıştırılan insan gücünün daha verimli olması için çeşitli eğitim programlarının devreye sokularak işgörenlerin bilgi, beceri ve davranışlarında olumlu gelişme sağlanması amaçlanır(Sabuncuoğlu, 2005: 245).

Küreselleşen yeni dünya düzeninde yerel yönetimlerde birçok değişime uğramışlardır. Birçok belediye Toplam Kalite Yönetimini benimsemiş, vatandaşa sunulan hizmetin kalitesini arttırmak amacıyla personele çeşitli eğitimler vermeye başlamışlardır. Bu eğitimler daha çok işçi geliştirme, yöneticilik, insan ilişkileri, iletişim, stres, zaman yönetimi, toplam kalite yönetimi, iş sağlığı ve güvenliği eğitimleridir. Bu eğitimler Türkiye İş Kurumu ya da özel kurumlardan talep edilmektedir.

Ayrıca belediyeler, işe yeni başlayan personelin işe çabuk adapte olabildiğini sağlamak için oryantasyon eğitimi, işi öğrenmesi için ise genellikle işbaşı ve yönetici gözetiminde eğitim vermektedir. Birimlerin eğitim talepleri ise, Eğitim Geliştirme Müdürlüklerine bildirilmekte, yıl içerisinde personele ihtiyaç duyulan eğitimler verilmektedir.

Eğitim ve geliştirme, bir bireyin işini etkin bir Şekilde yapma yeteneğini arttırarak, Şimdiki ve gelecekteki performansını iyileştirme yönündeki eylemdir(Bingöl, 2010: 291). Eğitim kurum ve çalışanlar için çok gerekli bir kavramdır. Çünkü eğitim işgörenin işi öğrenme süresini kısaltır. İşgörenin iş verimliliğinde artış sağlar. Kurumların işgörenler nezdinde prestijlerini arttırır. Kurumda sürekli ve esneklik sağlar.

1.2.2.4. Belediyelerde Kariyer Planlama

Belediyelerde kariyer planlaması, 02/02/2000 tarihinde 23952 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Mahalli İdareler Görevde Yükselme Yönetmeliğine göre yapılmaktadır. Bu yönetmeliğin amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde hizmet gerekleri esas alınarak il özel idareleri, belediyeler ve il özel idareleri ve belediyelerin kuruluşlarında istihdam edilen memurların görevde yükselmelerine ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Liyakat, bir görevi başarıyla yapabilme gücüdür. Bu ilke ile bir yandan kamu görevlerine en yetenekli elemanların seçilmesi sağlanırken, bir yandan da etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulması sağlayan kural ve uygulamalar bütünüdür. Kariyer bir kişinin kendisini bir uzmanlığa adanmasıdır. Kariyer ilkesi ile hizmetin gereklerine uygun bilgi birikimi çerçevesinde sınıfı içinde en yüksek dereceye

kadar ilerleme olanağı, bir başka anlatımla düzenli terfi sağlar. Kariyer ilkesinin amacı yetenekli insanları hizmete çekmek ve onları hizmette tutmaktır(Arap ve Levent; 300).

Mahalli İdareler Görevde Yükselme Yönetmeliğın 5.maddesinde yönetmeliğe tabi personelin hizmet grupları sayılmıştır. Buna göre hizmet grupları; yönetim hizmetleri, denetim hizmetleri, zabıta hizmetleri, itfaiye hizmetleri, bilgi işlem hizmetleri, sağlık hizmetleri, eğitim-öğretim hizmetleri, hukuk, araştırma ve planlama hizmetlerinden oluşmaktadır. Belediyeler; görevde yükselme eğitimine katılmak isteyen personeli tespit etmek amacıyla, ihtiyaç duydukları kadroları belirleyerek tüm birimlere duyurur. Görevde yükselme eğitimine katılmak isteyen personel, kurumca belirtilen tarihe kadar başvurusunu ilgili müdürlüğe ya da birime yapar. Belediyenin ilgili müdürlüğü ya da birimi her yılın Ocak ayı sonuna kadar görevde yükselme eğitimine tabi tutmak istedikleri personelin niteliklerini ve sayısını valiliklere bildirir. Valiliklere gelen başvurular, il esasıyla tek liste halinde birleştirilerek en geç 15 Şubat tarihine kadar eğitimi verecek Üniversiteye ulaştırılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı için İnsan Kaynakları Müdürlüğü(veya ilgili birim), başvuran adayların derece ve kademelerine göre hizmet sürelerini kontrol eder. Başvuru yapan personelin, yönetmelik gereğince idare müdürlüğü kadrolarına yükselebilmek için 8 yıl, şef kadrolarına yükselebilmek için üniversite mezunlarının 4 yıl, teknik yüksekokul mezunlarının en az 3 yıl, dört yıldan az süreli yükseköğrenim mezunlarının en az 5 yıl, zabıta ve itfaiye müdürlüğü kadrolarına yükselebilmek için 2 yıl, zabıta ve itfaiye müdür yardımcılığı kadroları için ise ilgili amirlikte 2 yıl hizmet sürelerinin olup olmadığını kontrol eder.

1.2.2.5. Belediyelerde Performans Değerlendirme

Performans değerlendirme, birey yeteneklerinin işin nitelik ve gereklerine ne ölçüde uyup uymadığını araştıran ya da işteki başarısını saptamaya çalışan objektif analizler ve sentezlerdir. İş değil, işi yapan iş göreni değerlendiren ve onun başarısını ya da işteki başarısızlığının değerlendirilmesidir(Sabuncuoğlu, 2005: 184). Başarılı bir performans değerlendirme yapabilmek için performans yönetiminin tam anlamıyla yapılması gerekir. Performans Yönetimi; kurumda başarının elde edilebilmesi için her çalışanın, birimin ve süreçlerin performansının değerlendirilmesi ve performansların geliştirilmesi

için alınması gereken tedbirlerin belirlenerek uygulanmasıdır(Şentürk, 2012: 8). Kurumlar yapacakları performans yönetimi ile birimlerinin ve çalışanlarının verimlilik derecelerini, performanslarının nasıl artırılması gerektiğini, performansların nasıl, ne sıklıkla ve hangi yöntemlerle ölçülmesi gerektiğini belirler.

Belediye yönetiminde performans ölçümü, kamu kurumlarının hizmet ettikleri topluma karşı; çalışanların üstlerine karşı ve örgütün tamamının halka karşı sorumluluk duygusu içinde hareket etmesini gerektirir. Yönetimde etkililik ve verimlilik kavramlarını öne çıkaran performans yönetimi; belediye çalışanlarının yasa, tüzük ve yönetmeliklere bağlı kalarak yaptığı hizmetlerde verimlilik, hız ve etkinliğin ölçüldüğü, bireysel ve kamusal hesap verme sorumluluğunun geliştirildiği bir sistemdir(Kızılböğ, 2006; 61).

Belediyelerde personel yönetimi, yapılan faaliyetlerin hedeflere ulaşım derecesinin ölçülmesini kapsamaktadır. Belediyeler, 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu'na göre Sayıştay, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'na hesap vermekle sorumludur. Bu sorumluluk ise kaynakların etkin kullanımı, hukuki sorumluluk, şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramlarından oluşmaktadır. Personelin performansları ise daha çok bu üç kavram üzerinden değerlendirmeye tutulur. Elbette personelin iş verimliliği ve iş başarısı da değerlendirilir ama belediyeler kamu kurumu oldukları için hesap verme yükümlülükleri özel sektörden daha sıkı denetime tutulmaktadır.

Performans değerlemesinin amacı, kurumun amaç ve hedeflerine ulaşım derecesini arttırmak amacıyla, yapılan çalışmaların uygunluğunun ve etkinliğinin değerlendirilmesi, elde edilen sonuçları, bu sonuçlara sebep olan etmenleri sağlıklı tespit edebilmek olmalıdır. Belediyelerde performans yönetiminde önemli olan hesap verme sorumluluğudur. Belediyelerde her birim kendi performans değerlemesini yapmak ve raporlarını ilgili üst birime vermek sorundur. Belediyeler ayrıca vatandaşlardan personellerinin performansları hakkında belirli zamanlarda bilgi almaktadırlar.

1.2.3.Belediyelerde Çalışma İlişkileri

1.2.3.1.Belediyelerde Çalışma İlişkilerinin Değişimi

Ülkemizde 1980 sonrası yaşanan değişim sürecinin ve bu bağlamda kamu sektörünün özel sektör lehine küçültülmesi çerçevesinde ortaya çıkan anlayışın yerel yönetim alanına yansımaları, kendini yerel hizmetlerin üretim ve sunumunun özel sektöre devri olarak göstermiştir. Bu yapı içerisinde belediyelerde özellikle 1984 yılından sonra yoğun özelleştirme faaliyetlerine girişildiği görülmektedir(Gökbayrak, 2003: 118). Özelleştirmeler sonucu istihdam yapılarında değişiklikler meydana gelmiş ve işten çıkarmalar yaygınlaşmıştır.

Yapılan özelleştirme uygulamalarına paralel olarak taşeron firmalarla çalışma oranında ciddi artışlar yaşanmaya başlamıştır. Esnek çalışma biçimleri arasında sayabileceğimiz taşeronlaşma belediyelerde en yaygın kullanılan istihdam biçimlerindedir. Belediyeler hem personel yetersizliğinden dolayı hem de kendilerine külfet getirebilecek nitelikteki hizmetlerini taşeron firmalar aracılığıyla yerine getirmektedir. 1980’li yıllardan itibaren taşeron kullanımı, önce belediyelerin temizlik işlerini taşeron firmalara vermelerinden başlayıp, özel sektör işyerlerine salgın bir hastalık gibi yayılmış ve işçi haklarını bertaraf etmek için kullanılmıştır(Şakar, 2010: 29).

Belediyelerin sunmuş olduğu hizmetlere baktığımızda mali işler ve muhasebe işleri, fen ve imar işleri, zabıta hizmetleri, su hizmetleri ve kaçak kullanımların denetimi gibi temel hizmetler belediyelerin daimi personelleri tarafından yerine getirilmektedir. Ancak, kanalizasyon, toplu taşıma, katı atık toplama, temizlik, sosyal tesislerin işletilmesi ve yemek hizmetleri ağırlıklı olarak taşeron firmalar aracılığı ile yürütülmektedir.

Taşeronlaşmanın yaygınlaşmasıyla işçi hakları bakımından kaygı verici bir dönem başlamıştır. Taşeronluğun zararlarını önlemek ve amaca uygun işlerliğinin sağlanması amacıyla 2008 yılında ‘Alt İşverenlik Yönetmeliği’ çıkarılmış ve hangi işlerin taşeron firmaya verilebileceği bu yönetmelik ile hükme bağlanmıştır. Yönetmeliğe göre; ‘Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde

aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir.’hükmü ile taşeronluk ilişkisi tanımlanmıştır. Bu hükme göre işverenler, temizlik, güvenlik, yemekhane gibi yardımcı işleri herhangi bir sınırlama olmaksızın taşeron firmalara yaptırabileceklerdir. Ancak asıl işin bölümlerinin taşeronla verilebilmesi için “işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler” şartı aranmaktadır. Yine ilgili yönetmeliğe göre işçi haklarının güvenceye alınması amacıyla, asıl işverenin, taşeron firmanın işçilerine karşı o işyeriyle ilgili olarak kanundan, iş sözleşmesinden veya taşeron firmanın taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden, taşeron firma ile birlikte sorumlu olacağı hükmü getirilmiştir. Böylece işçilerin ücret, fazla çalışma, tazminat ve sosyal güvenlik gibi hakları güvenceye alınmıştır. Ayrıca, işçilerin iş güvenliklerinin sağlanması amacıyla 2003 yılında ‘İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği’ çıkarılmıştır. Tüm bu uygulamaların yürürlüğe girmesinde AB uyum süreci ve ILO’nun baskıları etkili olmuştur.

Türkiye, taşeron ilişkisinde işçi haklarının korunması için ILO’nun 94 sayılı sözleşmesini kabul etmiştir. Bu sözleşme kamu kesiminin yapacağı taşeronluk ilişkisini kapsamaktadır. Sözleşmenin 1.maddesinde sözleşme tarafları ve yapılan sözleşmenin taşeron veya sözleşmeyi devir alan kişilerin yaptığı işleri kapsayacağı belirlenmiştir. 94 sayılı Sözleşmeye göre, kamudan iş alan bir işverenin çalıştırdığı işçiler, sendika üyesi olsunlar veya olmasından, işkolunda yürürlükte bulunan toplu iş sözleşmesinin hükümlerinden aynen yararlanabilmektedir. 94 sayılı ILO Sözleşmesinin gereklerinin yerine getirilmesi, taşeronluğun veya fason üretimin işçilere ve işçi sınıfı hareketine verdiği zararları büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır(Koç, 2001: 14). Türkiye 94 sayılı sözleşmeyi 1960 yılında onayladı. Ancak sözleşmeyi onayladığını 1961 yılında kayda geçirmiştir. Türkiye 94 sayılı sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmediği için 1969-1981 döneminde birçok kez eleştirilmiştir.

Taşeronlaşma sendikasız istihdamı arttırırken, işgücü maliyetlerini düşürmekte ve ucuz işgücünü yaygınlaştırmaktadır. Belediyeler özellikle istihdam sıkıntısından kurtulmak ve personel giderlerinin bütçe gelirinin %30’nu aşmaması zorunluluğundan kurtulmak amacıyla taşeron firma uygulamalarına yönelmektedir. Taşeron uygulamalarından en çok etkilenen kesim ise sendikalardır. İşçi sendikaları taşeron uygulamalarını

örgütlenmenin önünde bir engel olarak görmektedirler. Bu bağlamda işçi sendikaları taşeron uygulamalarını, işverenin sendikasızlaştırma, düşük ücret ve yasal yükümlülüklerden kaçınması için geliştirilmiş bir uygulama olarak nitelenmektedirler (Temir, 2008).

1.2.3.2. Belediyelerde Sendikacılık

Çalışma hayatının vazgeçilmez unsurlarından biri olan sendikalar, sanayi devrimi sonrası ilk olarak İngiltere’de ortaya çıkan, işçilerin veya işverenlerin iş, kazanç, toplumsal ve kültürel konular bakımından çıkarlarını korumak ve daha da geliştirmek için aralarında kurdukları örgütlü birliklerdir. Sendikalar ilk ortaya çıkışlarından itibaren pek çok ülkede devlet tarafından yasaklanmış ancak sanayi devriminden uzun yıllar sonra yasal olarak tanınmışlardır.

2821 sayılı Sendikalar Kanununa göre ‘sendika, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip kuruluşlara’ denilir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere sendikalar sadece işçilerin değil işverenlerinde çalışma hayatına yönelik hak ve çıkarlarını korumak üzere kurulan örgütlerdir. Ancak, işçi örgütlenmeleri daha yoğun olduğu için sendika denilince ilk akla işçi sendikaları gelmektedir.

Sendikaların çalışma hayatına etkileri pek çok uygulama ile gerçekleşmekle birlikte en büyük etkileri kuşkusuz ki toplu pazarlıklar yolu ile olmaktadır. Toplu pazarlık, üretim faktörlerinin iki önemli unsuru olan emek ve sermaye arasındaki ilişki ve çelişkiler sonucu, taraflar arası pazarlık gücü dengesini kurmak ihtiyacından doğmuştur (Emek-Sen, 2012). Toplu pazarlık işçilerin çalışma koşulları, sosyal ve ekonomik haklarının belirlenmesi için, işveren ile işçiler arasında yapılacak olan toplu iş sözleşmesinin imzalanmasına kadar geçen sürede, işçi sendikası ile işveren arasında yapılır. Özellikle ücretlerin belirlenmesinde toplu pazarlık çok güçlü bir silahtır.

Ülkemizde, belediyelerdeki ciddi anlamdaki sendikal örgütlenme 1963 yılında 274 ve 275 sayılı kanunların çıkmasından sonra başlamıştır. Belediye çalışanlarının farklı iş kollarından sayılmaları yönündeki sorun ise 1974 yılında genel işler işkolunun kapsamının genişletilmesi ve belediyelerde farklı işlerde çalışan işçilerin bu iş kolunda

sayılması yönündeki düzenleme ile çözüme kavuşturulmuş ve bu tarihten sonra belediye çalışanları arasındaki sendikalaşma yönündeki ivme artmıştır(Gökbayrak, 2003: 154).

➤ **Belediyelerde İşçi Sendikacılığı**

İşçi sendikaları, ülkemizdeki belediyelerin yarısında örgütlenmiş durumdadır. Ancak, örgütlenme durumlarına bakıldıkça sendikaların büyük ölçekli belediyelerde daha yoğun örgütlendiği görülmektedir. Özellikle büyükşehir belediyeleri, bunlara bağlı ilçe ve alt kademe belediyeleri ile il belediyelerinde sendikal örgütlenme %100 iken, nüfusu 5.000'in altında olan ilçe ve belde belediyelerinde sendikal örgütlenme %30 düzeyindedir. Bunun nedeni ise nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerde çalışan sayısının az olması nedeniyle sendikaya üye yapabilecekleri işçi sayısının sınırlı olmasıdır. Görüldüğü üzere, belediyelerde sendikalaşma oranı nüfus ile doğru orantılıdır.

İşçi sendikaları belediye bünyesinde ağırlıklı olarak sürekli içiler arasında örgütlenmişlerdir; bağlı kuruluş, belediye şirketi ve belediyeye iş yapan taşeronlarda örgütlenme düzeyi yok denecek kadar azdır. Belediyelerde örgütlü sendikalar açısından pek çok sorunun varlığından söz etmek mümkündür. Bunların en başlıca olanı siyasi etkenlerdir. Siyasal seçimle gelen işveren, sendikal örgütlenme sürecine siyasi programı doğrultusunda etkilerde bulunur; kendisine yakın sendika lehine davranır. Bu durum, sendikal örgütlenmenin beş yılda bir dalgalanmansa sebep olur(Abdullah ve Es 2011: 53). Bir diğer sorun ise sendikaların siyasi duruşuna göre belediye başkanlarının tutumudur. Belediye Başkanının mensup olduğu siyasi partiye paralel sendikaya öncelik vermesi, sendikal rekabetin doğrudan politik rekabet ortamına taşınmasına yol açmaktadır. Bu özellik işçi-işveren bakış açılarının gerilemesine, bulanıklaşmansa ve sendikal örgütlenmenin amaçlarından uzaklaşmasına yol açmaktadır(Abdullah ve Es 2011: 54).

Ülkemizde belediyelerde çalışan işçiler üç sendikada örgütlenebilmektedir. Sendikalardan biri TÜRK-İŞ'e bağlı Belediye-İş(Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası), diğeri DİSK'e bağlı Genel-İş(Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası), üçüncüsü ise HAK-İŞ'e bağlı Hizmet-İş(Tüm Belediye ve Genel

Hizmet İşçileri Sendikası) sendikasıdır. Bu üç sendika da Genel İşler işkolunda yetkilidir. Bu üç sendikanın Ocak 2009 tarihli üye sayıları Tablo 8’de gösterilmiştir.

Tablo 8. 2009 Yılı Belediyelerde Örgütlü Sendika Üye Sayıları

Sendika Adı	Üye Sayısı
Genel-İş Sendikası	83.976
Hizmet-İş Sendikası	130.942
Belediye-İş Sendikası	205.666

Kaynak: Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşçi ve Sendika Üye Sayıları, <http://www.csgb.gov.tr>, Temmuz 2009

Bu üç sendika arasında en eski kuruluşa sahip olanı Genel-İş Sendikasıdır. Ancak, tabloya baktığımızda en az üye sayısının bu sendikada olduğu görülmektedir. Belediyelerde en fazla üye sayısı ile örgütlenen sendika ise Belediye-İş Sendikasıdır.

➤ **Belediyelerde Memur Sendikacılığı**

Literatürde kamu sendikacılığı olarak geçen memur sendikacılığının geçmişi ülkemizde çok eski değildir. Memurlara sendika hakkı ilk defa 1961 Anayasa’sı ile tanınmıştır. Daha sonra 1965 yılında kabul edilen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile ülkemizde ilk kez kamu görevlilerinin sendikalaşması gerçekleştirilmiştir. Ancak, daha sonra 1971 yılında çıkarılan 1488 sayılı kanun ile kamu görevlilerinin sendikalaşması yasaklanmıştır(Eren, 2002: 105). 1982 Anayasa’sında ise sadece işçi ve işverenlere sendika hakkı tanınmış, memurlara getirilen sendika yasağı devam etmiştir.

Türkiye’de ilk memur sendikası 1965 yılında ‘Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikası’ adıyla kurulmuştur. Memur sendikacılığının birinci dönemi olan 1965’ten 1971’e kadar toplam 658 sendika kurulmuştur(Mahiroğulları, 2009: 20).

Memur sendikacılığının dönüm noktası 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun kabul edilmesidir. Bu kanuna göre sendikaların hizmet kolu esasına göre kurulması zorunludur. Kanunun 5.maddesinde ise hizmet kolları sayılmıştır. Hizmet grupları arasında sayılan ‘Yerel Yönetim Hizmetleri’ kapsamında

belediye memurlarına da sendika üyesi olma hakkı tanınmıştır. Memurlara toplu görüşme hakkı tanınmış ancak grev hakkı tanınmamıştır.

Kamu sendikacılığı ilk olarak belediyelerde örgütlenmeye başlamıştır. Belediyelerde hizmet kolu esasına göre örgütlü 3 sendika bulunmaktadır. Bunlar Memur-Sen'e bağlı Bem-Bir-Sen, KESK'e bağlı Tüm-Bel-Sen ve Kamu-Sen'e bağlı Türk Yerel Hizmet-Sen'dir. Bu üç sendikanın Temmuz 2011 tarihi itibarıyla üye sayıları Tablo 9'da gösterilmiştir.

Tablo 9. 2011 Yılı Kamu Görevlileri Sendika Üye Sayıları

Sendika Adı	Üye Sayısı
Bem-Bir-Sen	39.856
Tüm-Bel-Sen	28.516
Türk Yerel Hizmet-Sen	13.288

Kaynak: Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendika Üye Sayıları, <http://www.csgb.gov.tr>, 2011

Tablo 9'dan anlaşılacağı üzere belediyelerde en yaygın örgütlü sendika 39.856 üye sayısı ile Bem-Bir-Sen'dir. Daha sonra 28.516 üye sayısı ile en yaygın ikinci örgütlenme Tüm-Bel-Sen'e aittir.

Belediyelerde örgütlü memur sendikaları ile imzalanan sözleşmeler ile memurlar pek çok mali hak elde etmektedir. Bu mali haklardan en önemlisi 'Sosyal Denge Tazminatı' dır. Ancak, Sayıştay'ın 23.06.1994 tarih ve 4808/1 sayılı kararı ile 'belediyelerde çalışan ve memur statüsünde bulunan personele, kanunlarla sağlanan haklar dışında, toplu iş sözleşmeleri akdetmek suretiyle ücret ödenemeyeceği ve hiçbir yarar sağlanamayacağı' hükme bağlanmıştır. Aksi takdirde yapılan denetimler sonucunda verilen sosyal denge tazminatları kişilere kişi borcu olarak tanzim edilecektir. Çünkü, 657 sayılı DMK'nun 146.maddesine göre 'memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz.' Hükmü bulunmaktadır. Bunların yanında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 'Mahalli İdarelerde Toplu Sözleşme İmzalanması' başlıklı 32.maddesine göre ' sosyal denge

tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince' belirleneceği hükmü yer almaktadır. Bu durumdan şu anlaşılmaktadır; kanunlar ve verilen kararlar birbiri ile çelişmektedir. Belediyeler ve sendikalar kendi lehleri doğrultusunda verilen kararları ve kanunları gerekçe göstererek sosyal denge tazminatı vermeye devam etmektedirler.

1.2.3.3. Belediyelerde Sendikal Örgütlenmeyi Etkileyen Faktörler

Sendikal örgütlenme, bir ülkedeki gelişmişlik düzeyi ve demokrasinin bir göstergesi sayılabilir. İlleri demokrasilerde sendikal örgütlenmeler özgürce yapılmakta hatta hükümetler ve işverenler tarafından desteklenmektedir. Ancak, küreselleşmeyle birlikte özellikle gelişmiş ülkelerde sendikalar güç kaybetmeye başlamışlardır.

Küreselleşme süreci, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sendikal örgütlenmeyi olumsuz etkilemiştir. Özellikle küreselleşmeyle birlikte, 1980 sonrası uygulamaya konulan liberal politikalar doğrultusunda özelleştirme faaliyetlerine hız verilmesi, alt işveren uygulamalarının giderek yaygınlaşması, kapsam dışı ve sözleşmeli personel uygulamaları, 2003'te esnek çalışma biçimlerinin yasallaşması gibi sendikalaşma üzerinde olumsuz etki yaptığı bilinen unsurlar nedeniyle sendikalaşma oranları artan işçi sayısına rağmen yükselmemiştir(Mahiroğulları, 2005: 393).

Belediyeler, sendikal örgütlenmenin en yoğun yaşandığı yerel yönetim birimlerindedir. Ancak kimi zaman mali nedenlerden, kimi zaman siyasi faktörlerden, kimi zamanda personel politikalarından dolayı belediyelerde sendikalaşma oranları dalgalanmaktadır.

Serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte, devlet üretim ve hizmetlerden çekilmiş yani özelleştirme politikaları uygulamaya başlamıştır. Kamu işletmelerinde çalışan sayısı hızla azalmıştır. Bu durum sendikaları olumsuz etkilemiş ve üye sayılarının hızla azalmasına neden olmuştur(Sert, 2007; 46).

Belediyelerde sendikal örgütlenmeyi etkileyen faktörlerin başında mali sebepler gelmektedir. Mali açıdan yetersiz belediyeler, toplu sözleşmeler ile personele sağlanacak hakları karşılayamayacakları gerekçesiyle sendikal örgütlenmeye sıcak bakmamaktadırlar. Özellikle nüfusu 5.000'in altında olan ilçe ve belde belediyeleri mali

yetersizlikler nedeniyle personel maaş ve ücretlerini zor karşılamaktadır. Bunun yanında bir de toplu sözleşme ile herhangi bir mali yükün altına girmek istememektedirler.

Belediyelerde belediye başkanının ve seçilmiş yönetimin siyasi görüşü de sendikacılığı etkileyen faktörlerden biridir. Belediye başkanının mensubu olduğu siyasi partinin sendikalaşmaya bakış açısı belediye başkanını doğrudan etkilemektedir. Belediye başkanının mensup olduğu siyasi partiye paralel sendikaya öncelik vermesi, sendikal rekabetin doğrudan politik rekabet ortamına taşınmasına yol açmaktadır(Abdullah, 2010: 35).

Belediyelerde uygulanan istihdam biçimleri de sendikalaşmayı doğrudan etkilemektedir. Memur ve sürekli işçi personeli yoğun olan bir belediyede sendikalaşma oranı yüksektir. Ancak sözleşmeli personel ve geçici işçi istihdamı fazla olan bir belediyede sendikalaşma oranı yok denecek kadar azdır. Çünkü sözleşmeli personel arasında 2011 yılına kadar sendika üyesi olma yasağı bulunmasından dolayı sendikalaşma yoktur. Bunun yanında, belediyeler geçici işçi istihdamı yaparken, toplu sözleşme yüküne maruz kalmamak için, sendika üyesi olmayan kişileri istihdam için tercih etmektedir. Aynı durum, hizmet alımı yoluyla çalıştırılacak taşeron işçileri içinde geçerlidir. Taşeron firmada bünyesinde sendikalı işçi bulundurmamayı tercih etmektedir.

Sendikalar açısından değerlendirdiğimizde ise sendikalar çalışan sayısı fazla ve gelirleri fazla olan belediyelerde daha çok örgütlenmektedir. Böylece hem üye sayılarını arttırabilecekler hem de üye aidatlarını zamanında tahsil edebileceklerdir.

BÖLÜM 2: KAMU YÖNETİMİ REFORMU VE BELEDİYELERDEKİ ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNE ETKİSİ

2.1.Kamu Yönetimi Reformu

Kamu yönetimi reformunu açıklamadan önce yönetim ve kamu yönetimi kavramlarını açıklamakta fayda var.

2.1.1. Yönetim

Yönetim ile ilgili literatürde pek çok tanımla karşılaşmak mümkündür. Bu tanımları şöyle sıralayabiliriz:

- ❖ Yönetim; bazı amaçlara ve hedeflere odaklanmış kolektif insan çabalarının bir araya getirilmesi, yönetilmesi ve yön verilmesine ilişkin kapsamlı bir çaba olarak tanımlanabilir(Koçoğlu, 2009: 4).
- ❖ Yönetim sözü, daha dar anlamda, işbirliği ederek çalışan çeşitli kümelerde ortaklaşa bulunan, ancak ne güdülen amaçlara, ne de bu amaçları gerçekleştirmek için kullanılan belirli uygulamalı yöntemlere bağlı olmayan davranış biçimlerini anlatmak için kullanılır. Yönetim işbirliğine dayanan davranışlarla ilgili olduğuna göre, başkalarıyla işbirliği ederek çalışanların tümünün yönetim denemelerinin içinde bulunduğu açıktır(Mihçioğlu, 1985: 3).
- ❖ Ayrıntılı tanımlamak gerekirse yönetim; bir yada birden çok amacı gerçekleştirebilmek için bir araya gelen iki yada daha çok insanın, belirlenen amaçlarına ulaşabilmek için planlama, örgütlenme, eşgüdüm, yönlendirme(motivasyon) ve denetim işlevlerinin bulunduğu sürekli bir etkilenme ve etkileme sanatıdır(Öztekin, 2008: 14).
- ❖ Yönetim; örgütlenmenin yanında örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinliklerin ve kaynakların bir araya getirilmesi, eşgüdüm sağlanması gibi faaliyetler ile bu kapsamda izlenecek yöntemleri ve denetimi içine alır (Gözübüyük, 1983: 1).

Yönetim, belli bir amaca yönelik iş bölümü, uzmanlaşma ve koordinasyon gerektiren yetki ve sorumluluk faaliyetidir. Kısaca yönetim, iki ya da daha çok kişinin ya da örgütlerin önceden belirlenmiş amaç ve hedefleri doğrultusunda yaptıkları çaba ve faaliyetlerin bütünüdür.

2.1.2. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi; siyasal sistemin yürütülmesini sağlayan; kamu yararına önem veren; kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmet üretilmesini sağlayan; sosyal maliyet kavramı ile ilgilenen ve sosyal çıkarları dikkate alan bir sistemdir. Devletin yönetim faaliyetlerinin faydalı ve verimli bir biçimde düzenlenmesiyle uğraşan bilim dalıdır.

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbiri ile çelişen sorunları arasında işleyen idari bir mekanizmadır ve temelde işlevsel ve yapısal olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise devletin örgütsel görünümünü yansıtır(Eryılmaz, 2008: 6).

Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Bu disiplin, devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli işlemesini sağlayacak düşünce, örgüt, personel, kamu politikalar, uygulamalar ve yöntemlerle ilgilenmektedir.

Kamu yönetimi bazı ilkeler üzerine kurulmuştur. Kamu yönetiminin dayandığı temel ilkeler şunlardır(Koçoğlu, 2009: 7):

- ✓ Kamu yönetiminin temel fonksiyonu, kamuya hizmet etmek ve kamu yararını korumaktır.
- ✓ Kamu yönetiminde işlemler, kamusal gücün istismar edilmemesi ve yanlış kullanılmaması için bir takım yasalara ve düzenlemelere tabi tutulmuştur. Bu nedenle kamu yöneticilerinin takdir yetkisi ve işlem özgürlüğü sınırlıdır.

- ✓ Kamu yönetiminde başarı ya da başarısızlık kriterleri net biçimde belirgin değildir. Verimliliğin test edilmesine yönelik çalışmalarda yeterli değildir.
- ✓ Kamu yöneticileri daima halkın gözü önündedirler.
- ✓ Doğruluk, adalet, tarafsızlık gibi kavramlar kamu çalışanlarının eylemlerini sınırlayan kavramlardır.
- ✓ Kamu çalışanları, politikacıların direktifleri doğrultusunda çalışırlar.

2.1.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 19.yüzyılın ikinci yarısından 20.yüzyılın sonuna kadar süren dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde kalkınma devleti ve refah devleti politikaları yoğun olarak yaşanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi, merkeziyetçi ve katı hiyerarşinin olduğu, aşırı istihdam yaratan, hantal, kurumlar ve birimler arası iletişim kopuklu bulunan bir sisteme dayanmaktadır. Kamu hizmeti sunumunda başarıyı ölçen bir performans kriteri yoktur. Mal ve hizmet sunumunda fayda-maliyet analizinin yapılmadığı ezberci bir yapısı vardır. Esnek örgüt yapısı yoktur. Performans ve kariyer yönetimine önem verilmez. Bu nedenlerden dolayı kamu yönetiminde tıkanıklıklar yaşanmaya başlanmış ve yeniden bir yapılanma gereksinimine ihtiyaç duyulmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının genel özelliklerini Tablo 10’da görebiliriz.

Tablo 10. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Özellikler

Yönetim Modeli	Yapı	Roller, İlkeler, Politikalar
Geleneksel Yönetim	<ul style="list-style-type: none"> - Katı Örgüt Yapısı - Merkeziyetçi - Katı Hiyerarşi - Geniş Merkez - Hizmet Devleti - Büyük Ölçekli Yapı - Bürokrasi Yönelimli 	<ul style="list-style-type: none"> - Yönetim - Örgüt Merkezli - Kurallara Bağlı Kontrol - Sevk ve Idare - Sabit Ücret - Bürokrat Tipi Yönetici - Az Yetkili Yönetici - Gizlilik - Hizmetlerde Nicelik - Üst Yöneticiye Bağlılık - Yetkiyi Toplayan - Risk Almakta İsteksiz - Kuralcı ve Kırtasiyeciler - Girdi ve Süreç Odaklı - Birey Yönelimli

Kaynak: Eryılmaz, Bilal (2008), sf:26, Kamu Yönetimi. Ankara: Okutman Yayıncılık

2.1.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Kamu yönetiminde yenilik yapılması gerekliliği geleneksel kamu yönetiminin tıkanma noktasına gelmesiyle gündeme gelmiştir. 21.yüzyılda kamu yönetimi şeffaf, katılımcı ve etkin olmak, düşük maliyetle çalışmak, insan haklarına saygılı olmak, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak ve öngörülebilir olmak zorundadır (T.C.Başbakanlık, 2003: 70).

YKY ilkeleri genel olarak; çıktı kontrolü, klasik bürokratik örgütlerin ayrıştırılması, yönetsel otoritenin devri, piyasa ve yarı piyasa odaklı mekanizmaların ve müşteri odaklı hizmetlerin gündeme gelmesidir. 1990'larda birçok OECD ülkesinde görüldüğü gibi artan ülke borçları ve OECD'nin gündeme getirdiği dışsal çevresel değişimler, yetki devirleri, uluslararasılaşma; kamu sektöründe değişimi gündeme getirmiştir. OECD, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi çok uluslu yapılanmalar, YKY'nin dünya çapında gelişmesinde ve birçok ülkeye yayılmasında etkili olmuşlardır. Yeni kamu yönetimi anlayışı bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmeye çalışmaktadır(Özsalmanlı, 2010: 29).

Yeni kamu yönetimi anlayışı; sivil toplum örgütlerine önem verme, katılımcılık, saydamlık, yetki devri, yerinden yönetim, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yolları gibi özellikler taşımaktadır(Usta ve Memiş, 2009: 214).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, devleti girişimci bir modelde örgütlemeyi, hizmet kalitesini artırmayı, sosyal amaçları gerçekleştirmek için devletin diğer devletlerle, hükümet dışı kâr amacı gütmeyen kurumlarla ve özel sektörle işbirliği yapmasını amaçlayan, kamu yararına karşı hesap verebilirliği öne çıkaran, vatandaşların ve kamu çalışanlarının güçlendirilmesini öngören ve geleceği planlayan bir yönetim hareketi olarak nitelendirilebilir(Nicolas, 2004: 179).

Yeni kamu yönetiminin ortaya çıkmasında pek çok etmenden söz edilebilir. Öncelikle geleneksel yapıda hâkim olan refah devletinin bir gereği olarak yapılan kamu harcamalarında oluşan artışlar devleti ekonomik olarak sıkıntıya sokmaya başlamıştır. Özellikle 1970'lerde yaşanan sıkıntılar devletin küçülmesini ve harcamaların kısılmasını gerekli kılmıştır. Dünyada küreselleşme ile birlikte iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması ve gelişmesi ile birlikte insanların dünya ile iletişimi hızlanmıştır. Tüm

dünyada yaşanan gelişmelerden ve yeniliklerden çok hızlıca haberdar olunmaya başlanmıştır. Bu gelişmeler, vatandaşların sorgulayıcı, kaliteye önem veren ve hakkını arayan bireyler haline gelmesini sağlamıştır. Böylece insanlar kamu kurumlarından aldığı hizmetlerin kalitesini sorgular olmuştur. Tüm bu etmenler, geleneksel kamu yönetimi anlayışının katı yapısını değişime zorlamıştır. Geleneksel yapıdan esnek, katılımcı ve etkinliğe önem veren, müşteri odaklı ve kalite odaklı bir model benimsenmeye başlanmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışının özelliklerini bir tablo ile karşılaştırsak;

Tablo 11. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırması

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ	YENİ KAMU YÖNETİMİ
Hiyerarşik kademe ve farklılıklar vardır.	Düz ve yatay örgütlenme vardır.
Merkeziyetçi anlayış hakimdir.	Yerinden yönetim ve yetki devri hakimdir.
Tüm işlemler gizli ve kapalıdır.	Tüm işlemler açıktır. Şeffaflık esastır.
Statükocü bir yönetim anlayışı vardır.	Dinamik bir yönetim anlayışı vardır.
Kural odaklıdır.	Vatandaş odaklıdır.
Sorgulanmazlık ve dokunulmazlık sistemi hakimdir.	Hesap verilebilir bir sistem hakimdir.

Kaynak: Konuya göre yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, devletin faaliyet alanlarının küçültülerek özelleştirilmeleri arttırmaktadır. Kamu hizmeti sunumunda rekabet unsurunu öne çıkarmaktadır. Bilgi teknolojilerinin gelişmesi kamu hizmetlerinde otomasyon sistemlerinin benimsenmesini gerektirmiştir. Özel sektördeki rekabet, müşteri odaklılık ve kalite faktörleri kamu hizmetlerinin sunumunda benimsenmeye başlanmıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yönetişim, performans, e-devlet ve kalite gibi kavramlar üzerine inşa edilmiştir.

2.1.5. Kamu Yönetiminde Reform Nedenleri

Değişim ülkeleri, toplumları, insanları etkileyen en büyük güçtür. Özellikle 1980 sonrası başlayan ekonomik, siyasal, sosyal, teknolojik ve kültürel değişimler her alanda yeni bir sürecin, yeni bir oluşumun başlangıcı olmuştur. Ekonomik alanda Keynesyen politikalar yerine liberal politikalar benimsenmiş, refah devleti kavramı önemini yitirmiş, devletin ekonomiye olan müdahalesi en aza indirilmiştir.

Dünya küreselleşme ve sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle birlikte bir değişim sürecine girmiştir. 'Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim, özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir(T.C.Başbakanlık, 2003: 68).

Halkın kamu hizmetleri konusunda beklentileri artmış, aldığı kamu hizmetinde kaliteye önem vermeye başlamıştır. Bu talepler karşısında verimli bir hizmet sunumu yapamayan kamu kesimine yapılan eleştiriler artmıştır. Tüm bu eleştirel baskılar kamu sektöründe yeniden yapılanmayı gerektirmiştir. Genel olarak, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi talebi dile gelmiştir.

Dünyada yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen ve uyaran değişim faktörlerini dört ana başlık altında özetlenebilir:

- Ekonomi teorisinde değişim,
- Yönetim teorisinde değişim,
- Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi(T.C.Başbakanlık, 2003: 68).

Kamu yönetiminde yaşanan sorunların ve krizlerin temelinde yatan nedenlerin başında ülkemizin çağın koşullarına ve halkımızın taleplerine yeterince cevap veremeyen yönetim anlayışı ve yapısı gelmektedir. Bu sorunların temelindeki mevcut yönetim anlayışının özelliklerini özetlemek gerekirse;

- Gelecek Yönelimli Değil Geçmiş Yönelimli,
- Amaç yönelimli Değil Sorun Çözme Yönelimli,

- Teşhis Yönelimli Değil Çözüm Yönelimli,
- Tek Taraflı ve Kapalı Bir Yaklaşım,
- Ödüllendirme Yerine Cezalandırma Yönelimli(T.C.Başbakanlık, 2003: 78).

Kamu Yönetimi yeniden düzenlemenin temel nedeni mevcut sistemin işleyişinde ortaya çıkan sorunları hızlıca saptayarak, belirlenen amaçları etkin ve akılcı yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmadır.

Kamu yönetimi, kamu kurumlarındaki vizyon eksikliği, halkın talep ve beklentilerini dikkate almayan, hantal ve verimsiz, katılımcı olmayan bir yönetim anlayışı, kamu çalışanlarının performanslarının dikkate alınmaması sonucu kamu hizmetlerinin rutine dönüşmesi ve çalışanların 'salla başı al maaşı' psikolojisine girmesi, kamu yönetiminin merkez-taşra ve yerel yönetimler arasında iş bölümü yapılmaması sonucu merkezileşmesi, yerel yönetimlere yeteri kadar önem ve yetki verilmemesi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayet uygulamaları gibi nedenlerle tıkanma noktasına gelmiştir. Ayrıca, teknolojik gelişmeler, Avrupa Birliği faktörü, küreselleşme ve küreselleşme ile birlikte ulus-devlet anlayışının önemini kaybetmesi, vatandaşların özel sektörde olduğu gibi müşteri memnuniyetine önem veren, etkin, verimli ve kaliteli hizmet beklentisi içine girmesi, IMF, OECD VE AB gibi uluslararası kuruluşların reform baskıları ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının sorunları çözümünde yetersiz kalması reform ihtiyacını açığa çıkarmıştır.

Kamu yönetimini değişime zorlayan etmenler arasında belirtilen genel nedenler kadar, Türkiye'ye özgü başka gerekçelerde vardır. Bunlar arasında düşük nitelikli(kalitesiz) işgücü istihdamı dikkat çekicidir. Kamu yönetim sisteminde yaşanan önemli sorunlardan birisi, gerek yöneticiler gerekse öteki iş görenlerin mesleki yeterliklerindeki düşüklüktür. Bir diğeri ise kamu etiğindeki yozlaşmalarla yolsuzluk-usulsüzlük, kayırma ve benzeri tür ve niteliklerdeki etik dışı davranışlarda değişimi gerekli kılmıştır(Uluğ, 2004: 3). Yetenekli ve verimli personel bulma sıkıntısı ve personel maliyetlerinin artması reformun gereklerinden bir diğeridir.

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Yeni kamu yönetimi reformlarının amacı; idarenin toplumdaki rolünü azaltmak, mevcut

politikaların, programların ve kamu kuruluşlarının ekonomiklik, etkililik ve etkinliklerini arttırmak, önemli kararların kalitesini arttırmak, kamu kuruluşların günlük işlerinde ekonomikliklerini, etkinliklerini ve etkililiklerini arttırmaktır.

Kamu yönetimi alanında yapılacak her yeniden yapılanma çalışmasının temel amacı; kamu yararını gözeterek bir anlayışla gereken nitelik ve nicelikte kamu hizmeti üretmek için daha etkili, verimli ve dinamik bir sistem oluşturmaktır. Nitelikli kamu hizmeti için; bu hizmeti üretecek özelliklere sahip sistem yapısına, sistemi işletecek özelliklere sahip yetişmiş insan gücüne ve kurulan sistemin etkin olarak çalışmasına uygun, toplumsal yapı ve koşullara gereksinim vardır(Uluğ, 2004: 5). Reformun amacı yönetimin işlevlerini daha verimli bir şekilde yapmasının ve çağa ayak uydurmasının sağlanmasıdır.

Uzun yıllardır tartışılan, zaman zaman bürokrasi ve siyasi otoriteler tarafından çeşitli şekillerde gündeme getirilen yeniden yapılanma ihtiyacı, artık ihtiyaç olmanın ötesine geçmiş ve bir gerekliliğe dönüşmüştür. Mevcut verimsiz yapının maliyetlerinin birikimi ve geç kalmış bir yeniden yapılanmanın daha fazla uyum sorunu doğuracağı dikkate alındığında, siyasi kararlılık ve toplumsal destek gösterilerek bu reformun bir an önce hayata geçirilmesi bütün kesimlerin ortak sorumluluğundadır(T.C.Başbakanlık, 2003: 84).

Bu yeniden yapılanmada daha kamu yönetimi daha katılımcı, daha saydam ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı olması, kamu hizmetlerinin ise adil, etkili, verimli ve kaliteli sunumu amaçlanmaktadır.

2.1.6. Kamu Yönetiminde Yapılan Reform Çalışmaları

Ülkemizde 1930'lı yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında pek çok çalışma yapılmıştır. Özellikle 1960'lı yıllarda kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla planlı kalkınma dönemine geçilmiştir. Bu yıllarda yapılmaya başlanan reformlar 'idari reform' adı altında kamu kurumlarının işlerliğinin sağlanması amacını taşımaktadır.

Bu dönemde öncelikli olarak 1960 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuş ve reformla ilgili olarak görevlendirilmiştir. Böylece reform çalışmalarının yasal bir zemine kavuşturulması söz konusu olmuştur. Yine aynı yılda merkezi bir personel

dairesi oluşturmak ve personel reformunu gerçekleştirmek üzere Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur(Memişoğlu, 2006: 67).

Yıllar itibariyle yapılan kamu reformlarını sıralarsak;

- Merkezi yönetim talebi üzerine, 1949 yılında, Prof. Dr. Neumark tarafından hazırlanan “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları” raporu, Türk kamu yönetimindeki reform gereksinimlerinin sebeplerini sıralamış; yeniden yapılanmanın nasıl yapılacağı hususunda tavsiyeler sunmuştur.(Kartal, 2006: 57)
- 1951 yılında Dünya Bankası desteği ile James M. Barker'in başkanlığında bir kurul tarafından hazırlanan devlet personeli rejimi konulu rapor, personel sistemindeki karmaşıklığı, eksikliği, ücretlerdeki adaletsizliği, istihdamdaki yığılmaları saptamak amacıyla yapılmıştır. Rapor, Türk ekonomisini konu almakla beraber, kamu yönetimi personel sistemi üzerinde durulması ve merkezi bir personel örgütünün kurulmasının önerilmesi açısından önemlidir.(Varol, 2008: 3)
- 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor," Bu raporda, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetinde meydana gelen değişimler, memur maaşları, memur ve hizmetlilerin sosyal statüsü konuları incelenmiştir. Yapılan araştırmaların ışığında, devlet memuriyetinde reform yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir(Sürgit, 2009: 297).
- 1961 yılında Devlet Planlama Teşkilatının öncülüğünde ‘İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor’ hazırlanmıştır. Bu rapor, kamu yönetimi sistemine bir bütünlük içinde yaklaşan ve tüm merkez örgütünü kapsayan ilk köklü ve kapsamlı çalışma olan MEHTAP raporuna ön olmuştur(Ergun, 1991: 11).
- DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulan, personel rejimi konusunda yoğunlaşan "Merkezi

Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP) (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 12); merkezi hükümet teşkilatında görev dağılımını tespit etmek, bunun kamu hizmetlerinin en verimli şekilde sunulmasına olanak verip vermediğini incelemek ve tavsiyelerde bulunmak amacıyla yapılmıştır. Bu rapor ayrıca, yerel yönetimler personelinin personel işlerinin farklı bir statü geliştirilerek yapılmasını öngörmüştür.

- 2 Eylül 1967 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla İç Düzen Projesi çalışmaları İçişleri Bakanlığı tarafından başlanmış ve 1971 yılında 12 adet kanun teklifi hazırlanarak tamamlanmıştır. İçişleri Bakanlığı'na bağlı bütün kuruluşlar ve merkez teşkilatının taşra uzantıları ve mahalli idarelerin amaç, görev ve yetki dağılımları, personel durumları, teşkilat yapıları ve işleyişlerinin incelenmiştir. Hazırlanan kanun tekliflerinin hiçbiri yasalaşmamıştır. (Aslanoğlu, 2010)
- 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesidir(Dinçer ve Yılmaz, 2003: 12-13). Proje üç yılda tamamlanmıştır. Projenin amacı, merkez ve taşra yönetimi ile yerel yönetimlerin etkin, ekonomik ve verimli hizmet sunmasını sağlamak, kamu kurumlarının örgüt yapılarındaki ve personel sistemlerindeki aksaklık ve eksiklikleri tespit ederek bunları gidermektir.

Görüldüğü üzere planlı kalkınma dönemine kadar yapılan reform çalışmaları yabancı uzmanlar tarafından, planlı kalkınma döneminden sonra yapılan reform çalışmaları ise Türk uzmanlar ve kurumlara yaptırılmaya başlanmıştır.

1980 sonrası liberal politikaların hızlanması ve özelleştirmelerin yaygınlaşması yeniden yapılanmayı gündeme getiren bir diğer konudur. Ancak, 1990'lı yıllarda yaşanan ekonomik sıkıntılar ve koalisyon yapıları kamu alanında yeniden yapılanmayı unutturmuştur.

Ayrıca, Türkiye’de 2002 yılından sonra kamu yönetimini yeniden yapılanma kapsamında düzenlemek amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır.

2.1.7. Kamu Yönetimi Reformu

Kamu yönetimi reformu, devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye yönelik yapılan çalışmalar bütünüdür. Bakanlar Kurulu tarafından, 5 Nisan 2003 tarihli toplantısından sonra kamuoyuna açıklanan “Reform Tasarısı”; Kamu Yönetimi Temel Yasası, Mahalli İdareler Yasası ve Kamu Personel Rejimi olmak üzere üç yasa taslağından oluşmaktadır. Türk Kamu Yönetiminde gelişmiş ülkelerdeki sistemlere paralel olarak köklü reformlar öngören söz konusu yasa taslakları Türkiye’de kamu yönetiminin uluslararası değerler ve ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını hedeflemektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı’nın 1. maddesinde belirtildiği üzere, bu yasa tasarıları “katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir kamu yönetiminin kurulması; adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla...” hazırlanmıştır. Ayrıca, idarenin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini açıklayan 4. maddenin (a) fıkrasında, “kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindenlik, beyana güven, hizmetlerin sonucuna ve hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklılığın esas olduğu” belirtilmiştir. Kamu yönetimi reform tasarısının en önemli boyutu merkezi idare ile mahalli idarelerin teşkilat, görev, yetki ve kaynak dağılımı açısından yeniden düzenlenmesidir(T.C. Resmi Gazete, 2.07.2003; Sayı: 25178).

Yapılacak kamu yönetimi reformu sonrası kamu yönetimi; etkin, şeffaf, hesap verebilir, katılımcı ve yerleşmiş bir şekle kavuşacaktır. Ayrıca, sunulacak hizmetlerin hedef vatandaş kitlesine en yakın yerde üretilmesi hayata geçirilecektir.

2.1.8. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirlemek amacıyla 59.Hükümet tarafından hazırlanmıştır. Tasarı, küresel süreç doğrultusunda şekillenmekte ve reformları

Türkiye'nin kendi gereksinmelerinden, halkın beklenti ve taleplerinden, yönetim sisteminin temel özelliğinden çok küresel gelişmelerin etkisiyle gerçekleşmektedir(Memişoğlu, 2006; 128). Kamuoyuna 3 Kasım 2003'de açıklanmış ve 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı, 14 Ocak 2004'de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004'de ise Anayasa Komisyonu'nda ele alınmış ve bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. TBMM Genel Kurulunun tasarı üzerindeki görüşmeleri 18 Şubat 2004 tarihinde başlamış ve 15 Temmuz 2004'e kadar sürmüştür.

TBMM Genel Kurulunda tasarı görüşmeleri bittikten sonra 5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" onaylanmak üzere 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi. Cumhurbaşkanı Sezer, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, yasayı TBMM'ye iade etti. (<http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html>) Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı kamu yönetiminde köklü değişiklikler öngörmektedir.

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun amacı 1.maddede şöyle açıklanmıştır: 'Bu Kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.' Bu kanunun merkezi idare ile mahalli idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsayacağı ise kanunun 2.maddesinde belirtilmiştir. Kanuna göre kamu yönetiminin temel amaç ve görevi, halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve bu amaçlarla kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektir. Kanunun 5. maddesinde, kamu hizmetlerinin sunununun adil, hızlı, yüksek kaliteli ve verimli bir şekilde sunulacağı belirtilmektedir. (<http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html>)

Tasarı merkezi idarenin genel yetkileri, merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları tek tek sayılmıştır. Bu bakımdan bakıldığında kanunun çok kapsamlı olarak hazırlandığı söylenebilir. Ayrıca merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin kapsamı belirlenerek olası uyuşmazlıkların çıkması önlenmeye çalışılmıştır. Kanunun 11 maddesinde ise kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin kendilerine ait hizmetleri ilgilerine göre üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebileceği hükmü getirilmiştir.

Tasarı ayrıca Merkezi idarenin teşkilat yapısı oluşturulmakta, teşkilat yapısı içinde bulunabilecek hiyerarşik kademeler ve ünvanlar tanımlanmakta, bakanlıkların merkez ve taşra birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmektedir.

Tasarı getirilen en büyük yeniliklerden birisi de ombudusman sistemidir. Kanunun 42.maddesi ile mahalli idarelere getirilen bu yenilik sorunların çözüme kavuşturulmasında önemli bir adımdır. Ombudusman, Ombudsman kamu hizmetlerinin yürütülüşündeki adaletsizlikler hakkında, konudan etkilenenlerden şikayetleri almak, bu konularda araştırmalar yapmak ve sorunları çözmekle görevlendirilmiş, bağımsız bir kamu otoritesidir. Ombudsmanın görev alanı, Kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkiler; görevi ise kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak, kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmaktır. (<http://www.ombudsman.gen.tr/sag/detay.asp?id=44>) Kanunda mahalli idareler halk denetçisi olarak geçen bu kavram, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak için beş yıl süre ile görev yapmak üzere her ilde il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir.

Bir diğer değişiklik, tasarıyla bilgi edinme hakkıyla ilgili düzenlemelerinde getirilmesi amaçlanmaktadır. Vatandaşların her türlü bilgi ve belgeye ulaşmasının sağlanması düzenlenmektedir(Kartal, 2006; 84).

Kamu yönetiminde yapılacak böylesi bir reformda bu hizmetleri görececek olan çalışanlar içinde yeni bir düzenleme yapılması kaçınılmaz olmuştur. Bu nedenle kanunun 46.maddesi insan kaynakları yönetimini içermektedir. 46.maddeye göre kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı ve kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler tarafından yerine getirilir. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmalarının ve görevde yükselmelerinin sınav ve liyakat esasına göre yapılacağı vurgulanmıştır. Bu madde ile kamuda istihdam sistemine yeni bir yaklaşım getirilmektedir. Kamu sektöründe personel sistemiyle ilgili ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların başında personel sayısının çok fazla olması gelmektedir. Mevcut kamu personelinin yeni değişim ve gelişmelere adapte olabilecek nitelikte olmadığı söylenebilir. Kamu personeli istihdamının merkez ve taşra teşkilatlarına adil olarak dağıtılmaması da bir diğer sorundur. Merkezi birimlerde personel istihdamının yoğun olmasına karşılık taşra birimlerinde personel sıkıntısı çekilmektedir.

Getirilen diğer bir yenilik, kamu yönetiminde performansın ölçülmesi ve performansa bağlı ödeme konusudur. Performansın ölçülmesi, başarı yada başarısızlığın tespit edilmesini sağlayacaktır. Performans değerlendirme ödüllendirme mükafatının düzenlenmesi çalışanları motive edecek, performansın yükselmesini sağlayacaktır(Kartal, 2006; 85).

Ayrıca, devlet memurluğu sisteminin ömür boyu istihdam garantisi sağlaması, liyakat sisteminin bozulması, kariyer planlamasının yapılmaması ve cezalandırma sisteminin öne çıkması sebebiyle etkisini kaybettiği ve kamu yönetiminin ağır bir sorunu haline geldiği söylenebilir.

Kanunun bu maddesi kamu yönetimi sisteminin karşı karşıya kaldığı bu sorunlarla ilgili olarak devlet memurları sayısının azaltılması, işgücü planlaması yapılması, nitelikli istihdamın sağlanabilmesi, liyakâtın ve ehliyetin ön plana çıktığı istihdam politikasının uygulanmasına imkan sağlamak amacıyla yeni düzenlemeler öngörülmektedir. Sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması ve kısmi zamanlı istihdam uygulaması bunlara birer örnektir(T.C.Başbakanlık, 2003: 136-137).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konmakta, merkezi idare ve mahalli idareler reformu için gerekli hukuki alt yapı

oluşturulmakta, bu kapsamda merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki iş bölümü netleşmektedir(T.C.Başbakanlık, 2003: 88).

Bu kanun tasarısı ile kamu yönetimine pek çok yenilik ve değişim getirilmiştir. Tüm kamu kurumlarında ortak yönetim anlayışı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu yenilikleri sıralarsak(T.C.Başbakanlık, 2003: 89) :

- Kamuda ilk kez bütün kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler bir bütün olarak ortaya konmaktadır.
- Kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma, vb. ilkeler uygulanabilir hale getirilmektedir.
- Teşkilat yapıları yatay organizasyon ve yetki devri esasını uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulmaktadır.
- Bakanlıklar ve kuruluşlar arasında arasındaki görev dağılımını netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesi öngörülmektedir.
- Gereksiz hale gelmiş kuruluşların veya işlevlerin tasfiyesi veya uygun birimlere devri gündeme getirilmektedir.
- Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımı netleştirilerek, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynakları genişletilmektedir.
- Devletin asıl hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmektedir.
- Kamuda stratejik yönetim anlayışı benimsenmekte ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişkisi kurulmaktadır.

- Denetim sistemi performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirilmektedir.
- Halk denetçisi(ombudusman) mekanizması dahil olma üzere kamuoyu denetimi güçlendirilmektedir. Böylece merkezi idarenin görev ve yetkileri belirlenmekte ve geriye kalan her türlü mahalli ve müşterek nitelikteki görev ve hizmetler mahalli idarelere verilmektedir.

Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı, ülkemizi 21.yüzyılda çağdaş bir yönetim anlayışına ve çağdaş bir yapıya kavuşturmak amacıyla hazırlanmıştır.

2.1.9. Yerel Yönetimler Reformu

Yerel yönetim, belli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik- sosyal- kültürel zenginliğe ve refaha ilişkin yerel hizmetleri, genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini hayata geçiren, yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, karar organlarının, yer yer yürütme organlarının kendilerince belirlendiği ve bu organlarla kendi ihtiyaçlarını ve görevlerini yerine getirdiği, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk, demokratik bir yönetimdir(Özsalmanlı, 2010: 33).

Yerel hizmetlerin sunumunda yerel yönetimler büyük bir öneme sahiptir. Yerel yönetimler İl özel İdareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Ancak en önemli ve etkin yerel yönetim kurumu şüphesiz ki belediyelerdir. Çünkü, halka en yakın yerel yönetim birimi olan belediyeler yerel kamusal hizmetlerin sunumunda çok etkilidir.

Küreselleşme süreci devletin küçülmesini beraberinde getirmiştir. Ayrıca, ulus devlet yapılanmasını farklı bir tanımlama içine sokarken bu doğrultuda yerel yönetimlere farklı roller biçmekte ve merkezi yönetim–yerel yönetim dengesini, yerel yönetimler lehine olmak üzere yeniden kurmaktadır. Yerelleşme olarak adlandırılan bu kavram hem merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yetki ve görev devrini içerir hem de kamusal hizmetlerin hükümet dışı kuruluşlar ve piyasa aktörleri tarafından yerine getirilmesini içermektedir.

Küreselleşme, bilgi sistemlerindeki gelişmeler ve ileri teknoloji gibi dış dinamikler merkezi yönetimin görev alanlarının sınırlandırılması, yerelleşme ve özelleştirme kavramlarının yerleşmesi ve yerel yönetimlerin görev tanımlarının yeniden yapılması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Yerel yönetimlerin çağın koşullarına ayak uydurabilmesi, halkın talep ve beklentilerine cevap verebilmesi ve etkin, hızlı ve verimli hizmet sunabilmesi için yeniden bir yapılanmaya ihtiyacı olduğu şüphesizdir. Yerel yönetimler reformunun yapılmasında etkili olan diğer bir faktör ise küreselleşme ile birlikte orta çıkan yönetim kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ima eden ‘Yönetişim’ kavramıdır. Ortak yönetim ve birlikte yönetmek anlamına gelen yönetişim kavramı devlet ve toplum arasındaki uzaklığı ortadan kaldırmak amacıyla uygulamaya koyulmuştur. Yönetişimde önemli olan alınacak kararlarda bürokrasi, halk ve sivil toplum kuruluşlarının ortak hareket etmesidir. Kamu sektöründe de başarılı bir yönetişim için, yönetim ve karar alma süreçlerinin tüm aktörlerin işbirliği ve katılımı ile gerçekleşmesi gerekmektedir. Ayrıca, bürokratların uzlaşmacı bir tutumla, saydam, hesap verebilir, etkin ve sorumlu bir yönetim anlayışı içerisinde hareket etmeleri gerekmektedir. Yönetişim, kamu yönetiminde siyaset/yönetim ayrımının sona ermesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Çünkü, yönetim toplumu hem yönetsel hem de politik süreçte etkileşimde bulunmaktadır(Özer, 2006; 61).

1980 sonrası Yerel Yönetimlerde yapılanmayı zorunlu kılan pek çok sorun ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar; merkezi idare ile mahalli idareler arasında uygun olmayan görev dağılımı, mali kaynakların yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde ağır vesayet uygulamaları, şeffaflıktan ve katılımdan uzak yönetim ve merkezi hükümete aşırı bağlılık olarak sayılabilir.

Yeniden yapılandırma arayışlarındaki temel güdü, bu kuruluşların çağdaş gelişmeler ışığında günün koşullarına uyarlanması, halkın talep ve beklentilerine duyarlı bir şekilde daha kaliteli, daha hızlı, daha verimli ve etkin hizmet sunmalarının sağlanmasıdır. Bu çerçevede ülkemizde de benzer gerekçelerle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması temel bir ihtiyaç haline gelmiş ve uzun yıllardır sürekli olarak kamu yönetiminde reform çabalarının en önemli unsurlarından birini oluşturmuştur(Urhan, 2008: 86).

Yerel yönetimler reformu, merkezi yönetimin ağır vesayet uygulamaları ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uyumlu olarak yeniden yapılandırılması öngörmektedir. Ayrıca, bu reform ile yerel hizmetlerin sunumunun hizmetten yararlananlara en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Bu da ancak merkezi idarede toplanan yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi ile mümkün olabilecektir. Yapılacak reformlar sonrasında yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak, mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, projelerini uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacaktır(T.C.Resmi Gazete, 2.07.2003; Sayı: 25178). Kısaca, yerel yönetimler reformunda amaç, karmaşık ve ağır bir bürokrasiye tabi olan kamu hizmetlerinin yerelleştirilerek halkın ayağına götürülmesi; halkın yönetime katılımının artırılması; yerel yönetimlerin hesap verebilir, şeffaf, katılımcı ve halk denetimine açık bir yapıya kavuşturulmasıdır.

2.1.10. Kamu Personel Reformu

Kamu Personel Reformu, kamu yönetiminde yapılacak reformun en önemli ayağını oluşturmaktadır. Çünkü, kamu yönetimini oluşturan unsurların en önemlisi personeldir. Örgütün tam ve düzenli işleyişinde kamu personeli belirleyici rol oynamaktadır.

Mevcut personel sistemi çağdaş insan kaynakları yönetimi yaklaşımından uzak, kamu personel sisteminin temel ilkeleri olan liyakat, kariyer ve sınıflandırman uygulanmadığı, ücretler arasında dengesizliğin ve adaletsizliğin yoğun olarak yaşandığı verimsiz bir yapı haline gelmiştir. Tüm bu nedenlerden dolayı kamu personel sistemini içinde bulunduğu çıkmazdan kurtarmak amacıyla yeniden bir yapılanma içine girilmesi kaçınılmaz olmuştur.

Kamu Personeli Kanun Tasarısı 2005 yılı Ekim ayı içerisinde kamuoyuna açıklanmıştır. Tasarı 132 maddeden oluşmaktadır ve kamu personel sisteminde uygulama aksaklıklarını gidermeyi değil kamu personel sistemini bir bütün olarak değiştirmeyi amaçlamaktadır. Taslak, genel olarak memurluk sistemini hiyerarşik kademelerle daraltmak, kamu hizmetlerini sözleşmeli ve geçici personel ile taşeron işçiliği eliyle

görme ilkesine dayalı bir tercih yapmaktadır(Kaplan, 2010: 88). Ayrıca taslak, esnek çalışma, performansa dayalı ücretlendirme, sözleşmeli personel uygulamalarını yaygınlaştırırken, iş güvencesi ve sendikalaşmayı en aza indirmeyi amaçlamaktadır.

Günümüzde hızlı nüfus artışı, artan işsizlik ve seçimler özellikle belediyeleri yeni bir istihdam kapısı haline getirmiştir. Özellikle seçim dönemlerinde verilen istihdam vaatleri belediyelerde istihdam yığılmasına neden olmuştur. Yerel yönetimlerde özellikle belediyelerde personel temininde kayırmacılığın olması, personelin eğitimi ile ilgili sorunlar, personelin moral motivasyonunun ihmali, ücret yetersizliği ve bunun sonucu rüşvet ve yolsuzlukların artması, örgütsel sorunlar, yerel yönetim örgütü içinde ekip ruhunun sağlanamaması, iktidar dönemlerinden kaynaklanan yönetim sorunları, yasal sorunlar, DMK'nun ihtiyaca cevap veremez hale gelmesi, insan kaynakları ile ilgili araştırma ve geliştirmelerin olmaması, kadro standardizasyonunun yapılmaması ve bunun gibi bir dizi sorunlarla karşılaşmaktadır(Özsalmanlı, 2010: 34).

Mevcut kamu personel rejiminde yaşanan sıkıntılar yönetimde yaşanan sorunların temel kaynakları arasında önemli bir yer tutmaktadır. Liyakat sisteminin kurulamayışı ve gerektiği gibi işletilememesi, çalışma ve ücret sisteminde performans faktörünün dikkate alınmaması, verimlilikten uzak haksız ücret farklılıkları, aşırı ve dengesiz istihdam yapısı, hizmet içi eğitime gereken önemin verilmeyişi, personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat düzenlemeleri kamu personel sisteminin uygulanmasını çıkmaza sokmuştur.

Belediyeler tarafından yerel ortak ihtiyaçları karşılamak amacıyla sunulan kamu hizmetlerinin yelpazesi gün geçtikçe genişlemektedir. Çünkü, çağın gereklerinin tabii sonucu olarak halkın yerel yönetimlerden beklediği hizmet çeşitliliği de artmaktadır. Ancak belediyelerde yaşanan personel sıkıntısından dolayı hizmet sunumlarında aksaklıklar yaşanmaktadır. Hatta personel yetersizliğinden dolayı bazı birimler oluşturulamamaktadır. Belediyelere personel alımı konusunda getirilen zorluklar Anayasanın 'kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürülür.' ilkesinin işlerliğini zora sokmaktadır. Memurlar ve sürekli işçilerden boşalan kadrolarda geçici işçi ve sözleşmeli personel hatta taşeron firma işçisi çalıştırılmaya başlanmaktadır. Tipik memur işleri işçiler tarafından

yürütülmekte hatta masa başı işlerde ve zabıta hizmetlerinde geçici işçiler çalıştırılmaktadır.

Memur ve sürekli işçi kadrolarına atamalar ancak merkezden yapılabilir. Bu durum belediyeleri açmaza sokmaktadır. Çünkü idari amirler birlikte çalışacakları personellerini merkezi atama yoluyla değil kendi yerel halkından seçmek istemektedir. Merkezi atama yoluyla özellikle ilçe ve belde belediyelerinde göreve başlayanlar adaylık sürelerinin bitiminde tayin istemek ve böylece sabit ve kalıcı personel istihdamı sağlanmaktadır.

Kamu personel sisteminde yapılacak reform çalışmaları norm kadro uygulamaları ve DMK ile şekillenmiştir. Bunlara göre, devlet sistemi içinde yer alacak kadroların belirlenmesinde, tek tek kurumların uygulamasına son vererek genel kadro kanunu uygulaması biçimine dönüştürmüştür. Başbakanlık tarafından 2003 yılında kamu reformunu açıklamak üzere çıkarılan ‘Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim’ adlı kitapta, yapılacak personel reformu ile norm kadro uygulamasına geçileceği, göreve alma ve yükselmede objektif kriterler getirileceği, statülerin azaltılacağı ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderileceği, maaş ve ücret sisteminin sadeleştirileceği ve dengesizliğin giderilerek, esnek çalışma usullerinin getirileceği, orta vadede performans dayalı ücret sistemine geçileceği, kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulamasının kaldırılacağı, devlette asli ve sürekli görevlerin belirlenerek, bunların dışındakilerin İş Kanununa tabi olarak çalıştırılacağı, istihdam fazlası personelin ihtiyacı olan kuruluşlara dağıtılacağı, müsteşarların ve üst düzey görevlilerinin görev süresinin hükümetin süresi ile sınırlı tutulacağı ifade edilmektedir (Evren, 2010: 352).

Kısaca, ülkemizde kamu personel sistemi, çağdaş insan kaynakları yönetiminde olması gereken, çalışanların karar süreçlerine katılımını sağlayan, performans denetimlerinin yapıldığı, ödül-külfet dengesinin kurulduğu, eşit işe eşit ücretin verildiği ve çalışanların yeteneklerini kullanmalarına ve geliştirmelerine imkan sağlayan niteliklerden yoksun, varlığı ve karmaşık yapısıyla sorun üreten bir duruma gelmiş bulunmaktadır (Yılmazöz, 2009: 300). Kamu personel sisteminde yapılan ve yapılacak olan tüm reform çalışmaları bu aksaklıkları giderme amacını taşımaktadır.

13.02.2011 tarihli 6111 sayılı halk arasında ‘Torba Yasa’ olarak adlandırılan ‘Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’ ile kamu personel yapısında reform sayılabilecek değişiklikler getirilmiştir. Torba yasa ile 657 sayılı DMK’nun güncelliğini yitirmiş bazı hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Günümüzün değişen koşulları nedeniyle uygulama imkan kalmayan, yeniden düzenlenmesi veya değiştirilmesi gereken bazı hükümler yeniden düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemeler ile(Sert, 2011);

- ✓ Devlet memurların toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı kaldırılmıştır.
- ✓ Devlet memurlarına uygulanan sicil sistemi kaldırılmıştır.
- ✓ Özürlü personel çalıştırma yükümlülüğünün yerine getirilmesinin takip ve denetimi ile özürhümler Devlet memurluğuna yerleştirilmesinden Devlet Personel Başkanlığı’na sorumlu tutulmuş ve merkezi sınav usulü getirilmiştir. Aday memurların adaylık süresi içinde temel ve hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarısız olanlarla adaylık süresi içinde temel ve hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarısız olanlarla adaylık süresi içinde hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumları, göreve devamsızlıkları tespit edilenler ‘sicil amirlerinin teklifi’ yerine ‘disiplin amirlerinin teklifi’ ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir.
- ✓ Kademe ilerlemesi için ‘olumlu sicil’ alma şartı varken, yeni düzenlemede bu şart kaldırılmıştır. Ayrıca, mevcut düzenlemede yer alan Devlet memurlarından 6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve daha yukarı olanlara bir kademe uygulaması kaldırılarak, yerine son sekiz yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memurlara 1 kademe ilerlemesi uygulaması getirilmiştir.
- ✓ Kadrosu kaldırılan memurlar, en geç altı ay içerisinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanırlar. Bu memurlar, kurumlarında atama

imkânı bulunmaması halinde aynı süre içinde başka bir kurumdaki kadrolara atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir.

- ✓ Analık, babalık, evlenme, doğum, ölüm, süt ve mazeret izinleri ile hastalık ve refakat izinleri yeniden düzenlenmiştir.
- ✓ İki çocuk için geçerli olan aile yardımı ödeneğinde çocuk sayısı sınırı kaldırılmıştır.
- ✓ Kendisi veya eşi doğum yapan memura on iki aya kadar verilen ücretsiz doğum izni yirmi dört aya çıkarılmıştır.
- ✓ Kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleyenlerin memurluktan çıkarılacağı hüküm altına alınmıştır.
- ✓ Disiplin cezalarına karşı idari yargı yolu yoluna başvurma hakkı tanınmıştır.
- ✓ Kurumlara atama, yer değiştirme, görevde yükselme, unvan değişikliği ve diğer personel hareketlerini Devlet Personel Başkanlığı'na bildirme zorunluluğu getirilerek DPB daha etkin bir hale getirilmiştir.
- ✓ Sendika üyesi olan memurlara Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında 45,00.- TL toplu sözleşme primi ödenecektir.
- ✓ Sözleşmeli personele aile yardımı ödeneği verileceği hükme bağlanmıştır.
- ✓ 399.sayıllı KHK'ye tabi olarak çalışan sözleşmeli personele sendika üyesi olabilme hakkı tanınmıştır.

6111 sayılı yasa ile memurlara sağlanan en büyük fayda sicil notu sorununun giderilmesi ve toplu sözleşme hakkı, sözleşme personele sağlanan en büyük fayda ise sendika üyesi olabilme hakkıdır.

2.1.11. Kamu Yönetimi Reformu Sonrası Gelen Yenilikler

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yasalaşmayıp tasarı halinde kalsa da, getirdiği yenilikler diğer birçok kanunda, yönetmelikte kanun hükmünde kararnamede ve uygulamalarda yürürlüğe girmiştir. Bunları yenilikleri sıralayacak olursak;

- ✓ Merkezi idarenin görevleri tek tek sayılarak belirlenmiş ve bunların dışında kalan ve mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetleri mahalli idarelere bırakmıştır(T.C.Başbakanlık, 2003; 17).
- ✓ Birçok kamu hizmetinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilmesi amacıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine bırakılmıştır(T.C.Başbakanlık, 2003; 19).
- ✓ Devlet Bakanlarının sayısı sekizle sınırlandırılarak, çeşitli dönemlerde Devlet Bakanı sayısının artmasına yol açan uygulamaların önüne geçilecektir Böylece kamu yönetiminin küçülmesi ve daha etkin bir yönetim kurulmasının amaçlanmıştır(Anayasa Komisyonu Raporu, 2004).
- ✓ Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı, denetimi iç denetim ve dış denetim olarak ayırmaktadır(Kartal, 2006; 75). Kamu kurumlarında hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla iç denetim ve iç kontrol sistemi; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün karar, faaliyet ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara, kanunlara uygunluk yönünde sonuçların değerlendirilmesi amacıyla dış denetim müesseseleri oluşturulmuştur.
- ✓ Her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve

eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere mahalli idarelere Ombudsman sistemi getirilmiştir(Memişoğlu, 2006; 90).

- ✓ Tasarı halen tam olarak yasalaşmadığı halde ‘Saydamlık ve Bilgi Edinme Hakkı’ kanunlaştırılmıştır(Kartal, 2006; 84).
- ✓ Tasarı yasalaşmadığı halde, 1580 sayılı Belediye Kanunu yerine 5393 sayılı Belediye Yasası; 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu yerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılarak, belediyelerin işlerliği çağdaş bir yapıya kavuşturulmuştur. Ayrıca, yerel yönetimleri güçlendirmek ve yapılandırmak amacıyla İl Özel İdaresi Kanunu da yasalaştırılmıştır.
- ✓ 1580 sayılı Kanun yeni belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus şartı, 5393 sayılı Belediye Kanunu bu sayıyı 5000’e çıkarmıştır. Bu hükümle nüfusu 2000’in altındaki belediyeler kapatılmış ve nüfusu 5000’in altında belediye kurulması yasaklanmıştır. Böylece belediyelerin işlerliğinin artırılması sağlanmıştır.
- ✓ Belediye hizmetlerinin etkili, verimli ve ekonomik olarak ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla bir belediyenin meskûn sahasına 5000 metreden daha yakın yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı belirtilmiştir.
- ✓ Belediyelerin denetimi 5393 sayılı Belediye Kanununun 54.maddesinde; ‘faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak’ şeklinde düzenlenmiştir(Belediye Kanunu, 2005; md.54).

- ✓ Belediyelerin İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile kurulabilmesi hükmü getirilmiştir(Belediye Kanunu, 2005; md.4).
- ✓ 3030 sayılı Kanun, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için, herhangi bir nüfus şartı öngörmemektedir. Ancak 5216 sayılı Kanunla “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülür” hükmü getirilmiştir(Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004; md.4).
- ✓ 5216 sayılı kanun, mahalli hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, şeffaf ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı şekilde sunulması amacıyla esnek bir teşkilat yapısını öngörmektedir.
- ✓ Tasarı yasalaşmadığı halde belediyelerdeki personel istihdamı sorununu çözüme kavuşturmak amacıyla, Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliği çıkarılarak, belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulması hüküm altına alınarak kadro ihdas, iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakılmıştır.

2.1.12. Kamu Yönetimi Reformunun Belediyelerdeki Çalışma İlişkilerine Etkisi

2.1.12.1. Personel İstihdamına Etkisi

Kamu yönetim reformu personel sisteminde köklü değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu değişikliklerin başında istihdam yapıları gelmektedir. Meydana gelen değişiklikleri sıralarsak;

- ✓ İstihdam yapılarında köklü bir değişiklik yapılmıştır. Mevcut kamu istihdam biçimlerinin yanında ‘Diğer Kamu Görevlileri’ tanımı getirilerek yeni istihdam biçimleri yasallaştırılmıştır.

- ✓ İstihdam biçimleri tek tek sayılarak, istihdam biçimlerine sınırlama getirilmiştir.
- ✓ Esnek çalışma koşullarında personel istihdamı uygulaması getirilerek istihdam artırılması hedeflenmiştir.
- ✓ İş Kanunu ile sosyal devlet ilkesine uygun olarak özel durumları sebebiyle iş bulmakta güçlükle karşılaşacak özürhümlülerin, eski hükümlülerin ve terör mağdurlarının çalıştırılması zorunluluğu getirilmiş ve böylece özürhümlülerin ve terör mağdurlarının işgücünün değerlendirilmesi ve eski hükümlülerin yeniden suç işlemeleri önlenerek topluma kazandırılmaları(Manav, 2006; 139) amaçlanmıştır.
- ✓ 5393 sayılı Belediye Kanunu ile sözleşmeli personel istihdamının önü açılmış, sözleşmeli personelin hem tam zamanlı hem de kısmi zamanlı çalıştırılabileceği hüküm altına alınmıştır.
- ✓ Memurların çalışma alanı daraltılarak, pek çok görevin sözleşmeli personele devredilmesi söz konusu olmuştur. Böylece, belediye personeli içinde kamu görevlilerinin sayısı azaltılmak istenmektedir.

Tüm bu değişiklikler incelendiğinde, genel olarak istihdam durumunda bir artış yapılması düşünüldüğü söylenebilir. Özellikle belediyelerde sözleşmeli personel ve geçici işçi uygulamalarının yaygınlaşması istihdamı arttırıcı nitelikte bir uygulama olacaktır.

Sözleşmeli personel pozisyonlarının standart ünvanları incelendiğinde 194 tane sözleşmeli pozisyon ünvanı mevcuttur. Sözleşmeli personel listesine yakından bir bakış, geleneksel olarak işçi olan ve dolayısıyla sözleşme hukukunun grevli, toplu sözleşmeli sendikal hak ve özgürlüklerden (kısıtlıda olsa) yararlanan pek çok işçi pozisyonunun da sözleşmeli pozisyona aktarıldığını ortaya koymaktadır(Erdoğan, <http://www.yol-is.org.tr>).

Sözleşmeli personelin istihdam edilebileceği kadrolar incelendiğinde, bu kadroların yüksek eğitim ve uzmanlık gerektiren işler olduğu görülmektedir. Türkiye şartları

dikkate alındığında, eğitimli genç nüfusun istihdam sorunu yaşadığı bir gerçektir. İstihdam edilecek sözleşmeli personelin, eğitimli genç nüfustan temin edilmesi hem istihdam sorununu giderecek hem de belediye personelinin yaş ortalamasını gençleştirecektir. Böylece belediyeler yeni bilişim teknolojilerine uyum sağlayamayan ve yeterli verim alamadığı eski personeli yerine istihdam edeceği genç, dinamik, eğitimli ve bilgili personel ile hem daha çağdaş bir yapıya kavuşacak, hem de hizmet kalitesini arttıracaktır.

Ancak, memurlarının çalışma alanının daraltılması kamu personeli istihdamını azaltıcı nitelikte bir etki yaratacaktır. Memurlara sağlanan iş güvencesi, esnek çalışma biçimlerinde istihdam edilecek personele sağlanmadığı için belediyelerin sürekli istihdam yapısında bozulmalar yaşanacaktır. Bu şekilde çalıştırılacak personelin iş akdi sonunda işine son verilmesi, hizmetlerin sürekliliğini olumsuz etkileyecektir. Çünkü, bu personeller işi tam öğrendikleri aşamada iş akitleri bitmiş olacaktır. Belediyeler bu olumsuz durumla karşı karşıya kalmamak için özellikle sözleşmeli personelin sözleşme sürelerini bir yıldan daha uzun süreli yapmalıdırlar.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanununun 49.maddesinde yer alan ‘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. ...bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir.’ Hükmü, belediyelere istihdam sınırlaması getirmektedir. Bu hükme göre, uygulamada personelin giderinin oranları aşması durumunda personel ya ücretsiz izine çıkarılmakta ya da işine son verilmektedir. Bu durum belediyelerde istihdamı azaltıcı niteliktedir.

Kısaca söylemek gerekirse, yeniden yapılanma ile personel sistemine getirilen yenilikler istihdam boyutunda birbiriyle çelişmektedir. Uygulamaların bazıları istihdamı artırıcı bazıları da azaltıcı niteliktedir. Çelişkili uygulamaları ortadan kaldırmak ve istihdam sayılarını arttırmak amacıyla personel uygulamaları birbiriyle uyumlu hale getirilmelidir.

2.1.12.2. Personel Maliyetlerine Etkisi

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma sonrası getirilen yeni istihdam biçimleri ve yasallaşan taşeron uygulamaları personel maliyetleri üzerinde pek çok etkiye neden olmuştur. Bu etkileri mevcut istihdam şekilleri üzerinden açıklamaya çalışırsak;

- ✓ Memurlara tanınan toplu sözleşme imzalamaya hakkı ile, memurlar maaşlarının haricinde pek çok mali ek ödemeye sahip olmaktadır. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince memurlara ‘sosyal denge tazminatı’ verilmektedir(Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, 2001; md.32). Sosyal denge tazminatı belediyeler için mali bir yük olmaktadır. Özellikle gelir düzeyi düşük belediyeler için maaşların yanında getirilen bu ek ödemeler için büyük bir mali külfetin altına girmektedir. Bu durum, belediyelerde memur maliyetlerini arttırıcı bir etki yaratmaktadır.
- ✓ Sözleşmeli personel istihdamının yasallaşmasıyla istihdam edilmeye başlanan sözleşmeli personelin ücretleri, sözleşme ücreti haricinde herhangi bir ek ödeme alamadıkları için(yemek yardımı, fazla çalışma ödemesi gibi), yüksek tutulmaktadır. Bu durum, belediyeler açısından sözleşmeli personelin maliyetlerini arttırıcı bir etki yaratmaktadır.
- ✓ Personel yetersizliğinden dolayı istihdam edilen geçici işçiler, mevcut sürekli işçilerden daha düşük ücret almakta hatta çoğu zaman asgari ücret karşılığı çalıştırılmaktadır. Sendika üyesi olmadıkları için toplu sözleşme ile mali ve sosyal bir hak elde edememektedir. Çoğu belediye geçici işçilere fazla çalışma ücreti dahi ödememektedir. Bu durumda, sürekli işçiler ile kıyaslarsa geçici işçilerin belediyelere maliyetleri çok düşük olmaktadır.
- ✓ Yoğun bir sendikalaşma oranının görüldüğü sürekli işçiler, belediye personeli içinde en yüksek maliyetli istihdam grubunu oluşturmaktadır. Çünkü, sürekli işçiler imzalanan toplu sözleşmeler ile ücretlerinin haricinde fazla çalışma ücreti, sözleşme ikramiyesi, eğitim yardımı, doğum ve ölüm yardımı, yakacak yardımı,

kıdem tazminatı, sosyal izin ücretleri, bayram yardımı gibi ek mali ödemelere hak kazanmaktadırlar. Bu durum, belediyelerde sürekli işçilerin maliyetlerini arttırıcı bir etki yaratmaktadır.

- ✓ Özelleştirme ve taşeronlaşma maliyeti işgücüne yüklenmektedir(Abdulah, 2011; 107). Taşeron firma aracılığı ile yapılan geçici işçi istihdamları da işçi maliyetlerini yükseltmektedir. Çünkü taşeron firmaya, istihdam edilen işçinin ücret ve sosyal güvenlik ödemelerinin yanında belli bir oranda kar payı verilmektedir. İş-Kur aracılığı ile çalıştırılan geçici işçiler ile taşeron firma aracılığı ile çalıştırılan geçici işçilerin maliyetleri karşılaştırıldığında, taşeron firmaya ödenen kar payı nedeniyle taşeron firma işçilerinin belediyelere maliyetlerinin daha yüksek olduğu görülmektedir.
- ✓ Belediyelerde personel maliyetleri, 5393 sayılı Belediye Kanununun 49.maddesinde yer alan ‘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.’ hükmü ile bir sınırlamaya tabi tutulmuştur(Belediye Kanunu, 2005; 49).

Belediyelerde personel maliyetlerini arttırıcı etkenlerin başında sendikalar aracılığı ile imzalanan toplu sözleşmeler gelmektedir. Bunun yanında, ihale yolu ile taşeron firmadan yapılan hizmet alımlarında, firmaya ödenen kar payı da personel maliyetini arttırıcı niteliktedir.

2.1.12.3.Taşeronlaşmaya Etkisi

1980’li yıllardan itibaren yaygınlaşan özelleştirme uygulamaları taşeron(alt işveren) kavramını çalışma hayatına sokmuştur. Ülkemizde taşeron uygulamaları, 4857 sayılı İş Kanunu ve Alt İşverenlik Yönetmeliği ile yasal bir zemine kavuşmuştur.

Kamu sektöründe taşeron uygulamaları ise kamu sektörünü küçültme aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Kamu sektörü içinde taşeron uygulamaları en yoğun olarak mahalli idarelerde kullanılmaktadır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 2010 yılı

Faaliyet Raporuna göre mahalli idarelerde çalışan taşeron firma işçi sayıları Tablo 12’de gösterilmiştir.

Tablo 12. Mahalli İdarelerde 2010 Yılında Hizmet Satın Alma Yöntemiyle Çalıştırılan Personel Sayıları

Mahalli İdare Türü	Hizmet Satın Alma Yöntemiyle Çalıştırılan Toplam Personel Sayısı
İl Özel İdareleri	1.900
Belediyeler	120.406
Belediye Bağlı Birlikleri	17.533
Mahalli İdare Birlikleri	779
Toplam	140.618

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr>, 2010

Tablo 12’den anlaşılacağı üzere mahalli idarelerde istihdam edilen toplam taşeron firma işçisi 140.618’dir. Bu sayının içinde en büyük paya 120.406 ile belediyeler sahiptir. Belediyelerde çalışan taşeron işçi sayısı görüldüğü üzere oldukça fazladır.

Belediyelerde yaygın olarak kullanılan taşeron uygulamaları kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanununun 67.maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; ‘Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.’hükmüyle taşeron firmaya verilebilecek işler açıklanmıştır(Belediye Kanunu, 2005; 67).

Belediye Kanununun ilgili maddesinden de anlaşılacağı üzere belediyelerde taşeron uygulamaları hizmet taşeronluğu olarak karşımıza çıkmaktadır. Hizmet sektöründe taşeronluk, hizmetler sektöründen sayılan bir işte, işin bir bölümünün ana firma tarafından kendi sorumluluğunda olan daha küçük bir firmaya ya da bu firma aracılığıyla daha küçük bir firmaya yaptırılmasıdır(Gökbayrak, 2003: 131).

Belediyelerde ilk taşeron uygulamaları temizlik işlerinde başlamış, daha sonra diğer işlere yayılmıştır. Belediyeler tarafından özellikle temizlik ve çöp toplama işlerinin taşeron firmalara verilmesi yeniden yapılanma dönemine kadar pek çok kez dava konusu olmuştur. Bu döneme kadar Yargıtay'ın verdiği birçok kararda temizlik, çöp toplama, ulaşım gibi işlerin belediyelerin asli işi olduğu ve taşeron firmaya verilemeyeceği hükmü yer almaktadır. Ancak, Belediye Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte bu işlerin taşeron firmaya verilmesi yasal hale gelmiştir.

Alt işveren uygulamalarının belediyelerde yaygın olarak yer alması, belediye çalışanlarını sendikalı, sendikasız, asıl işverene bağlı, alt işverene bağlı çalışanlar olarak ayırmış, ekonomik ve sosyal haklar açısından da farklılaştırmıştır(Koçak ve Kavi, 2011: 3). Taşeron firmalarda çalışan işçilerin düşük ücretli, bazı durumlarda sigortasız çalıştırılmaları ve iş güvencesi anlamında herhangi bir güvenceye sahip olmamaları işgücü piyasasında kayıt dışı istihdamın bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır(Gökbayrak, 2003:144).

İş Kanununun 2.maddesinde yer alan ‘...daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işverenlik ilişkisi kurulamaz’ hükmü yer almasına rağmen uygulamada bunun tam tersi durumla karşılaşılmaktadır. İşveren daha önce kendi işçisi olan bir kimseyle taşeron ilişkisi kurarak, daha düşük ücretle işçi çalıştırma yoluna gidebilmektedir. Ancak, belediyelerde durum böyle değildir. Belediyelerde personel istihdamının zorlaşması, personel temininde sıkıntıların yaşanmasına neden olmaktadır. Memur ve sözleşmeli olarak istihdam edilemeyen ancak iş yoğunluğu nedeniyle gereksinim duyulan personel geçici işçi olarak çalıştırılmaktadır. İş-Kur aracılığı ile alınan geçici işçiler bir yılda altı aydan fazla istihdam edilememektedir. Belediyeler, bu şekilde istihdam edilen işçilerin işlerine son vermemek için yılın geri kalan zamanında bu işçileri taşeron firma aracılığı ile istihdam etmeye devam etmektedir.

Bu açıklamalardan yola çıkarak, kamu yönetimi reformu sonrası yapılan taşeron uygulamalarının belediyelerde taşeronlaşmaya etkilerini şöyle sıralayabiliriz:

- ✓ Belediyeler yeniden yapılanma etkisiyle dışarıdan hizmet alımının kolaylaşması ve hizmet maliyetlerini düşürmek amacıyla ağırlıklı olarak “park, bahçe bakımı”, “araç kiralama”, “temizlik”, “güvenlik”, “asfaltlama” ve “toplu ulaşım” alanlarında hizmet alımına gitmektedirler. Bu alanlardaki hizmet alımı yapan belediye sayısında ciddi artış görülmektedir(Akdağ, 2010; 185).
- ✓ Çoğunlukla asgari ücretle çalışan taşeron işçileri ile kendilerinden daha yüksek ücretle çalışan belediyenin asıl işçileri arasında ücret farklılıklarından kaynaklanan sorunlar yaşanmaktadır.
- ✓ Taşeron firmaların iş sağlığı ve iş güvenliği ilkelerine uymaması, taşeron firma işçilerini iş kazaları olması durumunda mağdur etmektedir. Taşeron firmaların yarsından fazlasında işyeri hekimi, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu bulunmadığı, işçilerin iş sağlığı ve iş güvenliği konusunda herhangi bir eğitim verilmediği ortaya çıkmaktadır(Gökbayrak, 2003; 181).
- ✓ Sendikasız çalışan taşeron firma işçileri, toplu sözleşme ile sağlanan sosyal ve mali haklardan yararlanamamaktadır.
- ✓ Mevcut taşeron şirketin, yenilenecek olan hizmet alımı ihalesini kazanamaması durumunda şirket işçileri işsiz kalmaktadır. Bu durum, taşeron işçilerinin iş güvencesi olmadığına göstergesidir.
- ✓ Taşeron firmalara verilen işler nedeniyle, belediyelerin işyeri ölçeği küçülmektedir.
- ✓ Personel istihdamının zorlaşması nedeniyle, taşeron firma aracılığı ile işçi çalıştırılması istihdamı artırıcı niteliktedir.

- ✓ Belediyelerde iş ve istihdam devamlılığının sağlanması amacıyla yılın belli dönemlerinde taşeron firma tarafından işçi çalıştırılabilmesi belediyeler için bir avantajdır.

Belediyelerde gerçekleşen taşeron uygulamalarının etkileri karşılaştırıldığında kurum açısından avantaj yaratan uygulamalar olduğu söylenebilmektedir. Özellikle istihdam problemi yaşayan belediyelerde taşeron uygulamaları bir nevi kurtarıcı uygulamalardır. Ancak, aynı durum işçiler için geçerli değildir. Taşeron uygulamaları işçiler için güvencesi ve sendikasız istihdam, mali ve sosyal haklardan yoksunluk anlamına gelmektedir.

2.1.12.4. Sendikalaşmaya Etkisi

Ülkemizde kamu kesiminde sendikalaşma oranı özel sektöre göre daha fazladır. Ancak, kamu yönetimi reformu kapsamında özellikle yerel yönetimlerde yapılan reform çalışmalarından en çok etkilenen kesim sendikalar olmuştur. Yeniden yapılanma sonrası yaygınlaşan esnek istihdam biçimleri, norm kadro uygulamaları, performans dayalı ücret sistemleri gibi uygulamalar sendikal yapılanmayı zayıflatmaktadır.

Sendikal yapılanmayı etkileyen en önemli unsur kuşkusuz ki taşeronlaşmadır. Belediyelerde taşeron işçi istihdamının beraberinde sendikasız işçi çalıştırmayı getirdiği bir gerçektir. Bu nedenle işçi sendikaları taşeronlaşmaya şiddetle karşı çıkmaktadır(Gökbayrak, 2003: 169). Bu nedenle belediyelerin dışarıdan hizmet alımına yönelmeleri sendikal örgütlemeyi zayıflatmaktadır.

Belediyelerde yaygınlaşan sözleşmeli personel uygulamaları da sendikalaşmayı olumsuz etkilemektedir. Sözleşmeli personel sendika hakkını 2011 yılında çıkarılan Torba Yasa ile elde etmiştir. Bu nedenle, henüz belediyelerde sendika üyesi sözleşmeli personel bulunmamaktadır.

Belediyelerde sendikalaşmayı zayıflatan bir diğer uygulama da geçici işçi uygulamalarıdır. Geçici işçilerde sendikal örgütlenme yoktur. Belediyeler, istihdam edecekleri geçici personelin sendika üyesi olmamasına özen göstermektedir. Böylece, geçici işçilik müessesesi sendikal örgütlenmenin alanını daraltıcı niteliktedir.

Sözleşmeli personel ile geçici işçilerin ortak özelliği, iki istihdam yapısında da iş güvencesinin olmamasıdır. Bu durumda iş güvencesinin olmadığı istihdam biçimlerinde sendikal örgütlenme yoktur diyebiliriz.

Memurluk sistemi ise sendikacılığı olumlu etkilemektedir. Çünkü, memurluk sendikal hakkın kullanılmasını kolaylaştırır. Bu nedenle sendikalar, özellikle belediyelerdeki memurları örgütlemek için gayret göstermektedirler. Ancak, yapılan reform sonrası belediyelerde memur statülerinin azaltılmasını hedeflenmesi sendikacılığı olumsuz etkileyecek unsurlardan biridir.

Belediyelerde örgütlü memur sendikalarının son üç yıllık sendika üye sayıları Tablo 13'te gösterilmiştir:

Tablo 13. Yıllar İtibarıyla Belediyelerde Örgütlü Memur Sendikaları Üye Sayıları

Sendika Adı	Yıllar İtibarıyla Üye Sayısı		
	2009	2010	2011
Tüm-Bel-Sen	25.406	25.555	28.516
Türk Yerel Hizmet-Sen	12.943	12.535	13.288
Bem-Bir-Sen	32.022	31.962	39.856

Kaynak: Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2005-2009 Yılları Temmuz Ayı, Kamu Görevlileri Sendika Üye Sayıları, <http://www.csgeb.gov.tr>, 2012

Tablo 13 incelendiğinde, belediyelerde istihdam edilen memurların sendikalaşma oranlarının yıllar itibarıyla artış gösterdiği görülmektedir. En yüksek üye sayısına sahip sendika ise Bem-Bir-Sen'dir.

Kamu yönetimi reformunun sendikalara getirdiği olumsuz etkilerden sonra, belediyelerde genel işler hizmet kolunda örgütlenmiş olan 3 sendikanın 2005-2009 yılları arası üye sayılarını şu şekildedir:

Tablo 14. Yıllar İtibarıyla Belediyelerde Örgütlü İşçi Sendikaları Üye Sayıları

Sendika Adı	Yıllar				
	2005	2006	2007	2008	2009
Belediye-İş	191.101	193.019	195.841	202.626	205.666
Hizmet-İş	105.089	113.544	116.774	123.665	130.942
Genel-İş	74.472	76.672	78.274	79.931	83.976

Kaynak: Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,2005-2009 Yılları Temmuz Ayı, İşçi ve Sendika Üye Sayıları, <http://www.csgeb.gov.tr>, 2012

Tablo 14'ü inceleyecek olursak, sendikaların üye sayılarında yıllar itibarıyla sürekli artış yaşandığını görmekteyiz. Sözleşmeli personel ve geçici işçiler ile taşeron firma işçilerinde sendikalaşma olmadığına göre belediyelerde örgütlü sürekli işçilerin sendikalaşma oranlarının yüksek olduğunu tabloya bakarak söyleyebiliriz.

2.1.12.5. İnsan Kaynakları Uygulamalarına Etkisi

Kamu örgütlerinin insan kaynaklarını verimsiz kullanmaları nedeniyle liderlik, karar verme ve uygulama süreçlerinde aksaklıklar ortaya çıkmakta; gerek bireysel ve toplumsal ihtiyaçları karşılamaları, gerekse bu yapılarıyla değişim gereklerini karşılayabilmeleri son derece güç hale gelmektedir(Kartal, 2006; 29). Kamu yönetiminde yapılan reform çalışmalarında insan kaynaklarına çok önem verilmiştir. İnsan kaynakları işlemlerinin yürütülmesi için belediyelerde personel durumuna göre ayrı birimler açılması öngörülmüştür. Belediyelerde personel sayısı arttıkça, personelin işlemlerinin yükü de artmaktadır. Bu nedenle personel sayısı çok olan belediyelerde İnsan Kaynakları Müdürlüğü kurulması zorunlu hale gelmektedir.

Yapılan reform çalışmalarının belediyelerin insan kaynakları uygulamalarına etkilerini sıralarsak;

- ✓ Kamu personel rejiminin temelini oluşturan DMK'da memurlar hem kariyer hem de kadro sisteminin özelliklerinden yararlanılarak belli sınıflara ayrılmış ve özlük hakları da bu sınıflara göre belirlenmiştir(Akdağ, 2010; 95).

- ✓ Yeniden yapılanmanın bir sonucu olarak çıkarılan Norm Kadro Yönetmeliği ile belediyelerin organizasyon yapıları değişmiştir. Belediyelerde bazı birimlerin isimleri değişmiş, bazı birimler kaldırılmış, bazı birimler değiştirilmiş ve ihtiyaca göre yeni birimler açılmıştır. Böylece, İşte başarıyı esas alan ve günümüze kadar etkileri devam eden organizasyon yapıları ve personel yönetimi yöntemleri geliştirilmiştir(Kartal, 2006; 21).
- ✓ Belediyelerde işe alımlar eş, dost ve tanıdık vasıtası ile yapılmaktayken, norm kadro ve merkezi sınav sisteminin uygulanmasıyla birlikte işe alımlarda yaşanan kayırmacılık önlenmiştir. Ayrıca, merkezi sınav uygulaması liyakat ilkesinin yaşama geçirilmesi açısından yararlı bir düzenlemedir(Özsalmanlı vd, 2005; 4).
- ✓ Belediyelerde toplam kalite yönetimleri uygulanmaya başlamış ve insan kaynağı temininde de kalite ön plana çıkarılmıştır. İstihdam edilecek personelin eğitim düzeyi yüksek, vasıflı personel olmasına önem verilmeye başlanmıştır.
- ✓ Üst yöneticilerin, belediye personelini keyfi atayabilme yetkisi norm kadro ile sona ermiştir. Personelin görevde yükselmesi, kamu sisteminin verimliliğini ve personelin göreve bağlılığını olumsuz etkileyen kayırmacılık vb. nedenlerden dolayı yalnızca sınav esasına bağlanmıştır(Akdağ, 2010; 134).
- ✓ Belediyelerde insan kaynakları planlamasına önem verilmezken, yapılanma sonrasında bu durum değişmiştir. Belediye birimleri, yıl içerisinde ihtiyaçları olabilecek insan kaynağını ilgili birime bildirmektedir. Böylece, belediyenin yıl içinde temini gerekebilecek insan kaynağı yılbaşında planlanmaktadır.
- ✓ Belediyelerde kamu hizmetlerinin bilgiye ve mevzuata hâkim personel tarafından yerine getirilebilmesi için birimlerin ihtiyacına göre ya hizmet içi yada mesleki kuruluşlardan veya üniversitelerden eğitim ihtiyacı karşılanmaktadır.
- ✓ Yeniden yapılanma ile birlikte personel performans değerlendirilmesine izin verilmektedir. Ancak performans değerlendirmenin belediyelerin %75'inde şimdiye kadar yapılmadığı, %21'inde başladığını fakat tamamlanamadığı, %3'ünde ise yapıldığı ortaya çıkmaktadır(Akdağ, 2010; 185)

- ✓ Belediyelerde iş sağlığı ve iş güvenliğine gereken önem verilmemektedir. Çoğu belediyede işyeri hekimi bulunmamaktadır.
- ✓ Personelin bireysel kariyer hedefleri dikkate alınmaya başlanmıştır.

Görüldüğü üzere, yeniden yapılanma sonrası belediyelerde insan kaynakları politikaları tamamen değişmiştir. Bir kurum için en önemli faktörün insan kaynakları olduğu ve kurumun başarısının mevcut insan kaynağının başarısının bir yansıması olduğu farkına varılmaya başlanmıştır.

BÖLÜM 3: ARMUTLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

3.1. Armutlu Belediyesi Norma Kadro Yapısı

İçişleri Bakanlığı'nın hazırladığı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Yönetmeliğinde yer alan Ek-I tasnif cetveli, belediyelerin nüfuslarına ve sahip oldukları sanayi, ticaret ve turizm özellikleri ve bu özelliklere göre belirlenen kademe yükselmelerini göstermektedir.

Bir ilçe belediyesi olarak (D) grubunda yer alan Armutlu Belediyesi nüfus kriterine göre Ek-I tasnif cetvelinde D-3(5.000-7.499) grubunda yer almaktaydı. Ancak, 31 Mayıs 2009 tarihli 27244 sayılı Resmi Gazetede, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 2008 yılında yapılan adrese dayalı nüfus sayımına göre belirlenen nüfuslara uygun olarak Ek-I Tasnif Cetveli yeniden düzenlenmiştir. Her grup kendi nüfusuna göre alt gruplara ayrılmış; (B), (C) ve (D) gruplarındaki belediyeler; ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birini taşıması durumunda iki üst, üç özelliğe sahip olması durumunda üç üst nüfus grubuna çıkarılmıştır.

Tablo 15. Armutlu Belediyesi Tasnif Cetveli

D-6 (15.000-19.999) GRUBUNDA YER ALAN BELEDİYELER						NİTELİĞİ			
İl	İlçe	Belediye Adı	Nüfusu	Belediye Türü	İlçe	Sanayi-Ticaret	Turizm	Grup yükselme Adımı	
Yalova	Armutlu	Armutlu Belediyesi	5134	İlçe	x		x	2	

Kaynak: Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, 2012

Bu hükme dayanılarak 27.11.2011 tarihli 28125 sayılı Resmi Gazetede Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norma Kadro Yönetmeliği tasnif cetvellerinde yapılan değişiklikle Tablo-13'te de görüldüğü üzere Armutlu Belediyesi ilçe merkezi ve turizm bölgesi olması sebebiyle D-5(10.000-14.999) grubuna yükseltilmiştir.

Yönetmelikte yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norma Kadro Standartları Cetvellerine göre Armutlu Belediyesinin yer aldığı D5 grubu norm kadro cetveli şu şekildedir:

Tablo 16. Armutlu Belediyesi Norm Kadro Cetveli

D5	
(10 000-14 999)	ADET
Belediye Başkan Yardımcısı	1
Yazı İşleri Müdürü	1
Mali Hizmetler Müdürü	1
Fen İşleri Müdürü	1
İmar ve Şehircilik Müdürü	1
Diğer Müdürlükler(*)	3
Avukat	1
Şef	7
İdari Personel(**)	12
Teknik Personel(**)	9
Sağlık Personeli(**)	2
Yardımcı Hizmet Personeli(**)	3
İtfaiye Çavuşu	1
İtfaiye Eri	7
Zabıta Amiri	1
Zabıta Komiseri	1
Zabıta Memuru	10
MEMUR KADROLARI TOPLAMI	62
SÜREKLİ İŞÇİ KADROLARI TOPLAMI	31

Kaynak: Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

Tablo 16'ya göre Norm Kadro Cetveli ile Armutlu Belediyesine 62 tane memur kadrosu 31 tane işçi kadrosu ihdas edilmiştir. Memur kadroları; 8 müdür, 7 şef, 12 idari personel, 9 teknik personel, 2 sağlık personeli, 3 yardımcı personel, 8 itfaiye memuru, 11 zabıta memuru ve 1 avukattan oluşmaktadır.

Bu kadro cetveline göre Armutlu Belediyesinin boş-dolu memur ve işçi kadroları şu şekildedir.

Tablo 17. Armutlu Belediyesi Mevcut Kadro Cetveli

D5		
(10 000-14 999)	ADET	MEVCUT DURUM
Belediye Başkan Yardımcısı	1	Dolu
Yazı İşleri Müdürü	1	Dolu
İnsan Kaynakları Müdürü	1	Boş
İmar ve Şehircilik Müdürü	1	Boş
Mali Hizmetler Müdürü	1	Boş
Su ve Kanalizasyon Müdürü	1	Boş
Çevre Kontrol Müdürü	1	Boş
Fen İşleri Müdürü	1	Boş
Avukat	1	Boş
Evlendirme Memuru	1	Boş
Tahsildar	1	Dolu
Muhasebeci-Sayman	2	1 Dolu
Ayniyat Saymanı	1	Boş
Bilgisayar İşletmeni	1	Dolu
Memur	4	2 Dolu
Kaloriferci	1	Boş
Sivil Savunma Uzmanı	1	Boş
Şef	7	Boş
Mimar	1	Boş
Mühendis	2	Boş
Şehir Plancısı	1	Boş
Tekniker	3	1 Dolu
Uzman Tabip	8	Boş
Veteriner Hekim	1	Boş
Bahçıvan	1	Boş
İtfaiye Çavuşu	1	Dolu
İtfaiye Eri	7	Boş
Zabıta Komiseri	1	Dolu
Zabıta Memuru	10	Boş
Hayvan Kesici	1	Boş
Hizmetli	1	Boş
Jeolog	1	BOŞ
SÜREKLİ İŞÇİ	31	28 DOLU

Kaynak: Armutlu Belediyesi, Yazı İşleri Müdürlüğü, 2012

Tablo 17 incelendiğinde 62 adet memur kadrosundan 10 adedinin dolu olduğu, 31 adet işçi kadrosundan ise 28 adedinin dolu olduğu görülmektedir. Bu tabloya göre, Armutlu

Belediyesinde işçi istihdamı %90 civarındadır ve memur istihdamından fazladır. Mevcut memur kadrolarının ise ancak %16'sı doludur. Bu durumda Armutlu Belediyesi, memur personeli tarafından yürütülmesi gereken işleri işçiler eliyle yürütmektedir.

Ayrıca, Armutlu Belediyesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49.maddesine göre nüfusu 50.000'in altında olduğu için 1 adet seçilmiş meclis üyesini Belediye Başkan Yardımcısı olarak görevlendirmiştir.

Yönetmelik, D(5) grubunun EK-2 sayılı listesinde, Yazı İşleri Müdürü, Mali Hizmetler Müdürü, Fen İşleri Müdürü ve İmar ve Şehircilik Müdürü olmak üzere 4 adet müdürlüğü zorunlu tutmuştur. 3 adet müdürlük kadrosunu ise belediyelerin ihtiyacına göre kendilerinin belirlemesini öngörmüştür. Armutlu Belediyesi, bu 3 müdürlüğü ihtiyaçları dahilinde İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü ve Çevre Kontrol Müdürlüğü olarak belediye meclis kararı ile açmıştır.

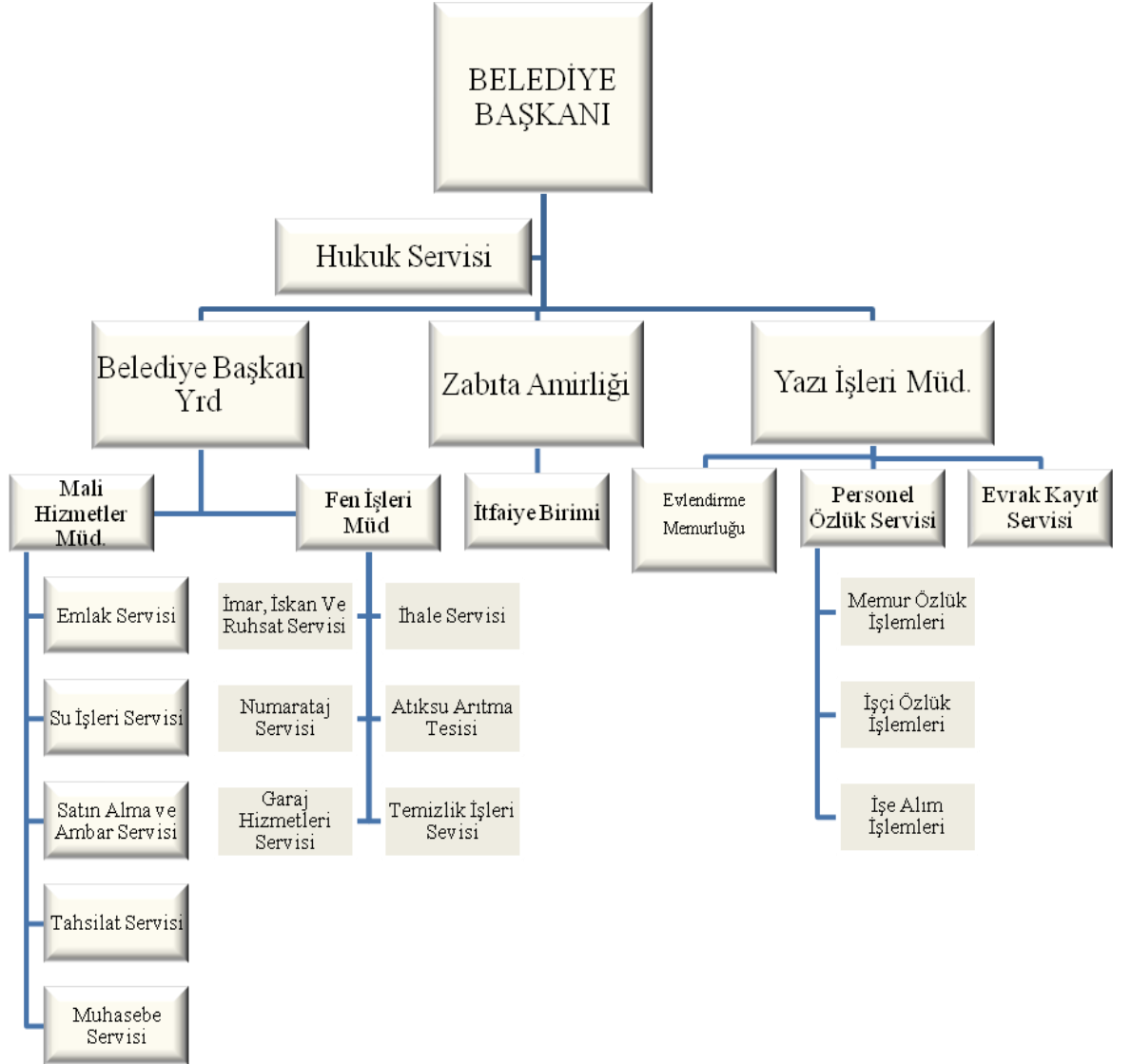
3.2. Armutlu Belediyesinde İnsan Kaynakları Yönetimi

Küreselleşme ile birlikte yerel yönetimlere verilen önem gün geçtikçe artmaktadır. Özellikle belediyelere, yeniden yapılanma ile birlikte yeni yetki, görev ve sorumluluklar verilmiştir. Belediyelerin, verilen bu yetki, görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için ise her şeyden önce etkin ve vasıflı insan kaynağına ihtiyacı vardır. Belediyelerde insan kaynağı yönetiminin esas amacı, kadın erkek tüm çalışanları etkin bir çalışma ortamında bir araya getirmek ve onların yerel yönetimin halka götürdüğü hizmetlere en iyi biçimde ve en yüksek düzeyde katkıda bulunarak, çalıştıkları yönetimlerin başarılı olmalarına imkân sağlayabilmektir(Mazak, 1997: 96).

3.2.1. Armutlu Belediyesi Organizasyon Yapısı

Armutlu Belediyesi, personel yetersizliğinden dolayı 3 müdürlük, 1 amirlik şeklinde organize olmuştur. Mali Hizmetler Müdürlüğü ve Fen İşleri Müdürlüğü, Belediye Başkan Yardımcısı'na bağlı olarak hizmet görmektedirler. Zabıta Amirliği ve Yazı İşleri Müdürlüğü ise doğrudan Belediye Başkanı'na bağlı birimlerdir.

Şekil 2. Armutlu Belediyesi Organizasyon Şeması



Kaynak: Armutlu Belediyesi, Yazı İşleri Müdürlüğü, 2012

Mali Hizmetler Müdürlüğü'ne bağlı 5 servis, Fen İşleri Müdürlüğü'ne bağlı 6 servis, Yazı İşleri Müdürlüğü'ne bağlı 3 servis, Zabıta Amirliği'ne bağlı 1 servis bulunmaktadır. Mevcut personelin dışında, iş yoğunluğunun azlığı sebebiyle, sürekli istihdama gereksinin duyulmaması nedeniyle kısmi süreli sözleşmeyle doğrudan Belediye Başkanına bağlı avukat ve Zabıta Amirliğine bağlı veteriner istihdam edilmektedir.

- **Belediye Başkan Yardımcısı:** Belediye başkanının emrinde olmak üzere Mali Hizmetler Müdürlüğü ve Fen İşleri Müdürlüğü'nü yönetir. Hizmetlerin belediye başkanı adına yürütülmesini sağlar. Belediye başkanının kendisine verdiği yetkileri kullanır.
- **Mali Hizmetler Müdürlüğü:** Belediye Başkan Yardımcısı'na bağlı olarak çalışır. Doğrudan müdürlüğe bağlı, 5 servisten oluşmaktadır.

Muhasebe servisi aracılığı ile; belediye bütçesini hazırlar. Belediyenin vergi, resim, harç ve prim ödemelerini yapar. İhale ve satın alma birimi tarafından yapılan alımlara ait hakediş ve fatura ödemelerini yapar. Belediye gelirleri, İller Bankası payları ile diğer vergi, resim ve harç tahakkuklarını yapar. Bu tahakkuklara ait tahsilâtları ise tahsilât servisi aracılığı ile yerine getirir. Personelin aylık kesenek ve sigorta bildirimlerini ve ödemelerini yapar.

Satın alma servisi aracılığı ile; birimlerden gelen talepler doğrultusunda ihtiyaçların temin edilmesini sağlar. Karşılanan ihtiyaçlara ait her türlü ayniyat işlemini takip eder ve yürütür.

Emlak servisi aracılığıyla; özel mülkiyette bulunan bina, arsa ve arazilerin vergi ve diğer işlemlerini yürütür.

Su İşleri Servisi aracılığıyla; su okuma, tahakkuk ve arıza işleri ile kanalizasyon hattına ilişkin her türlü işleri yürütür.

- **Fen İşleri Müdürlüğü:** Belediye Başkan Yardımcısına bağlı olarak çalışır. Doğrudan müdürlüğe bağlı, 5 servisten oluşmaktadır.

İmar, İskan ve Ruhsat servisi aracılığı ile; ilçe içinde yapılacak her türlü inşaat işinin imar ve ruhsat işlemlerini yürütür. Yapılacak yatırımların plan, proje ve etüd işlemlerini gerçekleştirir. İmar planlarını hazırlar, hazırlattır.

Belediye sınırları içindeki park ve bahçe düzenlemelerini yapar.

İhale Servisi aracılığı ile; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihale işlemlerini yürütür.

Numarataj Servisi; aracılığı ile belediye sınırları içindeki numaralandırma işlemlerini yürütür.

İlçenin atık su arıtma tesisinin her türlü işlerini yürütür ve takip eder.

Garaj Amirliği aracılığı ile; belediye araçlarının bakım ve onarımlarını yaptırır. Sahada çalışacak araçları ve araçları kullanacak şoförleri görevlendirir.

- **Zabıta Amirliği:** Doğrudan Belediye Başkanına bağlı olarak çalışır. Doğrudan amirliğine bağlı 1 birim vardır.

Belediye sınırları içinde düzen ve nizamı sağlamak için basit kolluk görevlerini yerine getirir.

Belediye sınırları dahilinde ticarethaneleri denetler, işyerlerini ruhsatlandırır ve gerekli görülen hallerde işyerlerini mühürler.

Mezar ve defin işlemlerini yürütür.

Belediye mezbahanesinin işleme, temizlik gibi her türlü işlemini yürütür.

İlçe pazarının düzenini sağlar ve pazaryeri kira bedellerinin tahakkuklarını yapar.

İtfaiye Birimi aracılığı ile; yangın ihbarlarına müdahale eder. Sel baskınlarında su tahliyeleri yapar.

- **Yazı İşleri Müdürlüğü:** Doğrudan Belediye Başkanına bağlı çalışır. Doğrudan müdürlüğüne bağlı 3 servisten oluşmaktadır.

Belediye bünyesinde Özel Kalem Müdürlüğü olmadığı için, belediye başkanının günlük çalışma plan ve programlarını hazırlar. Belediye başkanının halkla ve basınla olan ilişkilerini düzenler. Belediye başkanının tüm resmi kurum ve kişilerle olan temsil ve ağırlama işlemlerini yürütür.

Meclis ve encümen toplantılarına ait karar tutanaklarını hazırlar.

Personel Özlük Servisi aracılığı ile; birimlerin personel ihtiyaçlarına ait talepleri değerlendirip, işe alım süreçlerini yürütür. İşçi ve memur personelin her türlü atama, terfi, nakil, istifa, izin ve emeklilik işlemlerini yürütür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihale işlemlerini yürütür.

Evlendirme Memurluğu aracılığı ile, nikah işlemlerini yürütür.

Evrak Kayıt Servisi aracılığı ile; belediyenin her türlü yazışma işlemlerini yürütür.

3.2.2. Armutlu Belediyesi İstihdam Durumu

Armutlu Belediyesi, sunduğu hizmetlerini 2012 yılı itibariyle 10 memur, 28 sürekli işçi, 17 geçici işçi ve 6 sözleşmeli personel olmak üzere toplam 61 personel ile yerine getirmektedir. Bu personelin dağılımı Tablo 18’de gösterilmiştir.

Tablo 18. Armutlu Belediyesi Mevcut Personel Dağılımı

ÜN VANLAR	MEVCUT ADET
Memur	10
Sürekli İşçi	28
Geçici İşçi	17
Sözleşmeli Personel	6

Kaynak: Armutlu Belediyesi, Yazı İşleri Müdürlüğü, 2012

Tablo 18'e göre Armutlu Belediyesi memur ve sürekli işçi personeli dışında geçici iş ve sözleşmeli personel istihdamı da yapmaktadır. İstihdam edilen 17 adet geçici işçinin 10 adedi Türkiye İş Kurumu aracılığı ile istihdam edilmektedir. Kalan 7 adet geçici işçi ise hizmet satın alma yoluyla taşeron firma aracılığı ile istihdam edilmektedir.

Sözleşmeli personel, bir yıllık hizmet sözleşmesi ile belediye meclisi tarafından belirlenen ücret üzerinden istihdam edilmektedir. Ayrıca, Armutlu Belediyesi iş yoğunluğunun azlığı nedeniyle 2 adet kısmi süreli sözleşme ile sözleşmeli personel çalıştırmaktadır. Sözleşmeli personelin mesleki dağılımı ise Tablo 19'da gösterilmiştir.

Tablo 19. Sözleşmeli Personelin Mesleki Dağılımı

MESLEK	MEVCUT ADET	SÖZLEŞME DURUMU
Çevre Mühendisi	1	Tam Süreli
İnşaat Mühendisi	1	Tam Süreli
Jeoloji Mühendisi	1	Tam Süreli
İnşaat Teknikeri	1	Tam Süreli
Avukat	1	Kısmi Süreli
Veteriner	1	Kısmi Süreli

Kaynak: Armutlu Belediyesi, Yazı İşleri Müdürlüğü, 2012

Tablo 19’da meslek dağılımları gösterilen tam süreli istihdam edilen sözleşmeli personelin tamamı Fen İşleri Müdürlüğü bünyesinde, kısmi süreli sözleşme ile çalıştırılan veteriner Zabıta Amirliği bünyesinde, yine kısmi süreli sözleşme ile çalıştırılan avukat ise doğrudan Belediye Başkanına bağlı olarak istihdam edilmektedir. İstihdam edilen çevre mühendisi ilçenin altyapı arıtma tesisinden, jeoloji mühendisi ilçenin jeotermal alt yapısından, inşaat mühendisi ve inşaat teknikeri ise imar ve inşaat işlerinden sorumludur. Mevcut 61 personelin birimler itibariyle dağılımı Tablo 20’de gösterilmiştir.

Tablo 20. Mevcut Personelin Müdürlüklere Dağılımı

Müdürlük	Memur	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Sözleşmeli Personel
Belediye Başkanlığı	---	---	---	1 kişi
Mali Hizmetler Müdürlüğü	5 kişi	4 kişi	3 kişi	---
Fen İşleri Müdürlüğü	1 kişi	22 kişi	5 kişi	4 kişi
Yazı İşleri Müdürlüğü	2 kişi	---	1 kişi	---
Zabıta Amirliği	2 kişi	3 kişi	8 kişi	1 kişi
Toplam	10 kişi	28 kişi	17 kişi	6 kişi

Kaynak: Armutlu Belediyesi, Yazı İşleri Müdürlüğü, 2012

Tablo 20 incelendiğinde memur personelin ağırlıklı olarak Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde, sürekli işçiler ile sözleşmeli personelin ağırlıklı olarak Fen İşleri Müdürlüğünde, geçici işlerin ise Zabıta Amirliğinde istihdam edildiği görülmektedir. Bunun nedenleri ise; Mali Hizmetler Müdürlüğünde çoğunlukla hesap bilgisi gerektiren masa başı işler yürütüldüğü için burada istihdam edilen personelin memur ve daimi istihdam edilen sürekli işçi olmasına önem verilmiştir. Fen İşleri Müdürlüğünde ise teknik beceri ve yeteneğe sahip sözleşmeli personel(mühendis-tekniker) istihdamına ağırlık verilmiştir. Ayrıca, saha çalışmalarında istihdam edilen sürekli işçi istihdamı da

Fen İşleri Müdürlüğü'nde fazladır. Yazı İşleri Müdürlüğünde yapılan işler de masa başı nitelikte olmasına rağmen personel yetersizliğinden dolayı memur istihdamı azdır. Zabıta Amirliğinde ise, geçici işçi istihdamı ilçenin turizm yeri olması nedeniyle özellikle yaz sezonunda personel ihtiyacı nedeniyle fazladır. Mevcut personel yetmediği için bu birimde geçici işçi istihdamına ağırlık verilmiştir. Mevcut 61 personelin servisler itibariyle dağılımı Tablo 21'de gösterilmiştir.

Tablo 21. Mevcut Personelin Servisler İtibariyle Dağılımı

Servisler	MEMUR	SÜREKLİ İŞÇİ	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	GEÇİCİ İŞÇİ	TOPLAM
Emlak Servisi	---	1 kişi	---	1 kişi	2 kişi
Su İşleri Servisi	1 kişi	2 kişi	---	1 kişi	4 kişi
Satın Alma ve Ambar Servisi	---	1 kişi	---	---	1 kişi
Tahsilat Servisi	2 kişi	---	---	---	2 kişi
Muhasebe Servisi	2 kişi	---	---	1 kişi	3 kişi
İmar, İskan ve Ruhsat Servisi	1 kişi	---	1 kişi	---	2 kişi
İhale Servisi	---	---	2 kişi	---	2 kişi
Numarataj Ser.	---	1 kişi	---	---	1 kişi
Atıksu Arıtma Tesisi Servisi	---	---	1 kişi	---	1 kişi
Garaj Hizmetleri Servisi	---	6 kişi	---	1 kişi	7 kişi
Temizlik Hizmetleri Servisi	---	14 kişi	---	4 kişi	18 kişi
Zabıta Birimi	1 kişi	3 kişi	1 kişi	1 kişi	6 kişi
İtfaiye Birimi	1 kişi	---	---	7 kişi	8 kişi
Evlendirme Servisi	1 kişi	---	---	---	1 kişi
Personel Özlük Servisi	1 kişi	---	---	---	1 kişi
Evrak Kayıt Servisi	---	---	---	1 kişi	1 kişi
Hukuk Servisi	---	---	1 kişi	---	1 kişi
TOPLAM	10 kişi	28 kişi	6 kişi	17 kişi	61 kişi

Kaynak: Armutlu Belediyesi, Yazı İşleri Müdürlüğü, 2012

Armutlu Belediyesinde taşeron firma işçisi çalışmamaktadır. Bunun nedeni ise, Armutlu ilçesinin yazlık bir belde olması nedeniyle iş yoğunluğu yılın Haziran-Eylül ayları arasında olmaktadır. Haziran ayı başında özellikle sahil temizliğinde çalıştırılmak üzere hizmet satın alma yoluyla personel çalıştırılması düşünülmektedir.

3.3. Armutlu Belediyesinde Çalışma İlişkileri

Armutlu Belediyesinde 2009 yılından buyana yetkili olan sendika Türk-İş'e bağlı olan Belediye-İş Sendikasıdır. Belediye bünyesinde istihdam edilen sürekli işçilerin tamamı sendika üyesidir. Memurlar, geçici işçiler ve sözleşmeli personelde sendika üyeliği yoktur. Sürekli işçilere, imzalanan toplu iş sözleşmesi neticesinde iş ağırlıklarına göre 'sorumluluk zammı' adı altında ek ödeme verilmektedir. Bunun yanında yemek yardımı, okula giden çocukları için eğitim yardımı, bayram yardımı, yılda bir kez olmak üzere kömür yardımı verilmektedir. Ancak, sendika üyesi sürekli işçilere sendika aidatı verilmemektedir.

Sürekli işçiler ile memur ve sözleşmeli personel arasında bariz ücret farklılıkları bulunmamaktadır. Ancak geçici işçiler ile sürekli işçiler arasında ücret farklılıkları vardır. Masa başı işlerde çalışan geçici işçiler, iş rahatlığından dolayı ücret farkları konusunda pek itirazcı olmasalar da özellikle saha çalışan geçici işçiler iş ağırlıklarına göre düşük ücret aldıklarından yakınmaktadırlar.

3.4. Armutlu Belediyesinde Çalışma İlişkileri Anket Uygulaması

3.4.1. Araştırmanın Konusu, Amacı, Kapsamı ve Önemi

a. Araştırmanın Konusu ve Amacı

Kamu yönetiminde yapılan reform çalışmaları neticesinde belediyelerde pek çok köklü değişiklik yapılmıştır. Ancak, kamu yönetimi reformu ile yapılan bu değişikliklerin uygulayıcılar olan belediye personeli tarafından yeteri kadar bilinmekte midir? Getirilen yenilikler belediye personeline anlatılmış mıdır? Bu doğrultuda, belediye personeline uygulanan farkındalık anketi ile amaçlanan, Kamu Yönetimi Reformunun belediyelerdeki norm kadro, istihdam, taşeron uygulamaları ve sendikalaşma gibi etkilerinin, belediye personeli tarafından ne kadar farkında olduğunun araştırılmasıdır.

b. Araştırmanın Kapsamı ve Önemi

Araştırma alanı olarak Armutlu Belediyesi seçilmiştir. Araştırma, Armutlu Belediyesinin memurları, sürekli ve geçici işçileri ile sözleşmeli personelinden oluşan 51 kişi arasında yapılmıştır.

Yapılan araştırma, Kamu Yönetimi Reformunun özellikle belediyeleri kapsayan Yerel Yönetimler Reform ayağının, bizzat reformun uygulayıcısı olan belediye personeli tarafından ne kadar anlaşıldığının ölçülmesi bakımından önemlidir.

c. Veri Toplama ve Analiz Yöntemi

Araştırma çalışması, Armutlu Belediyesindeki personelin oranları dikkate alınarak yapılmıştır.

Araştırma ile ilgili veri toplama yöntemi olarak ‘Anket Metodu’ kullanılmıştır. Anket çalışması toplam 10 sorudan oluşmaktadır. Bu soruların 4 tanesi kişiler bilgileri, 3 tanesi işyeri ile ilgili bilgiler, 3 tanesi de Kamu Yönetimi Reformu ile ilgili soruları içermektedir.

Toplanan veriler, tablolarda sayı ve yüzde olarak sunulmuştur. Soruların tümünün tabloları düzenlenerek verilmiştir.

3.4.2. Elde Edilen Veriler ve Bu Verilerin Değerlendirilmesi

Belediye personelinin tamamına anket formu dağıtılmış, bunlardan 51 tanesi geri dönmüştür.

Anket çalışmasına katılan 51 personelin 8’i memur, 26’sı sürekli işçi, 13’ü geçici işçi ve 4’ü sözleşmeli personeldir. Sürekli işçilerden 2 kişi ve memurlardan 2 kişi senelik izinde olduğu için, geçici işçilerden ise 4 kişi gece nöbetinde olduğu için kendilerine ulaşılamamış ve anket formu verilememiştir. Ankete katılan personelin müdürlüklere göre dağılımı Tablo 22’de gösterilmiştir.

Tablo 22. Ankete Katılan Personelin Müdürlüklere Göre Dağılımı

Müdürlükler	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Mali Hizmetler Müdürlüğü	5 kişi	62,50	4 kişi	15,5	3 kişi	23,0	---	---
Fen İşleri Müdürlüğü	1 kişi	12,50	19 kişi	73,00	5 kişi	38,4	4 kişi	100,0
Yazı İşleri Müdürlüğü	2 kişi	25,00	---	---	1 kişi	7,6	---	---
Zabıta Amirliği	---	---	3 kişi	11,50	4 kişi	31,0	---	---
Toplam	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi Yazı İşleri Müdürlüğü verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Ankete katılan memur personelin %62,5'si Mali Hizmetler Müdürlüğünde, %12,5'si Fen İşleri Müdürlüğünde, %25,0'i Yazı İşleri Müdürlüğünde; sürekli işçilerin %15,5'si Mali Hizmetler Müdürlüğünde, %73'ü Fen İşleri Müdürlüğünde ve %11,5'si Zabıta Amirliğinde; geçici işçilerin %23,0'ü Mali Hizmetler Müdürlüğünde, %38,4'ü Fen İşleri Müdürlüğünde, %7,6'sı Yazı İşleri Müdürlüğünde, %31,0'i Zabıta Amirliğinde; sözleşmeli personelin %100,0'ü Fen İşleri Müdürlüğünde istihdam edilmektedir. Genel olarak, memur personelin sürekli nitelikteki hizmetleri yürütmek amacıyla Mali Hizmetler Müdürlüğünde, sürekli, geçici ve sözleşmeli personelin ise ihtiyaca ve teknik bilgi ve beceriye göre Fen İşleri Müdürlüğünde ağırlıklı olarak istihdam edildiği görülmektedir. Zabıta Amirliğinde ise yine ihtiyaç fazlalığından dolayı geçici işçi istihdamının fazla olduğu gözlenmiştir.

Tablo 23. Cinsiyet Durumu Dağılımı

Cinsiyet	Memur		Sürekli İşçi		Geçici işçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Kadın	2 kişi	25,0	1 kişi	3,8	1 kişi	7,6	2 kişi	50,0
Erkek	6 kişi	75,0	25 kişi	96,2	12 kişi	92,4	2 kişi	50,0
Toplam	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi Yazı İşleri Müdürlüğü verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 23 incelendiğinde Armutlu Belediyesinde kadın istihdamının yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. Kadın personel %25,0 oranla memur, %50,0 oranla sözleşmeli personel olarak masa başı görevlerde istihdam edilmektedir. Erkek personel ise %96,2’lik bir oranla en fazla sürekli işçi, daha sonra %92,4’lük bir oranla geçici işçi olarak sahada çalışacak erkek beden işçisi ihtiyacından dolayı istihdam edilmektedir.

Tablo 24. Yaş Durumu Dağılımı

Yaş Aralığı	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
25 yaş ve altı	---	---	---	---	---	---	3 kişi	75,0
26-35 yaş arası	4 kişi	50,0	11 kişi	42,3	7 kişi	53,9	1 kişi	25,0
36-45 yaş arası	1 kişi	12,5	10 kişi	38,4	6 kişi	46,1	---	---
45 yaş ve üzeri	3 kişi	37,50	5 kişi	19,3	---	---	---	---
Toplam	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi Yazı İşleri Müdürlüğü verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Armutlu Belediyesinde memurlar %50,0'lik bir oranla 26-35 yaş arasındadır. Bu durum belediyenin memur personelinin daha genç olduğu söylenebilir. Sürekli işçiler %42,3'lük oranla 26-35 yaş arası, 38,4'lük oranla 36-45 yaş arası, 19,3'lük oranla 45 yaş ve üzeridir. Bu durum ise ağırlıklı olarak sahada çalışacak beden işçilerinin orta yaş grubundan olduğunu göstermektedir. Ayrıca bu durum sürekli işçilerin uzun süredir belediyede istihdam edilen personel olduğunu göstermektedir. Geçici işçiler %53,9'luk oranda 26-35 yaş arasında ağırlıklıdır. İlçenin mevsimsel yoğunluğu göz önüne alınarak belediye mevsimlik olarak saha çalışmalarında istihdam edeceği geçici işçilerini daha genç nüfus grubundan tercih etmektedir. Sözleşmeli personel ise %75'lik bir oranla 25 yaş ve altı grubu istihdam edilmektedir. Bu durum yeni mezun genç nüfusun sözleşmeli personel istihdamında tercih edildiğini göstermektedir.

Tablo 25. Medeni Durum Dağılımı

Medeni Durum	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Bekar	1 kişi	12,5	---	---	2 kişi	13,4	3 kişi	75,0
Evli	7 kişi	87,5	26 kişi	100,0	11 kişi	84,6	1 kişi	25,0
Boşanmış veya ayrı yaşıyor	---	---	---	---	---	---	---	---
Dul	---	---	---	---	---	---	---	---
Toplam	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi Yazı İşleri Müdürlüğü verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yapılan çalışmada, memur personelin %87,5'inin, sürekli işçilerin %100'ünün ve geçici işçilerin %84,0'ünün evli olduğu görülmektedir. Sözleşmeli personelin ise %75,0'inin bekar olduğu görülmektedir. Bu durum, özellikle memur ve sürekli işçiler gibi daimi personel istihdamında evli personelin ağırlıklı olduğunu göstermektedir. Sözleşmeli personel istihdamında ise bekar personelin ağırlıklı olduğunu göstermektedir.

Tablo 26. Eğitim Düzeyi Durumu

Eğitim Durumu	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Okur-yazar değil	---	---	---	---	---	---	---	---
Okur yazar veya ilkokul mezunu	---	---	9 kişi	34,6	2 kişi	15,5	---	---
Ortaokul mezunu	1 kişi	12,5	11 kişi	42,3	4 kişi	30,7	---	---
Lise veya dengi okul mezunu	4 kişi	50,0	6 kişi	23,1	5 kişi	38,4	---	---
Ön lisans veya yüksek okul mezunu	2 kişi	25,5	---	---	1 kişi	7,7	1 kişi	25,0
Lisans mezunu	1 kişi	12,5	---	---	1 kişi	7,7	3 kişi	75,0
Yüksek lisans mezunu	---	---	---	---	---	---		
Toplam	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi Yazı İşleri Müdürlüğü verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 26 incelendiğinde, okur yazar veya ilkokul mezunu olanlar %34,6'lık oranla sürekli işçi, %15,5'lik oranla geçici işçi; ortaokul mezunu olanlar %12,5'lik oranla memur, %42,3'lük oranla sürekli işçi, %30,7'lik oranla geçici işçi olarak istihdam edilmektedir. Bu iki eğitim düzeyinde istihdam edilen memur ve sürekli işçilerin eski personel, geçici işçilerin beden işçisi olduğu düşünülmektedir. Lise veya dengi okul mezunu olanların %50,0'si memur, %23,1'i sürekli işçi, %38,4'ü ise geçici işçidir. Ön lisans veya yüksek okul mezunu olanların %25,5'i memur, %7,7'si geçici işçi, %25,0'si

sözleşmeli personeldir. Lisans mezunu olanların %12,5'i memur, %7,7'si geçici işçi, %75,0'i sözleşmeli personeldir. Bu duruma göre, toplam personel içinde en eğitimli grup memurlar ve sözleşmeli personeldir. Belediyede yüksek lisans mezunu personel bulunmamaktadır.

Tablo 27. İstihdam Durumu Dağılımı

Hizmet Yılı	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
1-5 yıldır	1 kişi	12,5	---	---	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0
6-10 yıldır	2 kişi	25,0	9 kişi	34,6	---	---	---	---
11-20 yıldır	2 kişi	25,0	7 kişi	27,0	---	---	---	---
21 yıl ve üzeri	3 kişi	37,5	10 kişi	38,4	---	---	---	---
Toplam	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi Yazı İşleri Müdürlüğü verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 27'ye göre, 1-5 yıl arası çalışanların %12,5'i memurdur. Geçici işçiler ile sözleşmeli personelin tamamı belediyede 1-5 yıl'dır istihdam edilmektedir. 6-10 yıl arası çalışan personelin %25,0'i memur, %34,6'sı sürekli işçidir. 11-20 yıl arası çalışan personelin %25,0'i memur, %27,0'si sürekli işçidir. 21 yıl ve üzeri hizmeti bulunan personelin %37,5'i memur, %38,4'i sürekli işçidir. Bu üç istihdam yılı aralığında geçici işçi ve sözleşmeli personel istihdam edilmemektedir.

Tablo 28. Sendika Üyesi Olma Durumu Dağılımı

Sendika Durumu	Memur		Sürekli İşçi		Geçici işçi		Sözleşmeli personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Üye	---	---	26 kişi	100,0	---	---	---	---
Üye değil	8 kişi	100,0	---	---	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0
Toplam	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi Yazı İşleri Müdürlüğü verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 28'e göre, tek sendika üyesi personel %100,0 ile sürekli işçilerdir. Memur, geçici işçi ve sözleşmeli personel içinde sendika üyesi bulunmamaktadır. Bu durum Armutlu Belediyesinde sendikal örgütlenmenin çok düşük olduğunu göstermektedir.

Yapılan ankette, norm kadro ile ilgili 3 fikir ortaya atılmış ve personelin bu fikirlere '**Kesinlikle Katılıyorum, Katılıyorum, Kararsızım(Fikrim yok), Katılmıyorum, Kesinlikle Katılmıyorum**' şeklinde cevap vermeleri istenmiştir.

Uygulanan ankette Norm Kadro ile ilgili ortaya atılan ilk fikir; 'Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm Kadro Yönetmeliğinin uygulamalarını doğru buluyorum.' şeklindedir. Personelin yanıtları ise Tablo 29'da gösterilmiştir.

Tablo 29. Personelin Norm Kadro Hakkında Düşünce Dağılımları

Cevap	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	2kişi	25,0	5 kişi	19,2	---	---	---	---
Katılıyorum	5 kişi	62,5	13 kişi	50,0	5 kişi	38,5	3 kişi	75,0
Kararsızım(Fikrim Yok)	1 kişi	12,5	8 kişi	30,8	8 kişi	61,5	1 kişi	25,0
Kesinlikle Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
TOPLAM	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi personelinin anket verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 29'a göre memurların %25,0'i, sürekli işçilerin %19,2'si norm kadro uygulamalarını kesinlikle doğru bulduğunu; memurların %62,5'i, sürekli işçilerin %50,0'si, geçici işçilerin %38,5'si, sözleşmeli personelin ise %75,0'i norm kadro uygulamalarını doğru bulduğunu; memurların %12,5'i, sürekli işçilerin %30,8'i, geçici

işçilerin %61,5'i, sözleşmeli personelin ise %25,0'i norm kadro uygulamaları hakkında fikri olmadığını ifade etmiştir.

Bu duruma göre; tüm personelin genel olarak Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm Kadro Yönetmeliğinin uygulamalarını doğru bulduğunu söyleyebiliriz. Personelin norm kadro uygulamaları hakkında olumsuz düşünceleri bulunmamaktadır. Ancak, azımsanmayacak kadar personelin norm kadro uygulamaları hakkında fikir sahibi olmadığı da bir gerçektir.

Uygulanan ankette Norm Kadro ile ilgili ortaya atılan ikinci fikir; 'Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm Kadro Yönetmeliği ile işe alımlarda kayırmacılık önlenmiştir.' şeklindedir. Personelin yanıtları ise Tablo 30'da gösterilmiştir.

Tablo 30. Personelin İşe Alımlarda Yapılan Kayırmacılık ile İlgili Düşünce Dağılımları

Cevap	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	2 kişi	25,0	7 kişi	26,9	---	---	---	---
Katılıyorum	2 kişi	25,0	10 kişi	38,5	4 kişi	30,7	2 kişi	50,0
Kararsızım(Fikrim Yok)	4 kişi	50,0	4 kişi	15,4	---	---	2 kişi	50,0
Kesinlikle Katılmıyorum	---	---	5 kişi	19,2	---	---	---	---
Katılmıyorum	---	---	---	---	9 kişi	69,3	---	---
TOPLAM	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi personelinin anket verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 30'a göre 'Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm Kadro Yönetmeliği ile işe alımlarda kayırmacılık önlenmiştir' fikrini; memurların %25,0'i, sürekli işçilerin %26,9'si kesinlikle katıldığını; memurların %25,0'i, sürekli işçilerin %38,5'si, geçici işçilerin %30,7'si, sözleşmeli personelin ise %50,0'si katıldığını; memurların %50,0'si, sürekli işçilerin %15,4'ü, sözleşmeli personelin ise %50,0'si fikri olmadığını; sürekli işçilerin %19,2'si kesinlikle katılmadığını; geçici işçilerin ise %69,3'ü katılmadığını ifade etmiştir.

Bu duruma göre; memurlar ve sürekli işçiler ağırlıklı olarak Norm Kadro Yönetmeliği ile işe alımlarda kayırmacılığın önlenmesi düşünülmektedir. Sözleşmeli personelin ise yarısı bu fikirde, yarısının ise bu konu hakkında fikri yoktur. Ancak, sürekli işçilerin bir kısmı ile geçici işçilerin büyük çoğunluğu işe alımlarda hala kayırmacılık yapıldığını düşünülmektedir.

Uygulanan ankette Norm Kadro ile ilgili ortaya atılan son fikir; 'Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm kadro yönetmeliği ile belediyelerde işe uygun personel istihdamı sağlanmaktadır.' şeklindedir. Personelin yanıtları ise Tablo 31'de gösterilmiştir.

Tablo 31. Personelin İşe Uygun Personel İstihdamı ile İlgili Düşünce Dağılımları

Cevap	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	2 kişi	25,0	4 kişi	15,5	---	---	4 kişi	100,0
Katılıyorum	6 kişi	75,0	6 kişi	23,0	4 kişi	30,7	---	---
Kararsızım(Fikrim Yok)	---	---	6 kişi	23,0	3 kişi	23,1	---	---
Kesinlikle Katılmıyorum	---	---	10 kişi	38,5	6 kişi	46,2	---	---
Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
TOPLAM	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi personelinin anket verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 31'e göre 'Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm kadro yönetmeliği ile belediyelerde işe uygun personel istihdamı sağlanmaktadır.' fikrine; memurların %25,0'i, sürekli işçilerin %15,5'i, sözleşmeli personelin ise tamamı kesinlikle katıldığını; memurların %75,0'i, sürekli işçilerin %23,0'ü, geçici işçilerin %30,7'si katıldığını; sürekli işçilerin %23,0'ü, geçici işçilerin %23,1'i fikri olmadığını; sürekli işçilerin %38,5'i, geçici işçilerin ise %46,2'si kesinlikle katılmadığını ifade etmiştir.

Bu duruma göre; memurların ve sözleşmeli personelin tamamı norm kadro yönetmeliği ile işe uygun personelin alındığını düşünmektedirler. Çünkü istihdam edilen memur personel merkezi sınav sistemi sonucu norm kadroya uygun olarak istihdam edilmişlerdir. Sözleşmeli personel ise istihdam olanağı bulunduğu için bu görüşe katılmaktadır. Sürekli işçilerin ve geçici işçilerin çoğu ise işe uygun personel alınmadığını düşünmektedir.

Norm kadro ile ilgili anket sorularını genel olarak değerlendirdiğimizde; personelin norm kadro konusunda çok fazla fikir sahibi olmadığı anlaşılmaktadır. Bunun nedeni ise norm kadro ile ilgili yapılan çalışmaların belediye personeline yeterince açıklanmamasıdır. Personelin neredeyse tamamı işe alımlarda hala kayırmacılık yapıldığı kanaatinde dirler. Sürekli işçiler ile geçici işçiler belediyelerin istihdam politikaları ile ilgili olumsuz düşünceler içerisinde dirler. Sözleşmeli personel ise istihdam ile ilgili olumlu düşüncelere sahiptir.

Yapılan ankette, belediyelerde personel istihdamı ile ilgili bir fikir ortaya atılmış ve personelin bu fikirlere '**Kesinlikle Katılıyorum, Katılıyorum, Kararsızım(Fikrim yok), Katılmıyorum, Kesinlikle Katılıyorum**' şeklinde cevap vermeleri istenmiştir.

Uygulanan ankette belediyelerde personel istihdamı ile ilgili ortaya atılan fikir; 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma kapsamında çalışmaya hayatına kazandırılan yeni istihdam biçimleri (sözleşmeli personel, geçici işçi), belediyelerde istihdamı arttırmıştır.' şeklindedir. Personelin yanıtları ise Tablo 32'de gösterilmiştir.

Tablo 32. Personelin Belediyelerde Personel İstihdamı İle İlgili Düşünceler Dağılımı

Cevap	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	5 kişi	62,5	---	---	11 kişi	84,6	2 kişi	50,0
Katılıyorum	3 kişi	37,5	16 kişi	61,5	2 kişi	15,4	2 kişi	50,0
Kararsızım(Fikrim Yok)	---	---	10 kişi	38,5	---	---	---	---
Kesinlikle Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
TOPLAM	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi personelinin anket verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 32'e göre 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma kapsamında çalışmaya hayatına kazandırılan yeni istihdam biçimleri (sözleşmeli personel, geçici işçi), belediyelerde istihdamı arttırmıştır.' fikrine; memurların %62,5'si, geçici işçilerin %84,6'sı, sözleşmeli personelin ise %50,0'si kesinlikle katıldığını; memurların %37,5'si, sürekli işçilerin %61,5'si, geçici işçilerin %15,4'ü, sözleşmeli personelin %50,0'si katıldığını; sürekli işçilerin %38,5'si fikri olmadığını ifade etmiştir. Genel olarak tüm personel norm kadro yönetmeliği ile gelen yeni istihdam biçimlerinin istihdamı arttırdığını düşünmektedir. Sürekli işçilerin bir kısmının ise bu konu ile ilgili bilgisinin olmadığı kanaatine varılmıştır.

Yapılan ankette, belediyelerde taşeron uygulamaları ile ilgili bir fikir ortaya atılmış ve personelin bu fikirlere '**Kesinlikle Katılıyorum, Katılıyorum, Kararsızım(Fikrim yok), Katılmıyorum, Kesinlikle Katılmıyorum**' şeklinde cevap vermeleri istenmiştir.

Yapılan ankette belediyelerde taşeron uygulamaları ile ilgili ortaya atılan fikir; ‘Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile temizlik, çöp toplama, güvenlik, toplu taşıma, altyapı gibi hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilmesinin yasallaşması ile belediyelerde taşeron uygulamalarında artış yaşanmıştır.’ şeklindedir. Personelin yanıtları ise Tablo 33’te gösterilmiştir

Tablo 33. Personelin Belediyelerde Yaygınlaşan Taşeron Uygulamaları ile İlgili Düşüncelerinin Dağılımı

Cevap	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	5 kişi	62,5	---	---	5 kişi	38,5	---	---
Katılıyorum	3 kişi	37,5	8 kişi	30,8	8 kişi	61,5	2 kişi	50,0
Kararsızım(Fikrim Yok)	---	---	18 kişi	69,2	---	---	2 kişi	50,5
Kesinlikle Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
TOPLAM	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi personelinin anket verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 31’e göre Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile temizlik, çöp toplama, güvenlik, toplu taşıma, altyapı gibi hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilmesinin yasallaşması ile belediyelerde taşeron uygulamalarında artış yaşanmıştır.’ fikrine; memurların %62,5’i, geçici işçilerin %38,5’i kesinlikle katılmakta, memurların %37,5’i, sürekli işçilerin %30,8’i, geçici işçilerin %61,5’i, sözleşmeli personelin ise %50,0’si katıldığını; sürekli işçilerin %69,2’si, sözleşmeli personelin ise %50,0’si fikri olmadığını ifade etmiştir.

Belediyelerde taşeron uygulamalarının yaygınlaşması ile ilgili verilen cevaplar genel olarak değerlendirildiğinde; memurların ve geçici işçilerin tamamı, sürekli işçiler ile sözleşmeli personelin ise bir kısmı 5393 sayılı Belediye Kanunu ile taşeron uygulamalarının yaygınlaştığını düşünmektedirler. Ancak, sürekli işçiler ile sözleşmeli personel taşeron uygulamaları içinde yer almadıklarından dolayı bu konu hakkında pek bir fikre sahip değildiler.

Yapılan ankette, sendikacılık ile ilgili iki fikir ortaya atılmış ve personelin bu fikirlere ‘**Kesinlikle Katılıyorum, Katılıyorum, Kararsızım(Fikrim yok), Katılmıyorum, Kesinlikle Katılmıyorum**’ şeklinde cevap vermeleri istenmiştir.

Yapılan ankette sendikacılık ile ilgili ortaya atılan ilk fikir; ‘Belediyelerde yaygın olarak kullanılan taşeron uygulamaları, sendikalaşma oranını düşürmektedir.’ şeklindedir. Personelin yanıtları ise Tablo 34’te gösterilmiştir:

Tablo 34. Personelin Taşeron uygulamalarının Sendikalaşma Oranına Etkisi Hakkında Düşüncelerinin Dağılımı

Cevap	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	---	---	3 kişi	11,5	10 kişi	77,0	---	---
Katılıyorum	6 kişi	75,0	17 kişi	65,5	3 kişi	23,0	---	---
Kararsızım(Fikrim Yok)	2 kişi	25,0	6 kişi	23,0	---	---	4 kişi	100,0
Kesinlikle Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
TOPLAM	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi personelinin anket verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır

Tablo 34'e göre 'Belediyelerde yaygın olarak kullanılan taşeron uygulamaları, sendikalaşma oranını düşürmektedir.' fikrine; sürekli işçilerin %11,5'i, geçici işçilerin %77,0'si kesinlikle katıldığını; memurların %75,0'i, sürekli işçilerin %65,5'i, geçici işçilerin %23,0'ü katılmakta, memurların %25,0'si, sürekli işçilerin %23,0'ü, sözleşmeli personelin ise %100,0'ü fikri olmadığını ifade etmiştir. Verilen cevaplar genel olarak değerlendirildiğinde; özellikle taşeron uygulamalarından en fazla mağdur olan geçici işçilerin tamamı taşeron uygulamalarının sendikasızlaşma oranını düşürdüğü kanaatindedir. Personelin büyük bir çoğunluğu ise yine taşeron uygulamalarının sendikalaşma oranını düşürdüğü fikrine katılmaktadır. Sözleşmeli personelin ise bu hakkında hiçbir fikri olmadığı görülmüştür. Uygulanan ankette, sendikacılık ile ilgili ikinci fikir ortaya atılmış ve personelin bu fikirlere '**Kesinlikle Katılıyorum, Katılıyorum, Kararsızım(Fikrim yok), Katılmıyorum, Kesinlikle Katılmıyorum**' şeklinde cevap vermeleri istenmiştir.

Yapılan ankette sendikacılık ile ilgili ortaya atılan ilk fikir; 'Belediyelerde sendikalaşma oranında, Belediye Başkanının sendikalaşmaya yaklaşımı belirleyici unsurdur.' şeklindedir. Personelin yanıtları ise Tablo 35'te gösterilmiştir:

Tablo 35. Belediyelerdeki Sendikalaşma Oranına Belediye Başkanının Etkisi Hakkındaki Düşünce Dağılımı

Cevap	Memur		Sürekli İşçi		Geçici İşçi		Sözleşmeli Personel	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılıyorum	6 kişi	75,0	19 kişi	73,0	---	---	---	---
Katılıyorum	2 kişi	25,0	7 kişi	27,0	2 kişi	15,4	2 kişi	50,0
Kararsızım(Fikrim Yok)	---	---	---	---	11 kişi	84,6	2 kişi	50,0
Kesinlikle Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
Katılmıyorum	---	---	---	---	---	---	---	---
TOPLAM	8 kişi	100,00	26 kişi	100,0	13 kişi	100,0	4 kişi	100,0

Kaynak: Armutlu Belediyesi personelinin anket verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır

Tablo 35'e göre 'Belediyelerde sendikalaşma oranında, Belediye Başkanının sendikalaşmaya yaklaşımı belirleyici unsurdur.' fikrine; memurların %75,0'i ve sürekli işçilerin %73,0'ü kesinlikle katılmakta; memurların %25,0'i, sürekli işçilerin %27,0'si, geçici işçilerin %15,0'i ve sözleşmeli personelin %50,0'si katılmakta; geçici işçilerin %84,6'sı ve sözleşmeli personelin ise %50,0'si fikri olmadığını ifade etmektedir. Yapılan anketin sonuçlarına göre belediyede sendikası üyesi olabilecek memurlar ve sürekli işçilerin tamamı; geçici işçiler ile sözleşmeli personelin ise bir kısmı katılmaktadır. Ancak, geçici personelin çoğu ile sözleşmeli personelin yarısı bu konu hakkında fikir sahibi değildir.

3.5.GENEL DEĞERLENDİRME

Armutlu Belediyesinde yapılan anket çalışması neticesinde şu değerlendirmeler yapılabilir:

Ankete katılan çalışanların %16'sı memur, %51'i sürekli işçi, %7,9'u geçici işçi, %25,5'si sözleşmeli personeldir. Belediyede daimi istihdam kadrolarında çalışan personel, geçici istihdam kadrolarında çalışan personelden daha fazladır.

Ankete katılan çalışanların %12'si kadın, %88'i erkektir. Armutlu Belediyesinde erkek istihdamı daha ağırlıklıdır.

Ankete katılan çalışanların, %6'sı 25 yaş altı, %45'i 26-35 yaş arası, %33'ü 36-45 yaş arası, %16'sı 45 yaş ve üzeridir. Belediye personeli ağırlıklı olarak orta yaş kesimidir.

Ankete katılan çalışanların, %21,5'si Okur-yazar veya ilkokul mezunu, %29'u ortaokul mezunu, %29,5'i Lise veya dengi okul mezunu, %9,5'i Ön lisans veya yüksek okul mezunu, %10'u lisans mezunudur. Belediyenin eğitim düzeyi genel olarak düşüktür.

Ankete katılan çalışanların, %88'i evli, %12'si bekar. Belediyede evli personel ağırlıklıdır.

Ankete katılan çalışanların,% 35,5'i 1-5 yıldır, %21,5'i 6-10 yıldır, %17,5'i 11-20 yıldır ve %25,5'i 21 yıl ve üzeri yıldır belediyede istihdam edilmektedir. Belediyede istihdam yılları değişiklik göstermektedir.

Ankete katılan çalışanların, %51'i sendika üyesi, %49,0'u sendika üyesi değildir. Belediyede yoğun bir sendikal örgütlenme bulunmamaktadır.

Ankete katılan çalışanların; 'Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm Kadro Yönetmeliğinin uygulamalarını doğru buluyorum.' İfadesine %14'ü kesinlikle katılmakta, %51,0'i katılmakta ve %35,0'i fikri olmadığını söylemektedir.

Ankete katılan çalışanların; 'Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm Kadro Yönetmeliği ile işe alımlarda kayırmacılık önlenmiştir.' İfadesine %18'i kesinlikle katılmakta, %35'i katılmakta, %20'si fikri olmadığını söylemekte, %9'u kesinlikle katılmamakta,%18'i katılmamaktadır.

Ankete katılan çalışanların; 'Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm kadro yönetmeliği ile belediyelerde işe uygun personel istihdamı sağlanmaktadır.' İfadesine, %19,5'i kesinlikle katılmakta, %35'i katılmakta, %17,5'i fikri olmadığını söylemekte, %28'i kesinlikle katılmamaktadır.

Ankete katılan çalışanların,' Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma kapsamında çalışmaya hayatına kazandırılan yeni istihdam biçimleri (sözleşmeli personel, geçici işçi), belediyelerde istihdamı arttırmıştır.' İfadesine, %35'i kesinlikle katılmakta, %45'i katılmakta, %20'si fikri olmadığını söylemektedir.

Ankette yer alan , 'Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile temizlik, çöp toplama, güvenlik, toplu taşıma, altyapı gibi hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilmesinin yasallaşması ile belediyelerde taşeron uygulamalarında artış yaşanmıştır.' İfadesine, ankete katılan çalışanların, %20'si kesinlikle katılmakta, %41'i katılmakta, %30'u fikri olmadığını söylemektedir.

Ankette yer alan , 'Belediyelerde yaygın olarak kullanılan taşeron uygulamaları, sendikalaşma oranını düşürmektedir.' ifadesine, ankete katılan çalışanların, %25,5'i kesinlikle katılmakta, %51'i katılmakta, %23,5'i fikri olmadığını söylemektedir.

Ankette yer alan , ' Belediyelerde sendikalaşma oranında, Belediye Başkanının sendikalaşmaya yaklaşımı belirleyici unsurdur.' İfadesine, ankete katılan çalışanların,

%49'u kesinlikle katılmakta, %25,5'i katılmakta, %25,5'i fikri olmadığını söylemektedir.

Sonuç olarak, ankete katılan personelin norm kadro ile ilgili bilgi sahibi olmadığı, ancak yapılan uygulamalar hakkında olumsuz düşünmediği söylenebilir. İşe alımlarda kayırmacılığın hala devam ettiğini düşünen bir kesim olsa da genel olarak işe uygun personel alımı yapıldığı düşünülmektedir. Kamu yönetimi reformu sonrası istihdam artışı sağlandığı düşünülmekte ancak bunun yanında taşeronluğunda arttığı fikri söylenmektedir. Sendikalaşma oranlarında taşeronlaşmanın olumsuz etkisi olduğu düşünülürken, belediye başkanının da sendikalaşma konusunda çok etkin olduğu kanaatine varılmaktadır.

Personel norm kadro konusunda bilgilendirilmeli ve üst yöneticiler hakkında oluşan olumsuz düşünceler giderilmelidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Tüm dünyada uygulanan sosyal devlet anlayışı, kamusal hizmetlerin çeşitliliğinin artması; buna bağlı olarak sosyal harcamaların artması ve yaşanan ekonomik krizler nedeniyle tıkanma noktasına gelmiştir. Küreselleşmenin de etkisiyle, ülkeler devlet yapılarında ve anlayışlarında yeni arayışlar içerisine girmişlerdir.

Bu durum Türkiye'yi de etkilemiştir. Uzun yıllar boyunca kamu yönetim sistemini değiştirmek ve iyileştirmek için çeşitli reforma çalışmaları yapılmış ancak bu çalışmalardan tam anlamıyla bir başarı sağlanamamıştır. Ülkemizde yapılan reform çalışmalarına baktığımızda temelde hepsinin aynı amaçlar doğrultusunda yapıldığını görmekteyiz.

Mevcut geleneksel kamu yönetimi sistemi değişen ve çağdaşlaşan yeni dünya düzenine uyum sağlayamamaktadır. Bu nedenle 59. Hükümet 2003 yılında bir reform çalışması içine girmiştir. 'Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması' olarak adlandırılan bu reform çalışması kamu yönetiminin pek çok alanını kapsamaktadır. Reform tasarısı yeni kamu yönetimi yaklaşımından yola çıkarak hazırlanmıştır.

Tasarının gerekçesinde, kamu yönetiminin tüm dünyada gerçekleşen değişime uyumlu hale getirilmesinin amaçlandığı yer almaktadır. Ancak, yapılacak bir reform çalışması önce ülkenin bulunduğu durumu, şartları, yönetimin yapısını, sorunlarını ve bu sorunların nedenlerini saptamalıdır. Çünkü sorunun kaynağı bilinmeden çözüme ulaşmak mümkün olmamaktadır.

2003 yılında temelleri atılan Kamu Yönetimi Reformunun, kamu yönetiminin işlerliğini ne ölçüde yeniden kazandırabileceği tartışma konusudur. Çünkü reform kapsamında hazırlanan kanunun tasarısı yasalaşamamıştır. Hükümetin kendi parlamentosuna kabul ettiremediği bir tasarıyı hangi başarı ölçüsünde uygulayabileceği merak konusudur.

Yerel yönetimler kamu yönetimi içinde reforma en çok gereksinim duyan kesimdir. Demokratiklikten uzak aşırı merkezi yapı, yerel yönetimlerin idari ve mali güçlerinin zayıf olması nedeniyle etkinlik ve verimliliklerinin düşük olması yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını gerektiren temel sorunlar olarak sayılabilir.

Tasarı kapsamında yerel yönetimlerde ele alınmıştır. Reform kapsamında hazırlanan kanun tasarısında merkezi idarenin görevleri sayılmış ve bu görevlerin dışında kalan hizmetler yerel yönetimlere verilmiştir. Bu uygulama ile, merkezi yönetimin küçültülerek merkezden yerele yetki devri yapılması öngörülmektedir. Peki yerel yönetimler, kendilerine devredilen bu görev ve yetkileri yerine getirebilecek donanıma sahip midir?

Yerel yönetim kurumları içinde en önemlisi belediyelerdir. Belediyeler, insanların yerleşik hayata geçmesinden sonra ortak ihtiyaçların ve sorunların giderilmesi amacıyla kurulmuşlardır. Halka en yakın yönetim birimi olan belediyeler, kamu hizmetlerinin sunumunda en etkin konumdadırlar. Ancak, geçmişe baktığımızda hiçbir yönetim belediyelere gereken önemi vermemişlerdir.

Belediyeler, kamu kuruları içinde en fazla sıkıntı çeken kurumlardır. Mevcut görevlerini yerine getirememekte ve kaynak sıkıntısı çekmektedirler. Böyle bir durumda, reform adı altında zaten sıkıntılı olan bir kuruma yeni görevler yüklemek ne kadar adil bir yaklaşım olacaktır. Ya da böyle bir reform ne kadar başarılı olacaktır. Belediyelere yeni yetki ve görevler verilmeden önce, bu yönde bir iyileştirme çalışması yapılması gerekmektedir. Belediyelerde bu düzenlemeye yönelik bir ön çalışma yapılmamış olması, ciddi bir uygulama sorunuyla karşılaşılmasını mümkün kılmaktadır.

Belediyeleri kapsayacak şekilde yapılan Yerel Yönetimler Reformu ile belediyelerin mali kaynaklarında herhangi bir artış ya da iyileştirme yapılmamıştır. Zaten kaynak sıkıntısı içinde olan bir belediyelere, reform adı altında ek külfetler yüklenmiştir.

Kanun kapsamında çıkarılan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Standartlarına İlişkin Yönetmelik ile belediyeler nüfuslarına göre gruplara ayrılmışlardır. Norm kadro ile verilecek kadrolar belediyenin dahil olduğu grup dikkate alınarak belirlenmektedir. Belediyelerin organizasyon yapılarını kendi ölçeklerine ve beldenin özelliklerine uygun yapmaları için esneklik tanınarak, kurabilecekleri birimlerin isimleri liste olarak verilmiştir.

Daha önce belediyelerin kendilerine göre belirleyip talep ettikleri kadro unvanları standart hale getirilmiştir. Böylece, üst yöneticilerin keyfi personel atamalarını önlenmiştir. Ayrıca kadro oluşumu yetkisi İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak belediye meclislerine devredilmiştir.

Belediyelerin bir diğer sıkıntısı da personel yetersizliğidir. Belediyeler yetersiz personel ile çalışmakta, bir personele birden fazla iş yükü verilmektedir. Memur alımının zorlaşmasıyla birlikte belediyelerde istihdam edilen memur sayısı azalmış, masa başı memur işleri diğer personel eliyle yürütülmeye çalışılmaktadır. Bunun yanında çalıştırılacak geçici işçiler için bir sınırlama getirilmiş ve vize şartına bağlanmıştır. Belediyeler için yapılacak en faydalı reform, merkezi sınav sistemi kapsamında belediye sınırları içinden personel teminine olanak veren bir uygulama getirilmesidir.

Ayrıca, belediyelerin memur ve sürekli işçi gibi daimi personelinin maaş ve ücret ödemeleri merkezi yönetim tarafından yapılması, belediyeleri çok büyük bir mali külfetten kurtaracaktır. Çünkü personel maaş ve ücretleri özellikle küçük ölçekli belediyeler için çok büyük bir mali yüküdür. Bu mali yükü merkezi yönetimin yüklenmesi belediyelerin daha fazla kamu hizmeti sunmasına olanak sağlayacaktır. Ayrıca, belediyelerde çalışan memurlar ve sürekli işçiler asli kamu görevlisi sayılmaktadır ve merkezi yönetime bağlı çalışan kamu görevlileriyle eşit haklara sahiptir. Kamu görevlileri arasında böyle bir ayrımcılığa gidilmesi devletin egemenliği açısından pek etik bir durum değildir.

Yeniden yapılandırma kapsamında yapılan Kamu Personel Reformu kapsamında, kamu personel sistemi kökten değiştirilmiştir. Sistem içindeki memur sayıları azaltılarak, istihdam garantisi olmayan, bireysel performansa dayalı yeni istihdam biçimleri getirilmiştir. Ancak, yeni getirilen bu istihdam biçimlerin sendikal örgütlenmeye olanak vermediği için, bu personel sendikal haklardan mahrum kalmaktadır. Bu durum hem personelin iş güvencesinin sendikalar tarafından savunulmasını önlemekte hem de sendikal örgütlenmeyi zayıflatmaktadır.

Kamu Personel Reformuna getirilen bir diğer eleştiri ise taşeronlaşmayı arttırdığı yönündedir. Zorlaşan personel alımları ve hizmet alımı yoluyla dışarıdan işçi çalıştırılmasının yasal hale gelmesi taşeronluğu arttırmaktadır. Taşeron uygulamaları ise

güvencesiz ve sendikasız istihdam demektir. Devlet bu uygulama ile iş görenleri değil, işveren konumundaki belediyeleri ve diğer kamu kurumlarını kayırmaktadır.

Kamu personel reformu kapsamında yapılan çalışmalarında insan unsuru oldukça ihmal edilmiştir. Reform uygulamalarından en çok etkilenecek kesim olan kamu personelinin reformun hazırlanması sürecinde fikri alınmamıştır. Bu nedenle reform çalışmalarının kamu çalışanlarıyla birlikte yürütülmesi ve reformun her aşamasında personelin görüşlerinin alınması reformun başarılı olması için bir zorunluluktur.

Kamu Personel Reformunun getirdiği bir diğer yenilik ise memurlar ve diğer kamu görevlilerinin performans ölçütlerine göre değerlendirilip ödüllendirileceği öngörülmüştür. Ancak bu ölçütlerin neler olduğuna dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kanunda sadece memurlar için bir ödüllendirme sitemi bulunup, sözleşmeli veya geçici işçiler için herhangi bir performans ödül uygulaması yer almamaktadır.

Yapılan personel reformunun yetersiz olduğunu hükümette anlamış olacak ki 2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı Torba Yasa ile bir anlamda personel reformunun eksiklikleri tamamlanmaya çalışılmıştır. Bu yasa ile getirilen en önemli yenilik memura toplu sözleşme, sözleşmeli personele ise sendika üyesi olma hakkı tanınmasıdır. Ancak, taşeron firma işçileri bu kanunda da unutulmuştur. Devlet, taşeron firma işçilerinin mağduriyetlerinin giderilmesi için en kısa zamanda yasal bir düzenleme yapmalıdır.

Belediyelerde çalışma ilişkileri kapsamında örnek olarak gösterilen Armutlu Belediyesi, kurumdan sağlanan bilgiler ışığında Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik'e göre norm kadro yapısı, belediyelerde uygulanan insan kaynakları politikalarına göre insan kaynakları yapısı ve çalışma ilişkileri kapsamında sendikal yapısı incelenmiştir.

Edinilen bilgilere göre, belediye norm kadro uygulaması ile kendilerine ihdas edilen kadrolardan çok azında istihdam yaratabilmiştir. İhdas edilen kadro durumunun çok altında bir kapasite ile hizmet sunmaya çalışmaktadır. Bunun nedeni ise personel

istihdamında yaşanan sıkıntılar olduğu söylenmiştir. Belediye ihtiyaç duyduğu işgücünü iç transferler ve terfi yoluyla giderme yoluna gitmektedir.

Ayrıca, belediyede personel yetersizliği nedeniyle çok sayıda geçici işçi istihdam edildiği görölmektedir. Bu geçici işçilerin bir kısmı ise masa başı işlerde çalıştırılmaktadır.

Belediyede taşeron firma aracılığı ile işçi istihdamının olmaması dikkat çekicidir. Bunun nedeni ise Armutlu İlçesinin yazlık turizm bölgesi olması nedeniyle iş yoğunluğunun Mayıs-Eylül ayları arasında olmasıdır. Belediye, ihtiyaçları doğrultusunda yılın Haziran ayı başında taşeron firma aracılığı ile personel istihdamı yoluna gidebilmektedir.

Kamu yönetimi reformu ile belediyelerin istihdam yapıları, çalışma ilişkileri ve insan kaynaklar politikalarında yapılan değişikliklerin belediyelerde çalışan personel tarafından ne ölçüde bilindiğinin saptanması amacıyla Armutlu Belediyesinde bir anket çalışması yapılmıştır.

Yapılan anket çalışması neticesinde Armutlu Belediyesi'nde ağırlıklı olarak erkek personelin istihdam edildiği; belediye personelinin yaş ortalamasının 26-35 yaş arası olduğu; istihdam edilen personelin çoğunun lise mezunu olduğu; evli personelin bekar personelden fazla olduğu; daimi pozisyonlarda istihdam personelin 21 yıl ve üzeri süredir ancak geçici pozisyonlarda istihdam edilen personelin 5 yıl ve daha az süredir belediyede istihdam edildiği; sendikalaşmanın ise sadece sürekli işçi statüsünde çalışan personel arasında olduğu tespit edilmiştir.

Belediye personelinin reform sonrası yapılan norm kadro çalışmaları hakkında bilgi sahibi olduğu; yeni istihdam biçimlerinin belediyelerde istihdamı arttırdığını düşündüğu; belediyelerde yaygınlaşan taşeron uygulamalarının sendikalaşma oranı düşürdüğünü ve belediye başkanının sendikalaşmaya doğrudan etkisi olduğunu düşündüğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; reform uygulanması çok güç bir iştir. Yeterli altyapı hazırlıkları yapılmadan, iyi planlanmadan, toplumun tüm kesimleri ve özellikle kamu çalışanları işin içine dâhil edilmeden başarılı bir sonuç almak mümkün değildir.

Türkiye’de yapılan Kamu Yönetimi Reformunun özellikle belediyelere getirdiği yenilikler merkezi yönetimin katkısı olmadan gerçekleştirilemeyecek niteliktedir. Bu bağlamda, özellikle belediyelerin mali yeterlilikleri sağlanmak zorundadır. Ayrıca, belediyelerde yapılan insan kaynakları çalışmalarının tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için öncelikle personel istihdamının önündeki engeller kaldırılmalıdır.

KAYNAKLAR

ABDULLAH, Ali; (2010), **Yerel Yönetimlerde Çalışma İlişkileri ve Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

AKDAĞ, Recep; (2010), **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmanın Belediyelerdeki İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ASLANOĞLU, Cahit; (2010), Yerel Yönetim Reformu ve Süreklilik, **Yerel Siyaset Dergisi**, Yıl.4, Sayı.40, Mayıs,

BENLİ, Abdullah ve Mehmet Karakütük; (2004), Belediye İnsan Kaynakları Yönetim Sisteminde Eğitim Alt Sisteminin Genel Görünümü, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 3, Temmuz, s.23-35.

BİNGÖL, Dursun; (2010), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Beta Yayınları, 7.Baskı, İstanbul.

ÇUHADAR, M.Turan; (2005), Türk Kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı 25, Temmuz – Aralık 2005,s:1-21

ÇUKURÇAYIR, M.Akif; (2002), Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 437.

DİNÇER, Ömer ve Cevdet Yılmaz; (2003), **Değişim Yönetimi için Yönetimde Değişim**, Ankara: T.C. Başbakanlık.

EMEK-SEN Haber Bülteni; **‘Toplu Sözleşme Nedir’**, Yıl:1, Sayı:2, <http://e-kutuphane.bes.org.tr/pdf/338.pdf>, Erişim Tarihi: 08.05.2012

ERDOĞDU, Seyhan; ‘Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos, 2004) Neler Getiriyor?’, **Yol-İş Dergisi**, Sayı:81, http://www.yol-is.org.tr/yayinlar/makale_goster.php?makalekod=80, Erişim Tarihi: 02.04.2012

EREN, Hayrettin; (2002), Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:1-4.

ERENÇİN, Arif; (2006), Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 15, Sayı: 1, Ocak, s. 17-29.

ERGUN, Turgay; (1991), Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık.

ERYILMAZ, Bilal; (2008), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara.

GÖKBAYRAK, Şenay; (2003), **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi:12, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; (1983), **Yönetim Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara.

GÜLER, Birgül Ayman; (2005), Kamu Personel Kanunu Tasarısı Üzerine, **Tarım ve Mühendislik Dergisi**, Sayı: 75.

KAPLAN, Ersin; (2010), Kamu Personeli Kanunu Tasarısı İle Getirilen Düzenlemeler, **Türk İdare Dergisi**, Mart. Sayı: 466.

KARACAN, Halil; (2009), **Belediyelerde Norm Kadro Süreci**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

KARTAL, Alparslan; (2006), **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'ye Yansımaları Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli

KIZILBOĞA, Ruveyda; (2006), **Belediyelerde Performans Yönetimi Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

KOÇ, Yıldırım; (2001), **Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler**, Türk-İş Eğitim Yayınları, No:61, Ankara.

KOÇAK Orhan ve Ersin Kavi; (2011), Asıl ve Alt İşveren Çalışanlarının İş Memnuniyeti Algılarının Karşılaştırılmasına Yönelik Bir Araştırma: Yalova Belediyesi Örneği, **İşletme Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 3/3.

KOÇOĞLU, Ferhat; (2009), **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Belediyelere Etkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

MAHIROĞULLARI, Adnan; (2005), Küreselleşmenin Türk Çalışma Hayatına Etkileri, **Sosyal Siyaset Konferanslar Dergisi**, Sayı: 49.

MAHIROĞULLARI, Adnan; (2009), 1965'ten Günümüze Türkiye'de Memur Sendikacılığı ve ILO Normları, **Kamu'da Sosyal Politika Dergisi**, Sayı:10.

MANAV, Eda; (2006), İşverenin Özürsü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru Çalıştırma Zorunluluğu, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı:1-2.

MEMİŞOĞLU, Dilek; (2006), **Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

NİCOLAS, Henry; (2004), **Public Administration and Public Affairs**, 9th. Edition. USA: Pearson Prentice Hall.

ORTAYLI, İlber; (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

ÖZER, Akif; Yönetişim Üzerine Notlar, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:63, 2006

ÖZSALMANLI, Ayşe Yıldız; (2010), Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Açısından Yerel Yönetimlerde Modernleşme Çabalarının Değerlendirilmesi, **Yerel Siyaset Dergisi**, Yıl:4, Sayı:39, Nisan

ÖZSALMANLI, A. Yıldız, İ. ARAP, A. ACAR; (2005), 14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler, **Mevzuat Dergisi**, Yıl 8, sayı 96, Aralık.

ÖZTEKİN, Ali; (2008), Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:459, Haziran.

SABUNCUOĞLU, Zeyyat; (2005), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Alfa Yayınları, Bursa.

ŞEN, M. Lütfi ve Musa Eken; (2007), **Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayınevi, 1.Baskı, İstanbul.

SERT, Gazi,(2011); **6111 sayılı Torba Yasa İle Devlet Memurları Kanununda Yapılan Değişikliler**, Mahalli İdareler Araştırma ve Geliştirme Merkezi Mevzuat Takip Sistemi, <http://mts.miargem.org.tr/index.php?mod=makale&m=4714>, Erişim Tarihi :02.03.2012

SERT, Sedef; (2007), **İnsan Kaynakları Uygulamalarının İşçi Sendikalarına Etkisi ve Bir Uygulama**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

SUNAY, Cengiz; (2008), **Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi**, Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık, Ocak, s. 32-67.

ŞENTÜRK, Hulusi; (2012), **Belediyeler İçin Performans Yönetimi**, www.platodanismanlik.com/v2/images/k13.doc, 23.05.2012.

SÜRGİT, Kenan; (2009), Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları, Editör: Mehmet Yılmazöz, Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, **Maliye Dergisi**, Sayı:157, Temmuz-Aralık.

ŞAKAR, Müjdat; (2010), **Ölçüsüz Taşeronlaşmaya Karşı Önlemlerde Geri Adım: İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarısı Taslağına Sıkıştırılan Değişikliğin Değerlendirilmesi**, Çalışma ve Toplum, s.29.

Tamer, Mustafa; (2010), **Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları**, Mustafa Tamer Stratejik Araştırmalar Vakfı Yayınları, İzmir

ULUĞ, Feyzi; (2004), Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:1, Mart, s.1-28.

URHAN, Vahide Feyza; (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, **Sayıştay Dergisi**, Temmuz-Eylül, Ankara.

VAROL, Mahmut; (2008), Kamuda Yeniden Yapılanma Çerçevesinde Personel Rejimi Ve Organizasyon Yapılarına Genel Bakış, **Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi**, Yıl:1, Sayı:2, s.2-11

YILMAZ, Kürşad ve Güven Özdem; (2004), Norm Kadro Çalışmalarının Üniversitelerde Uygulanabilirliği: Nitel Bir Araştırma, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, Cilt:37, Sayı:2, s.115-136.

<http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html> (Erişim Tarihi: 26.04.2012)

1982 Anayasası

2881 Sayılı Sendikalar Kanunu, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 07.05.1983, Sayı:18040**

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 12.07.2001, Sayı: 24460**

4857 Sayılı İş Kanunu **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 06.04.2004, Sayı: 25425**

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 24.12.2003, Sayı: 25326**

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 23.07.2004, Sayı: 25531**

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

5393 Sayılı Belediye Kanunu, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 13.07.2005, Sayı: 25874**

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 16.06.2006, Sayı: 26200**

6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 25.02.2011, Sayı: 27857, Mükerrer**

6772 Devlet Ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 11.07.1956, Sayı: 9355**

Avrupa Birliği Müktesabının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu Ve İzlenmesine Dair Kanun, **T.C Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 2.7.2003, Sayı: 25178 , Mükerrer**

Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 22.07.2007, Sayı: 26442**

Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 09.08.2009, Sayı: 27314**

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik, **T.C. Resmi Gazete, Yayım Tarihi: 04.07.2009, Sayı: 27278**

Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Anayasa Komisyonu Raporu**(2004), Esas No:1/731, Karar No:18

EKLER

EK 1: BELEDİYE VE BAĞLI KURULUŞLARI İLE MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ NORM KADRO İLKE VE STANDARTLARINA DAİR YÖNETMELİK TASNİF CETVELLERİ

❖ **Ek-1 Tasnif Cetvelleri:** Yönetmeliğin 5.maddesinde Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre gruplandırılmıştır. Bu cetvel en son nüfus sayımına göre güncellenerek gruplandırılmıştır. Bu gruplar şunlardır;

- a) (A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri,
- b) (B) Grubu: İl Belediyeleri,
- c) (C) Grubu: Büyükşehir İlçe Belediyeleri,
- ç) (D) Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri,
- d) (E) Grubu: Belediye Bağlı Kuruluşları,
- e) (F) Grubu: Mahalli İdare Birlikleri.

Bu cetvelde yer alan (B), (C) ve (D) gruplarındaki belediyeler; ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birini taşıması durumunda bir üst, iki özelliğe sahip olması durumunda iki üst, üç özelliğe sahip olması durumunda üç üst nüfus grubuna çıkarılmıştır. (E) grubunda yer alan belediye bağlı kuruluşları ile (F) grubunda yer alan mahalli idare birlikleri hizmet özelliklerine göre tasnif edilmiştir.

❖ **Ek-2 Norm Kadro Standartları Cetvelleri:** Yönetmeliğin 6.maddesinde yer alan bu cetvelde, 5 inci maddede belirtilen cetvele göre tasnif edilen; (A), (B), (C), (D), (E) ve (F) grupları ile bu gruplara ait alt gruplara ilişkin norm kadro standartları belirlenmiştir. Buna göre;

- a) (A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 5 alt grup
- b) (B) Grubu: İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 9 alt grup
- c) (C) Grubu: Büyükşehir İlçe Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 19 alt grup

- d) (D) Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 16 alt grup
- e) (E) Grubu: Belediye Bağlı Kuruluşları Norm Kadro Standartları Cetveli 8 alt grup
- f) (F) Grubu: Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetveli 2 alt grup olarak tespit edilmiştir.

Mahalli idareler kadrolarını bu cetvelde yer alan her alt grup için belirlenen standarda uygun olarak tespit ederler. Mahalli idareler teşkilat yapılarını bu cetvelde yer aldıkları grupta bulunan kadrolara göre belirlerler. Belediyeler, yer aldıkları gruplarda bulunan norm kadro standartları çerçevesinde, belirtilen sayı kadar memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi çalıştırabilecek, tespit edilen norm kadro standartlarından daha fazla sayıda personeli istihdam edemeyeceklerdir. Ancak, norm kadro yönetmeliğinin yürürlüğe girmesinden önce kurumda çalışmaya başlayan fazla personelin istihdamına son verilmeyecektir.

❖ **Ek-3 Kadro Unvanları Listeleri:** Yönetmeliğin 7.maddesinde yer alan alt gruplar itibarıyla belirlenen ve her alt grup için norm kadro standartları cetvellerinde öngörülen Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listeleri şu şekilde belirlenmiştir.

- a) (I) Sayılı Liste: Diğer Daire Başkanları (Büyükşehir Belediyeleri) Kadro Unvanları,
- b) (II) Sayılı Liste: Diğer Daire Başkanları (Su ve Kanalizasyon İdareleri ile Diğer Bağlı Kuruluşlar) Kadro Unvanları,
- c) (III) Sayılı Liste: Diğer Müdürler (B, C, D ve F1 Grupları) Kadro Unvanları,
- d) (IV) Sayılı Liste: İdari Personel Kadro Unvanları,
- e) (V) Sayılı Liste: Teknik Personel Kadro Unvanları,
- f) (VI) Sayılı Liste: Sağlık Personeli Kadro Unvanları,
- g) (VII) Sayılı Liste: Yardımcı Hizmet Personeli Kadro Unvanları

Yüklenilen görevlerle uyumlu yetki ve sorumlulukları belirlemek, bu yetki ve sorumluluğu yerine getirecek nitelikte eleman teminini sağlamak ve bu görevleri belli bir standarda kavuşturmayı temin etmek amacıyla, mahalli idareler kendi alt grupları için belirlenen kadro ünvân listesinde yer alan memur ve sürekli işçi kadro ünvânları dışında kadro ünvânı kullanamaz ve bu ünvânlar dışında yeni ünvân ihdas edemez.

- ❖ **Ek-4 Kadro Kütükleri:** Kadro kütükleri belediyelerde ve tüm kamu kurumlarındaki mevcut kadroların dolu ve boş durumlarını gösterir. Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri kadro kütükleri, yüklenilen görevlerle uyumlu olmak, yetki ve sorumlulukları belirlemek, hizmet kalitesini artıracak nitelikli eleman teminini sağlamak ve bu görevleri belirli bir standarda kavuşturmayı temin etmek amacıyla düzenlenmiştir(Karacan, 2009: 96).

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütükleri, (I) sayılı Memur Kadro Kütüğü ve (II) sayılı İşçi Kadro Kütüğü olarak iki bölümden oluşur. Belediye meclisi, memur kadro unvanları ihdas ederken (I) Sayılı Memur Kadro Kütüğünde yer alan memur kadro unvanları dışında memur kadro unvanı, sürekli işçi kadro unvanları ihdas ederken ise (II) Sayılı İşçi Kadro Kütüğünde yer alan kadro unvanları dışında sürekli işçi kadro unvanı kullanamayacaktır.

- ❖ **Ek-5 Kadro Cetvelleri:** Memurların ve sürekli işçilerin kadrolarında yapılacak olan iptal-ihdas işlemleri ve kadro değişiklikleri yönetmeliğin 8.maddesinde yer alan kadro cetvellerine göre yapılmaktadır. İlgili maddede 7 tane cetvel sıralanmıştır. Bu cetveller şu şekildedir:

- a) (I) Sayılı Cetvel: Kadro İhdası (Memur).
- b) (II) Sayılı Cetvel: Boş Kadro Değişikliği (Memur).
- c) (III) Sayılı Cetvel: Dolu Kadro Değişikliği (Memur).
- d) (IV) Sayılı Cetvel: Dolu-Boş Kadro Durumu (Memur).
- e) (V) Sayılı Cetvel: Sürekli İşçi Kadro İhdası.
- f) (VI) Sayılı Cetvel: Sürekli İşçi Kadro Değişikliği.
- g) (VII) Sayılı Cetvel: Sürekli İşçi Dolu – Boş Kadro Durumu

EK 2: PERSONEL PROFİL ARATIRMASI ANKETİ

ANKET FORMU

Sayın Katılımcı;

Elinizde anket formu Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ‘Kamu Yönetimi Reformunun Belediyelerdeki Çalışma İlişkilerine Etkisi ve Armutlu Belediyesi Örneği’ Konulu Yüksek Lisans Tezi İçin hazırlanmıştır. Çalışmanın amacı, Kamu Yönetimi Reformunun Belediyelerin Çalışma İlişkilerine etkilerini araştırmaktır. Size uygulanan ankette kimliğinizi ortaya çıkaracak hiçbir soru (Adınız ve benzeri) bulunmamaktadır ve elde edilen bilgiler tamamen bilimsel amaçlarla kullanılacak, gizliliği korunacaktır.

Yardımlarınız için teşekkür ederiz. Saygılarımızla.

Anket No:

Anketin Yapıldığı Tarih:29.05.2012

Anketin Yapıldığı Kurum: Armutlu Belediyesi

I-KİŞİSEL BİLGİLER

1. Cinsiyetiniz:

a. () Kadın

b. () Erkek

2. Yaşınız:

a. () 25 yaş ve altı

b. () 26-35 yaş arası

c. () 36-45 yaş arası

d. () 45 yaş ve üzeri

3. Medeni Durumunuz:

- a. () Bekar
- b. () Evli
- c. () Boşanmış veya ayrı yaşıyor
- d. () Dul

4. Eğitim düzeyiniz nedir?

- a. () Okur- yazar değil
- b. () Okur-yazar veya ilkokul mezunu
- c. () Ortaokul mezunu
- d. () Lise veya dengi okul mezunu
- e. () Ön lisans veya yüksek okul mezunu
- f. () Lisans mezunu
- e. () Yüksek lisans mezunu

5. Belediyedeki istihdam durumunuz nedir?

- a. () Memur
- b. () Sürekli İşçi
- c. () Geçici İşçi
- d. () Sözleşmeli Personel
- e. () Taşeron firma işçisi

6. Kaç yıldır belediyede çalışıyorsunuz?

- a. () 1-5 yıldır
b. () 6-10 yıldır
c. () 11-20 yıldır
d. () 21 yıl ve üzeri

7. Herhangi bir sendikaya üye misiniz?

- a. () Evet b. () Hayır

8. Aşağıdaki ifadeler ile ilgili olarak ne düşünüyorsunuz?

	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım (Fikrim Yok)	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm Kadro Yönetmeliğinin uygulamalarını doğru buluyorum.					
Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm Kadro Yönetmeliği ile işe alımlarda kayırmacılık önlenmiştir.					
Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan Norm kadro yönetmeliği ile belediyelerde işe uygun personel istihdamı sağlanmaktadır.					

9. Aşağıdaki ifadeler ile ilgili olarak ne düşünüyorsunuz?

	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım (Fikrim Yok)	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma kapsamında çalışmaya hayatına kazandırılan yeni istihdam biçimleri (sözleşmeli personel, geçici işçi), belediyelerde istihdamı arttırmıştır.					

10. Aşağıdaki ifadeler ile ilgili olarak ne düşünüyorsunuz?

	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım (Fikrim Yok)	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile temizlik, çöp toplama, güvenlik, toplu taşıma, altyapı gibi hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilmesinin yasallaşması ile belediyelerde taşeron uygulamalarında artış yaşanmıştır.					

11. Aşağıdaki ifadeler ile ilgili olarak ne düşünüyorsunuz?

	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım (Fikrim Yok)	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
Belediyelerde yaygın olarak kullanılan taşeron uygulamaları, sendikalaşma oranını düşürmektedir.					
Belediyelerde sendikalaşma oranında, Belediye Başkanının sendikalaşmaya yaklaşımı belirleyici unsurdur.					

ÖZGEÇMİŞ

26 Eylül 1985 yılında Bursa'da doğdu. İlköğretimini Armutlu 75.Yıl İlköğretim Okulunda, Lise öğrenimini Bursa Kız Lisesi'nde tamamladı. Lisans eğitimini Uludağ Üniversitesi Maliye Bölümü'nde yaptı. 2007-2009 yılları arasında Anadolu Üniversitesi Dış Ticaret Programında ön lisans yaptı. Haziran 2007 yılında Armutlu Belediyesi'nde muhasebeci olarak göreve başladı. Eylül 2009 yılından beri Armutlu Belediyesinde Mali Hizmetler Müdür Vekili olarak görev yapmaktadır.