

Mersin Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

101599

BELEDİYELERDE ÖRGÜTSEL YAPI VE İŞLEYİŞ

VE

MERSİN ÖRNEĞİ

101599

Esra ERGÜZELOĞLU

Danışman Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin  
Eylül, 2001

MERSİN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan  
Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN  
(Danışman)

Üye

Doç. Dr. Atilla GÖKTÜRK

Üye

Yrd. Doç. Dr. Cahit EMRE

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.

13.11.2002

Yrd. Doç. Dr. Mustafa AKSAN  
Enstitü Müdürü

## ÖNSÖZ

Belediyeler siyasal ve yönetsel bir çok yönden çeşitli tartışmalara konu olmakta, daha etkin, daha demokratik, daha katılımcı yönetime sahip olmanın bir yolu olarak, belediyelerin güçlendirilmesi, yeterli olanaklara kavuşturulması günümüzde sürekli dile getirilmektedir. Kendilerinden beklenen durumla, içinde bulunduğu koşullar arasında sıkışan belediyeler, siyasi karar organları tarafından yapılacak düzeltimlerle birlikte, kendi kendilerini geliştirme yönünde de çalışmalar yapmak zorundadır.

Yönetimlerin kendilerini geliştirmede etkili sonuç alabilecekleri, diğer geliştirme çabalarını da olumlu yönde destekleyen önemli alanlardan birisi örgüt geliştirmedir. Hizmet sunumunda başarı sağlamak, halkın taleplerini daha doğru ve yerinde değerlendirebilmek, ancak iyi bir belediye örgütlenmesi ile mümkün olabilecektir. Ancak önemi kadar, sorunları da büyük olan bu yerel yönetim birimlerinin, iç örgütlenmeleri ile ilgili araştırmaların yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Örgütlenmenin yapı ve işleyiş boyutlarıyla birlikte ele alındığı “Belediyelerde Örgütsel Yapı ve İşleyiş ve Mersin Örneği” adlı bu tezde Mersin örneğinden hareketle belediyelerde bazı örgütsel sorunları tanımak, düzeltim yapılabilecek alanları belirleyebilmek amaçlanmıştır.

Tezin kuramsal nitelikli Birinci Bölümünde; belediyelerin kamu yönetim sistemimiz içindeki yeri ve kuruluşlarından günümüze uzanan tarihsel süreçte, toplumsal, siyasal, ekonomik çeşitli etkenlerle biçimlenişi üzerinde durulmaktadır. Bu bölümde belediye örgütlerinin dış çevresi, temel hareket noktası olarak ele alınmaktadır. Bakış açısının belediyelerin iç örgütlenmesine çevrildiği İkinci Bölümde ise; Türkiye’de belediye örgütlenmesinin genel ilkeleri, mevzuat çerçevesinde incelendikten sonra, belediye örgütlerinin mevcut durumu, belediyelerin örgütsel yapı ve işleyiş sorunları Mersin Örneği

üzerinden tartışılmaktadır. Bu bölüm Mersin Kentsel Alan Belediyelerinde, soru kağıdı, gözlem ve görüşme tekniklerinin kullanıldığı alan araştırmasına dayanmaktadır.

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde ufkumu genişleten, ilgi ve desteğini hiçbir şekilde esirgemeyen değerli danışman hocam Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN'e en içten teşekkürlerimi sunuyorum.





**İÇİNDEKİLER**

İçindekiler.....	I
Çizelgeler.....	V
Şemalar.....	VIII
Kısaltmalar.....	IX
<b>GİRİŞ</b> .....	1
<b>I. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BELEDİYELER VE BELEDİYE</b>	
<b>ÖRGÜTLENMESİ</b>	
<b>I.1. Kamu Yönetimi Sisteminde Belediyeler</b> .....	11
<b>I.1.1. Kamusal Örgütlerin Özellikleri</b> .....	14
<b>I.1.2. Belediyeler</b> .....	17
<b>I.2. Modernleşme Sürecinde Türkiye’de Belediyeler</b> .....	19
<b>I.2.1. Osmanlılarda Yerel Yönetimler</b> .....	19
<b>I.2.1.1 Tanzimat Dönemi</b> .....	21
<b>I.2.1.1.1. Modern Devlet ve Kent Yönetimlerinin Doğuşu ve</b> <b>Osmanlı’ya Yansımaları</b> .....	21
<b>I.2.1.1.2. Kentlerde Yaşanan Değişim</b> .....	24
<b>I.2.1.1.3. İlk Belediye Denemeleri</b> .....	24
<b>I.2.2. Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliği</b> .....	32
<b>I.2.2.1. 1923-1930 Dönemi</b> .....	32
<b>I.2.2.2. 1930-1944 Dönemi</b> .....	37
<b>I.2.2.2.1. 1580 Sayılı Belediye Kanunu</b> .....	37
<b>I.2.2.2.2. Dönemin Diğer Kanunları</b> .....	41
<b>I.2.2.2.3. 1930-1944 Dönemi Belediyecilik Uygulamaları</b> .....	44

I.2.2.3. 1945-1960 Dönemi.....	47
I.2.2.4. 1960-1973 Dönemi.....	51
I.2.2.5. 1973-1980 Dönemi.....	56
I.3. 1980 Sonrası Değişen Yerel Yönetim Anlayışı ve Belediyeler.....	59
I.3.1. Yeni Sermaye Birikim Sistemi.....	59
I.3.1.1. Küreselleşme.....	62
I.3.1.2. Yerelleşme.....	68
I.3.1.3. Özelleştirme.....	71
I.3.2. 1980 Sonrasında Değişen Yerel Yönetim Anlayışının Belediyelere Etkisi.....	73
I.3.3. 1980 Sonrası Dönemin Belediyeleri.....	75
I.3.4. Yeniden Örgütlenme Gereksinmesi.....	82
<b>II. BÖLÜM: MERSİN KENTSEL ALAN BELEDİYE ÖRGÜTLERİ</b>	
II.1. Türkiye’de Belediye Örgütlenmesi.....	95
II.1.1. Belediyelerin Genel Olarak Örgütsel Yapılanması.....	95
II.1.1.1. Belediye Birim ve Yöneticilerinin Hukuki Statüsü.....	97
II.1.1.2. Belediye Personelinin Hukuki Statüsü.....	105
II.1.1.2.1. Memurlar.....	107
II.1.1.2.2. Sürekli İşçiler.....	109
II.1.1.2.3. Geçici İşçiler.....	110
II.1.1.2.4. Sözleşmeli Personel.....	111
II.2. Mersin Kentsel Alan Belediye Örgütlerine Genel Bir Bakış.....	113
II.2.1. Mersin Kentsel Alan Belediyelerinde Mevcut Örgütsel Yapı.....	117
II.2.1.1. Mersin Büyükşehir Belediyesi.....	118

<b>II.2.1.2. Akdeniz Belediyesi</b> .....	120
<b>II.2.1.3. Toroslar Belediyesi</b> .....	122
<b>II.2.1.4. Yenişehir Belediyesi</b> .....	124
<b>II.2.1.5. Mezitli Belediyesi</b> .....	126
<b>II.2.2. Belediye Örgüt Yapılarına İlişkin Hukuki Düzenlemeler</b> .....	128
<b>II.3. Belediye Birim Yöneticileri</b> .....	129
<b>II.3.1. Yöneticilerin Genel Nitelikleri</b> .....	130
<b>II.3.2. Yöneticilerin Mesleki Nitelikleri</b> .....	135
<b>II.4. Örgütsel Yapı</b> .....	142
<b>II.4.1. Yeni Hizmet Birimleri Gereksinimi</b> .....	144
<b>II.4.2. Görevler</b> .....	147
<b>II.4.3. Yetkiler</b> .....	152
<b>II.4.4. Personel ve Kadro Sorunları</b> .....	153
<b>II.4.4.1. Personelin Eğitim Gereksinimi</b> .....	157
<b>II.4.4.2. Kadrolar</b> .....	160
<b>II.4.5. Örgüt ve Yöntem Geliştirme Birimleri</b> .....	161
<b>II.4.6. Planlama, Koordinasyon ve Danışma Birimleri</b> .....	162
<b>II.4.7. Örgütsel Yapıdaki Merkezilik Derecesi</b> .....	164
<b>II.4.8. Özelleştirme Uygulamaları ve Örgüt Yapısı</b> .....	167
<b>II.5. Örgütsel İşleyiş</b> .....	171
<b>II.5.1. Yönetime Katılma</b> .....	171
<b>II.5.2. Danışma</b> .....	175
<b>II.5.3. Yönetimi Geliştirmede Başka Kuruluşlarla İşbirliği</b> .....	176
<b>II.5.4. Koordinasyon</b> .....	178

	IV
<b>II.5.5. İletişim.....</b>	181
<b>II.5.6. Bilgi Sistemleri.....</b>	182
<b>II.5.7. Yönetmel Planlama.....</b>	187
<b>II.5.8. Proje Yönetimi.....</b>	193
<b>II.5.9. Rapor Sistemleri.....</b>	195
<b>II.5.10. Denetleme.....</b>	198
<b>II.5.11. Çağdaş Yönetim ve Örgüt Tekniklerinden Yararlanma.....</b>	200
<b>II.5.12. Halkla İlişkiler.....</b>	201
<b>II.5.13. Örgüt Geliştirme.....</b>	204
<b>SONUÇ.....</b>	209
<b>ÖZET.....</b>	219
<b>İNGİLİZCE ÖZET.....</b>	220
<b>KAYNAKÇA.....</b>	221
<b>EKLER</b>	

## ÇİZELGELER

<b>Çizelge 1:</b>	Soru Kağıtlarının Geri Dönüş Oranı.....	7
<b>Çizelge 2:</b>	Değerlendirmeye Alınan Soru Kağıtlarının Dağılımı.....	8
<b>Çizelge 3:</b>	1924-1930 Yıllarında Belediyelerle İlgili Düzenlemeler.....	34
<b>Çizelge 4:</b>	Yöneticilerin Yaş Grupları.....	130
<b>Çizelge 5:</b>	Yöneticilerin Cinsiyeti.....	131
<b>Çizelge 6:</b>	Yöneticilerin Medeni Hali.....	132
<b>Çizelge 7:</b>	Yöneticilerin Öğrenim Durumları.....	132
<b>Çizelge 8:</b>	Yöneticilerin Lisanüstü Eğitim Düzeyi.....	133
<b>Çizelge 9:</b>	Yöneticilerin Yabancı Dil Bilgisi.....	134
<b>Çizelge 10:</b>	Yöneticilerin Yabancı Dil Düzeyi.....	134
<b>Çizelge 11:</b>	Yöneticilerin Görev Aldığı Birimler.....	136
<b>Çizelge 12:</b>	Yöneticilerin Kadro Ünvanları.....	137
<b>Çizelge 13:</b>	Yöneticilerin Belediyede Çalışma Süresi.....	137
<b>Çizelge 14:</b>	Yöneticilerin Hizmet İçi Eğitime Katılma Durumları.....	139
<b>Çizelge 15:</b>	Belediyelerde Örgütlenme Durumundan Memnuniyet Düzeyi.....	143
<b>Çizelge 16:</b>	Belediyelerde Yeni Bir Birim Oluşturma Gereği.....	145
<b>Çizelge 17:</b>	Belediyelerde Birimler Arası Görev Karmaşası.....	148
<b>Çizelge 18:</b>	Belediyelerde Kanunlar Dışında Verilen Görevlerin Varlığı.....	150
<b>Çizelge 19:</b>	Belediyelerde Birimlere Verilen Görevlerin Yeterlilik Durumu.....	150
<b>Çizelge 20:</b>	Belediyelerde Birimlerce Üstlenilen Görevlerin Yerine Getirilme Düzeyi.....	151
<b>Çizelge 21:</b>	Belediyelerde Birimler Arasında Yetki Karmaşıklığı, Boşluğu ve Dengesizliği.....	152

<b>Çizelge 22:</b> Belediyelerde Personelin Uzmanlık Düzeyi.....	155
<b>Çizelge 23:</b> Belediyelerde Uzman Personel İhtiyacı.....	156
<b>Çizelge 24:</b> Belediyelerde Birimlere Tahsis Edilen Kadroların Yeterlik Durumu.....	160
<b>Çizelge 25:</b> Belediyelerde Örgüt ve Yöntemleri Geliştirme Çalışmalarının Yapılma Durumu.....	161
<b>Çizelge 26:</b> Belediye İçi Demokratik Yapı.....	164
<b>Çizelge 27:</b> Özelleştirme Uygulamalarının Belediye Örgüt Yapılarına Etkisi.....	167
<b>Çizelge 28:</b> Belediye Birimlerinde Özelleştirme Uygulamaları .....	168
<b>Çizelge 29:</b> Belediyelerde Çalışanların Kararlara Katılımını Sağlamada Kullanılan Yöntemler.....	172
<b>Çizelge 30:</b> Belediyelerde Alınan Kararlarda Uzmanlara Danışma.....	175
<b>Çizelge 31:</b> Belediyelerde Yönetimi Geliştirmede İşbirliği Yapılan Kuruluşlar.....	177
<b>Çizelge 32:</b> Belediyelerde Koordinasyon Düzeyi.....	178
<b>Çizelge 33:</b> Belediyelerde İletişim Düzeyi.....	181
<b>Çizelge 34:</b> Belediyelerde Bilgi ve Verilere Daha Kolay Ulaşılabilmesine İlişkin Çalışmaların Durumu.....	183
<b>Çizelge 35:</b> Belediyelerde Yönetim Bilgi Sistemi Mevcudiyeti.....	184
<b>Çizelge 36:</b> Belediyelerde Özel Yazılım Programı Mevcudiyeti.....	185
<b>Çizelge 37:</b> Belediyelerde Yönetimsel Planlamanın Etkinlik Düzeyi.....	188
<b>Çizelge 38:</b> Belediyelerde Oluşturulan Yönetimsel Planlama Araçları.....	189
<b>Çizelge 39:</b> Belediyelerde Yönetimsel Planlama Araçları Kullanım Durumu.....	191
<b>Çizelge 40:</b> Belediyelerde Proje Üretimi ve Yönetimine İlişkin Öneriler.....	194

<b>Çizelge 41:</b> Belediyelerde Rapor Sisteminin Etkinlik Düzeyi.....	196
<b>Çizelge 42:</b> Belediyelerde Rapor Hazırlama Periyotları.....	196
<b>Çizelge 43:</b> Belediyelerde Raporların Kullanım Durumu.....	197
<b>Çizelge 44:</b> Belediyelerde Denetlemenin Etkinlik Düzeyi.....	198
<b>Çizelge 45:</b> Belediyelerde Çağdaş Yönetim ve Örgüt Tekniklerinin Kullanım Durumu.....	200
<b>Çizelge 46:</b> Belediyelerde Halkla İlişkilere İlişkin Öneriler.....	202
<b>Çizelge 47:</b> Belediyelerde Sağlıklı, Verimli ve Etkin Bir Örgüt İçin Gerekenler.....	206



**ŞEMALAR**

<b>Şema 1:</b>	Mersin Büyükşehir Belediyesi Örgüt Şeması.....	119
<b>Şema 2:</b>	Mersin Akdeniz Belediyesi Örgüt Şeması.....	121
<b>Şema 3:</b>	Mersin Toroslar Belediyesi Örgüt Şeması.....	123
<b>Şema 4:</b>	Mersin Yenişehir Belediyesi Örgüt Şeması.....	125
<b>Şema 5:</b>	Mersin Mezitli Belediyesi Örgüt Şeması.....	127





**KISALTMALAR**

APK	: Araştırma Planlama ve Koordinasyon
AÜ	: Ankara Üniversitesi
BPR	: Bilgi Plan ve Rapor Sistemi
BELEDİYE-İŞ	: Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçiler Sendikası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IULA-EMME	: Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İSKİ	:İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İTÜ	: İstanbul Teknik Üniversitesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MESKİ	: Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
MÜSİAD	: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
OM	: Organizasyon ve Metot
RG	: Resmi Gazete
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
T.C.B.T.K.İ.B.	: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TESAV	: Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırma Vakfı
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

- TÜSES : Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı  
TÜSİAD : Türk Sanayici ve İşadamları Derneği  
WALD : Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi  
YYAEM : Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi



## GİRİŞ

Hızlı ve verimli işleyen bir kamu yönetimi sisteminin varlığı, ekonomik, sosyal, kültürel gelişimin sağlanması ve kalkınma amaçlarına ulaşılmasında en önemli etkindir. Bu nedenle ülkemizde idari reform düşüncesi ve çalışmaları özellikle Planlı Kalkınma Dönemi ile birlikte giderek artmıştır. Hükümet Programları, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda iyi işleyen bir idari yapının oluşturulması zorunluluğu sürekli dile getirilmiştir.

Dünyadaki toplumsal, siyasal ve ekonomik değişimler ve kamu yönetiminde etkinlik sağlama amacının ortak bir sonucu olarak, merkeziyetçiliğin azaltılarak yerel yönetimlere yetki devrinin artırılması ve yerinden yönetime daha fazla ağırlık verilmesi eğilimleri belirginleşmiştir.

Son yıllarda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündeki fikirler yoğunluk kazanmıştır. Ülkemizde en önemli yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerin yetki ve kaynak donanımlarının yeterli hale getirilmesine yönelik tartışma ve çalışmalar sürmektedir.

Özellikle 1980'li yıllardan sonra yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde belediyelere genel bütçeden daha fazla pay verilmesine ve belediyelerin öz gelirlerinin artırılmasına ilişkin düzenlemelerin yanı sıra, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri ile ilgili yeni hukuki ve mali düzenlemeler getirilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili reform amaçlı kanun tasarıları üzerindeki çalışmalar halen devam etmektedir.

Ancak, Türkiye'deki belediyeler günümüzdeki durumlarıyla kendilerinden beklenilene gerçekleştirecek bir yönetim ve örgüt yapısına sahip değildir. Artan nüfus ve kentleşme ile ortaya çıkan yeni yerel hizmet taleplerini de karşılayacak şekilde

belediyelere aktarılan kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması sorunu gündemdedir.

Bu araştırmanın amacı belediyelerin örgütlenmesini Mersin Kentsel Alan belediyelerinde yapılan bir alan araştırması doğrultusunda incelemek, araştırma bulgularından da yararlanarak belediyelerin örgütsel sorunlarını belirlemek, düzenleme yapılabilecek sorun alanlarını saptayarak daha etkin ve verimli hizmet sunumunu gerçekleştiren belediyelerin oluşturulması yönünde öneriler geliştirmektir.

### **Denenceler**

Belediyelerin kamu hizmetlerini yerine getirme amacına uygun, yerel halkın gereksinimlerine ve gelişen koşullara yanıt verecek nitelikte örgütlerinin olmadığı bu tezin temel varsayımıdır. Araştırma sırasında göz önünde tutulan diğer varsayımlar ise şunlardır:

1. Belediyelerde benzer nitelikli hizmetler değişik birimlerce yerine getirilmektedir. Bu nedenle aynı alanda sorumlu birden fazla yöneticiyle karşılaşmaktadır.
2. Belediyelerde olması gereken birimlerin yokluğu veya var olan birimin ilişkisiz olması nedeniyle toplum gereksinimlerine yanıt verilememektedir.
3. Birimlerin iç yapılarında, görev yetki ve sorumluluklarında yeterli açıklık bulunmamaktadır.
4. Belediyelerde hizmet üretimi ile ilgili olarak amaç ve hedefler belirlenmemekte, bunun sonucunda birimler arasında koordinasyon zorlaşmakta ve hizmette aksaklıklar görülmektedir.

5. Belediyelerde birimlerin performans düzeyini izleme, ölçme ve değerlendirme için çaba sarf edilmemekte, amaçların eskimesi halinde bunların yeniden tanımlanmasına olanak bulunmamaktadır.
6. İstihdam edilen personelin nitelik düzeyi düşük ve hizmet içi eğitimin sınırlı olması hizmet üretiminde sorunlara yol açmaktadır.
7. Demokratik ve halka en yakın yönetim organı olması gereken belediyelerde halkın ve çalışanların yönetime katılma olanakları son derece sınırlıdır.

### **Kapsam ve Sınırlandırma**

Tez kapsamında, Türkiye'nin günümüzdeki yönetim yapısı içinde, varolan kanunlar çerçevesinde belediyelerin örgütlenmesi esas alınmıştır. Üzerinde odaklanılan konu belediyelerin genel sorunları olmaktan ziyade, iç örgütlenmelerindeki sorunların ortaya çıkartılması ve bunların düzenlenmesi yönünde yapılabileceklerin belirlenmesidir. Belediyelerin genel yapısı ile ilgili sorunlara, belediyelerin iç örgütlenmesini etkilemesi ölçüsünde yer verilmiştir.

Anayasa ve belediyelerle ilgili temel ilkeleri, 1580 ve 3030 sayılı Kanunlar; belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin genel örgütsel yapısını tüm ülkedeki belediyeler için ve devlet örgütlenmesindeki şemaya uygun olarak belirlemiştir. Belediyelerde karar organını belediye meclisi, yürütmeyi belediye başkanı temsil etmektedir. Belediye başkanının yönetimindeki belediye iç yönetim ve örgütünün düzenleme biçimi ile ilgili olarak, belediyelerle ilgili mevzuatta sınırlı kapsamda da olsa özerkliğin olduğu görülmektedir.

Bu noktadan hareketle; Türk yönetim sistemi içinde kısa ve orta vadede, genel yapıda ve ilişkilerde herhangi bir değişikliğin olmayacağı, olabilecek değişikliklerin ise

belediyelerin iç örgütsel düzenleriyle ilgili olarak temel ilkelerin belirlenmesinden öteye geçmeyeceği kabul edilmiştir. Belediyelerde yönetimin örgütlenmesini ifade eden iç örgütsel düzen günümüzdeki yönetim sistemi içinde etkinliğin ve verimliliğin değerlendirilmesi yönünde incelenmiştir. Bu doğrultuda alan araştırması da belediye birimleri temel alınarak yürütülmüştür.

Her belediyenin iç örgütlenmesinde belirli oranda kendine özgü, yerel koşullara göre örgüt yapısını belirlediği göz önünde tutularak Mersin Kentsel Alan yerel yönetim birimleri olan; 3030 sayılı Kanun doğrultusunda oluşturulan Mersin Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir Belediyesine bağlı Akdeniz, Toroslar ve Yenişehir alt kademe belediyeleri ile 1580 sayılı Kanun çerçevesinde oluşturulmuş Mezitli Belediyesi alan araştırması kapsamına alınmıştır. Böylece kentsel alanda yer alan Büyükşehir, alt kademe ve belde belediyeleri olarak üç farklı statüye sahip beş belediye örgütünün yönetsel fotoğrafının ortaya konması olanaklı olmuştur. Ayrıca Büyükşehir Belediyesine bağlı, ancak görece özerk ayrı bir birim olarak örgütlenen Mersin Su ve Kanalizasyon İşletmesi (MESKİ)'nin de araştırma kapsamına alınmasıyla kentsel alan merkezinde yer alan belediye birimlerinin tümüne ulaşılması amaçlanmıştır.

Araştırmanın Mersin Kentsel Alan belediyeleri ile sınırlandırılması ile, belediyelerle ilgili olarak günümüze kadar oluşan teorik bilgi birikiminin uygulamada ki yansımalarının, Mersin özelinde ayrıntılı olarak yerinde incelenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

## Yöntem

Çalışmada genel olarak belediyeler ve örgütlenme konusunda literatür taraması ve alan araştırması yöntemlerinden yararlanılmış, elde edilen bulgulardan da yararlanılarak araştırma kapsamı içindeki belediye örgütlerinin analizi yapılmıştır.

Alan araştırması, Mersin Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir Belediyesine bağlı birim olan Mersin Su ve Kanalizasyon İşletmesi (MESKİ), Mersin Büyükşehir Belediyesi sınırları içersinde yer alan Akdeniz, Toroslar ve Yenişehir alt kademe belediyeleri ile Mersin Kentsel Alanı ile bütünleşmiş bir belde görünümünde olan Mezitli Belediyesinde yöneticilere uygulanan 72 anket ve 25 ayrıntılı görüşme ile bu belediyelerde Temmuz-Eylül 2000 tarihleri arasındaki gözlemlere dayanmaktadır.

Soru kağıdı uygulanması ve ayrıntılı görüşme aşamalarında amaçlı (purpovise, yargısal) örnekleme yöntemi kullanılarak, belediyelerde görev yapan tüm üst ve orta kademe yöneticileri seçilmiştir. Araştırma kapsamına belediye üst ve orta kademe yöneticilerinin alınmasının nedeni; bu yöneticilerin hem kendi birimlerinde en yetkili kişi olmaları hem de diğer birimler ve belediye örgütsel yapısının bütünüyle ilişkilerde kilit konumda bulunmalarındır. Belediyelerin örgütsel yapı ve işleyişi araştırılırken soru kağıtlarında bazı yönetsel ve teknik terimlerden hareket edilmiştir. Bu terimler üst ve orta kademe yöneticileri tarafından daha kolay anlaşılabilir. Örneğin “örgüt” kavramı alt kademe yöneticileri ve diğer personel tarafından “sendikal örgütlenme” olarak algılanabilmektedir. Hatta “yönetici” kavramının kullanıldığı bir görüşmede bir belediye personelinin “burası apartman mı ki yöneticisi olsun?” sorusuyla karşılık verdiği gözlenmiştir. Belediyede çalışan diğer personelin de araştırma kapsamına alınmamasında bu gözlemler etkili olmuştur. Genel örgütsel sorunlardan etkilenmede belediyelerdeki personelin statülerine göre önemli bir fark bulunmayacağı varsayılmıştır. Ayrıca, her

kuruluş, her yönetim ancak kendi yetkili ve uzmanlarının bilgi, tecrübe ve anlayışları ile düzelip, gelişebilir. Yöneticiler sorunları yakından yaşamalarının yanında, sorunları ortadan kaldıracabilecek çözüm önerilerini uygulama yetkisine de sahiptir.

Ek 1'de yer alan, üç bölüm ve 67 sorudan oluşan soru kağıdı Temmuz-Eylül 2000 tarihleri arasında belediyelerde yönetim görevlerini üstlenen üst ve orta kademe yöneticilerine elden dağıtılmış, böylece soru kağıtları ile toplanan verilerin görüşme ve yerinde gözlemlerle desteklenmesi amaçlanmıştır. Soru kağıtlarının dağıtım aşamasında yöneticilere, soru kağıdının amacı ile ilgili ayrıntılı bilgi sunulmuştur. Bu dağıtımın yapıldığı üç aylık dönem, belediyelerde gözlem ve her kademedeki personel ile kısa görüşmeler yapma olanağı sağlamıştır.

Beş belediyede yönetim ve örgütün başını temsil eden belediye başkanlarına yönelik olarak farklı bir anket daha hazırlanmış, ancak bu anketlerden sadece bir tanesi geri dönmüştür. Bu nedenle belediye başkanlarına yönelik olarak hazırlanan soru kağıtları değerlendirme kapsamına alınmamıştır. Büyükşehir Belediyesinde 1 Genel Sekreter, 1 Genel Sekreter Yardımcısı, 6 Başkan Danışmanı, 13 Daire Başkanı ve 23 Şube Müdüründen oluşan 44; MESKİ'de 1 Genel Müdür, 2 Genel Müdür Yardımcısı, 1 Teftiş Kurulu Başkanı, 1 Genel Müdür Teknik Danışmanı, 6 Daire Başkanı ve 13 Şube Müdüründen oluşan 24; Akdeniz Belediyesinde 3 Başkan Yardımcısı, 3 Başkan Danışmanı ve 16 Müdürdan oluşan 22; Toroslar Belediyesinde 2 Başkan Yardımcısı, 1 Başkan Danışmanı ve 16 Müdürdan oluşan 19; Yenişehir Belediyesinde 3 Başkan Yardımcısı, 4 Başkan Danışmanı, 14 Müdürdan oluşan 21; Mezitli Belediyesinde 1 Başkan Yardımcısı ve 5 Müdürdan oluşan 6 üst ve orta kademe yöneticisi bulunmaktadır. Toplam üst ve orta kademe yönetici sayısı 136'dır.



Belediye yöneticilerine yönelik toplam 110 soru kağıdı dağıtılmıştır. Dolayısıyla araştırma örnekleminin %81'ine ulaşılabilmektedir. Ulaşılamayan 25 yöneticiden bir bölümü kendilerine sunulan soru kağıtlarını almaktan çekinen ya da görüşme talebini reddeden yöneticilerdir. Bir bölümü ise, soru kağıdı uygulanan dönemde izinli olduğundan kendilerine ulaşılamamıştır. Soru kağıtlarının geri dönüş oranı %65.5'tir. Çizelge 1'de, belediyeler bazında, soru kağıtlarının geri dönüş oranı yer almaktadır. Bu çizelgede de görüldüğü gibi; soru kağıtlarının geri dönüş oranı, belediyeler bazında ve toplam olarak, literatürde kabul edilen geri dönüş oranının üzerinde olduğundan olumlu bulunmuştur. Çizelge 1'de ayrıca, değerlendirmeye alınan soru kağıtlarının toplam belediye yöneticisi sayısına oranının %52.9 olduğu görülmektedir.

**ÇİZELGE 1**  
**Soru Kağıtlarının Geri Dönüş Oranı**

<b>BELEDİYE</b>	<b>Üst ve Orta Kademe Yöneticiler</b>	<b>Dağıtılan Soru Kağıtları</b>	<b>Değerlendirilen Soru Kağıtları</b>	<b>Geri Dönüş Oranı</b>	<b>Değerlendirilen Soru Kağıtlarının Yöneticilere Oranı</b>
	<b>n</b>	<b>n</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
Büyükşehir	44	37	26	70.3	59.1
MESKİ	24	13	7	53.8	29.2
Akdeniz	22	18	9	50	40.9
Toroslar	19	19	13	68.4	68.4
Yenişehir	21	17	14	82.4	66.7
Mezitli	6	6	3	50	50
<b>TOPLAM</b>	<b>136</b>	<b>110</b>	<b>72</b>	<b>65.5</b>	<b>52.9</b>

Büyükşehir Belediyesinde 10, MESKİ'de 2, Akdeniz Belediyesinde 6, Toroslar Belediyesinde 3, Yenişehir Belediyesinde 2, Mezitli Belediyesinde 4 yönetici ile görüşme yapılmıştır. Bu yöneticilerden 10'u soru kağıdı doldurmak istemeyen yöneticiler, 15'i ise gönüllü olarak görüşme talebinde bulunan yöneticilerdir.

Geri dönen soru kağıtlarından 10'u Müdür yardımcısı, Şef ve Amir gibi alt kademe yöneticileri tarafından doldurulmuştur. Ancak bu yöneticiler, üst ve orta kademe yöneticileri için verilen soru kağıtlarını, amirlerinin isteği üzerine doldurduklarından bu soru kağıtlarının değerlendirme kapsamına alınmasında sakınca görülmemiştir.

Çizelge 2'de değerlendirmeye alınan soru kağıtlarının belediyelere dağılımı yer almaktadır.

**ÇİZELGE 2**  
**Değerlendirmeye Alınan Soru Kağıtlarının Dağılımı**

BELEDİYE	n	%
Büyükşehir	26	36.11
MESKİ	7	9.72
Akdeniz	9	12.5
Toroslar	13	18.05
Yenişehir	14	19.44
Mezitli	3	4.17
TOPLAM	72	100

Geri dönen soru kağıtları içerisinde en büyük ağırlık %36,1 ile Büyükşehir Belediyesine aittir. Bunu sırasıyla Yenişehir, Toroslar, Akdeniz Belediyeleri, MESKİ ve Mezitli belediyeleri izlemektedir.

Soru kağıdı kapalı ve açık uçlu sorulardan oluşturulmuştur. Açık uçlu sorulara yer verilmesinin nedeni, sorunların ve önerilerin belediye yöneticilerince daha net olarak ifade edilmesinin sağlanmasıdır. Örgütsel sorunları en yakından görecektir olan o örgütte görev yapan yöneticiler olduğu gibi, bu konuda en sağlıklı önerilerin yine yöneticiler tarafından geliştirilen öneriler olacağı noktasından hareket edilmiştir. Sonuçta o örgütte görevlerin yapılmasını ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlayacak yine aynı yöneticilerdir.

Soru kağıdı 1. bölümde; yanıtlayan yöneticilerin kişisel nitelikleri ve belediye içi konuları, 2. bölümde örgütsel yapıdan kaynaklanan sorunlar ve çözüm önerileri, 3. bölümde ise; örgütsel işleyişten kaynaklanan sorunlar ve çözüm önerilerini yansıtacak biçimde hazırlanarak, mevcut örgütsel duruma ve örgütsel sorunlara karşı yöneticilerin bakış açılarını ve bu sorunlara yönelik geliştirdikleri çözüm önerilerini belirleme amacına yönelik olarak geliştirilmiştir.

Soru kağıdında yer alan açık uçlu sorular içerik analizi yapılarak değerlendirilmiş, verilen yanıtlar sınıflandırılmış ve bazı sorularda tablolaştırılmıştır. Kapalı uçlu sorular ise genel nitelikli tablolar halinde sunulmuştur. Belediyeler arası farklılaşmanın gözlenmek istendiği bazı sorularda çapraz tablolar oluşturulmuştur.

Tez iki bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölümde; belediyelerin, kamu yönetimi sistemi içindeki yeri ve kuruluşlarından günümüze uzanan tarihsel süreçteki gelişimi, toplumsal yapıdaki değişim üzerinde durularak, değerlendirilmiştir. Belediyelerin gelişimi; Osmanlı İmparatorluğunda modernleşme çabalarının başlangıcı olarak kabul edilen ve günümüzdeki anlamıyla belediyelerin kurulmaya başladığı Tanzimat Dönemi ve 1923-1930, 1930-1944, 1945-1960, 1960-1973, 1973-1980 yıllarını kapsayan beş alt döneme ayrılabilen ve Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan 1980'lere uzanan modernleşme süreci ile 1980'li yıllardan günümüze kadar gelen, yeni bir sermaye birikim sisteminin hakim olduğu, küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme eğilimlerin ağırlık kazandığı dönem olarak iki kısımda incelenmiştir. Toplumsal, siyasal, tarihsel, ekonomik, teknolojik unsurların etkileri doğrultusunda kuruluşlarından günümüze uzanan süreçte belediyelerin geçirdikleri evrim, belediye örgütlerinin üst sistemlerini oluşturan dış çevre unsurlarının değerlendirilmesine olanak vermektedir.

Belediye örgütlerinin, amaçlar, yapı, insan ve teknoloji gibi iç çevre unsurları İkinci Bölümde Mersin Kentsel Alan belediye örgütlerinde yapılan alan araştırmasına dayanarak ele alınmaktadır. Bu bölüm ayrıca belediyelerdeki örgütsel sorunların saptanması ve çözüm önerilerinin değerlendirilmesini kapsamaktadır. İkinci Bölümde; Türkiye’de belediye örgütlenmesi açıklandıktan sonra, Mersin Kentsel Alan belediye örgütleri ve bu belediyelerin, örgütsel yapı ve örgütsel işleyişi irdelenmiştir.



## I. BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BELEDİYELER VE BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ

#### I. 1. Kamu Yönetimi Sisteminde Belediyeler

Belediyeler her şeyden önce devletin bir parçasıdır; “hukuksal varlığı, kaynakları, kaynakları yönlendirme gücü devlet gerçeğinden doğmaktadır” (Güler, 1998:6). “Devlet en ileri derecede örgütlenmiş ve en iyi şekilde bütünleşmiş bir topluluk tipidir” (Duverger, Tarihsiz: 19). Günümüzdeki anlamıyla Devlet, toplumun ve bireylerin yaşamakta olduğu ortamı güvenlik içinde tutan, düzeni sağlayan ve sürdüren ve bu ortamın koşullarını geliştirme yönündeki kamu hizmetlerini yerine getirme amaçlarına sahip en üst düzeydeki yönetsel sistemdir. Devlet, aynı zamanda, toplumsal ve bireysel yaşamın tüm boyutlarını etkileyen ve bu boyutlardan etkilenen, siyasi, hukuki, ekonomik, sosyal her türlü insan etkinliğini kapsayan bir üst örgütlenmedir.

Devlet ya da benzeri bir örgütlenme, insanların akılcı yollardan bulunan ve değişebilen düzen kurallarına ulaştıkları evreden bu yana sosyo-politik bir olgudur. Modern devletlerin tarihi ise, ülkenin ve ulusun tanımlanması ile başlamaktadır. Bütün örgütlenmelerde olduğu gibi, devletin bir ülkesi, bir topluluğu ve bir örgütlenmesi bulunmaktadır. Gerçekte devlet biçimleri, belirli ihtiyaçlara yanıt veren teknik bir örgütlenme modelidir (Nalbant, 1997:14).

Amacı toplum içindeki düzeni sağlamak yoluyla insanları her türlü tehlikeden korumak olan devlet, koşulların gerektirdiği örgütlenmeleri oluşturur ve en temel işlevleri olan yasama, yürütme ve yargı erklerini kullanır. Devletin bu işlevlerini yerine getirebilmesi için bir çok kuruma gereksinmesi vardır. Günümüzde devlet örgütlenmesi yasama, yürütme, yargı olarak üst düzeyde biçimlenmiştir. Her organın kendine özgü yönetimi ve örgüt sistemi vardır. Yasama, yürütme, yargı devletin alt sistemlerini

oluşturmakta, her bir alt sistem de kendi bütünlüğünü oluşturan farklı alt sistemlere bölünebilmektedir. Yürütme organının çatısı altında toplanan genel idare ile yargı organına bağlı çok sayıda yargı yeri, devletin örgütsel yapısının asıl gövdesini oluşturmaktadır (Bozkurt ve Polatoğlu, 1998: 65,134).

Devletin bir tüzel kişi olarak yerine getirdiği yasama, yürütme ve yargı temel işlevleriyle ele alındığında kamu yönetimi en geniş anlamıyla tanımlanmış olmaktadır. Dar anlamıyla kamu yönetimi, devletin işlevlerinden sadece birini, yürütme alanındaki etkinliğini dile getirmek üzere kullanılır. Kamu yönetimi ya da genel idare denildiğinde genellikle dar anlamdaki devlet yönetimi kastedilmektedir. Devletin dar anlamdaki yönetsel örgütlenmesi ise; sadece yürütme alanındaki kuruluş ve etkinliklerini içermektedir. Bu anlamda yönetim kavramı, bir yandan yönetimin kuruluş ve örgütlenmesini, öte yandan eylem ve işlemlerini kapsamaktadır (Parlak, 1990:47).

Kamu yönetiminin örgütlenmesinde tarihin her devrinde ve bütün ülkelerde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin aynı zamanda hakim olduğu görülmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1971:1). Çağdaş devletin yerine getirmekle görevli olduğu kamu hizmetleri, devletin yapısına göre değişen yönetim politikasına bağlı olarak bu iki sistemden birisine ağırlık verilerek görülmektedir.

Merkezden yönetim ilkesine göre kamusal işler merkezde yer alan örgütler eliyle yürütülür. Karar alma ve bunları uygulama merkezde yer alan örgütler tarafından yerine getirilir. Bütün bu örgütlerin tümü “merkezi yönetim” ya da “özeysel yönetim” olarak adlandırılmaktadır. Ülke yönetimleri açısından her işin merkezden yönetilmesi çeşitli sakıncalar içerdiğinden “yerinden yönetim” ilkesi de geliştirilmiştir. Halkın ülke yüzeyinde yerleşmiş olması nedeniyle, mekan boyutunun esas alındığı bu ilkeye göre oluşturulan kamusal örgütler; yürütme organına bağlı olarak çalışan ve kamu hizmetlerini

yerine getiren çeşitli kamu kuruluşların merkez örgütleri, merkezi yönetimin ülkenin bütününe belli basamaklanma içinde yayılmış örgütleri olan taşra yönetimi ve yerel yönetimlerdir (Özşen, 1999a: 59).

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim birbirlerine rakip değil, birbirlerinin bütünleyicisi ve tamamlayıcısıdır (Tamer, 1995: 246). Kamu hizmetlerini yerine getirecek örgütler oluşturulurken ülkeden ülkeye bu ilkelerden birisine ağırlık verme durumuna göre farklı örgütlenmeler ortaya çıkmaktadır. Ancak merkezden yönetim ya da yerinden yönetim ilkelerinden hangisine ağırlık verilmiş olursa olsun amaç, kamu hizmetlerini yürütmektir. Bu nedenle bunları birbirinden ilgisiz ve bağlantısız olarak görmek mümkün değildir.

Devlet yerel yönetimlere yardımcı olmak, yol göstermek ve onları denetlemekle yükümlüdür. Kalkınmanın planlama çerçevesinde gerçekleştirilip, tüm hizmetlerin ülke çapında koordinasyonlu bir şekilde yürütülebilmesi için merkezi idare ile yerel yönetimler arası ilişkiler önemlidir. Hızla değişen hedefler, sürekli artan yada azalan sorunlar karşısında her şeyi merkezden görmenin olanaksızlığı ve yerel ölçekteki sorunlar karşısında en isabetli görüş ve önerilerin yerel yönetimlerce ortaya konabileceği açıktır.

Yerel yönetimler merkez yönetiminin taşradaki hiyerarşik örgütsel yapılanmasından, yalnız yerel topluluğu temsil, dolayısıyla demokratik özellikleri ve merkez yönetimine hiyerarşik olarak bağlı olmama nitelikleri ile farklılık gösterirler. Buna karşılık yerel yönetimler, bütün ülkelerde tüm öteki kamu yönetimi kurum ve kuruluşları gibi, ulusal parlamento tarafından kabul edilen, anayasa, yasalar ve öteki bağlayıcı hukuk kuralları çerçevesinde işlev yaparlar ve ülke yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Nitekim; 1982 Anayasasının 123. maddesi; “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve

yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” derken, “yönetimin bütünlüğü ilkesi”ni net bir şekilde ortaya koymuştur.

Yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değildirler. Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde yerindelik ve hukuka uygunluk denetimini yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerinde uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler (Yalçındağ, 1995: 21-22).

Belediyeler, kamu yönetimi sistemi içinde yer alan yerel yönetim sisteminin bir alt sistemidir. Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sistemi içinde yer alır ve kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir.

### **1.1.1. Kamusal Örgütlerin Özellikleri**

Kamu yönetimi kavramı, kamu kesimini oluşturan kuruluşların yönetimini özel sektör yönetiminden ayırmak için kullanılmaktadır. Kamu hizmetleri geniş yönetsel çevreye sahip tüm büyük kuruluşlardaki özellikleri gösteren bir örgütlenme gerektirir. Ancak kimi yönleriyle de onlardan ayrı bir yapıya sahiptir. Kamu örgütlerinin çevresinde siyasal nitelik ağır basmaktadır. Bu yönleriyle kamu örgütlerinin eylem ve işlemleri siyasal süreçlerle, siyasal güçlerle ve siyasal karar organlarıyla diğer örgütlere oranla çok daha yakın ilişki içerisindedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:100).

Kamu yönetimi, kendi içinde bir amaç değil, ancak hükümetin kullandığı, toplum hizmetine sunduğu bir araçtır. Toplum değiştikçe kamu yönetimin de değişmesi beklenir. Bir sistem ve sistemler topluluğu olan bu kavram, siyasal örgütün yürütme ile görevli organının emrinde, Anayasanın devlete yüklediği kamu hizmetlerini, yine



Anayasada belirtilen temel ilkeler çerçevesinde ve yasaların tanıdığı olanaklar içinde yürütmekle görevli kurum, kuruluş ve örgütler bütünü anlamlandırmaktadır (Parlak,1990:47).

Devletin üstlendiği kamu hizmetlerini belirleyen kararları ve düzeni sağlayan kamu gücünün kullanım biçimini en üst düzeyde karar almaya yetkili siyasal karar organları vermektedir. Kamu yönetimi ise; üst düzeyde verilen kararların uygulanmasından sorumludur. Siyasal karar organlarının belirlediği kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ve yönetsel gücün kullanılması için kamu yönetiminin sahip olduğu bir yapı vardır. Bu yapı ve yönetsel gücün kullanılması siyasal karar organlarının aldığı kararlarla uyum içinde olmak zorundadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992:100).

Kamu yönetiminin varlık sebebi, siyasal karar organlarınca belirlenen kamu hizmetlerini yurt yüzeyinde en iyi şekilde yürütebilmektir. Toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak ve toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere, yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler “kamu hizmeti” kavramıyla anlatılır. Ekonomik, siyasal, toplumsal sistemi ve yönetim biçimi ne olursa olsun, kamu hizmeti her ülkede vazgeçilmez bir olgu olup, siyasal iktidarın en temel görevlerinden ve meşruiyet kaynaklarından birisidir. Kamu hizmetlerinin miktarını, türünü ve niteliğini siyasal talepler belirler. Birey, kamu hizmeti talebini siyasal tercihiyle ifade eder ve bu tercihler, siyasal talepler olarak somutlaşır ve toplumsallaşır (DPT, 2000a: 25). Kamu yönetimi kamu hizmetlerini yerine getirebilmek ve amaca uygun davranabilmek için örgütlenir. Kalkınmanın sürdürülmesi ve refahın artırılması amacıyla hükümetlerin politika oluşturmaları ve bunları uygulamaya aktarmalarında ülkedeki kamu yönetimi anlayışının rolü büyüktür (Acar, 1993:1). Kamu hizmetleri kural olarak kamu tüzel kişilerince ya da kamu tüzel kişilerinin denetimi altında yerine getirilir.

Devlet kesiminde örgütlerin fonksiyonu genellikle “güdülecek hükümet politikasının formüle edilmesinde ilgili bakana yardımcı olmak ve böylece kararlaştırılan politikanın etkin biçimde yürütülmesini gerçekleştirmek” şeklinde özetlenebilir. Hiçbir devlet kuruluşunun yalnızca kendisine özgü amaç ve hedefler peşinde koşamayışı, kamu kesimini oluşturan örgütler arasında oldukça karmaşık ve grift nitelikte ilişkiler bulunması, ayrıca bu kuruluşların iktidar partisinin genel amacıyla ve politikasıyla sınırlı oluşu kamu kesiminin belirleyici özellikleridir (Cem, 1972: 41). Kamu hizmetini yürüten kişi, kurum ve organlar, yasalara, kamunun ortak kurallarına uymak ve yurttaşlara karşı sorumluluk duygusuyla hareket etmek zorundadır (DPT, 2000a, 26).

Kamu yönetiminin genel amacı, “kamu yararı”dır. Kamu yönetimi, kamunun gereksinimlerini gidermek için topluma, toplumu oluşturan çeşitli kümelere ya da bireylere hizmet götürür. Kamu yönetimi hizmetleri düzenlerken, bireyleri değil, bireyin içinde yer aldığı toplumu ya da toplumun bir kesimini dikkate almalı ve toplumsal çıkarla, bireysel çıkar çatıştığında, kamu yönetimi toplumsal çıkardan yana olup, toplumu oluşturan bireylerin, insanca yaşayabilmelerini sağlama amacını güderek görevlerini yürütmelidir (Gözübüyük, 1994: 9). Hizmet sunumunda keyfilik ve vatandaşlar arasında ayırım yapılmasının söz konusu olmaması, “eşitlik ilkesi”nin bir gereğidir (DPT, 2000a, 26).

Yönetimsel örgütler, Anayasa kurallarına göre kanun ya da kanunun verdiği yetkilere dayanarak kurulur. Yönetimsel örgütlerin tüzel kişilik kazanmaları da, kanun ya da kanunun verdiği yetkiyle, yönetimsel kurullarla olmaktadır. Bir kamu kuruluşunun ortaya çıkması her zaman bir kanuni dayanağı gerektirmektedir (Pak, 1988: 4). Yönetimde “kanunilik ilkesi” olarak adlandırılan bu ilke, dayanağını 1982 Anayasasının 123. maddesinden almaktadır. Ülkemizde merkez, taşra ve yerel yönetim örgütlerinin kuruluş

dayanakları ise, 1982 Anayasasının 126. ve 127. maddelerinde, “idarenin kuruluşu” başlığı altında düzenlenmiştir.

### **I.1. 2. Belediyeler**

Belediyeler, günlük yaşamın gereklerine yanıt veren kamu kurumlardır. Yerel yönetimlerle ilgili evrensel nitelikler olarak kabul edilmiş ve Türkiye tarafından da onaylanmış olan Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA) belgelerine göre; “yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda, hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetim ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir” (Yalçındağ, 1995:21).

Yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç-örgüt yapılarını kurmak bakımından yönetsel özerklikten yararlanırlar (Yalçındağ, 1995:21).

Ülkemizde üç ayrı türde yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar, kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar yerel yönetim kuruluşu olan köyler ve il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet yapan il özel idareleridir. 1984 yılında büyükşehir niteliğinde olan yerleşim yerleri için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur.

Köy Kanunu nüfus ilkesine göre bir ayırım yapmakta, “nüfusu 2.000’den aşığı yurtlara köy, nüfusu 2.000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000’den çok nüfuslu olanlara da şehir denir” demektedir (Keleş, 1976: 1-2). Günümüzde ana kural olarak, nüfusu 2.000’e kadar olan yerleşim yerleri köy, bundan daha fazla nüfusu olan yerler ise belediye yönetimlerine sahip olmaktadır. Ayrıca merkezi idarenin taşrada ki örgütlenmeleri olan il ve ilçelerde nüfus ölçütü aranmaksızın belediye kurulabilmektedir. Nüfusu görece az olan belediyelere belde, daha kalabalık yerleşme yerlerine şehir, çok daha büyük şehirlere ise büyükşehir denilmektedir. Günlük dilde Belediye; hem yerleşim yerinin mekansal olarak ifadesi, hem de bu mekansal alanın yönetimi anlamlarına kullanılmaktadır (Türk Belediyecilik Derneği [TBD] ve Konrad Adenauer Vakfı, 1992: 9). Bazı tanımlarda belli bir büyüklüğü aşmış olan yerlere kent, diğerlerine köy denilmektedir. Kent tarımdışı etkinliklere, özellikle sanayi ve hizmet etkinliklerine dayalı, 10.000’den daha kalabalık nüfuslu yerleşme yeri olarak tanımlanmaktadır (Hançerlioğlu, 1996: 237). Ülkemizde de önceleri 10.000’den fazla nüfuslu yerleşmelere kent kabul edilirken (Keleş, 1976: 1-2), günümüzde 20.000 ve üzeri nüfusa sahip yerleşmeler Devlet Planlama Teşkilatının kabulüne göre kent olarak tanımlanmaktadır (DPT, 2001). Kentler pek çok yönetim biriminden oluşan karmaşık bir yönetimler topluluğunun kararlarından da etkilenmektedir. Türkiye’de kentler, il özel idaresi, belediyeler ve köyler gibi, kentsel alanda yer alan, merkezi yönetimin taşra örgütü ve bölge kuruluşlarının da etki alanı içerisinde (Ünal, 1982: 2).

Belediyeler, kent içinde halka en yakın yerel yönetim birimleridir. Halkın günlük yaşantısında önem taşıyan bir çok işi üstlenmişlerdir. İçme ve kullanma suyu, atıklar, yollar, gıda maddeleri, yapılar, ulaşım, afetler, kültür ve sanat, park bahçe ve spor alanları, mezarlıklar gibi her insanın yaşamını sürdürebilmesi için temel olan şartların

sağlanması, düzenlenmesi, niteliği, belediyelerin hizmet alanına giren konulardır. Sabahtan akşama, doğumdan ölüme insan yaşamının her anında iç içe olduğu sorunların çözümü, insanın rahat, huzurlu bir ortamda yaşaması belediyelerin sağladığı hizmetlere bağlıdır (TBD ve Konrad Adenauer Vakfı, 1992: 11). “Belediyeler, kentsel yaşamı yönetmek üzere kurgulanmış bir örgüt türüdür” (Güler, 1998:199).

## **I.2. Modernleşme Sürecinde Türkiye’de Belediyeler**

Her türlü sosyal sistemde değişim mutlak ve bu değişim bilimsel yöntemlerle incelenebilmektedir. Sosyal sistem olan örgütlerde değişim kaçınılmazdır. Örgütler buldukları toplumun parçasıdır ve bu toplumun özelliklerini taşımaktadır. Toplumsal değişimin yönü ve esasları belirlenebilirse bu değişimi kontrol etmek ve örgütleri değişim yönünde biçimlendirmek mümkün olabilmektedir (Şaylan, 1968:58).

Türkiye’de yerel yönetimlere yüklenen işlev, değişik dönemlerde değişik kapsam ve içerikle yaşama geçmiştir. Bu nedenle belediyeleri incelerken, toplumsal yapıdaki değişim ve bu değişimin belediyelere yansımalarını göz önünde bulundurmamak bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktadan hareketle bu bölümde Türkiye’de kuruluşundan günümüze uzanan tarihsel süreçte belediyelerin evrimi ele alınmakta, bu evrim sürecinde toplumsal yapıda meydana gelen değişim üzerinde de durulmaktadır. Böylece, belediyeleri parçası olduğu sosyal sistem ile birlikte değerlendirme mümkün olabilmektedir.

### **I.2.1. Osmanlılarda Yerel Yönetimler**

Köy ve kent gibi yerleşme mekanları ortaya çıkar çıkmaz, buralarda halkın ortak ve yerel ihtiyaçları belirlemektedir. Ancak Osmanlı imparatorluğunda yüzyıllar

boyunca güçlü bir merkezi yönetimin var olması nedeniyle bu tür hizmetler merkezi idarenin ajanları tarafından yerine getirilmiş, yerel yönetimlerle ilgili olarak ayrı bir örgütlenmeye gidilmemiştir.

Osmanlı imparatorluğu, siyasal merkez olan, Padişah ekseninde örgütlenmiştir. Bu örgütlenmede belirli bir işbölümü vardır. Erkler ayrılığı ilkesinin bulunmadığı Osmanlı Devleti'nin kurumsal yapısında yasama, yürütme ve yargı erkleri, devleti temsil eden Padişah'ta toplanmıştır. Padişahın tek başına kullanamayacağı bu yetkiler, onun emir ve gözetimi altında kurumsal bir işbirliği içerisinde kullanılmıştır (Nalbant,1997: 115).

Osmanlı kentlerinde, belediye örgütü bulunmamasına rağmen, günümüzdeki belediye yönetiminin uğraş alanı içindeki görevlerin değişik makamlar tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Osmanlı'da önceleri vakıflar, loncalar ve diğer dini ve sosyal kurumlarca yerine getirilen hizmetler, daha sonra Yeniçeri örgütünün subay ve erlerine çöplük subaşı, böcek subaşı ve mimarbaşı gibi unvanlar verilerek bazı yerel hizmetlerin yürütülmesi sağlanmıştır (Meriç,1983: 39).

Tanzimat'tan önceki dönemde; Belediye yönetimi, kadı tarafından temsil edilmiştir. Kadı, idari, adli ve beledi yetkilerin tümüne sahip ve atama yolu ile göreve gelen bir devlet memurudur. Bu dönemde kadı kentin yargı mercii olduğu kadar, asayiş amiri, vakıfların denetçisi ve beledi görevlerin de amiridir. Kadının özel ikametgahı olan konağı, adliye ve belediye olarak kullanılmıştır. Kadının belli alandaki yetkilerini kullanmasında "muhtesip" adı verilen bir yardımcısı, esnafın denetlenmesinde, narhın saptanmasında, temizliğin kontrolünde ve beledi müeyyidelerin uygulanmasında bir tür belediye zabıtası işlevi görmüştür (Işık,1991: 3). Kadının diğer yardımcıları ise, naip, subaşı ve ihtisap ağası gibi adlar almıştır (Meriç,1983:39).

Osmanlı'da vakıflar, daha çok sağlık, kültür ve diğer sosyal hizmetlerden sorumluyken, loncalar bazı hizmet türlerini ve denetleyici işlevleri üstlenmiştir. İtfaiye ekiplerini ve sosyal ve fiziki güvenliği sağlama görevi ise, türdeş yapıları ve görelî özerklikleri olan mahalleler tarafından yerine getirilmiştir. Mahalle, güçlü bir dayanışma ve aidiyet duygusuna bağlı olarak hemşehrilik gururunun yaratıldığı mekan olmuştur (Göymen,1983: 57-58).

Görüldüğü gibi kentlerde yerel hizmetler esasta, yöre halkının oluşturduğu kurumlar tarafından yürütülmektedir. Yerel işler, daha çok belde sakinlerinin bireysel ve ortak girişimlerini bırakılmıştır. Kurumsal anlamda mülki işler-belediye işleri ayrımı bulunmasa da, hizmetler yönünden böyle bir ayırım yapılabilmektedir. Merkez görevlilerinin asıl işlevi, belediye hizmetlerini yürütmek değil; bunların yürütülmesi konusunda yöre halkını örgütlemek, bunları yürüten kurumları denetlemektir (Nalbant, 1997: 118).

### **I.2.1.1. Tanzimat Dönemi**

#### **I.2.1.1.1. Modern Devlet ve Kent Yönetimlerinin Doğuşu ve Osmanlı'ya Yansımaları**

16. ve 18. yüzyıllar arasında Batı Avrupa'da tarım toplumundan sanayi toplumuna, feodalizmden kapitalizme, bireysel yüz yüze ilişkilerden anonim ilişkilere dönüşüm ile birlikte, yaşamın her alanında, ekonomide politikada, düşüncede, bilim ve teknolojide, estetikte yepyeni oluşumlar kendini göstermiş, modern devlet olarak tanımlanan devlet tipi de bu bütünsel dönüşümün ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Geleneksel toplumlardan farklı olarak, hızla değişme, bu değişimin tüm yeryüzünü kapsaması ve kendine özgü kurumsal yapılar geliştirmesi modern toplumların



belirleyici özellikleridir. Modern toplumda, üretimde organik olmayan enerji kaynakları kullanımı, ürünün metalaşmaya yönelmesi ve ücretli emeğin ortaya çıkması ile (Tekeli, 1999: 27) ekonomik öz farklılaşmış, üretilen mal ve hizmetlerin giderek daha büyük bölümü pazara girip değişime konu olmaya başlamıştır.

Gelişen ve süreklileşen işbölümü ile birlikte, hem üretim yapısının hem de sermaye birikiminin hızı ve biçimindeki değişim toplumsal yapıyı belirlerken, bu yapıyı özgü örgütlenme biçimlerini de beraberinde getirmiştir (Şaylan, 1995: 19-20). Amaç olarak “verimlilik” olgusunu merkezine alan ussal örgütlenmelerle birlikte toplum, pratik ve ussal yaşam tarzlarına yönelmiş, insanlar arasında yüz yüze ilişkiler yerine anonim ilişki tarzları ağırlık kazanmıştır. Daha çok üretkenliğin, daha hızlı temponun egemen olduğu yeni ilişkiler modern toplumu ortaya çıkarmıştır.

Dönemin kentleri hem gelişen sanayi üretimi için gerekli olan işgücünün istihdam edildiği, hem de pazar için üretim yapıldığı mekanlara dönüşmüştür. Kent merkezleri üretim, tüketim ve dağıtımın merkezleri olarak örgütlenmiştir (Doğan, 1999: 52).

Örgütlenme biçimlerinin yeniden düşünülmesi siyasal örgütlenme alanında da kendini göstermiştir. Modern devletin ilk formu olan mutlakiyetçi monarşiler, pazarın genişlemesi ile eş zamanlı gelişme göstermiştir. Pazar mekanizmasının işlerliği, kural birliğini, kararlılığı ve iç barışı gerekli kıldığından, kural koyan ve bu kuralları uygulatan tekeli güç olarak mutlakiyetçi monarşiler, yerel güç odaklarının pazarın işleyişine engel olmaması, pazarın gelişebilmesi ve sermaye birikimi için; iç barışın, yol ve ulaşım güvenliğinin ve kentlere ve pazarlara güvenli meta akışının sağlanması ve üniform pazar ilişkilerinin güvenliği yönünde yeni bir yapılanma oluşturmuştur (Şaylan, 1995: 19-20). Ussal kurallar ve yazılı yasalara bağlı siyasal düzenleme, uzman görevliler tarafından



yönetilen yeni bir toplumsal yaşam modern toplumların belirgin özelliği olmuştur. Sürekli sermaye birikiminin belirleyici olduğu ve birikim süreci içinde her alanda yeniden örgütlenen bu toplumda kapitalist ilişkiler yeni bir yaşam biçimi yaratmıştır (Ercan, 1996: 26).

Dönemin Kent yönetimleri de ulus devlet örgütlenmesi içerisinde yeniden yapılanmıştır.

Batı Avrupa'da sanayi devrimi sonrasında gelişen kapitalizmin ulusal sınırlara sığmaz ölçüde gelişmeye başlaması, hammadde ve pazar açısından sermayenin uluslararasılaşma eğilimine girmesi Osmanlı da etkisini göstermiştir. Kapitalist dönüşüm sonucu değişen ekonomik, toplumsal ve politik yapı Osmanlı imparatorluğu ile ilişkilerde de farklılaşma yaratmıştır.

Ekonomik, toplumsal ve politik alanlarda yaşanan değişimler Osmanlı'ya Tanzimat dönemiyle birlikte yansımaya başlamıştır. Avrupa kapitalizminin gıda maddeleri ve hammadde taleplerinin, Osmanlı'daki tarımsal üretimi, iç pazardan dış pazara dönük hale getirmeye başlamasıyla, dış pazara dönük üretim ve ticaret sisteminin kurulması, ulaşım teknolojisi ağının gelişmesi bu değişimlerin ilk yansımalarıdır.

Tanzimat dönemiyle yapılmaya başlanan reformlar, ekonomik nitelikli dışsal ve yönetsel ve siyasal nitelikli içsel nedenlere bağlı olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Bu dönem Osmanlı İmparatorluğunun Batıya açılması ve modernleşme ve kapitalistleşme sürecine girdiği dönem olarak kabul edilmektedir. Osmanlı'da modern bir kent yaratmaya dönük kentleşme anlayışı bu dönemde ortaya çıkmıştır. Tanzimat pek çok düzenleme ile idare alanında yeni bir örgütlenme anlayışı getirmiştir (Doğan, 1999: 101).

### **I.2.1.1.2. Kentlerde Yaşanan Değişim**

Batıda gelişen belediyeçilik hareketi, ekonomik ve siyasi liberalizmin gelişmesine uygundur. Batının belediyesi yeni siyasal iktidar yapılanmasının dayanağıdır. Aynı ülkede yaşayan insanlar “ulus” kavramı etrafında bütünleşirken, kent halkı da, sadece “ortak yarar” kavramında birleşmeye başlamıştır. Böylece kent içi ve ülkenin değişik bölgelerini ayıran sınırlar dayanağını kaybedecek, ülke ve kent birliği düşüncesi kentlerde gelişen temsili kurumlar geleneği ile birlikte değişen devlet düşüncesine geçişi kolaylaştıracaktır (Nalbant, 1997:137).

Modernleşme ve kapitalistleşme süreci Osmanlı’da kentleri ve kent yönetimlerini etkilemişse de, bu içsel dinamiklerden daha çok dışsal dinamiklerin katkısıyla gerçekleşmiştir. Osmanlı ekonomisinin, dünya ekonomisine eklemlenmesi, yerleşme yapısındaki dönüşüm, kent nüfusunun artması, ulaşımın gelişmesi gibi kentte ortaya çıkan gelişmeler, kentin yönetim yapısını yetersiz kılmıştır (Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçiler Sendikası [BELEDİYE-İŞ], 1995:105).

### **I.2.1.1.3. İlk Belediye Denemeleri**

Değişen devlet anlayışı ile birlikte, kamu hizmeti alanı da genişlemiş, kent yönetimi, kent hayatı, kentleşme ve ekonomide yeni gelişmeler nedeniyle daha karmaşık bir örgütlenmeye yönelinmiştir. Devlet yeni ve çok geniş kamu hizmeti alanında yeni görevler üstlenmek zorunda kalmıştır. Modernleşmenin bir gereği olarak yerel etkinliklerin önemli bir kısmı, yöre halkının yürütebileceği hizmetlerden çok daha geniş nitelik kazanmaya başlamıştır. Geçmişte gönüllü kurumlarla ya da mesleki birliklerin girişimiyle yürütülen, kentlerin alt yapı, temizlik, aydınlatma, ulaşım gibi hizmetlerin çapı genişlemiş

ve bütün kentleri kapsayan merkezi yerel yönetimlerin kurulması zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır (Nalbant, 1997:136).

Günümüzdeki anlamıyla yerel yönetim örgütleri, Tanzimat'la birlikte ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde yerel yönetimde merkezîyetçi eğilimler egemen olmuştur. Tanzimatçı bürokratik kadrolar yerel yönetimi kurumlaştırırken, yerel demokrasiyi geliştirme niyetinin ötesinde, vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün yerleştirilip geliştirilmesini amaçlamışlardır. Batıyla ilişkilerin yoğunlaşması sonucunda, liman kentlerinden ve ticaret merkezlerinden başlayarak, çağdaş anlamda belediye örgütlerinin oluşturulmasına geçilmiştir (Keleş, 1994a: 111). Müslüman olmayan azınlıkların yoğunlaştığı, ulaşım teknolojilerinin sunduğu olanaklarla yerel iç bölgeler üzerinde egemenlik kurmuş olan ve artı ürünün ülke dışına aktarılmasının mekanı niteliğindeki liman kentleri modern düşüncenin gözle görülür ve elle tutulur hale geldiği yerlerdir (Doğan, 1999: 103).

İlk belediye denemesi 1855 yılında İstanbul'da gerçekleşmiştir. Bu denemeye göre; başında padişahın atayacağı bir şehremini ile yine tayin yoluyla görevlendirilecek on iki kişilik bir kent meclisi bulunan belediye, batı ülkelerinde komünlerin üstlendikleri bazı görevleri üstlenmiştir. İstanbul Şehremaneti doğruca o zamanki hükümet anlamına gelen Meclisi Vala'ya bağlıdır. Kent meclisin doğal üyesi ve başkanı olan şehreminin, yine bu meclisin doğal üyesi olan iki yardımcısı vardır. Meclis üyelerinin İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı tebaasından ve esnafın "mutemet (güvenilir) ve muteberlerinden (saygın kişiler)" olması ve meclis üyelerinin 2/3'ünün her yıl yenilenmesi gerekmektedir (Canpolat, 1998: 80; Keleş, 1994a: 111; Tortop, 1991: 1).

Bu düzenleme uygulamaya konulmadan, çoğu yabancı uyruklu kişilerden oluşan ve görevi, kurulacak belediye yönetimi hakkında tekliflerde bulunmak ve bir

kuruluş tasarısı hazırlamak olan, “intizamı şehir komisyonu” adı ile bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun hazırladığı belediye nizamnamesine göre; belediye hizmetlerinin neler olduğunun belirlenmesi ve İstanbul'da semt semt bazı belediye dairelerinin kurulması gerekmektedir. Bu dairelerden birinin örnek olarak öncelikle yabancıların çoğunlukta bulunduğu Beyoğlu ve Galata semtinde kurulması ve olumlu sonuç alınırca diğer semtlerde yaygınlaştırılması kabul edilerek, 1858 yılında “Altıncı Daire-i Belediye” adlı bir belediye örgütü fiilen kurulmuştur. Bu belediye bir tür ilçe belediyesi niteliğindedir. Osmanlı'da ilk defa “belediye” kavramı “Altıncı Daire-i Belediye” ifadesi ile kullanılmıştır. Kurulan belediye dairesinin başında Daire Müdürü unvanı ile bir başkan ve onun yönetiminde yedi kişiden oluşan bir Daire-i Belediye meclisi bulunmakta, gerek başkan, gerekse meclis üyeleri hükümet tarafından atanmakta ve belediye meclisine ayrıca "danışman" sıfatı ile yabancı uyruklu bazı kimseler katılmaktadır. Belediyede resmi dil Fransızca olarak kabul edilmiştir (Keleş, 1994a:111-112; Keleş, 1988: 18; Tortop,1991:1-2).

Belediye meclis üyesi olmak için aranan koşullar ise;

- 1- Altıncı Daire sınırları içinde en az yüz bin kuruşluk taşınmazı bulunmak,
- 2- En az on yıldan beri İstanbul'da oturmak olarak belirlenmiştir.

1869 yılında Devlet şurasında (Danıştay) hazırlanan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütünün bütün İstanbul'a yayılması kararlaştırılmıştır. Bu nizamname ile İstanbul'da şehreminliği örgütü kurulmuş ve kent 14 Belediye dairesine ayrılmıştır. Bu düzenleme iki düzeyli federal bir yapıya sahip bir yerel yönetim oluşturmuştur. Bütün belediye dairelerinin üstünde şehreminliğinin üç organı; Şehremini (başkan), Şehremaneti Meclisi (encümen), Cemiyet-i Umumiye (meclis) olarak belirlenmiştir. İlçe belediyelerinin her birinin ise; birer meclisi (Daire Meclisi) ve birer

başkanı (Daire Başkanı) bulunmaktadır (Keleş, 1988: 18; Canpolat, 1998: 80-81; Tortop,1991:2).

Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin üyeleri hükümet tarafından atanırken, Cemiyeti Umumiye, Şehremini başkanlığında 14 ilçedeki belediye daire başkanları ve dairelerinin kendi üyeleri arasından seçeceği üçer üyeden oluşmuştur. Cemiyeti Umumiyenin toplam üye sayısı 57'ye ulaşmıştır (Keleş, 1988: 18; Canpolat, 1998: 81; Tortop, 1991: 2).

Alt düzeyde bulunan ve çeşitli semtlerin yerel yönetimlerinden sorumlu 14 dairenin, yarısı her yıl yenilenen birer daire meclisi ile hükümetin meclis üyeleri arasından atadığı birer daire başkanı bulunmaktadır. Belediye meclis üyeleri ise, 2 yıllık bir süre için seçimle işbaşına gelmektedir. (Keleş, 1988: 18; Keleş, 1994a: 112; Tortop, 1991: 2).

Nizamname ile şehremanetine verilen görevler;

1. Zorunlu ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla bulunmasını sağlamak ve gözetmek,
2. Narh tespiti ve denetimi,
3. Yol, kaldırım yapım ve onarımı,
4. Kentin temizlik işlerinin yürütülmesi,
5. Çarşı, pazar, esnaf denetimi, fiyat, kalite, ölçü ve tartı denetimi,
6. Devlete ait vergi ve resimleri toplayıp Maliyeye teslim etmektir (Tortop, 1991: 3).

İstanbul'da bu örgütlenme çalışması devam ederken, 1868 yılında çıkarılan bir talimat ile İstanbul dışında da belediye örgütü kurulması öngörülmüştür. 1864 Vilayet Nizamnamesi "her köy bir belediye dairesi sayılır" demekte, ancak belediye kurumlaşmasının biçim ve yetkilerini belirlememektedir. Ancak, bu düzenleme taşrada belediye kurumlaşması için hukuki bir dayanak olarak nitelenmiş ve liman kentlerinde

önce İzmir'de 1864'te, belediye dairesi resmen kurulmuş, Tuna Vilayetinde ise 1866'dan itibaren kurulmaya başlanmıştır (Nalbant, 1997: 139). 1870 tarihli "İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesi" hükümlerine göre o zamanki mülki idare bölüm merkezleri olan vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye örgütü kurulması kararlaştırılmıştır. Örgütün başında mutasarrıf tarafından, memurlar arasından atanacak ve valinin onayı ile tayini tamamlanacak bir belediye reisi ve yine o tarihlerde mevcut, mahalle ihtiyar heyetlerinin beldede emlak sahibi olan ve devlete en az yılda belirli miktarlarda vergi ödemekte olan erkek hemşehriiler arasından seçeceği kimselerden oluşan bir meclis vardır (Canpolat, 1998:81; Tortop, 1991: 3). Böylece belediyelerin idari varlığı düzenlenmiş ve belediye meclislerine, imar, temizlik, narh, altyapı, toplumsal yardımlaşma ve denetim gibi alanlarda yetkiler tanınmıştır. Vali veya mutasarrıf tarafından atanan belediye başkanı, belediye örgütünün yürütme organı olarak görülmüş, belediye başkanına ayrıca meclise başkanlık yetkisi tanınmıştır (Nalbant, 1997:139).

Tanzimat'la başlayan sınırlı uygulamalar bir yana bırakılırsa ülkemizde yerinden yönetim ilkesine dayalı yerel yönetimlerin kurulması ve yasal temele kavuşturulması, 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile gerçekleştirilmiştir. Kanuni Esasi'nin 112. maddesi ile belediye, bir yönetim kuruluşu olarak güvence altına alınmıştır (Görmez,Tarihsiz: 93).

Anayasa tarihimiz içinde 1876 tarihli Kanun-i Esasi'deki yerel yönetim ilkelerinin bazı farklarla her zaman yürürlükte kaldığı görülmektedir. Bunun tek istisnası 1921 Anayasasıdır.

1876 tarihli Anayasa'nın 108. maddesi; illerin işlerinin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezaif) esaslarına göre yürütüleceğini belirtmiş, 112. maddesi ise; "belediye işleri, İstanbul'da ve taşrada, seçimle oluşturulacak belediye

meclisleri eliyle yönetilecek ve bu meclislerin oluşum biçimi ve üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla belirlenecek” demiştir (Keleş, 1994a:115).

1924 tarihli Anayasa, 91. maddesinde, 1876 tarihli Anayasada yer alan görev ayrımı ve yetki genişliği ilkelerini aynen benimsemiştir (Meriç, 1983: 31).

Görüldüğü gibi yerel yönetimler anayasal kuruluşlar olarak yönetim sistemimiz içinde 125 yıllık bir geçmişe sahiptir. Her iki Anayasada yer alan görev ayrımı, gerçekte yasama ve yargı arasındaki ayrımı anlatmak üzere değil, devlet ya da merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ayrı ayrı görev alanları bulunduğunu vurgulamak amacıyla kullanılmıştır (Keleş, 1994a:116).

Yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin anlamları hakkında farklı görüşler ortaya atılmış olsa da, yetki genişliğinin merkezin taşradaki görevlilerine bazı yetkileri aktarması, görev ayrımının da yerel yönetim olduğu ve bunun kapsamına da yalnız illerin değil, “şehir, kasaba (belediye) ve köy idarelerinin” de girdiği kabul edilmiştir (Meriç, 1983: 32).

1877 yılında Devlet Şurası tarafından hazırlanan Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilayet Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul Belediyesi yasal bir temele kavuşmuştur (Nalbant, 1997:138). İstanbul'da belediye örgütü eskisi gibi şehreminliği ile belediye dairelerine dayanmıştır. Fakat belediye dairelerinin sayısı yirmiye çıkarılmış ve yerleri kanunda belirtilmiştir. Böylece, yönetim yapısının, kentleşmenin ve büyümenin yarattığı yeni gereksinimlere uydurulması amaçlanmıştır. Yeni düzenlemeyle, Taşrada da, her “şehir ve kasabada, reis, belediye meclisi ve cemiyet-i belediye” olmak üzere üç organı bulunan bir belediye örgütü oluşturulması ve nüfusu 40.000'i aşan beldelerde şubeler kurulabilmesi kararlaştırılmıştır. Belediye meclisi, halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşacak, belediye başkanı meclis üyeleri arasından



atanacaktır. Cemiyet-i belediye ise, o zamanki örgütte yer alan yerel yönetim meclisi ve belediye meclisinin birleşmesinden meydana gelecektir (Keleş, 1988; 18; Canpolat, 1998: 81-82).

Vilayet Belediye Kanunu ile birlikte, demokratik temele dayalı ilk gerçek yerel yönetim kuruluşlarının yasal temeli hazırlanmıştır. Kanunun 1. maddesi, her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacağını, 2. maddesi ise, büyükşehirlerin birden fazla belediye dairesine ayrılacağını öngörmüştür. 3. maddede de, belediye meclisinin belediye aleyhine açılan davalarda savunma yapabileceği düzenlenmiş ve belediyeye kendi mallarını idare etme yetkisi tanınmıştır. Böylece belediyeler açıkça olmasa da tüzel kişilik kazanmıştır (Nalbant, 1997: 138-139).

İstanbul'da her zaman başkent olması nedeniyle katı merkeziyetçi bir yerel yönetim yapısı öngörülüp, seçim ilkesinin yaşama geçirilmemiş olmasına rağmen, taşra belediye örgütlerinde seçim ilkesi uygulanmaya başlamış ve 1877 Vilayet Belediye Kanunu, çağdaş belediye kavramının ilkelerini ilk kez bütün kurallarıyla ortaya koymuştur. Belediye meclisleri için seçim ilkesi benimsenmiş ve meclisin yetkileri ayrıntılı olarak sayılmıştır. Bu yetkilerin temel özelliği, artık devletin genel işlerine yardımcı belediye anlayışının terk edilmesi ve belediyeye başta kendi malvarlığını yönetme yetkisi olmak üzere, yerel görev ve yetkilerin tümünün bırakılmasıdır. Belediye meclisi üyelerinin seçiminde, seçmenleri belirleyen vergi oranları azaltılmış, gizli oy ve tek dereceli seçim sistemi benimsenmiştir. Belediye meclisi üyeliğine aday olabilmek için Türkçe bilme yükümlülüğü getirilmiştir. Ayrıca Kanunda, cemiyet-i belediye adlı yeni bir organ öngörülmüştür. Bu organ belediye meclisi ile o belediyenin bulunduğu mülki birimin idare meclisinin toplanmasından oluşan ve görevleri bütçeye ilişkin karar ve denetim yetkisi olan bir kuruldur. Yönetmelik yerinden yönetim ilkelerinin kabulü olarak nitelenen



yasalardaki ilkelerin uygulamaya geçirilebilmesi 1877 Vilayet Belediye Kanunu ile mümkün olmuştur (Nalbant, 1997:138-139).

İstanbul Belediyesi için çıkarılmış kanunun yerini 1912 yılında Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat almıştır. Bu kanunla Şehremininin atanması esası korunmuş, buna karşılık belediye daireleri kaldırılarak yerine belediye şubeleri ve şehremaneti meclisi yerine de bir "encümen" kurulmuştur. Seçimle göreve gelen belediye meclisleri böylece ortadan kaldırılmış ve tüzel kişiliği olmayan 9 belediye şube müdürlüğü bu yasayla korunmuştur (Keleş, 1988: 19; Canpolat, 1998:82).

1916 yılında çıkarılmış bir kararname ile taşra belediye reisinin dört yıllık bir süre için meclis üyeleri arasından tayin edilmesi kabul edilmişken, milli hükümetin 1922 yılında çıkardığı 278 sayılı Kanunla sistem değiştirilmiştir. Belediye başkanlarının belediye meclislerince kendi üyeleri içinden ve iki senelik süre için seçilmesi uygun görülmüştür. Bu sistem İstanbul'da 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girinceye kadar uygulanmıştır (Canpolat, 1998:82).

1921 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanıyan farklı bir yapı getirmiştir. Bu yönüyle merkezi yönetimi sınırlandırıp ona farklı bir yönetim biçimi olarak bakmıştır. Bu Anayasanın getirdiği düzenlemeye göre; İl tüzel kişiliğinin, il meclisi (il şurası), il yönetim kurulu ve bir de il başkanı olmak üzere üç organı bulunacak (madde 13); meclis, karar; il başkanıyla il yönetim kurulu da yürütme organı olacaktır. İl'de ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisi temsilcisi ve vekili olmak üzere bir vali bulunacak, vali yalnızca devletin genel işleri ile yerel işleri arasında ayrılık çıktığı zaman duruma müdahale edebilecektir. 1921 Anayasasının 23. maddesi ayrıca genel müfettişlere, devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını sürekli olarak denetleme yetkisini de tanımıştır. Madde 16-20'de ise; bucaklarda bucak meclisi

karar, bucak yönetim kurulu ve bucak müdürü ise yürütme organı olarak düzenlenmiştir. Bucak meclisi üyeleri halk tarafından seçilecek, bucak müdürü de meclis üyelerinin kendi aralarından seçeceği kişi olacaktır (Keleş, 1994a:116).

## **I.2.2. Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliği**

### **I.2.2.1. 1923-1930 Dönemi**

Tanzimat'ta batı modellerine, özellikle Fransız sistemine göre biçimlenen Türk kamu yönetimi, çok yönlü bir eleştirme ve gözden geçirme işleminde irdelenmeden Osmanlı imparatorluğundan Cumhuriyet dönemine geçivermiştir. Devletin yüklendiği ekonomik kalkınma ve sosyal düzeni sağlama işlemlerine paralel olarak yeni birimlerle güçlendirilen Türk kamu yönetimi, eski ve yeni biçimlerin bir arada bulunduğu eski ve yeni parçalarla bir bütün oluşturulmaya çalışılan bir niteliğe dönüşmüştür (Dinçer ve Ersoy, 1974:73). Türkiye'de üniter devletin oluşumu tarihsel geçmişin izlerini taşımaktadır.

Ancak dönemin toplumsal değişim ve yenilenme projesi, toplum, devlet ve bireyi kapsayan, ana vizyonu çağdaş uygarlık olarak biçimlenen kapsamlı, bütünsel bir proje olmuştur. Ekonomik kalkınma ve sanayileşme ulusal bağımsızlık ve milli egemenlik amaçlarının araçları olarak işlev görmüştür. Toplumunu sosyal, ekonomik, politik ve kültürel boyutlarda yeniden yapılandırma hedefleri belirgindir (Erkan, 2000: 60-61). Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetim işlevleri genel olarak ulusal düzeydeki sorunlardan ayrı düşünülmemiştir. Bu politikalar savaş yıkımını onarmak, temel kamusal hizmetleri sağlayabilmek, sınırlı nüfus artışı ve kentleşme hızını arttırmak ve sağlık koşullarını iyileştirici çözümlere katkıda bulunmak olarak belirlenmiştir (Alada,1990:119).

1923-30 dönemi Türkiye'sinde kuruluş sürecinin sıkıntıları ve yoklukların üstesinden gelebilme çabaları ön plandadır. Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı'dan 389 belediye devralmıştır. Ancak bu belediyeler yasal bakımdan güçsüz, parasız, işlevleri vakıflar ve diğer sanayi öncesi kurumlarla çakışan, köksüz kent yönetimleridir. Halkın pek az kısmı belediyelerin karar organlarında temsil edilmekte, hizmetlerinden de pek azı yararlanabilmektedir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 25). Devir alınan Osmanlı belediyelerinde alt yapı hemen hemen yoktur. Söz konusu belediyelerin 29 tanesinde düzenli içme suyu, 4 tanesinde elektrik tesisatı, 17 tanesinde mezbaha, 7 tanesinde spor alanı, 29'unda park bahçe ve 90 tanesinde düzenli pazar yeri saptanabilmiştir (Bostanoğlu, 1990: 79). Ayrıca; Dersaadet (İstanbul) ayrı bir belediye kanununa ve rejimine tabii tutulmuştur.

Cumhuriyet döneminde başkent, Ankara'ya taşınınca, Ankara'nın başarısı Cumhuriyetin başarısı ile özdeşleşmiştir. Başarının somut gözle görülür olması için Ankara kentini küçük bir Avrupa kenti gibi yeniden kurmak amaçlanmıştır. Ankara Şehremanetinin 1930'a kadar ki dönemi Cumhuriyet belediyeciliğinin laboratuvarıdır. Ortaya çıkan sonuçlar 1930 yılında 1580 sayılı belediye kanununa yansımıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978:25).

1960 yılına kadar geçerliliğini koruyan 1924 Anayasası 1876 Anayasasında yer alan yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrîk-i vezaif) ilkelerini ayrıca belediye işlerinin seçilmiş meclisler eliyle görülmesi kuralını benimsemiştir (Keleş, 1994a:116). Anayasal boyut bakımdan belediyelerle ilgili düzenlemeler, Tanzimat dönemiyle birlikte getirilen düzenlemelerle paraleldir. Temel ilkelerde herhangi bir farklılık bulunmamaktadır.

1924-30 yılları, belediyelerle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili bir çok düzenlemenin yapıldığı yıllar olmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 32-35; Alada, 1990:120;

Canpolat, 1998: 83). Çizelge 3'te bu düzenlemeler ve belediyeleri ilgilendiren yönleri yer almaktadır.

**Çizelge 3**  
**1924-1930 Yıllarında Belediyelerle İlgili Düzenlemeler**

Tarih	Mevzuat	Konu
2 Ocak 1924	Hafta Tatili Kanunu	Kentlerde çalışma hayatına çalışanlar yararına bir düzenleme getirilirken, belediyelere yeni işlevler verildi.
16 Şubat 1924	417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu	Ankara'daki belediye düzeni İstanbul'dakine benzetilerek şehreminliği haline getirildi.
26 Şubat 1924	423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu	Birinci Dünya Savaşı içindeki enflasyon gelirlerini arttırmak amaçındaydı.
18 Mart 1924	442 Sayılı Köy Kanunu	2000 nüfusa kadar olan yerleşim yerleri Köy Kanununa tabii tutulunca, belediyelerin 2000 nüfusu aşan yerlerde kurulabileceği belirlenmiş oldu.
1924	"Dahiliye Vekaleti Umumi Maliye-i Vilayet Müdüriyeti" "Usulî Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi"	Belediyeleri mali olarak güçlendirirken aynı zamanda mali hesaplarını da düzen altına almayı amaçlayan düzenlemelerdi. Ancak uygulamada denetim sağlayamadı.
16 Nisan 1924	486 sayılı Umuru Belediye Müteallik Ahkamı Cezaiye Kanunu	Belediyelere ceza yetkisi verilmiş, esnaf üzerinde belediyenin denetim gücü artırılmıştır
20 Nisan 1924	491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu	2.maddesi ile Ankara Başkent olarak tescil edildi. 89. madde de Türkiye'nin "mülki taksimat" bakımından "vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasem" olduğu "nahiyelerin kasaba ve köylerden oluştuğu" ve 90. maddesinde de "vilayetlerle, şehir, kasaba ve köylerin hükmi şahsiyete haiz" olduğu belirtildi.
Temmuz 1924		Hamallar ve manavcılar loncalarının ayrıcalıkları kaldırıldı
25 Eylül 1924		Esnaf cemiyetleri üzerinde şehremanetine verilmiş olan yetkiler ticaret ve sanayi odalarına devredildi. Böylece esnaf dernekleri çelişki içinde buldukları bir kuruluş kontrolüne sokularak güç kaybetti.

24 Mart 1925	583 sayılı Kamulaştırma Kanunu	Kamulaştırmada vergi değeri üzerinden değer belirleme ilkesini getirerek Ankara belediyesi deneyiminin çerçevesini çizmede etkili oldu.
13 Nisan 1925	616 sayılı Mektep Vergisi Kanunu	Nüfusu 5000'den yukarı olan yerlerde ilkökul masraflarına belediyelerin uygun miktarda katılımı sağlandı.
22 Nisan 1925	1882 tarihli Ebniye (Yapılar) Kanununun bazı maddelerini değiştiren 642 sayılı Kanun	Savaşta yanan batı Anadolu kentlerinin sorunlarını çözmek için 150'den fazla binası olan yerlerde belediyelere önemli düzenleme olanakları verildi. Bu alanlarda belediyeler yeni planlar hazırlatacaklardı. Ayrıca bu yasa ile belediyelere önemli kaynaktta sağlanmıştı.
16 Eylül 1925	Bakanlar Kurulu Kararı	Belediyelerin darülaceze kurlmaları öngörüldü. Bu dönemde sosyal yardım işleri de belediyeler düzeyinde yerel yönetim sorumlulukları arasında düşünülüyordu. Bu düşünce ile uygulamada etkin olmasa da bazı örgütlenmeler açısından önemli adımlar atıldı. Feodal dönemin kentlerinde imaretler ve kişilerin toplu normlarına uygun iyiliksever davranış yöntemleri ile çözüm aranan bu sorunların yeni rejimde belediyeler eliyle çözülmeye çalışılması önemli bir değişiklikti.
1 Mart 1926	765 sayılı Türk Ceza Kanunu	Belediyeleri ceza yetkisi yönünden güçlendirdi
2 Mart 1926	Vilayet Belediye Kanunu'na ek olarak çıkarılan 744 sayılı Kanun	Belediye sınırlarının nereden geçeceği "her kasaba veya şehir, toplu ve dağınık evleri, bahçe, bağ, tarla ve meralarıyla birlikte bir belediye dairesi teşkil eder." denilerek açıklığa kavuşturuldu
10 Mayıs 1926	831 sayılı Sular Kanunu	"Şehir ve kasabalarda ihtiyacı ammayı temine mahsus suların idaresi ister vakfa ait ister başka şekillerde olsun" belediyelere bırakılmıştır. Bu yasa Cumhuriyetin nüfus politikasına paralel sağlık koşullarını geliştirmeye yönelik belediyecilik anlayışını yansıttığı gibi, vakıfların gücünün azaltılması yönünde atılmış önemli bir adımdı. Osmanlı belediyesi sanayi öncesi kurumları ortadan kaldırmadığı için, Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyeler vakıf idaresi ile çatışma halindeydi. Bu çatışma belediye lehine çözülmüyordu.

13 Mayıs 1926	839 sayılı Sıtma Savaş Kanunu	Sağlık koşullarının iyileştirilmesi yönünde atılmış önemli bir adımdı.
	1234 sayılı Kanun	Belediye veterinerlikleri, belediye sınırları içindeki hayvanların muayenelerini yapmak, kuduza karşı önlemler almak, hayvan gücü ile çekilen arabalar hakkında rapor vermek, ahırların dezenfeksiyonunu sağlamak .....vb. görevlerle görevlendirilmiştir.
22 Mayıs 1926	844 sayılı Kanun	Emlak ve Eytam Bankası kuruldu.
1926	755 sayılı Kanun	Belediyeler ilk gelir kaybını yaşamıştır. İlk yıllarda belediyelere sağlanan mali olanakların kısa bir süre sonra yapılan kanun değişiklikleri ile azaltılmaya başlandığı görülür. Belediye kaynaklarının bir kısmı merkezi hükümete aktarılmıştır.
31 Mayıs 1926	883 sayılı Kanun	Belediyelere daha önceki gelir kaybını telafi edici yeni gelir kaynakları sağlanmıştır.
4 Haziran 1926	743 sayılı Medeni Kanun	Feodal kurumların elenmesi yönünde atılan önemli bir adım olmuştur. Bu kanunla vakıfların gücü daha da azaltılmış, nikah kısılması...vb. bir takım görevler belediyelere devredilmiştir. Medeni Kanunla yeni toplum düzeni için öngörülen yaşantı imgesi berraklaştığı için bunun belediyelere etkisi büyük olacaktır.
28 Mayıs 1928	1351 sayılı Kanun	“Ankara Şehri İmar Müdürlüğü”, “Dahiliye Vekaletine” bağlı olarak kuruldu. Temel karar organı Ankara imar müdürü ve bakanlar kurulunun seçtiği 3-5 kişiden oluşan imar idare heyetiydi.
12 Ağustos 1928	7044 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Su Kanunu Taibiki Nizamnamesi	Belediyelere devredilecek vakıf suları belirlendi.
26 Mayıs 1929'da	1454 sayılı Kanun	Belediyelerde yeniden gelir kaybına neden oldu. 1929 yılındaki ekonomik buhran bu gelir kaybını hızlandırdı.

Kaynak: Tekeli ve Ortaylı, 1978: 32-35; Alada,1990: 120; Canpolat,1998: 83' ten derlenerek düzenlenmiştir.

Çizelge 3'te görüldüğü gibi bu dönemde yapılan düzenlemeler, günümüze kadar uzanacak olan belediye ile ilgili düzenlemelere temel oluşturan, bunların alt yapısını hazırlayan düzenlemelerdir.

Köy kanunu Türkiye'deki yerleşme yerlerini;

Köy: Nüfusları 2000'e kadar olan yerleşme yerleri

Kasaba: 2001-20.000'e kadar olan yerleşme yerleri

Şehir: 20.001'den fazla olan yerleşme yerleri

olarak üç kategoriye ayırmıştır. Kanun gerekçesinde; "... bu köy belediyesi kanunudur. Bundan sonra sırasıyla, Kasaba Belediyesi, Şehir Belediyesi ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları çıkarılacaktır..." denilmektedir. Bu durum Cumhuriyetin ilk yıllarında "Belediye" deyiminin, yerleşme yeri yönetimlerinin genel adı olarak kullanıldığını göstermektedir" (Demiröz, 1990:1).

#### **I.2.2.2. 1930 - 1944 Dönemi**

1923 ve 1930 döneminde Ankara deneyi etrafında oluşan belediye anlayışı 1930-1935 döneminde de ard arda çıkan kanunlarla somutlaşmıştır. 3 Nisan 1930 gün ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ve arkasından 6 Mayıs 1930'da kabul edilen Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile Belediyeciliğin günümüze kadar olan esasları konulmuştur.

##### **I.2.2.2.1. 1580 Sayılı Belediye Kanunu**

1580 sayılı Belediye Kanunu daha sonra çıkarılan belediye kanunlarının temelini oluşturur. Diğer kanunlar bu kanundaki belediyecilik anlayışının uygulamada geliştirilmesini amaçlamaktadır. Bu kanun ile 69 sene yürürlükte kalmış "Vilayet" ve



"Dersaadet Belediye" kanunları ve ek tadilleriyle 1924 tarihli "Ankara Şehremaneti Kanunu" yürürlükten kaldırılmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978:50).

1930'lu yıllarda belediyelerle ilgili üst üste çıkarılan, Belediye Kanunu, Umumu Hıfzıssıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu, üç yıl gibi kısa bir zaman dilimine sığdırılmış olmasına rağmen, Türk belediyeciliğini düzenleyen temel kanunlar olarak günümüze kadar ulaşmıştır (Görmez,Tarihsiz:112). Dünyada ekonomik krizin yaşandığı, ülkede ise devletçilik politikalarının uygulandığı bu dönemde, Cumhuriyetin kurucu kadroları, kente ait çok genel ve yasal düzenlemeleri hazırlayarak, modernleşme misyonunda ona önemli bir yer verdiklerini göstermişlerdir (Alada, 2001: 44).

1580 sayılı Kanun hazırlanırken göz önünde tutulan bazı ilkeler vardır. Bu ilkelerden birincisi olan "belediyeler arası eşitlik" ilkesi; Cumhuriyetin ilk yıllarından beri uygulanan, İç Anadolu kentini geliştirme politikasının izlerini taşımaktadır. Osmanlı döneminde liman kentleri gelişmiştir. Cumhuriyet döneminde ise, buna tepki olarak İç Anadolu kentlerini geliştirme politikası izlenmiştir. Bu eşitlik ilkesine rağmen Ankara ve İstanbul Belediyeleri farklı özelliklerini korumuştur. Örneğin Kanununun 149-153. maddeleri İstanbul'da il yönetimi ile belediyeyi birleştirmiştir. Böylece İstanbul valisi aynı zamanda belediye başkanı olmuş, belediye meclisinin görevleri de belediye meclisi üyeleri ile il meclisi üyelerinin katılması ile oluşan "İstanbul Umumi Meclisine" bırakılmıştır. Ayrıca, hem atanmış, hem seçilmiş üyelerden oluşan bir encümen de oluşturulmuştur. Bu yönetim yapısı 1956 yılına kadar varlığını korumuştur. 49. madde ile de Ankara'da il'e ait bir belediyenin varlığı kabul edilmiş, ama belediye başkanının seçimi Dahiliye Vekaleti (İçişleri Bakanlığı)'ne bırakılmıştır. Gerektiğinde vali de belediye başkanı olarak



seçilebilecektir. Böylece pratikte eşitlik ilkesi Ankara ve İstanbul'u kapsam dışı bırakmıştır (Keleş, 1988: 19; Tekeli ve Ortaylı, 1978: 51).

Böyle bir eşitlik ilkesinden belediyeler üzerinde önemli ölçüde merkezi denetimin kurulabileceği çıkarılsa da ikinci ilkenin ters yönde bir etki yaratacağı görülür. Bu ilke "belediyelerin icraatlarında serbest bırakılması" ilkesidir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 51). Gerçekte bu ilke belediyenin tanımından kaynaklanır. Belediye kanununun 1. maddesi belediyeyi "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarının tanzim ve tasviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet" olarak tanımlamıştır. Bu serbestlik iki yönde kısıtlanmıştır; birincisi kanunlar çerçevesinde hareket, ikincisi hizmetlerin "mahalli mahiyette müşterek" ihtiyaçlarla ilintili olmasıdır. Belediyeye bırakılan özgürlüğü bu sınırlar içinde düşününce belediyeler arası eşitlik ilkesini özgürlükle bağdaştırmak kolay olmaktadır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 51).

Kanunun hazırlanmasında göz önünde tutulan üçüncü ilke belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetimidir. Merkezi yönetimin denetimi, sadece belediye yönetiminin kararları üzerinde değil, aynı zamanda organları üzerine de kurulmuştur. Örneğin Kanunun 94. maddesinde, seçilen belediye başkanlarının, il merkezi olan kentlerde İçişleri Bakanı ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak, diğer belediyelerde de valinin onayı ile kesinleşmesi düzenlenmiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 53).

Bu kanunda demokrasiyi yaygınlaştırmaya dönük hükümler bulunmaktadır. Belediye seçimleri tek dereceli seçim sistemine göre yapılacak ve 18 yaşından büyük belde sakinlerinin katılımıyla gerçekleşecektir. Bu kanun çıktığı zaman ulusal politika düzeyinde çift dereceli seçim uygulanmakta ve kadınların oy hakkı bulunmamaktadır. Belediye Kanununun bunları öngörmüş olması büyük atılımdır. Ancak, yerel yönetimin demokratikleşmesinde, belediyelerde denetimi arttırmaya yönelik kaygı devam etmektedir.

Uygulamada etkin olmasa da, denetimi sağlamaya dönük halk katılımı anlayışı, belediye meclisi görüşmelerinin halka açık olmasında kendini göstermektedir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 55).

Son ilke olarak belediyelerin hizmet alanının geliştirilmesi göze çarpmaktadır. Özellikle temel alt yapıya önem verilmiştir. Belediye görevleri "liste yöntemi" ilkesine uygun olarak birer birer sayılmıştır. Ancak belediye görevlerinin çok sayıda olması ve "mahalli müşterek ihtiyaçlar"ın kabul edilmesi ile "genel yetki ilkesi"ne de yaklaşan bir nitelik göstermektedir. Bu nedenle ülkemizde liste yöntemi ve genel yetki ilkesi arasında karma bir sistem uygulandığı kabul edilmektedir (Eke, 1982: 117). Bu tutum özellikle küçük belediyelere yol gösterme kaygısı ile olmuştur. Diğer bir özellik belediye hizmetlerinin "mecburi" ve "ihtiyarilik" niteliğinin belediyenin "gelirlerine" başka bir deyişle büyüklüklerine göre farklılaştırılmasıdır. Burada da küçük belediyelerin görev yapabilme imkanının kısıtlı olması göz önünde tutulmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 56).

Belediye hizmetlerinin farklılaştırılmasında nüfus büyüklükleri yerine belediye gelirlerinin seçilmiş olması dönemin koşullarına göre değerlendirilmesi gereken bir noktadır. Bu dönemde para değerinin düşmesine karşı duyarlı bir ekonomi politikası izlenmektedir. Enflasyonist para politikaları uygulanmadığından, bu sınıflandırma bir süre anlamını korumuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 57). İnsan, bilgi, teçhizat ve parasal kaynakların sınırlılığı nedeniyle, belediyelere, her an devlet müdahalesi yapılabilmesinin koşulları korunmaya devam etmiştir. Buna rağmen 1580 sayılı Kanun ile belediyeler geniş bir hizmet alanında sorumluluk alabilmiştir. Kanun hazırlanırken İngiltere'de ki belediye sosyalizmi hareketinden etkilenilmiştir (Alada, 2001: 45).

Belediye girişimciliğinin sağlayacağı önemli ekonomik ve mali yararların yanında, yerel yönetimlerin işsizliği önleme, ücret güvencesi sağlama, çalışma zaman ve

koşullarında yeni sınırlamalar ve koruyucu düzenlemeler getirme gibi bir çok alanda sorumluluk üstlenmesini gerekli gören belediye sosyalizmi hareketi ile 1890-1940 yılları arasında İngiltere, İtalya ve Almanya'da bazı kentlerde belediyeler, gaz, su, ulaşım, aydınlatma, sağlık, konut konularında aktif görevler üstlenmiş, ekmek fabrikaları, balık pazarları, mağazalar, sosyal yardım birimleri kurma, çocuk ve yaşlılara sübvansiyon, kreş açma ve burs verme gibi etkinliklerde bulunmuştur (Yıldırım, 1993: 65-66).

1580 sayılı Kanunda kimi görevler de tüm belediyeler için "ihtiyari" görev sayılmıştır. Bu ihtiyari görevler dört grupta toplanmaktadır. Birinci Grupta; belediye tiyatrosu, müzesi, sineması, gazinosu gibi kültürel niteliği ağır basan görevler yer alır. İkinci grupta; belediyenin doğrudan üretime girmesini, girişimcilerin yerini almasını öngören, fırın işletmek, un ve inşaat malzemeleri fabrikası kurmak, buz fabrikası, soğuk hava mahzeni, belediye kütüphanesi işletmek, ucuz belediye meskenleri yapmak, arsaları geliştirip imara açmak, ikraz muamelesi yaparak müesseseler kurmak bulunmaktadır. Üçüncü grupta; kentin ekonomik hayatını düzenleyici ve canlandırıcı faaliyetler sayılmıştır. Zahire pazarları, mahrukut, pazarları ve ardiyeleri yapmak, mahsulat, sergi ve panayır yerleri kurmak, mezat salonları açmak, işçiler, sanat ve mesai erbabı için iş bulma ve düzenleme idarehaneleri açmak, yapı kalfası, fen memuru ve zabita yetiştirmek için kurslar örgütlemek sayılabilir. Son grupta ise; sosyal güvenlik ve yardım niteliği ağır basan, fabrikalar için yatı evleri yapmak, iane sandıkları kurmak, müstahdem için tekaaüt sandığı kurmak gibi ihtiyari görevler yer almaktadır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 57).

#### **1.2.2.2.2. Dönemin Diğer Kanunları**

1580 sayılı Kanun belediyelere önemli sağlık ve sosyal yardım görevleri vermiştir. 1933 yılında çıkarılan 1593 sayılı "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu" da adeta

belediye kanunu niteliğindedir. Bu kanunun 4. maddesi "şehir, kasaba ve köylerdeki sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, belediyeler özel idareler ve diğer mahalli idarelerce yürütülür. Bakanlık özellikle bu idarelere rehber olmak üzere bazı örnek kuruluşlar açar" şeklindedir. Bu ifadesi ile Kanun, merkezi yönetimin işlevini yol gösterici olmanın ötesinde görmemektedir. Kentlerin sağlık ve sosyal yardım hizmetleri yerel yönetimlere bırakılmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978:53).

Belediye Kanunu ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile belediyelere;

1. Modern toplum yaşayışından doğup da akla gelen ve batılı ülkelerde de benimsenip yürütülen her türlü kentsel hizmetler görev olarak veriliyor,
2. Bu görevlerden içme suyu getirilmesi, mezbaha yapılması, itfaiye teşkilatı kurulması, mezarlıklar kurulması gibi bazılarının 10-15 sene içinde yapılması şart koşuluyor,
3. Bu konularda gerekli mali kaynakları sağlayıcı önlemler öngörülüyor (Belediyeler Bankası Kurulması, su işleri için yapılacak harcamalara Maliye Bakanlığının kefalet etmesi...gibi),
4. Beldelerin bir imar programı yapması gerekli görülüyor,
5. Önemli bir gelişme hamlesi olarak, erkek-kadın ayrımı yapmaksızın seçmenlik yaşındaki her hemşehriye belediye meclisi üyeliğine seçilme ve seçime katılma hakkı veriliyor,
6. İş ve işçi bulma büroları açmak, işçi hıfzıssıhhası ile meşgul olmak, kent ve kasaba halkını meslek sahibi yapacak kurslar açmak, yapı malzemeleri fabrikaları kurmak, bankalar tahsis etmek gibi pek çok konu belediyelere görev olarak veriliyordu (Canpolat, 1998:85).

1933 yılında yürürlüğe giren 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, imar planlarının yörenin en büyük mülki amirince ve Ankara İmar Müdürlüğüne onaylanması hükmünü getirmiştir. Bu düzenleme bu konudaki merkeziyetçiliği arttırmıştır.

31 Mayıs 1933'de 2256 sayılı Gümrük Tarifeleri Kanunu ile belediyelere kaynak aktarılmıştır. Bu dönemde belediye gelirlerini arttırmaya yönelik bazı çabalar olmuştur (Görmez,Tarihsiz:119, 121).

30 Eylül 1933 tarihinde Belediyeler Bankası'nın da kurulduğu görülür. Belediye Kanununda kurulması öngörülen bu bankanın sermayesi, her yıl belediye bütçelerinin net gelirlerinin %5'ini "ihtiyat akçesi"olarak ayırmalarından oluşuyordu. Daha sonraları İller Bankasının temeli olacak olan bu banka belediyelerin imar işlerinde büyük yardımlarda bulunmuş ve 1945 yılına kadar faaliyet göstermiştir (Görmez,Tarihsiz: 118).

1934 yılında çıkarılan Belediyelerde Yapılacak İstimlak Hakkındaki Kanun, merkezi yönetimin onayını almak şartıyla belediyelere istimlak yetkisi vermiştir. 1935 yılında yayımlanan "1580 sayılı Belediye Kanununa ek Kanun, Belediye Kanunu uygulanan ve nüfusu on binden yukarı olan yerlerin imar planlarını ve içme suları, spor alanları ve lağım işlerini 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde yaptırmaya" İçişleri Bakanlığını yetkili kılmıştır. Aynı zamanda bu işleri yapmak için Bakanlığın başkanlığı altında, Bayındırlık, İktisat, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının temsilcileri ile İçişleri Bakanlığı Müsteşarı ve Mahalli İdareler ve Belediyeler Bankası'ndan oluşan Belediyeler İmar Müdürlüğü kurulmuştur (Görmez,Tarihsiz: 120).

Bu düzenlemeler belediyelerin kendi başlarına plan hazırlama imkanlarının olmaması, belediyelerin güçsüzlüğü gibi sebeplerle yapıldıysa da alınan kararlar dönemin siyasi merkeziyetçiliğine paralel olduğu görülmektedir (Görmez,Tarihsiz: 120). Hem

Osmanlı imparatorluğu döneminde hem de Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan düzenlemelerde, belediyeler demokratik siyasi kurumlar olmaktan çok, yerel kamu hizmetlerini yurttaşa kolay, ucuz ve etkin olarak sunmakla görevli ve daha fazlasına karışmamaları gereken kuruluşlar olarak görülmüşlerdir. Cumhuriyet anayasaları, devletin tekçi ve merkezi bir yapıya oturarak, ülkede yerinden yönetimin, siyasal değil, yönetsel anlamda bir yerinden yönetim olarak yerleşmesini yeğlemiştir. Türk kentlerinin demokratikliğinden öte, temiz, çağdaş, sağlıklı ve güzel olmalarının sağlanması amacı için hem Belediye Kanunu hem de yerel yönetimlerle ilgili diğer kanunlarda bu amacı gerçekleştirecek hükümler ağırlıktadır (Keleş, 1993: 37).

#### **L.2.2.2.3. 1930-1944 Dönemi Belediyecilik Uygulamaları**

Dünya kapitalist sisteminde yaşanan 1929 Krizi, Türkiye’de yeni politika arayışlarını da belirlemiştir. Kriz sonrası kapitalist ülkelerde, Keynezyen ekonomi politikaları ve sosyal devlet anlayışına dayalı yeni bir sermaye birikim rejimi çerçevesinde gelişen yeniden yapılanma sürecinde devletin, daha adil ve daha eşitlikçi bir toplum için toplumsal ve ekonomik yaşama müdahalesi gündeme gelmiştir.

Dönemin Türk belediyeciliği büyük ölçüde Fransız belediyeciliğinden etkilenmiştir. Fransız yönetsel sisteminin ülke birliği için daha elverişli olması, yerel yönetimlerde yoğun merkez denetimine olanak sağlaması ve o dönemlerde Fransız kültürü ile yoğun ilişkilerde bulunulması bu etkinin nedenleri olmuştur (Eke, 1982: 116). Gerek Osmanlı merkeziyetçiliğinin Cumhuriyete yansıyan yönü, gerekse Fransız sistemindeki güçlü merkeziyetçi yapı Türk belediyeciliğini önemli ölçüde biçimlendirmiştir (Görmez, Tarihsiz: 112).

Bu dönem Türkiye'de tek parti uygulamasının hakim olduğu yıllardır. Cumhuriyet Halk Fırkasının "Altı Ok" ile simgelenmiş resmi programı ile devletle bütünleşmiş tek parti anlayışına geçilmiştir. Cumhuriyet Rejiminin ideolojisi ile devlet ve siyaset anlayışı belediye kanunlarına yansımıştır. Özellikle "Devletçilik" ve "Halkçılık" ilkeleri dönemin belediyelerini etkileyen ilkelere. Üretimde devletçilik ilkesinin etkisi ile bir çok kamu hizmeti "belediyeleştirilmiştir". Örneğin; 1930'da 1580 sayılı Kanunun çıkmasından önce elektrik, su, havagazı kent içi ulaşım ve haberleşme gibi kentsel hizmetlerin üretimi, çoğunlukla yabancı sermaye egemenliğindeki imtiyazlı şirketler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu şirketlerin başlıcaları; İstanbul Havagazı ve Elektrik ve Teşebbüsat-ı Sınaiye T.A.Ş. (1925), Ankara Elektrik T.A.Ş. (1928), Adana Elektrik T.A.Ş. (1929), Ankara Havagazı T.A.Ş. (1928) dır. Hiç yabancı ortağı bulunmayan anonim şirketler ise; Aksaray (1924), Malatya (1925), Trabzon (1925) ve Kayseri Elektrik (1928) şirketleridir. Ancak 1580 sayılı Kanununun 19/4A maddesinin doğrudan yapılmak ve işletilmek koşulu ile su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve vapur nakliyatını gerçekleştirmek hakkını belediyelere vermesi ile devlet yabancı sermaye elindeki şirketleri önce devletleştirmiş sonra da belediyeleştirmiştir. Belediyeleştirmelere 1932 yılında İstanbul Terkos Su Şirketinin hükümet tarafından satın alınmasıyla başlanmış, 27 Mart 1933 tarih ve 2226 sayılı Kanunla, İstanbul Belediyesine bağlı fakat tüzel kişiliği bulunan İstanbul Sular İdaresi İşletmesi kurulmuştur. 1945 yılına değin; İstanbul'da iki, İzmir, Samsun ve Ödemiş'te birer tane olmak üzere beş adet imtiyazlı su şirketi, Ankara, İzmir, Yedikule, Üsküdar ve Dolmabahçe'de olmak üzere toplam altı adet havagazı fabrikası, ikisi İstanbul biri İzmir'de toplam üç tramvay şirketi, İstanbul'da tünel şirketi, İstanbul, İzmir, Bursa, Ödemiş, Samsun, Trabzon, Adana, Ankara, Konya, Kayseri, Malatya, Antalya, Denizli ve Sivas'ta toplam 14 imtiyazlı elektrik şirketi, dört imtiyazlı nafia şirketi



(İzmir Telefon, İstanbul Telefon, İzmir Rıhtım, İstanbul Rıhtım Şirketleri) satın alınıp belediyeleştirilmiştir (Bostanoğlu, 1990: 82).

Halkçılık ilkesi ile toplumun büyük kesimi ile yöneticilerin ilişkisi belirlenmiştir. Amaç halkı çağdaş uygarlık düzeyine çıkarmaktır. Çağdaş uygarlık düzeyi ile Türk halkına getirilmek istenen kentsoylu (burjuva) yaşamı olduğundan, kentlerde özlenen yaşam biçimi getirilip halka iyi örnekler gösterilmek istenmiştir. İşte bu ideolojik yönelim dönemin belediyeçilik uygulamalarını ve programlarını biçimlendirmiş (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 45-46), belediyeler, modernleşme çabalarının bir aracı olarak kullanılmıştır.

1930'larda; Tasarruf ve İktisat Cemiyeti, Tayyare Kurumu, Türk Tarih Kurumu, Türk Dil Kurumu gibi çeşitli kurumlar oluşturulmuştur. Her biri toplumda yaratılmak istenen toplumsal hareket ya da ideolojik öge üzerinde uzman bu kurumlardan belediyeler açısından önemli olanı halkevleridir. Cumhuriyetin oluşturmak istediği kentsel yaşam bu kurumlarla yaratılmaya çalışılmıştır. Yerel düzeyde bu kurumlar, belediye ve parti etrafında kümelenen bir bütün oluşturmuştur. Kimi durumlarda belediye başkanlığı, parti başkanlığı ve bu kurumların başkanlıkları aynı kişide toplanmış, kimi durumlarda ise merkezi yönetimin yerel temsilcisi olan "mülki amir", kaymakam ya da vali bütün görevleri yüklenmiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978:47-48).

Bu dönemde yerel yönetimlerin güçlü merkezîyetçi özelliklerle ve temel kentsel altyapıdan başlayarak, belediyelere verilen ve okul öncesi eğitime dek yayılan 76 çeşit görev listesine karşılık, bunları gerçekleştirecek yeterli personel ve gelir kaynaklarının bulunmayışı belediyeçilik uygulamalarında belirleyicidir. Dönemin temel özelliği, kentsel kamu hizmeti sağlayan ve çoğu yabancı sermayeli özel imtiyazlı şirketlerin, teker teker, kamulaştırılıp, belediyeleştirilmesidir (Bostanoğlu, 1990: 83).



Bu dönemde hızlı kentleşme görülmemiş ve kentli nüfus oranı sabit kalmıştır. Kentlerdeki nüfus artışı, Türkiye'nin doğal nüfus artış hızına yakın düzeyde seyretmiştir. Ayrıca kentlerdeki büyüme hızı da düşük düzeyde kalmıştır. Bu nedenle dönemin belediyelerinin temel sorunu sağlıklı ve modern kent yaratmak ve Anadolu'nun sanayi öncesi döneminin niteliklerini taşıyan kentlerde bu yönde bir dönüşümü gerçekleştirmektir (Tekeli ve Ortaylı, 1978:48).

Sadece Ankara hızlı kentleşme sorunlarıyla karşılaşmış, gecekondulaşma, arsa spekülasyonu ve yüksek konut kiralari sorunlarında öncü olmuştur. Ankara'da yaratılan modern kentsel yaşam, olumluluklarıyla olduğu kadar olumsuzluklarıyla da ülkenin her yerini etkisi altına almıştır.

### **I.2.2.3. 1945 - 1960 Dönemi**

1945-1960 döneminde, kapitalist ekonomi kurallarının geçerli olduğu ülkelerde, yeni bir ekonomi-politik yapı ortaya çıkmıştır. Bu dönem 1929 krizinden kurtulma arayışları çerçevesinde dünya ölçeğinde Keynezyen devlet müdahaleciliği, Fordist üretim ve birikim rejiminin yaygınlaşması, sosyal devlet uygulamaları ile birlikte az gelişmiş ülkelerde ulusal kalkınmacılık yoluyla modernizasyon sürecinin işlediği bir dönemdir (Doğan, 1999:4).

İkinci Dünya Savaşı sonrası, belediyeçilik ve imar planlama sorunları tüm dünyada ön plana çıkmıştır. Savaşın yarattığı yıkım sonucunda büyük ölçüde konut açığı belirmiştir. Yeni teknolojileri ve yeni örgütlenmeleri benimsemek zorunda kalan ülkeler sağlıklı kentler yaratılmasını kaçınılmaması gereken bir fırsat olarak görmüşlerdir. Aynı zamanda sıcak savaşla birlikte sürdürülen ideolojik savaşta önem kazanmıştır. 1929

bunalımının da etkisiyle kapitalist sistem içinde yer alan ülkeler kendi içlerine dönük ekonomi politikalarını sürdürmüştür (Alada, 1990:117).

1945-60 dönemi II. Dünya Savaşı sonrası ülkenin uluslararası konjonktür içinde konumunun kesinlik kazandığı ve tüm dünya ülkeleriyle benzer durum olarak tarımdan sanayiye, kırdan kente yönelen bir yapısal değişim sürecinin başladığı yılları kapsamaktadır (Alada, 2001: 45).

Türkiye’de ise, savaş öncesi devletçilik uygulamalarının bir yana bırakılarak, ekonominin batıya açılması, dönemin temel kalkınma stratejisini oluşturmuştur (Bostanoğlu, 1990: 83). Piyasacı uygulamalara yönelme, gelişmeyi büyük ölçüde piyasa güçlerine ve özel kesime bırakma eğilimi, bu dönemde ortaya çıkmıştır.

Savaş sonrasında Türkiye'nin ekonomisini batıya açması ve batının bir parçası olma çabaları yerel yönetimlerin yapısında da önemli baskılar doğuran ekonomik ve siyasal gelişmelere neden olmuştur. Sanayinin gelişmesine ağırlık veren kalkınma modeli yerini, tarımda hızlı makineleşme ve tarımın öncülüğünde kalkınmaya terk etmiştir. Türkiye kalkınmasının kendi iç kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi politikası yerini dış borçlanmaya, dış kaynaklara dayanmaya bırakmıştır. Ülkenin temel ulaşım sistemi de değiştirilerek demiryolları yerine, karayollarına önem verilmiştir (Alada, 1990: 122).

Bu politikaların etkisiyle kente göç başlamış, ülkenin tüm kentlerinde nüfus yığılması olmuştur. Hızla tüm ülkeyi kapsayan bir kentleşme olgusu, savaş öncesinde sadece Ankara'da görülen konut kıtlığı, gecekondulaşma, arsa spekülasyonu sorunlarını diğer kentlerde de yaygınlaştırmıştır. Belediye yönetimleri artık durağan kentlerin sorunlarıyla değil çok hızlı büyüyen kentlerin sorunları ile karşı karşıya kalmışlardır (Alada, 1990: 123).

Türkiye'nin içine girdiği yeni kalkınma biçimi kent nüfusunu artırmakla birlikte, kentlerin iç yapısını da değiştirmiştir. Hızla gelişen karayolları sistemi motorlu araç parklarının çoğalmasına neden olmuştur. Bu durum Türkiye'yi ve kentlerini daha önceki dönemin dar sokaklarının genişletilmesi, kentler arası garajların kurulması ve yeni trafik düzeninin oluşturulması gibi uyum sorunlarıyla karşı karşıya bırakmıştır. Bu dönemde belediyeleri uğraştıran temel konu "imar faaliyetleri"dir (Alada, 1990:123). İstanbul'da piyasa eğilimlerini artıran "gösterişçi" imar faaliyetlerine girilmiştir (Bostanoğlu, 1990: 83).

Türkiye'de ekonomik ve siyasal değişim yerel yönetimlerle ilgili yeni ilkeleri de beraberinde getirmiştir. Yerel yönetimlerin karar verme biçiminde, toplumun özellikle daha önceki dönemde güçsüz olan kesimlerinin isteklerinden etkilenme derecesinde önemli değişiklikler olmuştur. Merkezi yönetimin belli bir "yaşam sivilini " yaratmak için yerel yönetimi denetim altında tutarak bir araç olarak kullanması giderek zorlaşmış, yerel yönetimler halk kitlelerinin isteklerini yönlendirmekten çok onlara uymaya çalışmıştır (Alada, 1990:125).

Bu dönemin düzenlemeleri ;

1. Belediye yönetiminin demokratikleştirilmesi yolundaki değişiklikler,
2. Belediye gelirlerinde yapılan düzenlemeler,
3. Konut sorununun çözümüne ve imar planlama düzeninin yeniden kurulmasına ilişkin düzenlemeler ve
4. Yeni trafik düzeninin oluşumudur.

Bu dört konu dışında belediye ve kent yaşamına ilişkin kanunlarda önemli bir yenilik olmamış, eski yapı korunmuştur (Alada, 1990:126).

1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası, 13.06.1945 tarih ve 4759 sayılı Kanun ile belediyelere hem mali hem de teknik bakımlardan yardımcı olması düşünülen İller Bankasına dönüştürülmüştür. 1580 sayılı Kanun ile öngörölmüş olmasına rağmen ancak 1948 yılında çıkarılabılen 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelerin gelir ve borçlanma olanaklarının artırılması ve böylece belediye uygulamalarını genişletme çabası yine bu dönemin gelişmelerindendir (Bostanoğlu, 1990: 83).

Bu düzenlemelere rağmen 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesine kadar geçen süre içinde belediyeleri genel olarak “merkezi yönetimin taşra örgütü” olarak görme eğilimi devam etmiştir. Bu nedenle, merkezin taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirlerinin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerini olabildiğince sınırsız biçimde ve zaman zaman merkezin istediği ölçülerin bile dışına çıkarak kullandıkları görölmüştür. 1930 yılında 492 olan belediye sayısının 1960 yılında 995’e yükselmiş olmasına rağmen belediyelerin pek çoğu bu dönemde kendi kendilerini yönetmeye olanak verecek yetişkin elemanlara, yönetici ve teknisyen kadrolara sahip olmaktan uzaktır. En önemlisi ise, mali açıdan kendilerine yetecek kaynaklara sahip olamamışlardır (Keleş, 1993: 38).

Olası ulusal mekansal politikaların gerçekleştirilmesini sağlama yönünde gerekli ilk yasal altyapı çalışmaları ve ilk büyük çaplı deneyimler de bu dönemde ortaya çıkmıştır. 1948’den başlayarak çıkarılan gecekondu af kanunları; yine 1948’de yürürlüğe giren bir kanun ile Ankara’da 2000 arsa üzerinde 20.000 kişilik Yenimahalle’nin inşa edilmesi; 1926’da kurulan Emlak ve Eytam Bankasının 1946’da Emlak ve Kredi Bankasına dönüştürölmesi ve bu bankanın inşaat şirketleri olan TIMLO, Ankara İmar Limited ve %45’i İstanbul Belediyesinin olan İstanbul İmar Limited aracılığı ile ilki 1949’da başlayıp 1957’de tamamlanan 1.341 konutluk Levent Mahallesi ve 1955’te 12.000 konutu hedefleyen Ataköy mahallesi uygulamalarının gerçekleştirilmesi; 16.07.1957 tarih

ve 6785 sayılı İmar Kanununun çıkarılması; 14 Mayıs 1958'de 7116 sayılı Kanun ile İmar ve İskan Bakanlığının kurularak merkezi düzeyde ülkenin mekansal gelişiminin denetim altına alınması çabaları bu dönemin belediyeçilik uygulamalarını etkileyen diğer gelişmelerdir. (Bostanoğlu, 1990: 83).

#### **I.2.2.4. 1960 -1973 Dönemi**

1960'da yapılan 27 Mayıs hareketi yeni bir demokrasi anlayışının yerleşmesine yol açan gelişmelerin ve planlı kalkınma döneminin başlangıç tarihidir. 1961 Anayasası, getirilmek istenilen demokrasi denemesinin temel belgesi olmuştur. Bu anayasa Türkiye'ye dengelenmiş bir demokrasi için gerekli yeni kurumlar getirirken, bir yandan da toplumu yeni sosyal yürüyüşlere, toplumsal hareketlere açacak bir başlangıç oluşturmuştur (Alada, 1990: 179; Bostanoğlu, 1990: 84).

Anayasa, yerel yönetimi, Türkiye toplumu için getirilen yeni kurumsal çerçeve içinde yorumlamıştır. Bu Anayasanın kentsel yaşam ve kent yönetimine etkileri, yerel yönetime ilişkin getirdiği kanunlar ve getirdiği "sosyal devlete" ilişkin ilkelerle birlikte değerlendirildiğinde yeni anlayışın merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki işbölümünü yeniden tanımlamaya dönük sonuçlar olduğu görülür. 1961 Anayasası temel hak ve özgürlüklerin ve demokratik düzenin güvencesini, üniversite, radyo, televizyon gibi özerk kurumların sosyal yapı içerisinde yer almasında görmüştür. Yerel yönetimlerin özerk bir kurum kimliğine kavuşturulması, özerk kamu tüzel kişileri oluşturulması da yeni düzenin tamamlayıcısı sayılmıştır (Alada, 1990:180-181).

1961 Anayasasınının 112. ve 116. maddeleri genel yönetim içinde yerel yönetimlerin işlevlerini belirtmektedir. 112. maddede "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denilmektedir. Böylece

yerinden yönetimin varlığı kabul edilmiş, idarenin bütünlüğü ilkesi de getirilerek yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında farklı bir ilişki biçimi önerilmiştir. Genel idare ile çatışan bir "yerel hükümet" değil, onunla bütünleşen bir "yerel yönetim" öngörülmüştür (Alada, 1990:181).

116. madde ise yerel yönetimleri düzenlenmiştir. Buna göre; "mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçimleri kanunun gösterdiği zamanda ve 55. madde hükümlerine göre yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yoluyla olur. Mahalli idarelerin kuruluşları kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

116. madde karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerektiğini göstermiştir. Belediye başkanlarının, belediyenin genel karar organı olmayıp, sadece yürütme organı olması ve merkezi yönetimce atanmalarına imkan bulunmasına rağmen, bu düzenleme sonrası atama yetkileri ender olarak kullanılmıştır (Keleş, 1988: 19).

1961 Anayasasının, yerel yönetimlerin seçimle oluşan organlarının, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetiminin ancak "yargı" yolu ile olabileceği hükmünü getirmesi, 1946-1960 arasındaki antidemokratik uygulamalara tepkidir. Böylece seçimle göreve gelen belediye başkanının, siyasal iktidarın keyfi kararlarıyla işten uzaklaştırılması, uzaklaştırılabileceği tehdidi ile çalışmaktan alıkonması yolu kapatılmıştır (Keleş, 1993: 40).

Yerel yönetimlerin mali sorunlarına kesin bir çözüm bulmak amacıyla adına "mali denkleştirme" denilen evrensel ilke, 116. maddenin son fıkrasına eklenmiştir. Bu

düzenlemenin ardındaki düşünce, yeterli mali kaynaklara sahip olmanın, yerel özerkliğin ön koşulu olmasıdır. Bu nedenle yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği, bir anayasa kuralı haline getirilmiştir (Keleş, 1993: 40).

Yerel yönetimlerin diğer bir özelliği "kamu tüzel kişiliği" olmasıdır. Bu da Anayasanın 113. maddesinden kaynaklanır. Yerel yönetimler kendi işlevlerine ilişkin yönetmelik çıkarabilmekte ve Resmi Gazetede yayımlayabilmektedir. Bu yetki 1924 Anayasasında belirtilmediği halde uygulanan bir ilkeyi Anayasalaştırmıştır (Alada, 1990:181).

1961 Anayasası yerel yönetimlerin özerk ve güçlü olarak kurulmalarına olanak sağlayacak bir çerçeve çizmiştir. Bu çerçevenin işlerlik kazanabilmesi ancak, gerekli kanunların çıkarılması ile olanak bulabilecektir. Anayasa, sosyal devlet anlayışı ile birlikte hem merkezi hem yerel yönetimlerin işlevlerine ilişkin yeni ilkeler getirmiş olmasına rağmen, işlevlerden hangilerinin hangi yönetime bırakılacağı, aralarındaki işbölümünün nasıl düzenleneceği konularını kanunlara bırakmıştır (Alada, 1990:182).

1960-1973 döneminde belediyeçilik konusunda temel kanunların çıkarılmasından çok mevcut kanunlarda değişiklik yoluna gidilmiştir. Bu değişikliklerden büyük bir kısmı Anayasadan kaynaklanmıştır. Mevcut kanunları, yeni Anayasaya uygun hale getirmek için hükümet öneriler getirmiş ya da Anayasa Mahkemesi Anayasaya aykırı kanun maddelerini iptal etmiştir. İptal işlemleri sonrasında yasama organının, hızla kanun çıkaramaması, belediyeleri önemli sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Değişikliklerin bir bölümü ise toplumsal gelişmelere ya da diğer konulara uyum gereksinmesinden doğmuştur (Alada, 1990:189).

Bu dönemde yapılan değişiklikler;

1.Devlet organlarında ve diğer devlet kuruluşlarıyla ilişkilerde değişmeler



2. Belediye gelirlerinde yapılan düzenlemeler
3. Belediyenin ekonomik görevlerinde değişmeler
4. Arsa ve konut sorunundaki gelişmeler
5. Kentsel alt yapı planlama örgütlenmesinde değişmeler
6. Trafik düzeninde değişmeler şeklinde belirtilebilir (Alada, 1990:189).

Belediye organlarının seçimine ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. 27

Temmuz 1963 gün ve 307 sayılı Kanun, Belediye Kanununu yeni Anayasa ile tutarlı hale getirmeyi amaçlamıştır. Belediye başkanlarının seçimi için tek dereceli çoğunluk usulü getirilmiştir. Başkanların, meclis hakimiyetine girmesi ve dolayısı ile geniş halk kitlelerine dönük çalışma yapamamaları sorununa bir çözüm getirmek için, meclis üyeleri tarafından seçilmeleri yönteminin değiştirilmesi, belediye başkanlığını kamu oyunun denetimine daha açık ve meclise göre güçlü hale getirmiştir. Buna karşılık kanunun 61. maddesine eklenen gensoru kurumu ile belediye meclislerinin denetim yetkisi etkinleştirilmeye çalışılmıştır (Alada, 1990:191).

307 sayılı Kanun belediye başkanlarının bu görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin genel merkezlerinde görev alamama, il ve ilçe idare kurullarında başkan ve üye olmama hükmünü getirmiştir. Böylece güçlendirilen belediye başkanı siyasi süreçten koparılmak istenmiş, onun partiler üstü yapılması amaçlanmıştır. Uygulamada belediye başkanı siyaset dışı haline gelmemiş, buna karşılık parti ya da il başkanlarıyla sürekli çatışma halinde olmuştur. Bu kanun ile belediye başkanlarının seçiminin vali ya da cumhurbaşkanı tarafından onaylanma kuralı da kaldırılmıştır (Alada, 1990:191).

Buna karşılık 1580 sayılı Kanunun "mansup" belediye başkanlığına ilişkin 94. maddesi kaldırılmamıştır. Belediye başkanının olmadığı halde vekalet etmek üzere her yıl meclisçe bir "belediye başkan vekili" seçilmesi kuralı da korunmuştur. Ama belediye



başkanı ve meclis seçimleri ayrıldığı için herhangi bir nedenle belediye başkanının ayrılması halinde 60 gün içinde yeniden seçime gitmek zorunluluğu doğmaktadır. 307 sayılı Kanun ile belediye meclisi seçiminde "nisbi temsil " usulü kabul edilmiştir. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde benimsenen seçimle paralellik kurulmuştur. Bundan böyle belediye meclisleri değişik partilerin temsil edildiği heterojen kuruluşlar haline gelmiştir (Alada, 1990:192).

Belediye meclislerinin fesih yetkisi Bakanlar Kurulundan alınıp Danıştay'a bırakılmıştır. Bu belediyeler üzerindeki vesayet denetimini daraltmaya yönelik bir düzenlemedir. 15 Temmuz 1967'de 904 sayılı Kanun ile de belediye seçimlerinin zamanı dört yılda bir olarak belirlenmiştir (Alada, 1990:192).

Belediyelerin 21 Şubat 1967 'de çıkarılan yeni Sayıştay Kanunu kapsamı dışında bırakılması ise ilginçtir. Belediyelerin mali işlemlerinin ve iktisadi kuruluşlarının denetimi Sayıştay dışına çıkarılmıştır. Bu düzenlemeler, belediyeler üzerinde denetimin azaltılması yönünde bir gelişmedir (Alada, 1990:192).

Yerel yönetimleri demokratik kuruluşlar olarak yeniden düzenleme girişimlerinin başlangıcını oluşturan ilk araştırmanın da bu dönemde yapıldığı görülmektedir. 1963 yılında Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP) ile 1963-1967 dönemini kapsayan Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarda da yerel yönetimlerin ayrıca inceleme konusu yapılması gereği belirtilmiştir. Bunun üzerine, Prof. Fehmi YAVUZ tarafından, "İdareyi ve Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu"nun çalışmaları çerçevesinde hazırlanan, "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma" adlı araştırma raporu 1966 yılında Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ortak yayını olarak yayımlanmıştır (Yavuz, 1966).

### **I.2.2.5. 1973 - 1980 Dönemi**

1973 seçimleri ile büyük kentlerin yönetimi sosyal demokrat partilerin eline geçmiştir. Merkezi yönetimle yerel yönetimin farklı partilerde olması, her iki yönetimin aynı partide olması halinde ortaya çıkmamış olan yeni sorunlar yaratmıştır. Yerel yönetim merkez çelişkisi bu dönemde daha da belirginleşmiştir (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 373).

1973-80 döneminde sosyal demokratlar, merkezi yönetimde koalisyon hükümetleri ile söz sahibi olsalar da, yerel yönetimlere kaynak aktaracak, köklü yenilik getirecek, yasal düzenlemeleri yapacak siyasal gücü elde edememişlerdir. Bu durum belediyeleri kendi gereksinmelerini karşılayacak olan mal ve hizmetleri doğrudan üretmeye başlamalarına yöneltmiştir (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 374).

Belediyelerce yapılan asfalt fabrikaları, ekmek fabrikaları, toplu taşıma, toplu konut girişimleri 1973-77 döneminde ortaya çıkmıştır. 1977 seçimlerine demokratiklik, üreticilik, kaynak yaratıcılık, toplumsal tüketimi örgütleyicilik, birlikçilik, bütünlükçülük, kural koyuculuk sloganlaşmıştır. Merkezi ve yerel yönetim arasındaki çatışma, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayetinin ölçüsü sorununu gündeme getirmiştir. Merkezi yönetimin siyasal parti çıkarına bu denetimi haksız bir biçimde işletmesi ile birlikte yerel yönetimler üzerindeki denetimin temelde halk tarafından seçimler yolu ile veya yargı yolu ile kurulmasının doğru olacağı fikri gelişmiştir (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 374).

Bu dönemde halkın katılımı, doğrudan denetleme yollarının arttırılması gibi konular gündemde yer alan başlıca konular olmuştur. Belediye meclislerinde emekçilerin, tüketicilerin yeterince temsil edilmediği daha çok esnaf yap-satçı gibi küçük girişimcilerin temsil edildikleri ve burada alınan kararlarla tüketiciler aleyhine rantlar oluşturulduğu

ilginin yoğunlaştığı konular olmuştur. Bu dönemde belediye meclisleri dışında halk katılımına olanak verecek kent kurultayları toplanmıştır (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 374).

Dönemin üzerinde durulan diğer bir konusu ise kaynak sorunudur. Merkezi yönetimler yerel yönetimler üzerindeki denetimlerini arttırmak ve onları başarısızlığa itmek için belediyelerin kaynaklarını arttırıcı önlem almaya yanaşmamıştır. Belediyelerin işçi ücretlerini bile ödeyememesi nedeniyle açlık grevi yapan, intihar eden belediye başkanları olmuştur (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 374).

Belediyeler kıt kaynaklarla hizmet üretip bunları ucuza mal etmeye çalışmışlardır. Bunu da hizmetleri doğrudan üreterek yapmışlardır. Üretici belediyecilik düşüncesinin arkasında yatan diğer bir neden, küçük üreticilerin boykotlara giderek tüketici aleyhine rantlar yaratmasıdır. Belediyeler, üretim yaparak ve yaptırarak bu rantları tüketici lehine kırmaya çalışmıştır. Örneğin ekmek üretimi, konut üretimi alanında belediyenin öncülük yaparak doğrudan arsa rantlarını tüketici lehine ortadan kaldırmaya çalışması, bu sorunların çözümüne de yardımcı olmuştur. Belediyeler tarafından kurulan büyük ölçekli üretim birimlerinin sağladığı kârlılık da belediyelerin kaynaklarını arttırmış, bu yolla belediyeler hem kendi ihtiyaçlarını sağlamış hem de kendilerine kaynak yaratmıştır. Belediyeler doğrudan başkana bağlı planlama ekipleri kurarak bunlar eliyle projeler yapmışlardır. Bu da belediye planlamasının da salt imar planı düzeyinde kalmayacağı, onun aşılabileceğini ortaya koymuştur. Yeni kentsel planlama anlayışı gelişmiştir (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 374).

Bu dönemde merkezi yönetim karşısında yerel yönetimler parti ayrımı gözetmeden birlikler oluşturarak kendilerini savunmaya başlamışlardır. 1961 Anayasası, birden çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan büyükşehir yönetimleri oluşturulmasına elverişli olmadığından, birkaç belediye, görevlerini daha iyi yerine getirmek için bu

dönemde birlikler kurmayı denemişlerdir (Keleş, 1988: 19). Bu yeni bir belediyeçilik hareketi yaratmıştır. Birlikler siyasal eylem amacı ile birlikte pratik sorunların çözümüne de yönelmiştir. Küçük belediyeler üretilmedikleri hizmetleri bir araya gelerek üretmeye başlamıştır. Birliklerin, teknik bakımdan güçsüz belediyelere, teknik hizmet sağlayacak, proje üretilebilecek, belediyeler adına toplu makine alımları yaparak makine parkları oluşturulabilecek nitelikte olması, güçsüz belediyelerin de yapımcı gücünü arttırabilecek bir yol olmuştur (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 375).

Toplu taşımadan kentsel alt yapıya kadar pek çok alan, daha önce de belediyelerin görev alanı içinde olmuştur. Ancak bu dönemde, kamu mal ve hizmetleri toplu eğlenceler gibi konulara uzanarak genişleyip çeşitlenmiştir. Belediyeler eliyle toplu konut girişimleri, toplu taşıma, tahsisli otobüs yolları, metro projeleri gündeme gelmiştir (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 375).

Belediyeler çevrecilik hareketinin yayılmasına da öncülük etmiştir. Bu doğrultuda, çevre günleri düzenlenmiş, otomobillere kapalı yaya mekanları oluşturulmuş, kültürel faaliyetlere girilmiştir (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 375).

Bu dönemde ayrıca, yerel yönetimlerde reform gereksiniminin kendini hissettirmeye başladığı görülmektedir. İçişleri Bakanlığının 1967-1971 yılları arasında yürüttüğü İç Düzen Projesi, yerel yönetimlerde yeniden düzenlemeyi de içeren önemli bir girişimdir. Ayrıca 1978 yılında kurulan Yerel Yönetimler Bakanlığı bünyesinde yerel yönetimleri yeniden düzenleme çalışmaları yapılmıştır. Bu dönemde Türk Belediyeçilik Derneği, Türk İdareciler Derneği, Mimarlar Odası gibi kimi sivil toplum kuruluşları belediyelerde reform ile ilgili olarak öneriler geliştirmiştir (Keleş, 1996: 49).

### **I.3. 1980 Sonrası Değişen Yerel Yönetim Anlayışı ve Belediyeler**

Yerel yönetimler, “19. yüzyıldan bu yana, ulus devletinin referans noktası olarak yer aldığı devlet bütünlüğü içinde tartışılmış ve yeniden düzenlemelere bu bütün içinde konu olmuştur. Son iki yüzyıl boyunca yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu idarelerin merkezi yönetim ile ilişkileri ekseninde inşa edilmiştir. Küreselleşme ile birlikte ulus devletlerinin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlayan bir döneme girilmiştir” (DPT, 2001:7). Toplumsal yaşamın her alanına damgasını vuran bu sürecin etki alanına, değişime asıl konu olan ulus devletinin bir parçası durumundaki, yerel yönetimler doğrudan girmektedir. Yeni dönemde belediyelerin, nasıl ve hangi yönde değişime uğradığını ve uğrayacağını belirleyebilmek için öncelikle “küreselleşme” olarak adlandırılan süreci irdelemek gerekmektedir.

#### **I.3.1. Yeni Sermaye Birikim Sistemi**

Yirminci yüzyılın sonlarından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan bir değişim yaşanmakta, emek süreçlerinde, tüketici alışkanlıklarında, coğrafi ve jeopolitik kümelenmelerde, devletin yetkilerinde ve uygulamalarında ve benzeri bir çok alanda bu değişimi yansıtan göstergeler ve işaretlerle karşılaşmaktadır (Harvey, 1999:143). Değişimin tetikleyici unsuru Dünya ekonomisinde yaşanan gelişmelerdir. Sermaye birikim sisteminin yeni bir biçim alması ile ortaya çıkan ekonomik kökenli değişim; siyaset, toplumsal yaşam, yönetim, kültür boyutlarını da etkisi altına almaktadır.

1945-1970 yılları arasında ekonomik ve politik yapı kapitalist ülkelerde hızlı bir ekonomik gelişme ve canlı bir birikim dönemi yaşanmasına imkan vermiştir. Ancak 1970’li yılların ilk yarısından itibaren dünya ekonomisi genelleşmiş bir krize girmiştir. Bu kriz sermayenin kârlılık krizi ve devletin mali krizi olarak kendini göstermiştir.

1970'li yılların ilk yarısına gelindiğinde, yatırılan sermayenin geri dönüş oranı düşmeye başlamış, dolayısıyla birikim sürecinin bu anında, sermayenin değersizleşmesi süreci yaşanmıştır. Yatırılan sermaye aynı ortalama kâr oranı ile kendini gerçekleştiremediği için de yatırımlar durmuş, arkasından da hem işsizlik yükselmeye başlamış hem de devletin toplayabileceği vergiler azalmıştır. Bütün bunların sonucu olarak kapitalist üretimde yaşanan durgunluk, bir ekonomik krize ve devletin, bütçe açıklarıyla kendini dışa vuran, mali krizine neden olmuştur (Doğan, 1999:5).

Kapitalizmin dönemsel gelişmeleri, özgün bir sınıflararası güç dengesi ortaya çıkarmaktadır. Her dönemde emekle sermaye arasındaki güç dengesi, sermaye içi konumlanış veya sermayenin kompozisyonu (sanayi, ticaret, finans, rantiyeli sermayelerinin karşılıklı ağırlığı) ve devlet-sermaye ilişkisi farklı bir görünüm kazanmaktadır. Kapitalist gelişme, ya da aynı anlama gelen sermayenin genişletilerek yeniden üretimi doğrusal bir gelişme çizgisi sergilememekte, genişleme ve yükselme dönemlerini daralma ve kriz dönemleri izlemektedir. Bu genişleme ve daralma dönemlerinde iki farklı tür kriz kendini göstermiştir. Bu krizlerden birisi 5-7 yılı kapsayan devrevi krizler, diğeri 20-25-30 yılı kapsayabilen, sermaye birikiminde yapısal sorunların ortaya çıktığı yapısal krizler olarak adlandırılmaktadır. Yapısal krizi tekrar uzun dönemli genişleme dönemi izlemektedir. Kapitalizmin önceki uzun dalgası 1890'lı yılların başından 1945'e kadar ki dönemi kapsamış, 1890-1914 dönemi genişleme, 1914-1945 dönemi yapısal kriz dönemleri olmuştur (Başkaya, 1999:10).

Sermaye birikim sürecinde sıkıntının belirmesi, kriz olgusunu ortaya çıkarmakta ve ekonomik bir olgu olan bu kriz toplumsal alana da yayılmaktadır. 1929 yılında tepe noktasına ulaşan kriz durgunluk ve durgunluğa bağlı işsizlik olarak kendini göstermiştir. 1929 krizi hisse senetlerinin düşmesiyle patlak vermiş, hisse senetlerinin

değerinin düşmesini önlemek için bankalar devreye girmiş ancak bu düşüş önlemeyince bankalar batmıştır. Bunun arkasından sanayi kuruluşları da batınca üretim ve dünya ticaretinin düşüşü, işsizliğin artması gibi ekonomik çalkantılar toplumsal alanda yansımaları faşizmin yükselişi ve II. Dünya Savaşı olarak göstermiştir. Bu krizden çıkış için gerçekleştirilen yeniden yapılanma, Keynezyen ekonomi politikaları ve sosyal devlet anlayışı çerçevesinde yeni bir sermaye birikim rejimi üzerine oturtulmuş, bu yeniden yapılanma sürecinde devletin, daha adil ve daha eşitlikçi bir toplum için toplumsal ve ekonomik yaşama müdahalesi gündeme gelmiştir. Bu sistem 1970'lerde yeni bir krizle karşılaşmaya kadar varlığını sürdürmüştür. 1970'lerde II. Dünya Savaşının ardından kurulan Bretton Woods para sisteminin çöküşü, 1973-78'lerde yaşanan petrol şokları arkasından yaşanan stagflasyon bu yeni krizin belirtileri olmuştur (Şaylan, 1999:15-16).

1970'li yıllarda, gelişmiş ülkelerde kâr oranlarının düştüğü, sabit sermaye yatırımlarında azalmaların baş gösterdiği; tüm sanayi dallarında üretken kapasite kullanımının daraldığı, işsizlik ve enflasyon oranlarının artma eğilimlerine girdiği görülmüştür. Ekonomik sistemdeki daralma, gelişmiş ülkelerde kredi talebinin azalmasına yol açmıştır. Uluslararası ticari bankaların elindeki sermayenin, gelişmiş ülkelerde gerçekleştirilememesi, bu sermayenin az gelişmiş ülkelere aktarılmasını zorunluluk haline getirmiştir (DPT, 2001:8).

Krizin yapısal ve uzun dönemli niteliği anlaşılmaya başlanınca, Gelişmiş ülkelere başlanarak, 1970'lerin sonlarından itibaren üretim, tüketim ve dolaşımın koşullarını ve örgütlenme biçimini değiştiren yeni bir sermaye birikim tarzına yönelinmiştir. Bu yeniden yapılanma sürecinde kriz, yeni liberalizm olarak adlandırılan bütünsel bir programla aşmaya çalışılmıştır. Bu bunalımdan çıkış için devletin kamusal alanının daraltılması, bazı alanlardan tamamen çıkartılması koşulları yaratılmaya



çalışmıştır. Bu gelişmeler Amerika Birleşik Devletleri'nde Reaganizm ve İngiltere'de Thatcherizm olarak adlandırılan politikalar ile karşılanmıştır. Bu politikalar: toplumsal bölüşüm düzeni ve devletin ekonomiye müdahale biçimini radikal olarak değiştirmiştir.

Türk ekonomisinin dünya pazarlarına açılması, yeni liberal politikaların uygulanması için 1980-83 yılları arasında oluşturulan zemin ardından, 1980-90 yıllarında tamamlanmıştır. "Bu süreçte, öncelikle mal piyasaları dış pazarlara açılmış ve ticaret kotalarının koruması altındaki ithalat rejimi serbestleştirilmiştir. Döviz kuru, yüksek bir devalüasyonun ardından esnekleştirilmiş ve dolaylı teşviklerle birleştirilerek sanayinin ihracata yönlendirilmesinde temel bir araç görevini görmüştür. Ulusal mali piyasaların serbestleştirilmesi ve dış finans merkezleriyle eklemlenme süreci bu gelişmeleri yakından izlemiş ve Türkiye ekonomisi 1990'lu yıllara tamamiyle dışa açık bir ekonomi konumunda girmiştir" (Yeldan, 2001: 25).

Böylece, iç pazara dönük, sabit döviz kuru ve fiyat sistemine dayalı, korumacı dış ticaret politikalarının hakim olduğu, uluslararası piyasalardan daha çok iç piyasanın sürüklediği önceki dönem birikim sistemi (Boratav, 1997: 325; Sönmez, 1992: 7) yerini, uluslararası konjonktürdeki gelişmelere uygun olarak yeni birikim sistemine devretmiş ve bütün ekonomik süreçlerde küreselleşme hız kazanmıştır.

### **I.3.1.1. Küreselleşme**

1980 sonrasında yeni liberal politikalarla dünyada küreselleşme olarak adlandırılan yeni bir sürece girilmiş ve bu süreç uluslararası sistemdeki tüm alt birimleri etkisi altına almıştır. Bu gün uygulanmakta olan ve çok çeşitli alanlarda somutlaşmış olan kamu hizmetleri, ekonomik ve sosyal politikalar 1970'li yıllarda dünyada yaşanan krizin nedeni olarak görülmüş, özel sektöre ağırlık veren, serbest olduğu varsayılan piyasa



koşullarına göre çalışan bir ekonomik sistemde ulusal ve uluslararası sermayenin bütünleştirilmesi ile krizden çıkılması amaçlanmıştır (Aksoy, 1998:4).

Küreselleşme toplumsal değişim paradigması olarak, modernleşmenin yerini almıştır. Bu değişikliğin nedenlerinden biri, ulus devletin vaad ettiği modernleşmeyi sağlamadaki başarısızlığı, bir başka neden ise ulus devletlerin bağlı olduğu bütün uluslararası akışların hızlanmasıdır (Keyder, 2000: 223).

Toplumsal, ekonomik, siyasal tüm sorunların kaynağı devletin mali ve yönetsel bakımından çöküşünde, kamusal mekanizmalarda görülmektedir. Çözüm ise kamusal mekanizmaların tasfiyesi ve piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılmasında aranmaktadır (Güler, 1996:1).

Bu bağlamda; ekonomide, piyasanın etkin ve düzenleyici olması, sosyal devlet ve ulusal kalkınmacı devletin tasfiyesi, üretim ve işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, yeni liberal siyaset ve kültürel alanlarda post-modern yaklaşımların etkinlik kazanması yönünde ortaya yeni eğilimler çıkmış, bu eğilimler devletlerin ve toplumların eskisine oranla daha çok birbirine benzeyen ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel çerçeveler içinde hareket ettiği bir yeniden yapılanma sürecini getirmiştir (Doğan, 1999:1).

1980'li yıllarda, daha önce düşünülmesi bile mümkün olmayan, baş döndürücü bir değişim sürecine girilmesi ile başlayan ve insan yaşamının her alanını kapsayan, çok boyutlu ve köklü değişim hızını kaybetmeden devam etmektedir.

Bir kere 1848'den beri insanlık tarihine yön veren, belirleyici parametrelerden biri olan iki kutuplu dünya sistemi, Sovyetler Birliği'nin çöküşüyle birlikte ortadan kalkmıştır. Sarsıcı değişimlerden bir diğeri iletişim ve bilişim alanında yaşanan teknolojik devrimin insan ve toplum yaşamını çok köklü biçimde etkilemesi ve değiştirmesidir. Bu

oluşum hala son derece dinamik bir biçimde derinleşerek etkisini sürdürmektedir (Şaylan, 1995:9).

Tüm bu gelişmelerle biçimlenen yeniden yapılanma, mekansal birimler arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması üzerinden biçimlenmektedir. Sermayenin dolaşım alanı ve hızının artarak dünya çapında bütünleşmesi mekansal bir birimi ifade eden “küresel” kavramıyla ifade edilmektedir. “Küreselleşme ise kapitalizmin gelişmesinde bir aşamayı, dünyanın bütünleşmiş tek bir Pazar haline gelmesini ifade etmektedir. Aslında kapitalizm dünya tarihi sahnesine çıktığı andan itibaren küresel ve dünya ekonomisiyle ilgili bir sistemdir. Ulusal devletler, büyük kapitalist dönüşümlerin ortaya çıkardığı yapıları ifade etmektedir. Ancak kapitalizm kendi yarattığı sınırlar içinde kalmayarak dünya ölçeğinde etkili olmakta ve kendinden önceki toplumsal sistemlerden, üretim modlarından farklı olarak, çok dinamik ve kendini yenileyen bir yapı sergilemektedir” (Şaylan, 1999:14).

“Sosyal devlet uygulamasıyla, devletin ekonomiye müdahalesi, her kapitalist ekonomi içinde pazar mekanizmasına göre işleyen ekonomi ve kumanda ekonomisi olmak üzere iki farklı yapı ortaya çıkarmıştır. Kumanda ekonomisinde Pazar mekanizmasından çok siyasi tercihler egemen olmakta, siyasi iktidarda bulunan parti yöneticileri kaynakların yeniden dağıtımına karar vermektedir. Demokrasinin gelişmesiyle kumanda ekonomisinin alanı genişlemeye, pazarın alanı daralmaya başlamıştır. İnsanlar daha adil ve daha eşitlikçi bir toplum için giderek daha fazla talepte bulunmuş, böylece de sosyal devlet harcamaları da giderek, ekonomik büyüklük ve oran bakımından daha fazla yeri işgal etmeye başlamıştır. Bu kârları düşüren, sermaye birikimini sarsan evrensel bir kriz doğurmuştur” (Şaylan, 1999:17).

Sermaye, yatırımdan kâra uzanan çevirimini tamamlarken kendisine hedef alanı olarak yerkürenin tamamını seçmeye yönelerek krizden kurtulma yollarını aramaktadır. Kapitalizmin bütünleştirici etkisi, onun siyasal bir sistem olmaktan öte, ekonomik bir sistem olmasıyla ilgilidir. Sermayenin küresel ölçekte işleyişini, yatırımların hangi coğrafi mekanda nasıl yapılacağı, teknoloji ve ürün bileşimini, büyümeyi belirleyici etkisi olan ulus-devletlerin, bu yönde herhangi bir müdahalesine gereksinim ve tahammül kalmaması nedeniyle, genel olarak tasfiyesinden öte, ekonomik ve sosyal alandaki düzenleyiciliğini kırmaya yönelik politikalar gündemdedir (Tosun ve Tosun, 1995: 47).

Sermayenin öncü kesimi 1960'lı yıllardan bu yana ulusötesi bir niteliğe bürünmüştür. Piyasa sistemi, bunalımını, niteliği gereği ancak tüm dünya coğrafyasında genişleyerek aşabilmektedir. İçinde bulunduğumuz dönemde kamu yönetimlerinin başlıca fonksiyonu “dünya ile bütünleşme sürecini yönetmek” noktası üzerinde düğümlenmektedir (Güler, 1996: 3).

Küresel entegrasyon olarak ifade edilen bu süreçte, ulus-devletler kapalı bir sistem olarak görülmekte, bu kapalılık bütünleşme yolunda bir engel olarak değerlendirilmektedir. Bir görüşe göre; “Uluslararası sermayenin yapısı ve uluslararası düzenleyici kurumların işleyiş biçimi, öte yandan da elektronik, haberleşme ve ulaşım alanlarında gerçekleşen büyük teknolojik atılımlar, küreselleşmeyi bir yandan günümüzün gerçeği, öte yandan da mitosuna haline getirmiştir. Küreselleşme dünya nüfusunun beşte biri kadar olan gelişmiş kesimi için gerçektir; ama beşte dördünü oluşturan kesimi için bir mitostur. Dünyanın beşte biri gün geçtikçe kendi arasında bütünleşirken, beşte dördü sistemden dışlanmaktadır. Yani ‘küreselleşme’ ve ‘dışlanma’ birlikte yaşanmaktadır. Böyle ikili bir sürecin yaşanması, gerçekte küreselleşme sürecinin gerektirdiği kurumsal yeniden düzenlemelerin gerçekleştirilememiş olmasından kaynaklanmaktadır. Küreselleşme

mantıksal sonuçlarına taşınmamıştır. Küreselleşme ulusal devletin krizini doğurmakta, onun aşılmasını gerektirmektedir. Ulusal ekonomileri, ulusal sınırlar içinde kapalı olarak yönlendirme olanakları kaybedilmektedir. Eğer ulusal devletin aşılması tam olarak başarılı ve demokratik bir yeni dünya düzeni kurumsallaşması gerçekleşirse, küreselleşme iyimserlikle yüklü bir süreç olacak ve bir dışlanma sürecini de beraberinde getirmeyecektir” (T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı [T.C.B.T.K.İ.B.] ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı [IULA-EMME], 1994:12). Görüldüğü gibi yeni dünya düzeninin kurulamamış ve ulus devletin aşılammamış olması dünyadaki eşitsizlikleri arttırıcı süreç olarak ilan edilmektedir.

Ulus-devletlerin yanyanalığı ile ifade edilen, meşruiyet ve yönetimlerinin kaynağının temsili demokrasiyle ifade edildiği kapalı sistemler yerine; dışsal kararların belirleyici olduğu, sınırlara dayalı mekansal ayrışmanın önemini yitirdiği, kademelerden çok yatay ilişkilerin yoğun olduğu bütünleşmiş yeni dünya sisteminin ağ (network) ilişkilerine dayanacak bir sistem olduğu ileri sürülmektedir.

Ancak, gelişmekte olan ülkelerde, ulusal toplumun, yöntem ve içeriği siyasal alan tarafından belirlenen, kalkınma dönüşümünü gerçekleştirmeye yönelmiş olduğu bir gerçektir. Böyle bir varsayımı göz önünde bulundurunca, yine bugüne egemen gözükten "minimal devlet", "siyasal karar alma sürecini aşan network örgütlenme" gibi söylemlere, en azından daha kuşkulu bir çerçevede yaklaşmak gerekmektedir. Bir başka deyişle ulusal devlet ve kalkınma sorunsalı, kaçınılmaz olarak etkin ve verimli çalışan bir devlet örgütlenmesini gündeme getirmektedir. “Nitekim, 1980’li yıllarda minimal devletten en fazla söz eden, Dünya Bankası, OECD gibi çevreler, devletin, ya da bir başka deyişle kamu yönetiminin vazgeçilmez, pazar mekanizmasına bırakılmaz işlevlerinden söz etmektedir” (Güler ve Diğerleri, 1999: 66).

Reel anlamda küreselleşme sürecinin getirdiği bütünleşme, sadece mal ve sermaye hareketliliğini kolaylaştırıcı alanlarda yaşanmaktadır. Bunun dışındaki alanlarda ulus-devletler ve siyasal sınırlar belirleyici konumundan uzaklaşmamaktadır. Ancak farklılık tüm kontrolün ulus ötesi güçlere ve bu güçlerin arkasındaki güçlü devletlere kaymasıdır (Pierson, 2000:266). Küreselleşme, tek tek ülkelerin birliği, ulus devletler arasındaki bağların sıkılaştırılması değil, bu bağların silikleştirilmesi, ülkelerin karşılıklı bağımlılığı ya da uluslararası iş bölümünün yüksek bir düzeye çıkmasını ifade eden bir gelişimdir. Küreselleşen, faaliyet alanlarıdır. Her hangi bir mal ya da hizmet üretiminin devletin yetki alanı dışına çıkması ve ulus ötesi büyük şirketler tarafından yönetilmesidir (Aren,1998:57).

Son onbeş, yirmi yıllık zaman dilimi içinde başlıca ekonomik süreçler uluslararasılaşmış, bu dönüşüm kârlılık düzeyinin yükselmesine önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Sermaye, yatırım ve üretim için en uygun koşulları sağlayacak biçimde dünyaya yayılmakta, her yöreye girmektedir. Bir başka deyişle dünyanın tek ve bütünleşmiş bir pazara dönüşümü hız kazanmış görünmektedir.

Dünyanın tek ve bütünleşmiş bir pazar haline dönüşmesi; her yerde istenilen biçimde üretim yapılabilmesi, üretilen mal ve hizmetlerin kolaylıkla pazarlanabilmesi, süpekülatif paranın her yere ulaşabilmesi, en yüksek kâr oranı elde edilebilecek noktalara erişilebilmesi anlamına gelmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, bu amacı olanaklı hale getirmiştir. Ancak ülke sınırları ve sınırlar içerisinde devletlerin kural koyma gücü, sermayenin karşısında önemli bir engel olarak durmaya devam etmektedir.

Avrupa Birliği, Kuzey Amerika NAFTA Birliği, ve Japonya ekseni etrafında Uzakdoğu Pasifik Birliği adı altında biçimlenen kümelenmeler; Doğu Bloğunun çöküşünden sonra Doğu Almanya, Yugoslavya, Çekoslavakya ve Sovyetler Birliğinde

görüldüğü gibi doğrudan doğruya devletlerin parçalanması; Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası kurallarına uyma zorunluluğu biçimindeki uygulamalarla, devletlerin iç politikada kural koyma gücünün zayıflatılması; ulus devletlerden daha güçsüz bölgesel ve yerel aktörlerin ön plana çıkarılması ve özelleştirme uygulamaları, sermayenin önündeki tüm engelleri kaldırma yönünde kullanılan yollar olmaktadır (Eroğul, 1999: 47).

### **I.3.1.2. Yerelleşme**

Modern devlet anlayışı ve mekansal ilişkiler içerisinde, merkezi devletin güçlendirilmesi ve siyasal elitin öncülüğü anlayışı doğrultusunda, kurum olarak ulus devlet, ideoloji olarak ulusçuluk egemen olup, dikey ilişkiler ve hiyerarşi ön plana çıkarken, küreselleşme ile birlikte; çeşitliliğe, çoğulculuğa, farklılık taleplerine, bireyciliğe, piyasa olgusuna ve deregülasyon (düzenleme dışı bırakma) politikalarına vurgu yapılmaya başlanmıştır (Tekeli ve Diğerleri; 1999:15).

Küreselleşme teorileri iki ayrı eksende gelişmektedir. Bir ekseninde küresel toplumun nasıl bir toplum olduğu üzerinde yoğunlaşılırken, diğer ekseninde küresel yerel ilişkisi tartışılmaktadır (Aslanoğlu, 1998: 124). Küreselleşme “yerel olanın evrenselleşmesi, evrensel olanın yerelleşmesi” olarak tanımlanmakta, uluslararası sermayenin akışkanlık kazanması, telekomünikasyon olanaklarının gelişmesiyle ortaya çıkan yeni durum, geçmişin zaman ve mekan anlayışını ve uluslararası siyasal ortamını değiştirmektedir (Tekeli ve Diğerleri; 1999:15).

Geçmişte mekan ile o mekandaki toplumsal ilişkileri birlikte ele alan ve kendisine en yakın yerel-üstü (ulus devlet) tarafından tanımlanan ve ilişkileri yönlendirilen yerel, günümüzde artık küresel ölçekte tanımlanan bir birim olarak algılanmaya başlamış

ve kendi ilişkilerini kendisinin oluşturabileceği bir zemin yaratılması hedeflenmiştir (Göktürk, 2001: 67).

Yirminci yüzyıl sonuna doğru bütün dünyada yaşanan hızlı değişim, küreselleşme sürecinin başlaması yerelleşmeyi ön plana çıkarmıştır. Devletin ekonomik ve toplumsal boyutunun küçültüldüğü ve kamu yönetiminin parçacıllaştığı yeniden yapılanma sürecinde, yerelleşme; yönetimin aşırı merkezci bir yapıdan kurtulması, bölgesel ya da yerel hizmetlerin yerinden yönetilmesi ve yerel toplumların “özerk-demokratik-saydam-verimli” bir yerel yönetime sahip olmalarını yansıtan bir kavram olarak gelişip, küreselleşmeyle birlikte yeni bir içerik kazanmıştır (Şahin, 1999: 63). Yeni dönemde yerelleşme bir yeniden yapılanma ögesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Ulus-devletler, tanımlarını asıl olarak merkezi yönetim ağırlıklı örgütlenmelerinden alan yapılardır. Bu özellik, son iki yüzyıl boyunca, yapı ister federal ister üniter olsun devletlerin tümü için geçerli olmuştur. Küreselleşme süreci, ulus-devleti gelenekselden farklı bir tanıma kavuştururken, bu yapıya müdahaleyi gündeme getirmekte ve ulus-devlet içindeki merkez-yerel dengesini yerinden yönetim ilkesi temelinde ve ikincisi lehine yeniden düzenlemeyi talep etmektedir. Bir başka deyişle küreselleşme sürecinin gerçekleşme araçlarından biri de yerelleşme süreci olmaktadır (DPT, 2001:7). “Bu süreçte merkezileşmiş devlet gücü, baskıcı özü ile sınırlandırılmış yeni bir konuma doğru gerilerken, özel sektör kurumlarının yanısıra, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri, açılan yeni alanlarda daha çok yer almaya başlamaktadır” (Güler, 1998: IV). Devletin ekonomik, siyasal, toplumsal alanlardaki belirleyici gücü ve karar alma inisiyatifinin gerilemesi, devleti giderek teknik bir aygıt haline getirmekte ve devlet uluslararası merkezlere bağlı bir alt düzenleyici rolünü üstlenmektedir. Devletin



işlevlerinden bir bölümü uluslararası kurumlara devredilirken, bir bölümü de yerel yönetimlere ve sivil toplum kurumlarına devredilmektedir (Şahin, 1999: 64).

Özellikle yeni dünya ekonomik düzeninin dayattığı yapısal uyum politikalarına ilişkin söylemlerden, yerelleşmeye, genellikle yabancı çokuluslu sermayeye karşı ulusal ekonomiyi koruyan politikalar güden ulus-devleti dışlayarak, çevrim dışı bırakarak (bypass yoluyla), yerel toplumlarla ya da işgücüyle doğrudan ilişkiye girilmesini amaçlayan bir içerik kazandırılmak istendiği anlaşılmaktadır. Bir yandan emeğin serbest dolaşımının engellenmesi yoluna gidilerek, öte yandan sendikaların işlevsizleştirilmesine çalışılarak işgücünün daha da güçsüzleştirilmesi yoluyla, emeğin yabancı sermayenin sömürüsüne açılması için ulus devletin aşılması amaçlanmaktadır. Bu anlamıyla yerelleşme, küreselleşmenin bir gereği gibi gösterilmek istenmektedir. Böylece yerelleşme, yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, decentralizasyon) ve işlerin yerel halka en yakın düzeyde görülmesi (subsidiarity) ilkelerine göre yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamından saptırılmış olmaktadır (Geray, 1997:84).

Küreselleşme, ulus devletlerin yerine bir şey koyamadığı için, doğal ve zorunlu olarak yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesi gündeme gelmektedir. Devletin ekonomik, siyasal ve kamusal gücünün parçalanması, yereli, uluslararası sermaye akımı içinde yer almaya çalışan, merkezden bağımsız birer ekonomik ve siyasal aktör durumuna getirme çabaları ve kamu yönetiminin bütünlüğünü yitirmesi sonucunda “yerel”, uluslararası sermaye için yeni bir pazar ve ucuz işgücü deposu haline gelmiştir (Şahin, 1999, 63). Daha gevşek örgütler ve sorunlar içinde siyaset üretilmesi, yatay ilişki ağının güçlenmesi, devlet eksenli çözümlerin geriye çekilmesi, merkez yönetiminin gücünü parçalamaya, dikey ilişki zincirini kırmaya hizmet etmektedir (Tekeli ve Diğerleri; 1999:16).



Küresel üretim, ticaret, finansman, merkezileşmiş kamu gücü yerine parçalanmış kamu ya da yarı kamu güçlerinin yönetimini talep etmekte, kalkınma sürecinde lokomotif sektör özel sektör olmaktadır. Ancak bu özel sektör geçmişe göre farklı bir yapıda ve ulusötesi şirketlerin öncülüğündedir (Güler, 1998:IV).

### **I.3.1.3 Özelleştirme**

Kamu eliyle gerçekleştirilen harcamaların kapsamını daraltma eğilimi ulusal, bölgesel, yerel düzeydeki tüm kamu yönetimlerinin gündemine girmektedir. Yerel kamu gücünü, özel sermaye temsilcileri ile paylaşma; özelleştirme uygulamalarıyla gerçekleştirilmektedir. Kamu kaynakları üzerindeki baskıyı azaltmanın ve hizmetlerin sunulmasında etkinlik ve verimliliği artırmanın bir yolu olarak ortaya çıkan özelleştirme uygulamaları ile yerel yönetimlerin temeli olması gereken kamusal hizmet alanı daralmaktadır (Emrealp ve Horgan, 1993: 5). Devletin küçülmesi olarak sloganlaşan akım ile özelleştirme araç olmaktan ziyade "amaç" olarak görülmekte, yerel yönetimlerin de kamu alanlarının küçülmesi, "kamusal" özgürlükler için gerekli görülen bürokratik engelin ortadan kaldırılması şeklinde algılanmaktadır.

Özelleştirmenin amacı; yerel hizmetlerin görülmesinde kamu kesiminin rolünü azaltmak, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve dağıtılması görevini, ekonomik olduğu yerlerde kamudan alarak özel firmalara vermektir. Dayandığı başlıca düşünceler ise şunlardır: Belediye bu hizmeti etkin bir biçimde yerine getiremez. Pahalıya mal eder. Kamu kesimi yeniliklere açık değildir. Siyasal kayırmacılıktan kendini kurtaramaz. Rasyonel bir personel politikası uygulaması zordur. Bu nedenlerle, yerel yönetimlerce sunulan hizmetler ya sözleşme ve ayrıcalık gibi yöntemlerle tümüyle özel firmalara bırakılmalı ya da özel firmalarla kamunun işbirliği sağlanmalıdır (Keleş, 1993: 140).

Bu anlayış çerçevesinde yerel kamu hizmetleri ya da belediye hizmetleri ulusötesi şirketler öncülüğündeki özel kesime açılmakta, özelleştirme uygulamalarına konu olmaktadır. Yeni liberal politikaların başlangıcına kadar, temel olarak yerel kamu kuruluşlarının sorumluluğu altında yürütülen yerel hizmetler, ulus ötesi sermayenin gücü arttıkça özelleştirme yönünde büyük bir baskıyla yüz yüze kalmaktadır. Günümüzdeki temel işlevleri küresel sermayenin serbest dolaşımının önündeki engelleri ortadan kaldırmak olarak belirlenen IMF ve Dünya Bankası, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel kamu hizmetlerinin piyasaya açılması konusunda hızlandırıcı bir etki yaratmaktadır (GENEL-İŞ, 1999:1).

Ulusötesi şirketler, giderek üretim, yatırım ve ticaret alanlarında devasa küresel güçler haline dönüşmektedir. Eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerinin de piyasa hizmetleri haline geliyor olması, ulusötesi şirketlerin görünür gelecekte sahip oldukları potansiyelin büyüklüğünü göstermektedir.

Dünya Bankası'nın yerelleşme politikası, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılması yoluyla merkezi hükümetleri devreden çıkarmakta; yerel yönetimleri doğrudan küresel finans ve sermaye güçlerine bağlamaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel alt yapı yatırımlarında büyük firmalara gereksinim duyulması, Dünya Bankası'nın yerelleştirme politikasının uygulanmasında kolaylık sağlamaktadır. Dünya Bankası, bu gereksinimden yola çıkarak, sağladığı kredilerde yerel hizmetlerin özel sektöre açılmasını şart koşmaktadır (GENEL-İŞ, 1999:1-2).

Bu süreç belediye hizmetlerinin metalaşması ve yerel kamu idaresinin, hizmetleri piyasaya yaptırma ya da piyasadan satın alma yönündeki uygulamaları artırmaktadır. Bu durum küresel sermayeyi bu piyasanın belirleyici faktörleri konumuna getirmektedir. Belediye sektörü, ulusötesi şirketlerin ya taşeron şirketleri ya da yerel

ortakları eliyle yönettikleri ya da doğrudan kendilerinin egemen olacağı bir sektör konumuna gelme yolunda ilerlemektedir. Yerelleştirme ve özelleştirme politikalarının yerel kamu hizmetlerindeki ilk hedefleri su ve katı atık alanlarıdır. Bu hizmet alanlarında, şimdiden dünya piyasaları oluşmuş ve piyasada ulusötesi şirketlerin etkinlikleri gözle görülür bir gelişme kaydetmiştir (GENEL-İŞ, 1999:2). Ancak, kamuya altyapı hizmeti sunan kurumların ve genellikle demokratik seçimle iş başına gelmiş yönetimlerin yıpratılıp, yeni düzenlemelerle topluma karşı sorumluluklarından arındırılması, halka sunulan hizmetler, maliyetler, istihdam ve yerel toplulukların yaşam düzeni açısından dünyanın her yerinde kötü etkiler yaratmaktadır (Martin, 1995: 13).

### **1.3.2. 1980 Sonrası Değişen Yerel Yönetim Anlayışının Belediyelere Etkisi**

Küreselleşme süreci içerisinde ulus devletlerin gücünün zayıflatılması girişimleri ile birlikte belediyelerin kendi kaderleriyle baş başa bırakıldığı görülmektedir. Özellikle kâr amacı güden özel işletmelerde uygulamaya konulan yeni örgüt yaklaşımları belediyeler için önerilmeye başlanmıştır.

Merkezi yönetimde yaşanan esnekleştirme ve işletmeleştirme süreci yerel yönetimlerde de yaşanmaktadır. Yönetimin parasal desteğinden yoksun kalan yerel yönetimler, uluslararası sermaye ile doğrudan ilişki kurma ve eklemleşme sürecine girmiştir. Yerelleşme toplumu yakından ilgilendiren işlevlerde değil daha çok finansman ve denetim alanlarında gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Böylelikle yerel, ekonomik, toplumsal ve siyasal boyutları olan bir yönetsel birim olmaktan çok, uluslararası sermaye hareketleri içinde yer almaya çalışan bir şirkete benzemektedir. Kamusal özü boşaltılmış yerel politikalar, içte ve dışta rekabet ve çatışma üzerine kurulmuştur.

Yeni liberalizm daha çok bir tür ekonomizm ve merkeziyetçiliğe dayalı ve kaynak kullanımında salt verimliliğe yönelen bir yapı sunmaktadır. Bu yeni yapının belirgin özellikleri şunlardır:

- Yerel yönetimlerin, genel yetki ve sorumluluklarını başka kuruluşlarla paylaşması sonucu bu yetki ve sorumluluklarının bölünmesi,
- Daha yarışmacı bir ihale düzeni,
- Hizmet yetki ve sorumluluğu ile hizmet sunumunun ayrılması,
- Müşteri tercihinin önem verilmesi,
- Hizmetten yararlananların hizmetin karşılığını ödeme zorunluluğu doğması,
- Yerel hizmet sunumunda bireysel ve özel sektörün artırılması,
- Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin daha çok kamunun “gerçek ihtiyaçları” üzerinde yoğunlaştırılması ve “gereksiz” olarak nitelenen bir çok işleve son verilip bu alanların bireysel ve özel girişime açılması,
- Üretici kesimlerin yerel yönetimler üzerindeki etkilerinin denetimi,
- Daha çok “işadami” yaklaşımı taşıyan bir yönetim kültürü geliştirmek,
- Yerel yönetimlerin diğer yerel yönetimler ve kuruluşlarla sözleşmelere girmesi,
- Yerel vergilendirme ve mali harcamalara denetim getirme,
- Geleneksel yerel yönetim sistemine tepki ve duyarlılık.

Belediyelerde bu anlayışın getirdiği uygulamalarla, yeni liberalizm yerel yönetimleri etkisi altına almış durumdadır (Yıldırım, 1990: 22-23).

Devlet anlayışındaki değişimin bir diğer yansıması olan mekansal temsil biçimlerinin yerini, “ağ” toplumu düşüncesinin almaya başlaması ve mikro elektronik teknolojisindeki gelişmelerin sunduğu olanaklar çerçevesine hayata geçirilen bu ilişki,

öncelikle özel sektör firmalarında etkisini göstermiştir. Firmaların kendi hiyerarşileri içindeki üretimi, örgütlemedeki zorluklar ve gittikçe artan oranda istikrarsızlık nedenleriyle, pek standardize edilmeyen belirsiz pazarlara uygun olacak şekilde fason üretim ve daha fazla yatay ayrışma ile gerçekleştirmeleri, ağ örgütlenmelerinin oluşumunun ana kaynağı olarak ortaya çıkmaktadır. Firmalar arası stratejik ilişkilerin artması, yerel ve küresel alanlarda birbirine bağımlı firmalar yığınına ortaya çıkarmıştır.

Belediyelerin örgütsel yapılarının esnekleştirilmesi bu anlayış çerçevesinde gerçekleştirilmekte, ağ ilişkileri yerel yönetimlerde de belirginleşmektedir. Geleneksel hiyerarşik yapı yerine, kamusal hizmetleri taşeronlara devreden, dışa doğru yayılmış, piyasa içerisinde bir aktör konumundaki belediye örgütleri ile yerel yönetimlerin kamusal özü boşaltılmış, kamusal boyutun yerini sermaye ve sivil toplum örgütleri almaya başlamıştır.

### **1.3.3 1980 Sonrası Dönemin Belediyeleri**

1980'den sonra, bazı yasal düzenlemeler aracılığıyla yerel yönetimlerin gerek yetki alanlarında, gerek parasal kaynaklarında önemli ölçüde değişiklikler yapılmıştır (Belç, 1990:1).

1980 ve 1983 yılları arasındaki üç yıllık dönem, ülkenin siyasal yaşamında bir askeri müdahalenin hemen ardından yerel yönetimlerle ilgili köktenci bir takım değişikliklerin yaşandığı dönemdir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak önce su kanalizasyon işlerinin İSKİ modeli ile yürütülmesi kararı alınmıştır. İlk olarak 1983 tarih ve 2560 sayılı Kanun ile İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Sonra belediye gelirleri artırılmış, ardından kentsel planlama yetkileri tümüyle yerel meclislere terk edilmiştir.

Bu dönemde belediyelerin parasal kaynaklarında artış sağlayan başlıca kanunlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanundur. Ayrıca 3239 sayılı Kanunla vergi ve harçlar artırılmış, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda yapılan değişiklikle belediye ve mücavir alan sınırları içinde emlak vergisi toplama yetkisi belediyelere devredilmiştir. Bu değişiklikler belediye kaynaklarının verimli kullanılması konusundaki tartışmaların yoğunlaşmasına neden olmuştur (Belçer, 1990:1).

İkinci gelişme ise, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunla gündeme gelmiştir. Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarını önemli ölçüde artırmasının yanı sıra, yeni bir yönetsel yapılanma önermesi bu Kanunun önemini artırmaktadır. Böylelikle büyükşehir belediyeleri ayrı bir statüye kavuşturulmuş ve merkezi yönetim-yerel yönetim ikili yapısına ilçe belediyelerinin de eklenmesiyle, büyükşehirler için üçlü bir yapı yaratılmıştır. Böyle bir değişiklik, gerek yönetsel örgütlenme biçimi, gerekse kaynak-hizmet dağılımı dengesi açısından önemli sonuçlar ortaya çıkarmıştır (Belçer, 1990:1).

Büyükşehir oluşturulması konusunda ilk girişim, bazı küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması olmuştur. Bu yerleşim yerleri yakınında buldukları büyük belediyelerle birleştirilmişlerdir. Bu uygulama sonucu 1980 yılında 1700 olan belediye sayısı, 1981 yılında 1580'e düşmüştür. Aynı zamanda 150 kadar köyün de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. 1981 yılında çıkarılan 2561 sayılı birleştirme kanununun amacı bu kanunun 1. maddesinde şöyle özetlenmiştir: "Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini

sağlamak". Küçük birimleri büyüklerle birleştirmede asıl amaç yerel kamu hizmetlerinin daha etkin bir biçimde görülmesini sağlamaktır (Keleş, 1988: 22).

Bu yeniden düzenleme, nüfusu 300.000 ve daha yukarı olan 8 kent ve onların yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerini kapsamıştır. Bu belediyeler İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir'dir. Büyükşehir alanlarının belirlenmesinde kullanılan nüfus ölçütünün dışında, dikkate alınması gereken diğer etmenler; bağlanacak yerleşmenin büyükhire uzaklığı, özekteki belediyenin hizmetlerini bu yerlere getirebilme kolaylığı ve küçük yerleşim yerlerini büyük belediye ile fiziki olarak birleştirebilme olanağıdır (Keleş, 1988: 22).

1982 Anayasasının 127. maddesindeki, "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmü ile birlikte büyükhire yönetimleri anayasal temele kavuşmuştur. 127 maddenin gerekçesi ise; "Bu güne kadar Anayasamızda yer almış olan mahalli idare birimleri, herhangi bir değişiklik yapılmadan, aynen kabul edilmiştir. Ancak büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilmesine imkan tanımıştır. Şehirleşmenin hızla geliştiği memleketimizde, büyükhirelerin problemlerini yürürlükte bulunan ve yıllarca önce çıkarılan kanunlarla çözümlenmek imkansız hale gelmiştir. Nitekim, büyükhirelerimizin ulaşım, kanalizasyon gibi problemlerini çevredeki belediyelerle birlikte çözümlenmek zorunluluğu ile karşılaşması bunu kanıtlamaktadır. Son zamanlarda çevredeki yerleşim yerlerinin ana belediyelere bağlanması uygulaması da bu ihtiyaçtan doğmuştur. İşte bu zorunluluklar karşısında, hizmetlerin daha iyi görülmesini sağlamak amacıyla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebilmesi imkanının anayasa ile tanınması yoluna gidilmiştir. Aynı şekilde, mahalli idareler arasında birlikler kurulması imkanının tanınması da bu ihtiyacın bir sonucudur" (Bilgiç, 1998: 297) şeklindeki düşünce olmuştur.



1983 yılında yeni hükümet kurulduktan sonra, 2972 sayılı Yerel Seçimlerle ilgili Kanun, merkezdeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer büyükşehir meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasını ve hem büyükşehir belediyesi, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanı seçilmesi ilkelerini getirmiştir. 1984 yılında bu koşullara sahip üç kent olan, İstanbul, Ankara ve İzmir böylece büyükşehir statüsü kazanmış ve Mart 1984'te 195 sayılı KHK ile bu konu düzenlenmiştir. Daha sonra Büyükşehirlerin yönetimine ilişkin 3030 sayılı Kanun ve bu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik 1984 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemelerle büyükşehir modelinin hukuki yapısı tamamlanmıştır. 1987 tarihli ve 3911 sayılı Kanunun verdiği yetkiyle Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri kentleri, 1993 tarihli ve 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Belediyelerinin 3030 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak üzere Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmesi kararı ile, büyükşehir belediye sayısı 15'e çıkarılmıştır (Karaman, 1995: 541-543).

5.6.1986 tarihinde 3305 sayılı kanun ile İSKİ kuruluş Kanununun diğer Büyükşehir Belediyelerine de uygulanacağı hükmü getirilmiştir. Böylece Büyükşehir Belediye yönetimi modelinde, belediyelere bağlı su ve kanalizasyon birimleri yeniden örgütlenilerek farklı bir yapıya dönüştürülmüştür.

1980-1984 yılları arasında gerçekleştirilen bu düzenlemeler, reformlar döneminin başlangıcını oluşturmuştur. Öngörülen model 1990'lı yıllarda tüm özellikleri ile belirginleşmiştir. Bu dönem ülkemizde yapısal uyarlama reformları ile özelleştirme ve merkezîyetçiliğe son verilerek devletin küçültülmesi taleplerinin ortaya çıktığı, yerelleştirme uygulamalarının kendini hissettirdiği dönemdir (Güler, 2000: 4).



1986 yılından itibaren yerel yönetimlerde, dış borç ve yerli özel sermaye borçları gündeme gelmeye başlamıştır. Daha önce kaynaklar tümüyle iç kamu kredilerinden sağlanırken, 1986-1995 yılları arasında alternatif finansman kaynaklarının devreye girmesiyle yerel yatırım kredisi piyasasında iç kamu kredisi payı %13'e gerilemiş, yerli ticari banka payı %20, dış kredi payı ise %67'lere ulaşmıştır (Güler, 2000: 4).

1980'lerin ortalarından itibaren yerel yönetimler, geçmiştekine oranla çok daha büyük çaplı yatırımlara girişmişler ve yerel düzeyde gelişen büyük projeler bir yanda yerel sermayenin, bir yanda ulusal ve uluslararası sermayenin yerel ölçüğe yönelmesine yol açmıştır. Büyük kentlerde girilen projelerin bir çoğunda çok uluslu şirketlerin ulusal düzeyde güçlü şirketlerle konsorsiyumlar kurarak yer alması ve doğan rantlara el koyması gündeme gelmeye başlamıştır. Örneğin, İstanbul'da yürütülen metro ve hafif raylı taşımacılık projelerinin fizibilite ve uygulama aşamalarında, yabancı şirketler büyük Türk inşaat şirketleriyle ortaklık ilişkisi içinde bulunmuş, Antalya'da ise, su sağlama sisteminin işletiminin en önemli ortağı bir Fransız şirketi olmuştur (Şengül, 2000: 151).

Yeni bağlantı noktaları yerel yönetimlerin kendilerinde de gevşemeye yol açmış, verilen görevleri kamu görevlileri eliyle ve kamu mekanizmaları içinde yürüten bu tür kuruluşlar, giderek şirket ve vakıflar kurarak özel sektör kurumları gibi faaliyet göstermeye, "holding" tipi görüntü sergilemeye başlamışlardır (Güler, 2000: 4).

Yerli yatırım finansmanında özel sermaye kredileri ağırlık kazanırken, belediye hizmetlerinin özel kesime gördürülme uygulamaları da yaygınlaşmıştır. Hazine ve kamu kurumlarıyla bağları gevşeyen yerel yönetimler, yerli yabancı proje, inşaat, işletme şirketleri ile sıkı bağlar içine girmişlerdir. Yeni aktörler belediyeleri yerel halktan uzaklaştırırken kendi doğal ortakları haline dönüştürmeye başlamışlardır (Güler, 2000: 4).

Finansmanı sağlanabilen işlerin, mümkün olduğunca daha çok özel kesime yaptırılması çabaları ile birlikte kamu-özel işbirliğinde denge, giderek özel sektör lehine değişmektedir. Yerel yönetimlerin özel sektör ile işbirliğinde, kamu yönetiminde “idare hukuku”nun sağladığı üstünlükler; “yap-işlet-devret” modeli uygulamaları ve yerel yatırımlarda yerel meclislerin tek yetkili merci olmaktan çıkarılıp, bu alanda sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve şirketlerden oluşan konsorsiyumlara yetkilerinin devredilmesi ile geriletilmektedir (Güler; 1996: 156).

Bu durumun en önemli yansıması İSKİ modelinde ortaya çıkmaktadır. 1981 yılında İSKİ Genel Kurulu; belediye başkanı ve muhtarların kendi aralarından seçecekleri beşer kişi dışında, çeşitli bakanlıkların ve valiliğin temsilcileri ile ana belediye başkanının görevlendireceği müdürlerden oluşan bürokrat ağırlıklı bir yapı sergilemiştir. Yönetim Kurulu; çeşitli bakanlıkların, Genel Müdür ise, İçişleri Bakanının önerisi üzerine, ortak kararname ile görevlendirilmiştir. 1984 yılından sonra bu yapı değiştirilmiş, Genel kurul; Büyükşehir belediye meclisinin kendisi olurken, Genel Müdür; büyükşehir belediye başkanının önerisi ile İçişleri Bakanınca atanmıştır. Yönetim Kurulu ise; büyükşehir belediye başkanı başkanlığında İSKİ Genel Müdürü, yardımcısı ve belediye başkanının önerisi üzerine İçişleri Bakanınca atanan üç üyeden oluşmuştur (Güler; 1996: 158).

Ayrı genel müdürlük olarak örgütlenme ile su ve kanalizasyon yatırımları hesabı genel belediye bütçesinden ayrılmıştır. İSKİ Genel Müdürlüğü Genel Muhasebe Kanununa bağlı olmadığından, yatırımlarda merkezi transfer payı düşmüş ve gerekli finansman yüksek su tarifeleri ile sağlanmıştır. Bu durum su ve kanalizasyon alanını özel sektör için çekici hale getirmiştir. Alt yapı yatırımlarında Devlet İhale Kanununun dışına çıkılması ve alım satım ve ihalelerin bir yönetmelikle düzenlenmesi ile de, özel sektör ile yapılan sözleşmeler yaygınlaşmış ve sözleşme türleri çeşitlenmiştir. Böylece yatırımlar

boyutu dışında; sayaç okuma, faturalama, bakım gibi hizmet boyutlarında da ihaleci yöntemlerin kullanılması olanaklı hale gelmiştir. Karar organlarının yapısının değişmesi, özel kesimin, karar organlarında daha fazla etkili olmasını getirmiştir (Güler; 1996: 159).

Son on yılda belediye hizmetlerinde “kalite artışı” üzerinde odaklanılan tartışmalardandır. Ancak özelleştirilen hizmetlerde bu konuda başarı sağlanamamaktadır. Çöp toplama hizmetlerini özelleştiren çok sayıda belediye, hizmeti yine kendisi görmek zorunda kalmakta, kimi kentlerde “halk otobüsçüleri” ile “dolmuşlar” arasında sokak çatışmaları yaşanmakta, ekmek fiyatlarının ilgili meslek odasına devri ve belediyelerin piyasaya üretici olarak girmemeleri nedeniyle kentlerde ucuz ekmek kuyrukları yoğunlaşmaktadır. Büyük kentlerde dolara endekslenen doğal gaz, su, atık su ücretleri, toplu taşıma ücretlerinin yüksek tarifelere bağlanması, belediyelerin kamu kaynaklarını rant tesislerine yönelterek kentsel olanakların kullanımını “kullanmak için öde” ilkesine dayandırmaları, eşitsizlikleri derinleştirmektedir (Güler, 2000: 4).

“Kullanan öder” ilkesi, önceleri, kamu hizmeti olarak görülen ve toplumsal eşitsizliği azaltma aracı olarak kullanılan hizmet alanlarını, piyasa malına dönüştürmekte, böylece yerel yönetim kurumlarının tanımı değişmektedir. Yeni liberal yaklaşımın getirdiği uygulamalarla, yerel yönetimlerin kamusal özü değişmekte, kamusal hizmetler piyasa malına dönüştüğü için, yerel yönetim kurumlarının maliyeti emekçi kesimlere devredilmektedir. Özel sektörün yerel kamusal alandaki etkinliği arttıkça, toplumsal eşitlik amaçlı, kent yoksullarını ilgilendiren, sübvansede edilmesi gereken hizmetlerin sunumundan daha kolay vaz geçilmektedir (Güler, 1996: 156).

Belediyelere devredilen, imar planlama ve yapılaşma kararları ile oluşan kentsel arazi rantları spekülörlere kaymakta, kamu yararına yönelmemektedir. (Aksu, 1995: 460). Devredilen planlama yetkileriyle, kamuya ait toprakların özel kesime aktarılması ve

bu toprakların meta haline dönüşmesi kolaylaşmakta ve toprak rantları doğrudan rant sahiplerinin yer aldığı yerel yönetimler tarafından bölüştürülüp, kontrol edilmektedir (Güler, 1996: 160).

Tüm bu gelişmeler, 1980 sonrası dünyada yaşanan ekonomik, toplumsal, siyasal sistemdeki değişimlerin belediyelere yansımalarının, belediyelerin kamusal boyutunun küçültülmesi olarak ortaya çıktığını göstermektedir.

#### **I.3.4. Yeniden Örgütlenme Gereksinmesi**

Son yıllarda yerel yönetimlerin geliştirilmesine ilişkin olarak çeşitli çevrelerde yoğun çalışmalar yapılmış ve bu çalışmalar sonunda bir çok rapor ve kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu çalışmalardan bazıları şunlardır:

- TODAİE'nin "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) (TODAİE, 1991) çerçevesinde yürüttüğü çalışmanın ürünü olarak yayınlanan "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" (TODAİE; 1992),
- Türk Sanayici ve İşadamları Derneği tarafından 1992-1995 yılları arasında hazırlanan "TÜSİAD Yerel Yönetimler: Sorunlar ve Çözümler" raporu (Yalçındağ; 1995),
- Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD)'nin 1994 yılında yayınlanan "2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de yerel yönetimler başlıklı çalışması (Keleş; 1996: 49),
- Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticareti Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği (TOBB)'nin 1995 yılında hazırladığı, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu", (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği; 1996),

- Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı ile Toplu Konut İdaresinin ortaklaşa yürüttükleri “Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı” çerçevesinde yayınlanan bir dizi raporlar ve el kitapları,
- Türk Belediyecilik Derneği'nin Konrad Adenauer Vakfı ile zaman zaman yaptığı etkinlikler sonucu ortaya çıkan yazanaklar,
- Devlet Planlama Teşkilatının Kalkınma Planlarının hazırlık çalışmaları doğrultusunda yerel yönetimlerle ilgili olarak hazırlattığı Özel İhtisas Komisyonu Raporları,
- Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES)'nin “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Raporu”,
- Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçiler Sendikası (BELEDİYE-İŞ)'nin “Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim-Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasında Model Önerisi Raporu”.

Bunların yanında bir çok kuruluş tarafından, yerel yönetimler reformu konusunda çok sayıda sempozyum, panel, yuvarlak masa toplantısı da düzenlenmektedir (Yalçındağ; 1995: 50).

Tüm bu çalışmalar yerel yönetimlerin günümüzdeki durumundan memnuniyetsizliğin toplumun büyük kesiminde hakim olduğunun göstergesidir.

Yerel yönetim birimleri ülkemiz nüfusunun büyük bir bölümüne hizmet sunan ve oldukça büyük ölçüde yatırım yapan kuruluşlardır. “Yalnızca büyükşehir belediyelerinin hizmetlerinden yararlanmakta olanlar ülke nüfusunun %40'ı dolayındadır. Bu denli büyük kitleyi ilgilendiren yerel yönetim birimlerinin gerçekleştirdiği hizmetlerin yeterince doyurucu olmadığı da bilinen bir gerçektir” (Arıkbay,1993: III).

Yerel kamu hizmetleri, uzun yıllar boyunca, yerel yönetim örgütleri ve bu örgütlerle organik ilişkiler içindeki işletmeler eliyle yürütülmüştür. Günümüzde ise, özellikle belediyelerde, giderek ana bünye dışına çıkma, şirketleşme, hizmetleri ihale ederek özel kesime gördürme uygulamaları ortaya çıkmıştır. Çalışma tarzındaki bu değişme bir yandan istihdam alanında, bir yandan hizmetlerin örgütlenmesi ve yürütülmesi üzerinde, bir yandan yerel yönetimlerin denetimi alanında günümüze özgü kimi boyutların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ana bünyeye ait sorunlar, uydu kuruluş ve araçların sorunları karşısında geri plana çekilmiştir (DPT, 2001: 73).

Belediyelerin kamu yararını hedefleyen, kentin ve kentte yaşayanların ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimine yönelik boyutlarının ön plana alındığı geleneksel amaçlarına yönelmesi ve bu amaçlar doğrultusunda hareket edebilecekleri sağlıklı bir örgütsel yapı ve işleyişe kavuşturulabilmesi toplumsal adaletin, dengeli ve bütünsel gelişmenin sağlanabilmesi açılarından önemlidir. Belediyeler ile ilgili olarak düşünülen yeniden düzenlemelerin bu doğrultuda ele alınması gerekmektedir.

Hizmetlerin etkin ve verimli olarak gerçekleştirilmesi, belediyelerin örgüt yapılarını ve işleyiş tarzlarını gözden geçirmeleri gereğini ortaya çıkarmaktadır. Belediye örgütlerinin durumunun belirlenmesi, örgütsel sorunların saptanması ve kuruluş amaçlarıyla uyumlu etkinliğe kavuşturulması için yapılması gerekenlerin araştırılması gerekmektedir. Belediyeler merkezi yönetimden güç ve kaynak aktarımında, kendi yönetim yetkinliklerini kanıtlayabildikleri ve sergileyebildikleri ölçüde başarılı olabileceklerdir. Merkezi yönetimden alışlagelmiş şikayet ve politikalarla yeni kaynaklar sağlamak, eldeki kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını önlememelidir. Eldeki kaynakların iyi kullanılması yeni kaynakların gelmesi için daha onurlu ve prestijli gerekçeler yaratma potansiyeline sahiptir. Belediyelerin bir anlamda kendi evlerini düzene

koymaları, kendi olanakları ile daha çok özerk olmaları, sahip oldukları yetki ve kaynakların yetenekli, güvenilir ellerde olduğunu kanıtlamaları açısından önemlidir (Bayramoğlu Y., 1993: 2).

İster devlet sektöründe ister özel sektörde olsun yönetimin görevi; belirli amaç ya da amaçları insan, para, malzeme, donanım, yöntem ve mevzuat gibi olanaklardan en iyi şekilde yararlanarak gerçekleştirmektir. Belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi, bunu gerçekleştirebilecek nitelikte örgütün kurulmasına bağlıdır. Kurulan örgütü harekete geçirecek güç de yine yönetimdir.

Örgütlenmenin temelinde, bireylerin tüm istek ve gereksinimlerini tek başına karşılama olanaklarının olmadığı düşüncesi bulunmaktadır. Bireyler, beslenme, korunma, güvenlik gibi temel gereksinimlerini karşılamak için yeterli yetenek, zaman ve güce sahip değildir. Bireylerin, fiziksel ve düşünsel olarak sınırlı kapasiteye sahip olmaları, aralarında işbirliği yaparak faaliyette bulunmalarını zorunlu kılmıştır. Bu ortak çabanın, işbirliğinin beklenen yararı sağlaması için faaliyetlerin koordinasyonlu şekilde, bir düzen içerisinde yönetilmesi gerekmektedir. Ancak böyle bir düzen içerisinde ortak çalışma ve koordinasyon ile bireylerin tek başlarına yapabileceklerinden çok daha fazlasını yapabileceklerini anlamaları ile birlikte örgütlenme düşüncesi doğmuştur (Özçer, 1988:10).

“Örgüt, merkezinde -saptanmış ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere bir araya gelmiş- insanlar bulunan, mali ve maddi kaynaklar ile donatılan ve hukuksal bağlarla da hiyerarşik (yönetim, koordinasyon ve denetim) ilişkileri saptanan canlı dinamik” sosyal bir yapı, sosyal bir sistemdir (Ar, 1992: 26).

Örgütler çeşitli canlı organlardan oluşmaktadırlar. Yapılması kararlaştırılan faaliyetler için amaç ve programlar saptanıp, plan ve programlar yapıldıktan sonra, bunları gerçekleştirmek için araç olan örgüt kurulur. Örgüt yöneticileri ile personeli çeşitli



mevzuat, ilkeler, kurallar, sistemler, metotlar ve standartlar uygulayarak ve bu arada araç, gereç, makine, kırtasiye kullanarak yaptıkları çalışmalarla hizmet ya da mal şeklinde bir ürün elde ederler (Ar, 1988: 21).

Her örgüt, bir amacın saptanmasıyla doğar, gelişir, büyür, amacına ulaştınca ömrü son bulur ya da saptanacak yeni amaçlara uygun biçimde yeniden düzenlenir. Böyle bir durumda örgüt yeniden doğmuş olur. Bir örgütün kurulması ve var olması, ortada amaç, yapılacak bir hizmet ya da üretilecek maddeler bulunmasına bağlıdır (Ar, 1992: 26).

Örgütlenme, amaçlara erişilebilmesi için, örgütün hangi işlevleri yapması gerektiğinin belirlenmesi ve bu işlevleri yapacak kısımların birbiri ile ahenkli çalışacak şekilde oluşturulması, bu organları çalıştırmak üzere gerekli olan insan ve maddi kaynakların sağlanması ve uyumlu hale getirilmesine ilişkin süreçlerden oluşur (Eren, 1991: 101).

Tüm canlı organizmalarda olduğu gibi, örgütler de anatomik ve fizyolojik yönlerden incelenebilir. Örgütlerin anatomisini yapısı, fizyolojisini de işleyişi ile ifade etmek mümkündür. Örgütsel düzenin daha net anlaşılması açısından bu tarz, organik bir bakış açısı yararlı olabilmektedir.

Yapı; “bir bütünün parçalarının kendi aralarındaki düzenleniş tarzı, bir bütünün kalıcı düzeni” (Duverger, Tarihsiz:119-120) anlamlarına gelmektedir. Örgütsel yapı biçimsel olarak belirlenmiş, kalıcı örgütsel düzenlemeler ve ilişkiler ağıdır (Özçer, 1988: 15).

Örgütlenme, örgüt yapısının, amaca uygun olarak düzenlenmesidir. Örgüt politikaları, örgüt yapısına yansıdığı ölçüde uygulamaya alınır. Bu nedenle örgüt yapılarının ve faaliyetlerin kapsamının yapıyı belirlemeden önce ayrıntılı şekilde saptanması gerekmektedir (Milli Prodüktivite Merkezi (MPM), 1969a: 37). Bir örgütün



ulaşmak istediği amacı belirledikten sonra, bu amacı gerçekleştirmek için gerekli iş birimleri belirlenir. Bu işler temel üretken faaliyetleri, hizmet faaliyetlerini, denetim faaliyetlerini kapsayabilir. Bu durumda sorun bu iş birimlerini, bir kişinin gerçekleştirebileceği bireysel işler halinde gruplandırmak, bireysel işleri yönetsel birimler altında toplamak, yönetsel birimleri daha geniş birimler haline getirmek ve nihayet en üst düzeyde bölümleri kurmaktır. Örgütlenme sürecinde belirlenen bu yapı da her bölüm, o bölüme bağlı işgörenler arasında dağıtılan belirli işler dizisinden oluşur. Bu dağılımın olabilecek en iyi şekilde yapılması örgütün yapısal yönünün düzenlenmesini ifade eder (March ve Simon, 1975: 25).

Bireysel işleri belirlerken, her bireyin tüm faaliyetlerinin ancak bir bölümünün belli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olduğu göz önünde bulundurulur. Bir insanın bir çok faaliyeti bulunabilir, ancak bunların sadece bir bölümü örgütle ilgilidir. Bu yüzden örgüt için, amaca ulaşmada gerekli faaliyet ve rolleri belirlemek önemlidir (Özçer, 1988: 12). Belirlenen roller ve faaliyetler yapının hücreleri olan kadrolarda ifade edilir.

Kadro, bir örgütteki benzer nitelikli ödevlerden oluşan bir görevin yürütülmesine olanak veren yapıdır. Bireysel faaliyetler bu yapı içerisinde temellendirilir. Bu yapı personelin atanmasından, görevin yürütülmesine ve personelin aylık ve ücretlerinin ödenmesine yönelik tüm personel işlemlerinin uygulanmasına da olanak sağlar. Kadro çalışanın görev yeridir ve belli ödevler, yetkiler ve sorumluluklardan oluşan bir sandalye ya da koltuk gibi de düşünülebilir. Bu koltuğa oturabilecek personelin genel ve özel nitelikleri önceden belirlenmiştir (Kalkandelen, 1976: 22).

Kadroları gruplar halinde organlaştırma ise, birim ve bölümleri düzenlemekle gerçekleştirilir. İngilizce'de "organization", Fransızca'da "organisation" Türkçe'de de bazen "organizasyon" olarak kullanılan "örgüt" kavramı, Yunanca "organon", yani organ

(uzuv) kelimesinden gelmektedir. Organ bir bütünün veya canlı bir varlığın hayatını sürdürebilmesi için gerekli olan bir işlevi, fonksiyonu ifa eden parçasıdır (Taşkın, 1993: 15). Örgütün temel amacı her bir organın niteliğine göre alt amaçlara bölünür. Örgütlerin yönetsel işlevleri ile ilgili birimleri beyin, uygulamacı birimleri eller ve ayaklar gibi insan organlarının işlevlerinin örgütsel bazda yerine getirilmesini sağlar.

Belirli büyüklüğe ulaşmış olan bir örgütte, gördükleri hizmetler bakımından üç değişik nitelik ve yapıda birim bulunmaktadır. Örgütün kuruluş amaçlarını gerçekleştirme de esas rolü oynayan ana hizmet birimleri bunlardan ilkidir. Kamu kuruluşlarında vatandaşa hizmet götürme, işletmelerde üretimi gerçekleştirme görevini bu birimler yerine getirir. İkinci tür birimler yardımcı, destek birimleridir. Ana hizmet birimlerinin fonksiyonlarını yerine getirebilmesinde gereksinim duyacakları, personeli, mali ve maddi kaynakları bu tür birimler sağlar. Genellikle personel, levazım, malzeme, muhasebe, idari ve mali işler, pazarlama, reklam üniteleri bu gruba giren birimlerdir. Üçüncü grupta danışma ve denetim birimleri yer alır. Bu birimler ana hizmet ve yardımcı birimlere ve yöneticilere danışma hizmeti sağlar. Bu amaçla istatistikler, planlar, projeler, programlar, araştırma ve incelemeler yapar. Öneriler, görüş ve karar taslakları hazırlar ve yöneticiye ya da ilgili birimlere sunar. Hukuk müşavirlikleri, çeşitli (teknik-mesleki) müşavirlikler, teftiş kurulları, araştırma, planlama, koordinasyon ve organizasyon ve metod birimleri bu türden birimlerdir. Bir kuruluştaki birimin hangi türden olduğuna karar verebilmek için o örgütün amacı esas alınır. Örneğin muhasebe müdürlüğü belediyelerde destek birimi iken, bir muhasebe şirketinde ana hizmet birimidir (Ar, 1992: 27-28).

Örgüt içindeki iletişim, bilgi sistemleri insan vücudundaki sinir ve kan dolaşım sistemleri gibidir. Örgütün tüm organları bu sistemler ile ihtiyaçlarını karşılama olanağı bulurlar.

Örgütte yetkinin kademeleştirilmesi, bir başka deyişle “hiyerarşi” ile yapının iskeleti oluşturulur. Eğer farklı organlar, farklı işleri yapıyorlarsa, bu farklı organların ortak amaç doğrultusunda çalışmalarını sağlamak için yaptıkları işleri bütünleştirme işlevi gereklidir. Tek araç olmamasına rağmen en tipik bütünleştirici işlev yetkinin kademeleştirilmesidir. Bu yolla, alt grupların ve bireylerin faaliyetleri, koordinasyonu sağlayacak biçimde üst düzeyde düzenlenir. Bu düzenleme bireylere yol gösterme, sınırlamalar koyma, kontrol etme ya da başka yollarla yapılır (Özçer, 1988:12).

İyi hazırlanmış bir örgüt şeması örgütün iskeletini gösteren en önemli araçtır. Bu şemalar bir soyutlama olduğu için gerçeği tam olarak yansıtamazsa da gerçeklerle mutlaka bir ilişki içerisindedir (Duverger, Tarihsiz:122).

Sosyal sistem olarak örgütler; bireyler arası ilişkiler ve bu ilişkilerin oluşturduğu dinamik bir bütündür. Bireyler arası bu ilişkiler teker teker sayılarla ifade edilemeyecek kadar çok ve çeşitli olduğundan bu ilişkileri tek tek analiz etme olanağı bulunmamaktadır. Bu nedenle ilişkiler bütününden anlamlı olan, örgüte temel rengini veren belirli ilişkiler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Sosyal bir yapı incelenirken, geçici, dar kapsamlı, yerel nitelikteki bütün belirtiler bir tarafa itilerek, söz konusu yapının en genel ve zorunlu olan niteliklerinin bulunup ortaya konulması bir zorunluluk olmaktadır (Ercan, 1998: 43).

Yeryüzünde birbirinin tıpkısı iki örgüt göstermek mümkün değildir. Her örgütün kendine has kişilik yapısı vardır. Buna rağmen örgütleri bir takım temellere göre bölümlendirmek mümkündür (Aşkun, 1979: 6). Örgütten örgüte değişiklik gösteren; karmaşıklık, biçimsellik, merkezileşme, denetim alanı ile örgütlerin yapısal özelliklerini somutlaştırmak mümkündür.

Örgütsel yapıda yatay ve dikey olarak kavramlaştırılabilen yapısal farklılaşma mevcuttur. Dikey farklılaşma toplam yönetim basamaklarının sayısını, yatay farklılaşma ise toplam bölüm sayısını gösterir. Yapısal farklılaşma yapıyı biçimlendirdiği gibi örgütlerin karmaşıklık düzeyini de belirler (Aldemir ve Barbato, 1983: 122).

Uzmanlaşma, belirli iş ve görevlerin, örgütün kadro, birim ve bölümlerine dağılımını anlatır. Bu iş ve görevlerde yoğunlaşılması, bilgi, görüş ve beceri kazanılması ile uzman roller oluşur. Örgütler tarafından saptanan ve geliştirilen uzman rollerin sayısı uzmanlaşma derecesini belirler. Bir örgütteki uzmanlaşma ve işbölümünün derecesi, örgüt birimlerinin coğrafi olarak dağılımı derecesi örgütün karmaşıklık düzeyini belirleyen diğer öğelerdir (Özçer, 1988: 15).

Örgütsel yapı, örgütün bölüm ve kurumları arasındaki ilişkileri belirleyen modeldir. Bu modelde örgütün temel ve alt bölümleri arasındaki ilişkiler ağı ortaya konmaya çalışılır. Birey-birey, birey-grup, grup-grup ilişkileri ve bunların işleriyle olan ilişkileri düzenlenir. Bu yapı içerisinde karar verme yetkisinin nerede veya nerelerde odaklandığına bağlı olarak örgütün merkezileşme derecesi belirlenir (Özçer, 1988:15).

Kimin kime rapor vereceği, örgüt üyelerinden beklenen birbirleriyle iletişim kurma biçimleri, üyelerin yerine getirecekleri işlevler ve faaliyetlerini hangi kural ve prosedürlere göre yapacakları ile ilgili düzenlemeler, örgütsel yapının parçalarıdır. Biçimselleştirme kuralların, standartların, iletişimin, emirlerin ne denli yazıya döküldüğünün ölçüsüdür (Aldemir ve Barbato, 1983: 122). Örgüt üyelerinin davranışları ne kadar çok kurallar ve prosedürlerle yönetiliyorsa o örgüt o kadar çok biçimsel olarak kabul edilir (Özçer, 1988: 15).

Biçimselliği yüksek örgütlerde mevkiler, basamaklar (hiyerarşi), yetki ve sorumluluklar tanımlanmış, işleyiş belli kural ve kalıplara oturtulmuştur. Haberleşme

kanalları belirgindir. Örgüt üyelerinin yaptıkları işler tanımlanmıştır. Biçimsel örgütler sürekli ve planlıdır. Belli bir düzene dayandıklarından esneklikleri oldukça azdır. Biçimsellik azaldıkça, gevşek, esnekliği fazla bir yapı ortaya çıkmaktadır (Aşkun, 1979: 7).

Örgütlerde yapısal özelliklerden bir diğeri ise, bir yöneticiye hesap ve rapor vermekle yükümlü astların sayısını ifade eden denetim alanıdır (Aldemir ve Barbato, 1983:122). Bir üste kaç sayıda ast bağlanacağı; örgüt kademesi, yapılan işin niteliği, standartlaşma derecesi, astların nitelik ve yetenekleri, kurmay hizmetlerin varlığı, coğrafi yakınlık, gerekli koordinasyon derecesi ve işlerin karmaşıklığı gibi faktörlerin etkisiyle örgütten örgüte farklı şekilde belirlenir (Koçel, 1995: 127). Yöneticilerin, astları ile ilişkilerini yönetebilecekleri düzeyde tutabilecekleri denetim alanı belirlenebilmesi, sağlıklı bir örgütsel yapı oluşturulmasında önemli faktörlerdendir.

Örgüt sadece yapıdan oluşmamaktadır. Bu nedenle yapısal görünümünün düzenlenmesi yeterli değildir. Sonuçta bu yapının işlenmesi, canlılık kazanması gerekecektir. Yapının işlenmesi, bu işleyişe ilişkin ilkeler, kurallar, gelenekler ve örgütsel kültür de örgütün bir parçasıdır (Yılmaz, 2001: 15). İnsanların can verdiği bir yapıda her şeyi belirlemek pek mümkün değildir. Kontrol edilemeyen pek çok değişken bulunmaktadır. Yapıyı dinamik kılan, onu oluşturan değişkenler arasındaki canlı ve birbirini etkileyen ilişkilerdir (Ercan, 1998: 190).

Örgütsel işleyiş, örgütün şeması ya da benzeri düzenlemelere bakılarak anlaşılmayan, gözle görülmeyen, soyut, karmaşık iç içe geçmiş ilişkilerden oluşur. İşleyiş belirlenen çeşitli faaliyetlerin gerçekleşmesinin sağlanmasıdır (Aldemir ve Barbato, 1983: 122).

Örgüt yapısı ne denli iyi kurulursa kurulsun, para ve mala ilişkin kaynaklar ne denli sağlanırsa sağlansın, örgütteki insan doğru bir biçimde harekete geçirilmezse, amaçlara ulaşmada gerekli başarıyı sağlama o kadar güçleşmektedir (T.C.B.T.K.İ.B. ve IULA-EMME, 1993: 45). Yapıları oluşturan parçalar, amaçlara uygun biçim taşıyan eylemlerin sürekliliği ile anlam kazanır (Ergil, 1994: 4).

Örgütlerde işleyişi canlılığı sağlayan güç yönetim ve yönetsel ilişkilerdir. Yönetim, belirli bir amacı gerçekleştirmek için, eldeki kaynak ve olanakları kullanarak yapılan bilinçli bir eylemler dizisi, bir başka deyişle kararlı eylemler sonucunda belirlenen amacın gerçekleşmesini sağlamaktır (Özşen, 1999a: 7). Örgütsel işleyiş, yönetsel sisteme hakim olan, zihniyet ve davranışlarla belirlenir.

Amaçlara ulaşma yönünde karar alma, örgütün beyni olan yönetsel birimlerin düşünce gücünü ifade etmektedir.

“Her etkinliğin temelinde karar verme, verilen kararları uygulama ve uygulamanın sonuçlarını denetleme olarak beliren üç temel yönetsel aşama yatmaktadır” (Özşen, Ders Notları, 1998-1999). Uygulama aşamasının gerçekleştirilmesi için kararlar doğrultusunda yapılacak eylemlerin, amaçları gerçekleştirmeye yönelik bir düzen içerisinde bir araya getirilmesi gerekmektedir. Örgütsel yapı bu düzeni sağlar, yönetim ise bu düzeni amaçlar doğrultusunda harekete geçirip, işletir.

Örgütlenme ve örgüt yapısının kurulması, amaçlara ulaşmak için insanların en etkili şekilde nasıl çalışması gerektiği sorunuyla ilgilenir. Örgüt yapısı çalışmanın yapılmasını gösteren aracı simgelemektedir. Eğer bu araç biçimsiz ve sıkıcı ise, etkili ve verimli çalışma zorlaşır, işlevsel çalışma güçleşir (Taşkın, 1993: 15).

Örgütlerin kurulması ve yönetimi ile ilgili çalışmalar yapılarak, örgütün en iyi şekilde nasıl kurulacağı ve yönetileceği konusunda kurallar oluşturulmuş, teoriler

geliştirilmiştir. Günümüzde daha ekonomik, daha verimli ve nitelikli hizmet sağlama yönünde, örgütlerin geliştirilmesi ve bu geliştirmenin sürekli bir faaliyet olması gereği üzerinde durulan ve önem kazanan bir konudur.

Görevlerin belirlenmesi, işbölümü ve işin gruplandırılması, sorumluluk ve yetkilerin belirlenmesi ve devri, çeşitli ilişkilerin düzenlenmesiyle örgütlenen faaliyetler, bu faaliyetleri gerçekleştirecek insanların ortak amaç doğrultusunda bir yapı içerisinde bir araya gelmesi ve koordinasyonlu çalışması ile gerçekleştirilme olanağına kavuşur. “Örgüt ortak amaçları gerçekleştirmek için bir araya gelen, işbirliği içinde bulunan insanların faaliyetlerinin bilinçli olarak düzenlenip eşgüdümlemesi ile oluşan bir sistemdir”(Onaran, 1971: 4). Bu sistemler aynı zaman da, çevreleriyle sürekli ilişki içerisinde olduklarından açık sistemlerdir.

Hem insanlardan ve insan ilişkilerinden oluşması, hem de çevreleriyle sürekli etkileşim içinde bulunması örgütleri dinamik hale getirmekte ve çevrede meydana gelen her türlü değişime uyum sağlamaları için bünyelerinde değişiklikler yapma gereksinimini yoğun bir şekilde duymalarına yol açmaktadır. Sürekli değişen koşullar karşısında, örgütler sürekli kendilerini yenilemelidir. Ancak yenilenme, yeniden düzenleme gelişigüzel, parçacıl olmaktan ziyade, bilimsel araştırmalara dayanmalı, planlı ve bütünsel bir şekilde yapılmalıdır.

Her örgüt toplumsal, siyasal, tarihsel, ekonomik, teknolojik dış çevre unsurları ve amaçlar, yapı, insan ve teknoloji gibi iç çevre unsurları ile kendine özgü biçimlenmekte ve işlemektedir. Örgütün üst ve alt sistemlerini oluşturan bu unsurlardan herhangi birinde veya bir kaçındaki değişim örgütleri bir şekilde etkilemektedir (Sağlam, 1979: 65-77; Saylan, 1968: 60-62; Bozkurt, 1973: 42-47).

Çağdaş toplumların karşı karşıya oldukları en önemli sorun, teknolojinin baş döndürücü hızı ve sosyal ve ekonomik yapıdaki hızlı değişim ile değişen dünya koşullarına nasıl uyum sağlanacağıdır. Çağdaş koşullara uyum sağlayabilmek, toplumsal kaynakların bu amaç doğrultusunda etkili ve verimli bir biçimde kullanılması ile doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda çok önemli bir olgu ise, toplumsal kaynakları kullanarak çağdaş toplumun gereksindiği mal ve hizmetleri üreten örgütlerin günümüz koşullarına uygun bir yapı ve işlerliğe kavuşturulmasıdır (Polatoğlu, 1997: 86).

Bu gereksinimin özellikle belediyelerimiz açısından nasıl karşılanabileceği ise Mersin Kentsel Alan Belediyeleri özelinden yola çıkılarak ikinci bölümde ele alınmaktadır.





## II. BÖLÜM

### MERSİN KENTSEL ALAN BELEDİYE ÖRGÜTLERİ

#### II.1. Türkiye’de Belediye Örgütlenmesi

1930 yılından günümüze belediye örgütlenmesi, 1580 sayılı Kanun ışığında gerçekleştirilmektedir. 1980 sonrası dönemde, büyükşehirler için farklı bir model getirilmiş olsa da, yeni model, 15 büyükşehir belediyesi ve bu belediyelerin ilçe ve alt kademe belediyelerinde yine 1580 sayılı Kanun ile birlikte uygulanmaktadır. Büyükşehir belediyeleri Anayasanın 127. maddesindeki, “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmüne dayanılarak kurulmuştur. Belediye Kanunu ile diğer kanunların 3030 sayılı Kanuna aykırı olmayan hükümleri büyükşehir ve ilçe belediyeleri açısından da geçerlidir. Ancak bu belediyelerin büyük yerleşim merkezlerinde kurulmaları açısından ek özellikleri bulunmaktadır (Çoker, 1999a: 8). Alan araştırması yapılan Mersin Kentsel Belediyeleri, Türkiye’deki tüm belediyeleri düzenleyen 1580 ve 3030 sayılı kanunlarda belirlenen örgütsel yapılanma doğrultusunda biçimlenmişlerdir. Bu nedenle Mersin belediye örgütleri analiz edilirken öncelikle, belediyelerin genel olarak örgütsel yapılanmasının ele alınması gerekli görülmektedir.

##### II.1.1. Belediyelerin Genel Olarak Örgütsel Yapılanması

Belediyelerin üst kademe yer alan üç tür organı bulunmaktadır. Belediye meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Belediye encümeni karar organı ile yürütme organı arasında, hem karar hem yürütme niteliği olan karma görevli bir organ sayılabilir. Yürütme organı ise belediye başkanıdır. Büyükşehir belediyelerinin organları da, belediye organlarına paralel olarak, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır (Çoker, 1999a: 14).

Yönetim açısından Devleti tanımlarken yapılan ayırımın benzeri, belediyeler için de yapılabilmektedir. Belediyeler devlet örgütlenmesindeki şemaya uygun olarak örgütlenmiştir. Tıpkı devlet örgütlenmesinde olduğu gibi, belediyelerde genel karar organı olan belediye meclisleri, görüşme ve karar organı belediye encümeni, yürütme organı belediye başkanlığı yönetimindeki belediye örgütünden oluşur. Belediye yönetimi geniş anlamıyla ele alındığında, belediye meclis ve encümeninden oluşan karar organlarını da kapsamaktadır. Dar anlamıyla belediye yönetimi ise, belediyenin yürütme organı olan belediye başkanı başkanlığındaki, belediye çalışanlarının yönetim ve örgütlenmesini ifade etmektedir. Belediye örgütsel yapısının asıl gövdesini belediye başkanının yönetimindeki belediye örgütü oluşturur.

Çeşitli ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde, karar organlarının yetkileri, üye sayıları, seçim yöntemleri, görev süreleri, temsil biçimleri ve nitelikleri açısından, ülkenin özelliklerine göre kimi farklılıklar olabilmektedir. Ancak yerel yönetim meclislerinin yapıları genelde birbirine benzemekte; seçimle göreve gelen ve değişik boyutlarda da olsa yerel topluluğu temsil üyelerden oluşan bir karar organı niteliğini korumaktadır. Buna karşılık, yerel yönetimlerde yürütme işlevi ve bu işlevi üstlenen organ ve görevliler, ülkeden ülkeye, hatta aynı ülke içerisinde bile yapısal ve işlevsel açıdan farklılaşabilmektedir. Yerel yönetim kurumunda meclislerin görevleri, yetkileri ile yapısal nitelikleri büyük önem taşımaktadır. Yerel topluluğu temsil ettiği varsayılan bu organ, yerel topluluğu ilgilendiren en önemli kamu hizmetlerine ilişkin tercihleri yapmak, hizmet politikalarını ve programlarını belirlemek, bu hizmetler için akçal kaynak yaratmak, hizmetlerin hangi kaynaklarla ve nasıl bir örgüt yapısı ve insangücü ile yürütüleceğini saptamak, yerel topluluğun günlük yaşamı ile ilgili kimi kuralları ve bu kurallar için yaptırımları koymak gibi çok önemli konularda kararlar vermektedir (Yalçındağ, 1997a:

3). Ancak bu kararların yaşama geçirilmesi, kararların alınması kadar önemlidir. Kararları uygulama görevi dar anlamıyla belediye yönetimini oluşturan, belediye başkanı yönetimindeki belediye örgüt ve personelinindir.

Örgütlerde üst kademe yönetim politikaları ortaya koyar, örgüt yapısını karara bağlar, finansman, üretim ve dağıtım gibi fonksiyonların koordinasyonunu sağlar. Daha alt kademedekiler ise tespit edilen amaç ve politikaların uygulanmasından sorumludur. İç örgütlenme; faaliyetlerin müdürlere, şubelere ve diğer çalışan işçi ve memurlara dağıtımı ve belirli fonksiyonlara bölümünü ifade eder. İç örgütsel düzen yönetimin tespit ettiği amaçlara ulaşmak için bir araç niteliğindedir (MPM,1969a: 29).

Belediye örgütünde birimler ve bu birimlere can veren personelin hukuki statüleri kanunlarla belirlenmiştir. Bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin örgüt düzeninin genel hatlarıyla kanunlarla belirlenmiş olması, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki bütünlüğünün sağlanması ile ilgilidir. Bütün halinde düşünme, farklılıkların dengelenmesi, parçacılığın eksikliklerinin giderilmesi yönlerinden önemlidir. Bütünlüğü sağlayacak genel çerçevenin belirlenmiş olması bu noktada gereklidir. Ortam ve koşulların getirdiği farklılaşma ise hizmetin gereklerine göre yapı ve işleyiş düzenine yansımaktadır. Yerelde yaşayanların beklentilerini gerçekleştirebilecek, refah düzeylerini arttıracak, sıkıntılarını azaltacak bir belediye örgütü, yerel özelliklerin etkisiyle farklılaşır.

#### **II.1.1.1. Belediye Birim ve Yöneticilerinin Hukuki Statüsü**

Belediyeler diğer yerel yönetim birimlerine oranla kanunlar tarafından açıkça belirlenmiş görev alanları ve personel kadro sisteminin işleyiş biçimi nedeniyle belli bir örgütsel yapıya sahiptir. Örneğin, İl özel idarelerini düzenleyen 3360 sayılı Kanun, il özel

idareleri örgüt yapısında ana hizmet birimlerine yer vermemiştir. İl özel idareleri, il genel yönetimi kapsamında yer alan valilik bürokrasisi eliyle çalışır görünmektedir. Belediyeleri düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediyelerin görev ve yetkileriyle birlikte örgütsel yapılarının da genel çizgilerini belirlemektedir. Belediyelerde, görev alanları ve personel ve kadro sisteminin işleyiş biçimi, il özel idarelerine oranla daha açık bir şekilde düzenlenmiş, örgütsel yapı ile ilgili tüm ülke belediyelerinde geçerli olacak ölçünler belediye kanunları ile belirlenmiştir.

1580 sayılı Kanununun 88. maddesinde, Belediye heyetleri, memur ve müstahdemleri başlığı altında belirtilen yapıya göre; “Belediyelerde reis ve lüzumlu kadar muavinden sonra daire baş âmirleri şunlardır: Yazı işleri müdürü veya başkatip, Hesap işleri müdürü veya muhasebeci, Sıhhat işleri müdürü, baştabib veya tabib, Baytar müdürü, baş baytar veya baytar, Fen işleri müdürü, baş mühendis ya da mühendis, Teftiş Heyeti müdürü, baş müfettiş veya müfettiş, lüzumu halinde zat ve hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukat”tır. Buna göre bir belediyede başkan ve yardımcılıklarından sonra bulunması gereken birimler:

1. Yazı İşleri Müdürlüğü

ii. Hesap İşleri Müdürlüğü

iii. Sağlık İşleri Müdürlüğü

iv. Veteriner Müdürlüğü

v. Fen İşleri Müdürlüğü

vi. Teftiş Kurulu

vii. Gereği varsa personel ve hukuk işleri müdürlüğü ya da danışman avukatlıktır.

Baş amirlerin emri altında, her birimde gereği kadar memur, yardımcı memur ve işçi bulunmaktadır. Bunların sayıları, kadro ve maaşları bütçe ile saptanmakta ve onaylanmaktadır.

88. Madde de belediyelerde görev yapan belli başlı görevliler, yönetici ve memurlar isim isim sayılmıştır. Gelişen zaman şartları içerisinde, ihtiyaçlar geliştikçe, bu sayılan görevliler dışında, başka unvanlı görevliler de belediyelerde görev yapar duruma gelmiştir. Örneğin; tekniker, teknisyen, fen memuru, bilgisayar programcısı, ambar memuru, daktilograf, santral memuru, diyetisyen gibi görevliler bu madde kapsamında yer almamıştır (Güran, Tarihsiz; 321).

1992 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 1993 yılında Anavatan Partisi tarafından Meclise sunulan Belediye Kanun Tasarısının 76. ve 77. maddelerinde, belediye birimleriyle ilgili bazı düzenlemeler getirilmek istenmiştir. Buna göre;

#### “A- BELEDİYE TEŞKİLAT YAPISI

##### Genel Kural

Madde 76- Belediyeler; görevleri, büyüklükleri ve özelliklerine göre belde halkına sağlıklı, ucuz, süratli ve etkili bir şekilde hizmet götürülmesini sağlayacak bir teşkilat yapısı oluştururlar.

##### Teşkilat Yapısı

Madde 77- Belediyeler yeni doğacak kentsel ihtiyaçların karşılanmasını, mevcut hizmetlerin iyileştirilmesini ve bu hizmetleri tamamlayan yardımcı hizmetleri ifa etmek üzere, birbirleriyle ilgili birimleri bir araya getirecek şekilde, meclis kararı ile teşkilatlanırlar.

Bu kapsamda belediyelerin nüfusu ve özelliklerine göre teşkilat yapılarını kurarken, genel çalışma ve hizmet verme düzeylerinin artırılması hususunu esas alırlar.

Bu amaçla belediyelerde lüzumu kadar başkan yardımcısından sonra ihtiyaçlarına ve maddi güçlerine göre; aşağıdaki idari şube başkanlıkları kurulabilir.

1. Yazı işleri müdürlüğü veya Başkatiplik,
2. Hesap işleri müdürlüğü veya muhasiplik,
3. İmar işleri müdürlüğü veya mühendislik,
4. Fen işleri müdürlüğü veya mühendislik,
5. Sağlık işleri müdürlüğü veya doktorluk,
6. Veteriner işleri müdürlüğü veya veterinerlik,
7. Personel işleri müdürlüğü,
8. Hukuk işleri müdürlüğü veya avukatlık,

9. Teftiş işleri müdürlüğü,
10. Tarım işleri müdürlüğü veya mühendislik,
11. İktisat ve bilgi-işlem müdürlüğü
12. Kültür, turizm ve çevre işleri müdürlüğü,
13. Zabıta müdürlüğü veya amirliği,
14. İtfaiye müdürlüğü veya amirliği,
15. Temizlik işleri müdürlüğü veya amirliği,
16. Araştırma, planlama ve koordinasyon işleri müdürlüğü,
17. Eğitim ve halkla ilişkiler müdürlüğü,
18. İstatistik müdürlüğü.

Belediyeler yukarıda sayılan idari şube başkanlıklarından uygun gördüklerini meclis kararı ile birleştirebilecekleri gibi yeni idari şube birimleri de ihdas edebilirler.” (T.C. İçişleri Bakanlığı, 1992a; Anavatan Partisi, 1993: 35-36).

Bu maddelerle zamanla ortaya çıkan değişim ve gelişmelerin Belediye Kanununa yansıtılması amaçlanmıştır. Belediyelerin örgütlenmesinde, daire müdürlükleri esası üzerinden hareket edilmiş, belediyelerin gereksinim ve mali güçlerine göre kurabilecekleri idari şube başkanlıkları gösterilmiştir.

1580 sayılı Kanunun 88. maddesi, belediyelerin iç örgüt yapılarını nasıl düzenleyecekleri konusunda belli bir ölçün getirmemektedir. Belediyelerin büyüklüğü, bulunduğu yer ve bütçelerine göre iç örgütsel düzenlemeleri şekillenmektedir. Günümüzde bu müdürlükler belediyelerin büyüklüğüne göre, beldenin ihtiyaçlarına göre değişiklikler göstermektedir. Bir belediye'deki bir müdürlük, diğer belediye'de ihtiyaç olmaması nedeniyle bulunmayabilmektedir (Pak, 1988, 99).

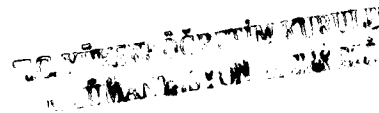
Özellikle nüfus bakımından küçük belediyelerde ana hizmet birimleri olarak “Fen İşleri”, “Temizlik İşleri”, “Zabıta İşleri”, “İtfaiye İşleri” birimleri, destek hizmet birimleri olarak “hesap işleri” ve “yazı-personel işleri” birimleri kurulmaktadır. Aynı birim oluşturmaksızın hukuk işleri bir avukat ile sözleşme yapılarak yürütülmekte, bir doktor ya da veteriner istihdamına da rastlanmaktadır. Belediyeler, örgütsel büyüklük bakımından en uç örnekler bir yana bırakılırsa, toplam 15 personel istihdam eden

belediyelerden, toplam 5000 personel istihdam eden belediyelere uzanan bir çeşitlilik sergilemektedir (DPT, 2001:74).

1996 yılında hazırlanan, Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısında, yine 1580 sayılı Kanunun 88. maddesinin birinci fıkrasında bir değişiklik yapılması öngörülmüştür. Bu fıkra; “Belediyelerde reis ve nüfusu 5.000’den 30.000’e kadar olan belediyelerde 1, nüfusu 30.000’den 100.000’e kadar olan belediyelerde 2, nüfusu 100.000’den fazla olan belediyelerde 3 muavinden sonra, daire başamirleri şunlardır” şeklinde düzenlenmiştir (<http://www.yerelnet.org.tr>). Bu fıkıyla belediye başkan yardımcıları sayılarının belirlenmesinde nüfus ölçütü getirilmek istenmiştir.

1997’de hazırlanan Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağında ise; 88. maddenin 1. fıkrası “Belediyelerde başkan ve belediyeyi başkan adına onun direktif ve sorumluluğu altında yöneten genel sekreterden sonra daire başamirleri şunlardır:” olarak değiştirilmek istenmiştir. Aynı maddenin son fıkrasında “Belediyelerde Genel Sekreter kadroları karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel” çalıştırılabileceği belirtilmiştir ( T.C. İçişleri Bakanlığı, 1997: 61). Bu düzenlemeyle belediyelerde profesyonel yönetici anlayışına geçilmesi amaçlanmıştır ( T.C. İçişleri Bakanlığı, 1997: 107).

2000 yılında hazırlanan Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Taslağında 1580 sayılı Kanunun 88. maddesi, 1996 yılı Tasarısındaki düzenlemeye benzer şekilde “Belediyelerde reis ve nüfusu 5.000’den 30.000’e kadar olan belediyelerde 1, nüfusu 30.001’den 100.000’e kadar olan belediyelerde 2, Nüfusu 100.000’den fazla olan belediyelerde 3





muavinden sonra, daire başkanları şunlardır.” ibaresi yer almaktadır (<http://www.yerelnet.org.tr>).

Aynı madde 2001 yılında hazırlanan Yerel Yönetim Yasa Tasarısında “Belediyelerde reis ve nüfusu 5.000’den 30.000’e kadar olan belediyelerde 1, nüfusu 30.001’den 100.000’e kadar olan belediyelerde 2, nüfusu 100.000’den 200.000’e kadar olan belediyelerde 3, 200.000’den fazla olan belediyelerde 4 muavinden sonra daire başkanları şunlardır.” şeklinde düzenlenmiştir (<http://www.yerelnet.org.tr>).

Hazırlanan tasarılar da belediye örgütlenmesi ile ilgili çeşitli ölçünlerin getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak bu tasarılar kanun haline dönüşmediği için uygulamaya yansımamıştır.

Örgütlenme açısından diğer belediyelerden farklı olarak Büyükşehir belediyeleri için; 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü hakkında Kanununun 16. ve 17. maddeleri ile Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi hakkında 3030 sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 43., 44., 45. ve 46. maddelerinde yeni düzenlemeler getirilmiştir.

3030 sayılı Kanununun 16. maddesine göre; Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunabilmektedir. Genel sekreter büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanının onayı ile, genel sekreter yardımcıları ise büyükşehir belediye başkanınca atanmaktadır. Büyükşehirlerde, belediye başkan yardımcısı bulunmamaktadır (madde 16/1, 16/2, 16/3). 1992 yılında hazırlanan Kanun Tasarısıyla, genel sekreterin de büyükşehir belediye başkanınca atanması ancak belediye meclisinin 2/3’ünün kararı ile görevden alınabilmesi hükmü getirilmek istenmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 1992b; Anavatan Partisi, 1993: 60)



Belediye tüzel kişiliğinin yürütme organı olan belediye başkanı aynı zamanda belediyenin en yüksek görüşme ve karar organı olan belediye meclisinin de başkanıdır. Bu görevlerini gereği şekilde yerine getirebilmesi için 1580 sayılı Belediye ve 3030 sayılı Büyükşehir yönetimi ile ilgili kanunlarda bazı durumlarda başkana ait görevleri yürütmek üzere “vekil”, “yardımcı” ve “genel sekreterlik”lere yer verilmiştir. 1580 sayılı Kanunun 93. maddesine göre; Belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşalması veya izin hastalık ve işten el çektirme gibi durumlarda yeni başkan seçimi yapılmasına veya başkanın görevine başlamasına kadar meclis her toplantı yılı başında içinden bir üyeyi vekil seçer. Bu yürütmeye ait başkan vekilidir (madde 93/1, 93/2). Belediye Kanununun 58. maddesine göre; başkanın bulunmadığı zamanlarda meclis başkanlığı görevini yapmak üzere meclisçe her toplantı yılı başında seçilen iki başkan vekili (madde 58/2) ise yürütme başkan vekilliğinden farklıdır. Kanunun 88. maddesine göre; belediye başkanının gereği kadar yardımcısı vardır (madde 88/1). 96. madde; gerek görülen belediyelerde başkan yardımcılarının meclis üyeleri arasından seçilmesine izin vermektedir (madde 96/4). “Belediye başkan yardımcıları kadroya atanırsa memur statüsüne girmektedir. Ancak meclis üyeleri arasından başkan yardımcısı seçildiği durumda, bu yardımcıların meclisle ilişkisi devam etmektedir. Danıştay 3. Dairesinin 22.7.1969 gün ve E.1969/343, K.1969/333 sayılı kararına göre başkan yardımcıları 88. maddede sayılan daire baş amirlerinden sayılmamaktadır. 3030 sayılı kanunla getirilen genel sekreter ise encümenin kanunen doğal üyesi durumundadır. Başkan yardımcısı başkan tevkil ederse encümene girer, encümenin kanuni üyesi değildir” (Meriç, Tarihsiz; 156-158).

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmeliğe göre; büyükşehir belediyesi hizmetlerini yürütmek üzere ve hizmet gereklerine göre ana hizmet birimleri ve yardımcı birimler kurulur (madde

43/1). Birimler büyükşehir belediye başkanının emrinde ve genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan oluşmakta ve şekil sıraya bağlı olmadan hizmetin önemine ve genişliğine göre daire başkanlığı veya müdürlük şeklinde düzenlenebilmektedir (madde 43/3). Büyükşehir belediye başkanı gerekli gördüğü birimleri doğrudan kendisine bağlamaya ve bağlılıklarını değiştirmeye yetkilidir (madde 43/4). Birimler, hizmet gereklerine göre, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kurulmakta (madde 43/2) ve daire başkanları ve diğer personel büyükşehir belediye başkanınca atanmaktadır (madde 44/3b). Büyükşehir belediyelerinde bağlı idare, işletme, kurum ve kuruluşlar ve yardımcı kuruluşlar da bulunmaktadır (madde 45,46).

1992 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Büyükşehir Belediye Kanun Tasarısı Taslağında; birimlerin İçişleri Bakanlığının onayı ile kurulması yerine, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve büyükşehir belediye başkanının onayı ile kurulması yeterli görülmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 1992b; Anavatan Partisi, 1993:61). Böylece örgütlenme ile ilgili olarak son sözü söyleme yetkisinin tamamen belediyelere bırakılması düşünülmüştür.

3030 sayılı Kanununun 17. maddesine göre; büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarına giren konularda büyükşehir belediye başkanlığına danışma niteliğinde görüş bildirmek üzere büyükşehir belediyesi danışma kurulu kurulabilmektedir. Üye sayısı 10'u geçemeyen danışma kurulları, kuruluş, görev ve çalışma şekil ve şartları ile kurul üyelerine verilecek hakkı huzur miktarları, büyükşehir belediye meclisince kabul edilecek bir yönetmelikle düzenlenmektedir.

3030 sayılı Kanununun 16. maddesinin son fıkrasına göre; genel sekreter ve yardımcısı kadrolarında, daire başkanı kadroları ve büyükşehir belediyesine bağlı işletme

ve kuruluşların genel müdür kadroları ile ilçe belediyeleri başkan yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek suretiyle atamaya yetkili amirin onayı ile sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Sözleşmeli personelin ücretleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü alınarak belirlenir.

1996 yılı Kanun Tasarısında 88. madde için öngörülen değişikliğe paralel olarak 3030 sayılı Kanununun 16/1 maddesinde “Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve azami olarak nüfusu 1.000.000’a kadar olan belediyelerde dört, nüfusu 1.000.001’den 3.000.000’a kadar olan belediyelerde beş, nüfusu 3.000.000’den fazla olan belediyelerde altı genel sekreter yardımcısı bulunur” şeklinde bir düzenleme bulunmaktadır. Aynı düzenleme 2000 yılında hazırlanan KHK Taslağında ve 2001 yılında hazırlanan Kanun Taslağında da yer almıştır (<http://www.yerelnet.org.tr>).

Büyükşehir bütünlüğü içinde yerel kamu hizmetlerinin birlik ve beraberlik içinde dengeli, koordineli ve verimli yürütülmesini sağlamak üzere, Alt yapı koordinasyon merkezi ve Alt yapı yatırım fonu ile ulaşım koordinasyon merkezi ve danışma kurulları büyükşehir belediyelerinin yardımcı hizmet kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların yapıları, görev ve yetkileri ile çalışma esas ve usulleri ilgili yönetmeliğinde gösterilir (Çoker, 1999a: 14). İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının personeli, koordinasyon merkezlerinde ikinci görev verilmek suretiyle çalıştırılır.

#### **II.1.1.2. Belediye Personelinin Hukuki Statüsü**

1580 ve 3030 sayılı Kanunlar, belediyede çalışan personeli, seçimle işbaşına gelenler ile çalıştırılanlar olmak üzere ikiye ayırmıştır. Seçimle işbaşına gelenler belediye meclis üyeleri ve belediye başkanıdır. Bunların dışında belediye iç örgütünü oluşturan

personel ise atamayla göreve gelmektedir. Bu personelin statüsü tıpkı örgüt yapısında olduğu gibi yine kanunlarla belirlenmiştir. Bu durum Anayasanın 128. maddesinde “devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin eliyle yürütülür” ifadesinden kaynaklanmaktadır. Birer kamu tüzel kişisi olan belediyelerde de seçimle gelen görevliler ve diğer personel olarak iki gruba ayrılır (Güran, Tarihsiz; 316). Ancak seçim yoluyla göreve gelmeyen personel ayrı bir belediye personel kanunu ile düzenlenmemiş, genel yapı itibariyle diğer kamu ve kuruluşlarda çalışan memurlar ile aynı personel rejimine tabi tutulmuştur.

Belediye personelinin özlük işlemlerine ilişkin mevzuat; 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bu kanunlarda ek ve tadiller yapan kanun ve kanun hükmünde kararnameler, yine bu kanunlar uyarınca çıkarılmış tüzük ve yönetmeliklerdeki düzenlemelerdir. Bu mevzuat oldukça karışık bir görünüm arz etmektedir. Bazı hükümler zamanla kaldırılırken, bazı mevzuat yürürlükte olsa da işlerliğini kaybetmiştir (Güran, Tarihsiz; 316).

Belediyelerde her birimde, birim amirlerinin emri altında, gereği kadar personel çalışmaktadır. Personelin statüsü daha önce Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzüğü ile düzenlenmişken, 1975 yılından itibaren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına alınmıştır. Bu Kanunun memurların hizmet şartlarına, nitelik, atama, yetiştirme, ilerleme, ödev, hak ve yükümlülüklerine ait bütün hükümleri belediye personeli için de aynen uygulanmaktadır.

657 sayılı Kanunun 4. maddesi dört tür istihdam şekli kabul etmektedir. Bunlar: memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerdir (Meriç, Tarihsiz:158).

Memurluk, statü hukukuna tabidir. Yani çalışma koşullarının belirlenmesinde idarenin, çalıştırmanın takdiri söz konusudur. Çalışma koşullarının belirlenmesi tek taraflı işlemlerle olmaktadır. Statü hukukunun tersi sözleşme hukukudur. Sözleşme hukukunda sözleşmeye taraf olanların karşılıklı iradesi ile sözleşme kurulur. Sözleşmenin koşullarını iki eşit tarafın serbest iradeleri belirler. Türk kamu hukukunda; memur, sözleşmeli personel ve geçici personelin statü hukukuna; işçilerin ise sözleşme hukukuna tabi olduğu söylenebilir (Güler ve Diğerleri, 1999: 2).

#### **II.1.1.2.1. Memurlar**

657 sayılı Kanunun 4. 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” dir.

Belediyelerde memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde istihdam edilmektedir. 657 sayılı Kanunun 33. maddesine göre; kadrosuz memur çalıştırılmaz ve hizmetlerin gerektirdiği görevler için belirlenen kadrolar Genel Kadro Kanununda gösterilir (Güran, Tarihsiz; 316).

Belediyelerde memur kadrolarının iptal, ihdas ve değişiklikleri 190 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre; il özel idareleri, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler memur kadrolarına ilişkin iptal, ihdas teklifleri ile sınıf, unvan ve derece değişikliklerine ilişkin taleplerini her yıl haziran ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığı'na gönderirler. İçişleri Bakanlığı söz konusu talepleri kadro kütükleri ile

karşılaştırarak inceler ve uygun gördüğü talepleri, Devlet Personel Başkanlığı'nın koordinatörlüğünde, İçişleri ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşan kadro komisyonuna yollar. Bu talepler kadro komisyonunca değerlendirilerek hazırlanan tasarı, bakanlar kurulu kararına esas olmak üzere Başbakanlığa sevk edilir (DPT, 2001:76).

190 sayılı KHK, yerel yönetimlerdeki memur kadroları için kolaylaştırıcı bir düzenlemeye yer vermiş, kapsama dahil diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki memur kadrolarının kanunla ihdas edilmesine karşılık, yerel yönetimlerdeki memur kadrolarının bakanlar kurulu kararı ile ihdas edilmesine olanak sağlamıştır (DPT, 2001:76).

İhdas edilen, boş bulunan ve boşalan memur kadrolarına atama yapılabilmesi için ise; 1997/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi gereği, yerel yönetimlerin İçişleri Bakanlığı kanalıyla Devlet Personel Başkanlığı'na başvurmaları ve bu başkanlığın talepleri değerlendirildikten sonra Başbakanlığa intikal ettirilmesi gerekmektedir. Devlet Personel Başkanlığının açıktan atama izni taleplerini; kamu istihdam politikaları, kuruluşların asgari hizmet icapları ile boş kadro ve pozisyonlara özelleştirilen veya özelleştirme programına alınan kuruluşlardaki istihdam fazlası personelden temin edilip edilemeyeceği hususlarını dikkate alarak değerlendireceği de genelge ile hüküm altına alınmıştır (DPT, 2001:76).

Yerel yönetimlerde memur kadrolarına ilk defa personel temini 6/12/1985 tarih ve 85/10260 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmekte, bu yönetmelikte 2/2/1999 tarih ve 99/12377 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan ekleme sonucu, memur olarak çalışmak isteyenlerin yazılı sınavları yılda ikiden fazla olmamak

üzere ülke çapında merkezi olarak Devlet Personel Başkanlığınca, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına yaptırılmaktadır (DPT, 2001:76).

#### **II.1.1.2.2. Sürekli İşçiler**

Belediyelerde işçiler 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilmektedir. Sürekli işçilik kadrosu, geçici işçiliğe oranla çalışanlara daha güvenceli bir yapı sunmaktadır. Ancak geçici işçilik daha düşük istihdam maliyeti yarattığından yerel yönetimlerce daha fazla tercih edilmektedir (DPT, 2001:77).

190 sayılı KHK'nın 11/C maddesine göre sürekli işçi istihdamı, Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığının vizesine tabidir. Yerel yönetim kuruluşları, yeni kurulan birimler ile yeniden satın alınacak iş araç ve makineleri ve toplu taşıma araçları için ihtiyaç duyacakları dışında sürekli işçi kadrosu isteyememekte, bu talepler vize edilmemektedir (DPT, 2001:77).

İçişleri Bakanlığı kendisine ulaşan sürekli işçi kadro ihdas tekliflerini görüşünü almak üzere Devlet Personel Başkanlığına göndermekte, Devlet Personel Başkanlığı; Yeni kurulan birimler ile yeni satın alınan iş araç ve makineleri ile toplu taşıma araçları olup olmadığı ve bunlara ilişkin belge ve gerekçeleri inceleyerek kalkınma planı, yıllık program, Başbakanlık Genelgesi, bütçe uygulama talimatları ve kamu personel rejimi açısından değerlendirerek görüşünü İçişleri Bakanlığına bildirmektedir. İçişleri Bakanlığı vizesi ile de sürekli işçi kadro ihdas süreci tamamlanmaktadır (DPT, 2001:77).

Yeni ihdas edilen, boş bulunan veya boşalan sürekli işçi kadrolarına atama yapılabilmesi için ise, 1997/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde, açıktan atama ve memur kadrolarına ilişkin taleplerde olduğu gibi, sürekli işçi talebi İçişleri Bakanlığı



kanalıyla Devlet Personel Başkanlığına iletilmekte, bu Başkanlık talepleri değerlendirerek sonuçlandırmakta ve Başbakanlığa bildirmektedir (DPT, 2001:77).

Açıktan atama izni alınan sürekli işçi kadrolarına personel temini 18/5/1983 tarih ve 83/6750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği” çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu yönetmeliğe 2/2/1999 tarih ve 99/12418 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan eklemeler sonucu, sürekli işçi kadrolarına alınacaklarda İş ve İşçi Bulma Genel Müdürlüğü'nün koordinatörlüğünde Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezince yapılacak merkezi sınav katılarak başarılı olduklarına dair belgeye sahip olma şartı getirilmiştir (DPT, 2001:77).

#### II.1.1.2.3. Geçici İşçiler

Yerel yönetimlerde geçici işçi istihdamı 1994 yılı Bütçe Kanununa konulan ve her yıl tekrarlanan bir hükümlerle İçişleri Bakanlığının vizesine tabi tutulmuştur. İçişleri Bakanlığı ise genelgeler ile bu konudaki yetkisini valiliğe devretmiştir (DPT, 2001:78).

Valilikler İçişleri Bakanlığının kendilerine devrettiği izin yetkisini 5.1.1995 tarihli genelge çerçevesinde kullanmaktadırlar. Bu genelgeye göre:

“4061 sayılı 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 50/d ve 52/d maddeleri ile Bakanlığımıza tanınan, 'Belediyeler ile bunların kurdukları Birlik ve Müesseselerin 31.12.1994 tarihi itibarıyla boş bulunan ve bu tarihten sonra boşalacak olan memur ve sürekli işçi kadrolarına açıktan atama izni verme ve bu kuruluşlarca 1995 yılında istihdam edilecek geçici işçiler için geçici iş pozisyonlarını vize etme' yetkileri, aşağıda belirtilen esaslar dahilinde kullanılmak üzere il valilerine devredilmiştir. 1995 yılında çalışma sürelerine bakılmaksızın (30 günden az veya çok) tüm geçici işçiler için vize alınacaktır.



Ancak, bunlarda 30 işgününü aşmayan çalıştırmalara ilişkin ücretler, belediye bütçe formunun ‘390-Diğer Hizmet Alımları’ ayrıntı kodundan; 30 işgününü aşan çalıştırmalara ilişkin ücretler ise ‘130 İşçi Ücretleri’ ayrıntı kodundan ödenecektir” (Güler; 1999: 113).

Uygulama Bütçe Kanunları ve İçişleri Bakanlığı genelgeleri ile kurallara bağlanmaya çalışılmakta; ancak “geçici işçi” kategorisi açık bir yasal zeminden yoksun bulunmaktadır. Özellikle son yıllarda geçici işçi istihdamı maliyetinin düşüklüğü ve istihdam için izlenecek yolun kolaylığı nedenleriyle daha çok tercih edilmiştir. Ancak bu uygulama amacını aşarak kolay iş bulma, güvencesiz ve düşük maliyetli personel istihdam etme, yandaşları işe alma gibi uygulamalarda araç olarak kullanılmaya başlanmıştır.

#### **II.1.1.2.4. Sözleşmeli Personel**

Yerel yönetimlerde sözleşmeli personel çalıştırılmasının yasal dayanakları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanundur. 657 sayılı Kanununun 4/B maddesine göre, yerel yönetimler geçici olarak sözleşmeli personel çalıştırabilirler. Bu tür personel kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi ve işletilmesi amacıyla, zorunlu hallerde özel bir meslek bilgisine ihtiyaç gösteren geçici işlerde istihdam edilebilirler. Sözleşmeli personel çalıştırılmasında kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca karar verilmektedir (Eken, 1997:10).

6/6/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar”a göre yerel yönetimlerde çalıştırılacak sözleşmeli personelin sayı, unvan, nitelik, sözleşme ücreti ve süreleri İçişleri Bakanlığının önerisi ve Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü üzerine Maliye

Bakanlığınca saptanır. Bu saptamalar ışığında sözleşmeli personel çalıştırılması İçişleri Bakanlığının Onayı ile gerçekleşir (DPT, 2001:79).

657 sayılı Kanunun Ek Geçici 13. maddesine göre; Belediye opera ve tiyatroları ile, kent ve belediye konservatuar ve orkestralarına sözleşmeli çalışacaklar için, İçişleri Bakanlığı kanalıyla Maliye Bakanlığından olumlu görüş alınması ve bu görüş üzerine belediye tarafından işlem yapılması gerekmektedir (DPT, 2001:79).

3030 sayılı Kanuna göre çalıştırılacak sözleşmeli personel geçici değil, belirli kadrolar karşılık gösterilmek suretiyle çalıştırılan personeldir. Kanunun 16. maddesinde, büyükşehir belediyelerinde genel sekreter ve yardımcıları, daire başkanları, bağlı işletmelerin genel müdür kadroları ile ilçe belediyeleri başkan yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek suretiyle atamaya yetkili amirin onayı ile sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir. Burada dikkati çeken nokta, büyükşehir belediyelerinde atama işlemi, yetkili amir olan büyükşehir belediye başkanı tarafından (genel sekreter ve kuruluş genel müdürleri için İçişleri Bakanlığının onayı ile) yapılırken, diğer belediye ve il özel idarelerinde ise, sözleşmeli personelin işe başlayabilmesi için bakanlar kurulu kararı gerekmektedir (Eken, 1997:10).

Bu madde hükmü gereğince çalıştırılacak personelin sözleşme ücretleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşü alınarak belirlenmektedir. 16.madde çerçevesindeki sözleşmelilik sadece ücret yönünden geçerlidir. İlgili personelin önce söz konusu kadroya atanması, atanabilme koşullarını taşıması gerekmektedir. Atama kanunlara uygun olarak gerçekleştirildikten sonra, yerel yönetimin talebi üzerine ücret açısından sözleşme rejimi kurulabilir (DPT, 2001:79).

Devlet Personel Başkanlığının 1999 yılı verilerine göre Türkiye’de belediyeler ve il özel idarelerinde 175.320 memur, 515 sözleşmeli personel, 161.039 sürekli işçi

istihdam edilmektedir. Belediyelerdeki geçici işçi sayısı ise bu veriler arasında yer almamaktadır (DPT, 2000b:11).

1 Temmuz 2001 itibariyle tüm kamu kurum ve kuruluşlarında örgüt analizleri yapılması ve her birim için gerekli kadro-pozisyonları belirlenmesi, iş analizi ve ölçümlerinin yapılmasını kapsayan “Norm Kadro” çalışmalarının yapılması kararlaştırılmıştır. 3 yılda tamamlanması planlanan bu çalışmalar sonucunda kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları doğrultusunda, etkili ve verimli örgüt yapılarına kavuşturulması amaçlanmaktadır. Norm kadro çalışmalarının büyükşehir belediyelerinde kendileri tarafından, diğer belediyelerde ise Devlet Personel Başkanlığınca belirlenecek takvime göre İçişleri Bakanlığı ile ortaklaşa olarak yürütülmesi planlanmaktadır (Cumhuriyet, 21 Aralık 2001, s.6).

Norm kadro çalışmaları süresince kanunlar, milletlerarası anlaşmalar ve bakanlar kurulu kararlarıyla öngörülmedikçe kadro ihdası yapılmaması kararlaştırılmıştır. Önemli değişikliklere bağlı olarak ortaya çıkan kadro ihtiyaçlarının, kadro fazlası olan birimlerden aktarma yaparak ya da boş kadrolarda değişiklik yapılması yoluyla karşılanmaya çalışılması kararlaştırılmıştır. Belediyelerdeki personel durumlarını gösteren veriler, ancak bu çalışmalar sonuçlandığında netlik kazanabilecektir.

## **II.2. Mersin Kentsel Alan Belediyelerine Genel Bir Bakış**

Osmanlı'da ülke genelinde belediyelerin oluşturulması, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kararlaştırılmış, 1867 yılından sonra kent ve kasabalarda fiilen belediye örgütleri kurulmaya başlanmıştır. Mersin Kentinde Belediye, bu dönemde ilk olarak 1873 yılında oluşturulmuştur. Cumhuriyete kadar geçen sürede Mersin Belediyesinde on bir belediye başkanı görev yapmıştır (<http://www.yenisehir.bld.gov.tr>).

1880 yılında Belediye Örgütü, bir belediye başkanı, dört meclis üyesi ve memur olan bir kaptan'dan oluşurken, 1894 yılında belediye örgütü genişlemiş ve memur kadrosunda artış olmuştur. Bu dönemde Mersin Belediyesinde; başkatip, ikinci katip, tabip, sandık emini, çarşı müfettişi, gazhane memuru, belediye kalfası, çavuş ve hademeler yer almıştır. 1900 yılına kadar bir belediye binasına sahip olamayan Mersin Belediyesi, değişik yerlerde, kiralık binalarda hizmet vermiş, 1900 yılında Mersin'in Liva statüsüne kavuşmasıyla birlikte kendi binasına kavuşabilmiştir (Develi, 2001: 118).

Cumhuriyet döneminde; 1930 yılına kadar Mersin Belediyesi Osmanlı'dan devralınan eski yapısını korumuş, 1930 yılından 1994 yılına kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde yönetilmiştir. Bu dönemde Mersin belediyesinde 21 Belediye başkanı görev yapmıştır.

02.09.1993 tarih ve 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Belediyelerinin 3030 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak üzere Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmesi kararı ile Mersin Belediyesi, Mersin Büyükşehir Belediyesi olarak yeni bir yapılanmaya kavuşturulmuştur. Anılan KHK'ye göre bu yedi kentte belediye sınırları içinde ilçe örgütlenmesi yerine, alt kademe belediyeleri yer almaktadır. Kurulacak alt kademe belediyelerinin nüfus ölçüleri, sınırları ve isimlerini belirleme yetkisi ise Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. (RG, 9 Eylül 1993, Sayı:21693, s.13) Bunun üzerine 21.12.1993 tarih ve 93/5130 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Mersin Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde 25 mahalleden oluşan Akdeniz, 21 mahalleden oluşan Toroslar ve 18 mahalleden oluşan Yenişehir belediyesi olmak üzere üç alt kademe belediyesi kurulmuştur (RG, 28 Aralık 1993- sayı: 21802, s. 14-16). 27 Mart 1994 yerel seçimleri sonunda Mersin Büyükşehir Belediyesi ile Akdeniz, Toroslar ve

Yenişehir alt kademe belediyeleri fiilen oluşturularak çalışmalarına başlamıştır (<http://www.yenisehir.bld.gov.tr>).

Büyükşehir belediyesi olduktan sonra İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi) modeline göre kurulan, yarı özerk belediye şirketi niteliğindeki Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi (MESKİ) belediyeye ait olan hizmetlerden su ve kanalizasyon hizmetlerini üstlenen Büyükşehir belediyesine bağlı bir idaredir.

Bu araştırmada yer alan, Mezitli Belediyesi 2 Haziran 1968 yılında kurulan ve Büyükşehir Belediyesi kapsamında olmayan bir belde belediyesidir. Mezitli Beldesi, Büyükşehir sınırlarının çok yakınında, organik bağları nedeniyle büyükşehirle bütünleşik bir görüntü sunan görece büyük bir beldedir.

İçel ili sınırları içerisinde toplam 70 belediye bulunmaktadır. Merkez ilçede ise Büyükşehir ve alt kademe belediyeleri ile Mezitli Belediyesi dışında 20 belde belediyesi daha bulunmaktadır. Bu beldelerin nüfusları, 1997 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre, 423 ile 10.407 arasında değişmektedir. Büyükşehir Belediyesinin 499.452 kişi olan nüfusunun 200.014'ü Akdeniz, 114.583'ü Yenişehir, 184.855'i Toroslar alt kademe belediyeleri sınırları içinde yaşamaktadır. Mezitli Beldesinin nüfusu ise 34.155'tir. (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>).

Ülkemizde Büyükşehir yapılanmasına gidilmesinde en önemli ölçüt nüfus ölçütüdür. Alt kademe statüsüne sahip bazı belediyelerdeki nüfusa bakıldığında Mezitli beldesinin bazı alt kademe belediyelerinden daha yoğun nüfusa hizmet eden bir belediye niteliği taşıdığı görülmektedir. Mersin Büyükşehir Belediyesiyle aynı KHK ile büyükşehir statüsüne kavuşan ve alt kademe belediyesi yapılanmasına sahip olan diğer altı belediyenin nüfusları; Antalya'nın 508.840, Diyarbakır'ın 501.794, Erzurum'un 298.756, Eskişehir'in 450.204, İzmit'in 202.033 ve Samsun'un 331.801'dir. Antalya Büyükşehir Belediyesi alt

kademe belediyesi olan Konyaaltı Belediyesinin nüfusu 22.370, Erzurum Büyükşehir Belediyesi alt kademe belediyesi Dadaşkent Belediyesi'nin nüfusu 20.092 ve Samsun alt kademe belediyesi olan Atakum Belediyesi'nin nüfusu 36.490'dır. (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>).

18 Nisan 1999 tarihinde yapılan yerel seçimler sonrasında Mersin Büyükşehir Belediyesi ile alt kademe belediyelerinde seçilen başkanlar, belediyelerinde yönetimin geliştirilmesi konusunda Mersin Üniversitesinden yardım talep etmişlerdir. 27 Temmuz-4 Ağustos 1999 tarihleri arasında Büyükşehir, Akdeniz, Toroslar ve Yenişehir belediyeleri yöneticileri ile üniversite temsilcilerinin katıldığı toplantılar düzenlenmiştir. Toplantılarda ortaya çıkan sonuçlara göre belediyelerin yaşadığı sıkıntıların kaynağı büyük ölçüde örgütsel yapı ve işleyişten kaynaklanmaktadır. Bu durum "Mersin Kentsel Alan Belediyeleri İle Yapılan Toplantılar hakkında Ön Rapor" adlı bir raporla tespit edilmiştir. Belediyelerin yönetsel sorunları bu raporda yapısal ve işleyişe ilişkin sorunlar olmak üzere iki başlık altında toplanmıştır. Buna göre yapısal sorunlar; örgütlenmeye ve personele ilişkin sorunlar; işleyişe ilişkin sorunlar; planlama, koordinasyon, denetim sorunları, üst yönetimden kaynaklanan sorunlar, mevzuat sorunları, bürokratik işlerin zorluğu, parasal sorunlar, halkla ilişkilerde yaşanan sorunlar ve belediye hizmetlerinin sunumundan kaynaklanan sorunlardır. Belediye yöneticileri, belediyelerin hantal, işlemeyen bir yapıda olduğunu, sorunlarla boğuşacak örgütlenmelerinin olmadığını, sağlıklı bir yapılanma için örgütsel yapının yeniden düzenlenmesi gerektiğini bu toplantılarda ifade etmişlerdir.

Sağlıklı örgütsel yapının raporda belirlenen sorunları çözmeye yönelik bir önemi bulunmaktadır. Yeniden düzenlemede belediyelerin kendi olanaklarıyla çözebileceği sorunların belirlenmesinde örgüt yapılarından başlanması büyük etkiler

yaratabilmektedir. Mersin kentsel alan belediyelerinde örgüt geliştirme ihtiyacının belirlenmesi ve bu doğrultuda öneriler getirilmesi bu noktada önem kazanmaktadır.

### **II.2.1. Mersin Kentsel Alan Belediyelerinde Mevcut Örgütsel Yapı**

Örgütsel yapıların anlaşılmasında örgüt şemaları bir harita gibi işlev görmektedir. Bu nedenle araştırma kapsamında yer alan Mersin Kentsel Alan Belediyelerini tanımada öncelikle örgüt şemalarından yola çıkılması gerekli görülmektedir. Araştırma sırasında görüşme yapılan belediye yöneticileri, hazırlanan örgüt şemalarının uygulamayla ilişkisinin olmadığını, bu şemaların hayali olduğunu ifade etmişlerdir. Nitekim yapılan gözlemler sırasında bazı birimlerin aslında var olmadığı, var olan bazı birimlerin şemalarda yer almadığı saptanmıştır.

En iyi örgüt şemaları bile, tepe yönetiminin bakış açısıyla, işlerin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin ideal yaklaşımları yansıtır. Yöneticilerin iş akışını hızlandıracaklarını düşündükleri yetki ve sorumlulukları gösterir. Gerçekte işlerin nasıl yürütüldüğünü örgüt şemaları açıklayamaz. En gerçekçi şema bile birkaç yıl içinde eski durumu göstermeyebilir (Taşkın, 1993: 16). Ancak, örgüt şemaları, örgüt hakkında, genel olarak fikir vermeleri nedeniyle önem taşımaktadır. Bu noktadan yola çıkılarak, araştırma yapılan belediyelerden alınan örgüt şemaları, eksikliklerine rağmen değerlendirilmiştir. Ancak belediyeler, ayrıntılı ve çeşitli amaçlara hizmet eden şemalar hazırlama konusunda yetersizdir. Belediyelerde yalnızca birim ve bölümleri gösteren ya da birim yöneticilerini gösteren şemalar hazırlanmakta ve örgüt yapısındaki değişiklikler, bu şemalarda zamanında ve sürekli olarak izlenememektedir.

Belediyelerin bu tür şemalar hazırlamamasının nedenlerinden birisi, uygulamada belediyelerin bazı birimleri, o birim için gerekli kadroları almadan



oluşturmalarıdır. Belediyelerde memur kadrosunun sınıf, unvan ve derece değişiklikleri uzun ve zorlu bir prosedüre bağlı olduğundan, belediyeler yeni oluşturdukları birimlerde, bakanlar kurulu kararıyla müdür unvanı almayan memurları getirmektedir. Bu tür memurlar uygulamada imza yetkisi olmayan “sanal müdür” olarak işlev görmektedir. Örneğin Mersin Büyükşehir Belediyesinde, yöneticilerin ifadesiyle, “23 şube müdüründen, zabıta ve özel kalem müdürü dışındaki 21 şube müdürü, kadro unvanı olmayan sanal müdür konumundadır.” Belediyeler bu tür uygulamalarla personelin konumunu, hiçbir kurala bağlı olmadan değiştirebilmekte, kendilerine esnek bir alan yaratmaktadırlar.

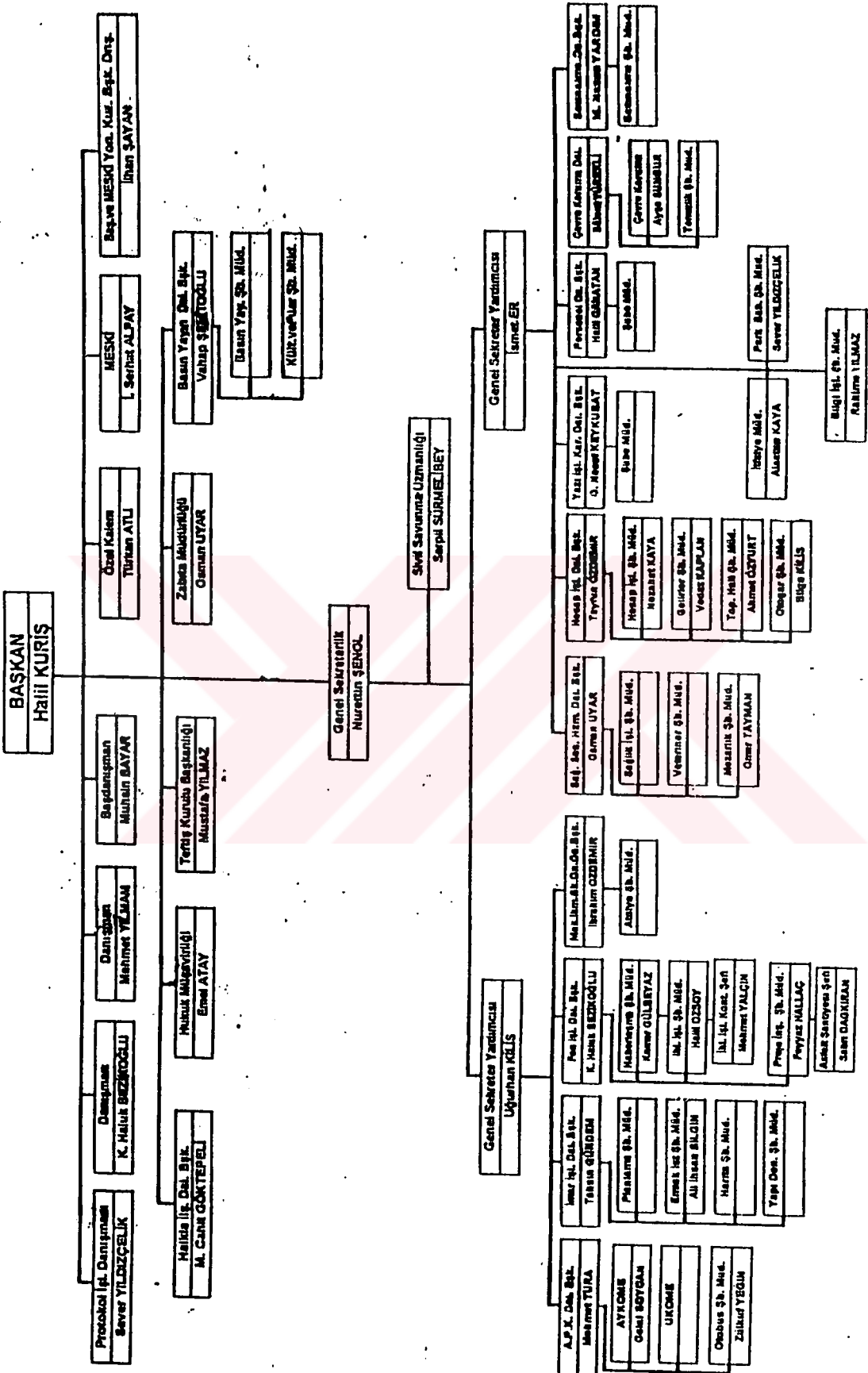
### **II.2.1.1. Mersin Büyükşehir Belediyesi**

Şema 1’de , Mersin Büyükşehir Belediyesinin 1999 seçimleri öncesi dönemine ait örgüt şeması yer almaktadır. Bu belediyenin yeni dönemine ait örgüt şeması henüz hazırlanmamıştır. Şemada da görüldüğü gibi; Büyükşehir Belediyesinde doğrudan Büyükşehir Belediyesi başkanına bağlı birimler; Genel Sekreterlik, Özel Kalem, MESKİ, Zabıta Müdürlüğü, Basın Yayın Daire Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı ve beş adet Danışmanlık birimleridir. Danışmanlık birimlerinden birisi Başdanışmanlık, diğeri Başkanlık ve MESKİ Yönetim Kurulu Başkan Danışmanlığı bir diğeri ise Protokol İşleri Danışmanlığı olarak örgütlenmiştir. Yöneticilerle yapılan görüşmelerde yeni dönemde danışmanlık sayısının altı’ya çıkarıldığı ifade edilmiştir. Basın Yayın Şube Müdürlüğü ve Kültür Fuar Şube Müdürlüğü ise Basın Yayın Daire Başkanlığına bağlı olarak örgütlenmiştir.

Belediye başkanından sonra, belediye yönetiminden sorunlu Genel Sekreterliğe; iki Genel Sekreter Yardımcısı, Sivil Savunma Uzmanlığı doğrudan bağlıdır.



# MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ORGANİZASYON ŞEMASI



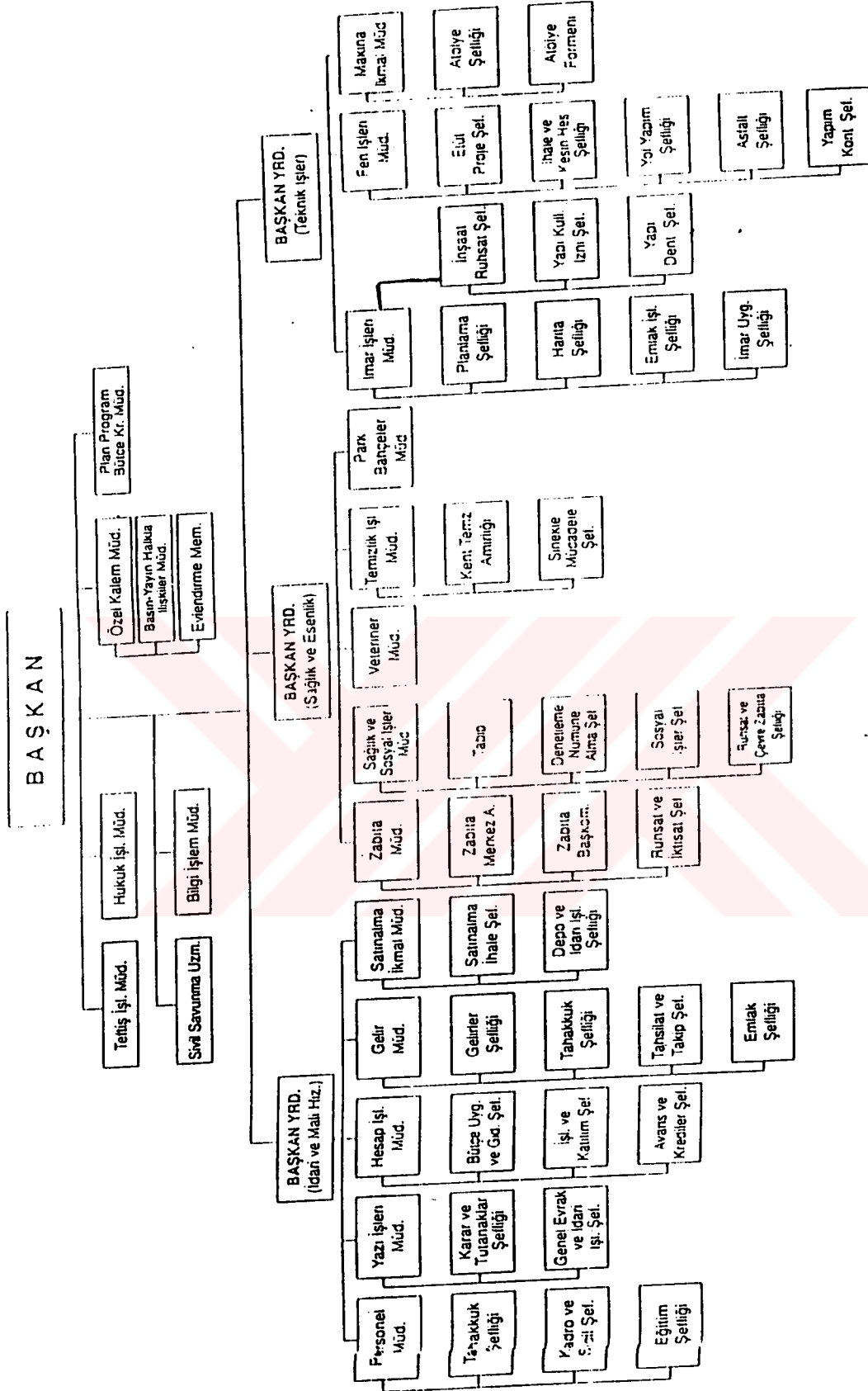
Genel Sekreter Yardımcılarından birisine; APK Daire Başkanlığı, İmar İşleri Daire Başkanlığı, Fen İşleri Daire Başkanlığı, Makine İkmal Bakım Onarım Daire Başkanlığı olmak üzere dört daire başkanlığı, Diğerine ise; Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı, Hesap İşleri Daire Başkanlığı, Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, Personel Daire Başkanlığı, Çevre Koruma Daire Başkanlığı, Satınalma Daire Başkanlığı ve İtfaiye Daire Başkanlığı (1999 yılında İtfaiye Müdürlüğü, Daire Başkanlığı olarak örgütlenmiştir) olmak üzere yedi daire başkanlığı ile Park Bahçeler Şube Müdürlüğü ve Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü olmak üzere iki şube müdürlüğü doğrudan bağlıdır.

Daire başkanlıklarına bağlı olarak faaliyet gösteren ve sayıları bir ile dört arasında değişen şube müdürlükleri bulunmakta, bazı şube müdürlüklerine bağlı olarak faaliyet gösteren şeflikler de örgüt yapısında yer almaktadır.

Alan araştırması sırasında APK Daire başkanlığına bağlı; “Yatırım ve Planlama” ve “Koordinasyon” adlarını taşıyan iki Şube Müdürlüğü ile Fen İşleri Daire Başkanlığına bağlı; Deprem ve Zemin Araştırma Şube Müdürlüğü'nün de Büyükşehir Belediye örgütünde yer aldığı görülmüştür.

#### **II.2.1.2. Akdeniz Belediyesi**

Şema 2’de Akdeniz Belediyesi Örgüt şeması yer almaktadır. Bu şema belediyenin 1999-2000 yılı çalışma raporunda yer almıştır. Belediyenin Akdeniz Belediyesinde doğrudan belediye başkanına bağlı birimler; İdari ve Mali Hizmetler Başkan Yardımcılığı, Sağlık ve Esenlik Başkan Yardımcılığı, Teknik İşler Başkan Yardımcılığı, Teftiş İşleri Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Sivil Savunma Uzmanlığı, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Plan Program Bütçe ve Koordinasyon Müdürlüğüdür. Plan Program Bütçe ve Koordinasyon Müdürlüğü örgüt şemasında yer almasına rağmen



uygulamada böyle bir birimin bulunmadığı belediye yöneticileri tarafından ifade edilmiştir. Basın Yayın Halkla İlişkiler Müdürlüğü ve Evlendirme Memurluğu Özel Kalem birimine bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

İdari ve Mali Hizmetler Başkan Yardımcılığına bağlı birimler; Personel Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Hesap İşleri Müdürlüğü, Gelir Müdürlüğü ve Satınalma İkmal Müdürlüğüdür. Şemada yer almayan İdari İşler Müdürlüğü de İdari ve Mali Hizmetler Başkan Yardımcılığına bağlıdır. Şemada görüldüğü gibi her müdürlüğe bağlı, sayıları iki ile dört arasında değişen şeflikler bulunmaktadır.

Sağlık ve Esenlik Başkan Yardımcılığına; Zabıta Müdürlüğü, Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Veteriner Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü ve Park Bahçeler Müdürlüğü olmak üzere beş adet müdürlük bağlanmıştır. Zabıta Müdürlüğü, Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü ve Temizlik İşleri Müdürlüğüne bağlı şeflikler ve amirlikler de bulunmaktadır.

Teknik İşler Başkan Yardımcılığına bağlı birimler; İmar İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ve Makine İkmal Müdürlüğüdür. İmar İşleri Müdürlüğünde yedi adet, Fen İşleri Müdürlüğünde beş adet, Makine İkmal Müdürlüğünde ise iki adet şeflik bulunmaktadır.

### **II.2.1.3. Toroslar Belediyesi**

Toroslar Belediyesi yöneticileri, meclisten onaylı örgüt şemalarının bulunmadığını ifade etmişlerdir. Şema 3'te bu belediyenin önceki dönem örgüt şeması yer almaktadır. Toroslar Belediyesinde Başkana bağlı İdari ve Mali İşler Başkan Yardımcılığı ve Teknik Hizmetler Başkan Yardımcılığı bulunduğu görülmektedir. Ancak bu şemadaki başkan yardımcılıkları ayrımının gerçek anlamda olmadığı, her birimin direk başkanlığa



bağlı olarak faaliyet gösterdiği yöneticilerce ifade edilmiştir. Başkan yardımcısı olarak iki meclis üyesi, belediye başkanına yürütme de yardım etmektedir. Hukuk İşleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü doğrudan belediye başkanına bağlı diğer birimlerdir.

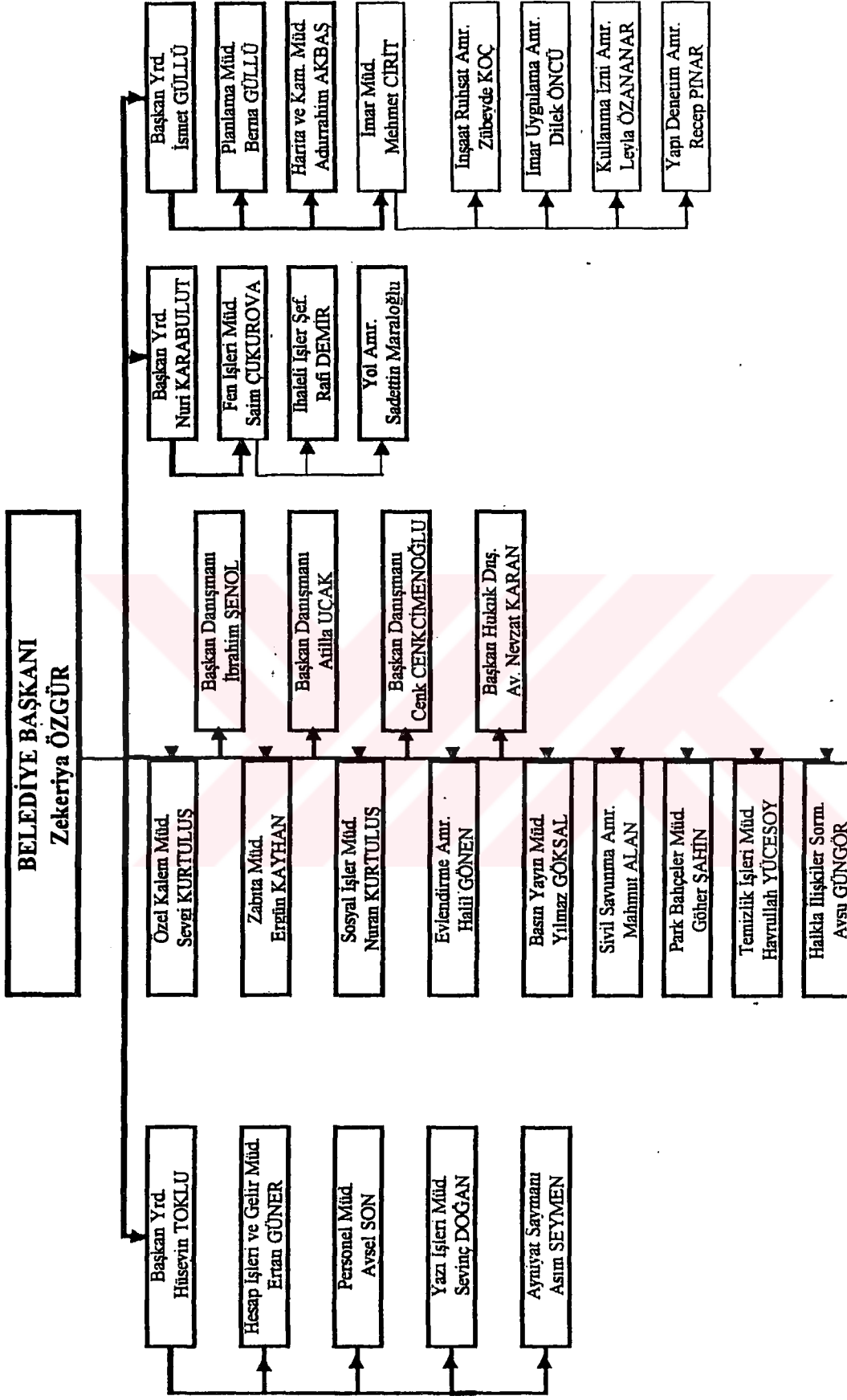
Teknik Hizmetler Başkan Yardımcılığına, Fen İşleri Müdürlüğü, Harita Kamulaştırma Müdürlüğü, Proje İnşaat Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü olmak üzere beş adet müdürlük bağlanmıştır. Fen İşleri Müdürlüğü, Harita Kamulaştırma Müdürlüğü ve Proje İnşaat Müdürlüğüne bağlı amirlikler de bulunmaktadır.

İdari ve Mali İşler Başkan Yardımcılığına bağlı birimler; Personel Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Hesap İşleri Müdürlüğü, Gelirler Müdürlüğü, Ayniyat Saymanlığı ve Zabıta Müdürlüğüdür. Bu Müdürlüklere bağlı şeflik, memurluk ve amirlikler de bulunmaktadır.

#### **II.2.1.4. Yenişehir Belediyesi**

Şema 4'te yer alan Yenişehir Belediyesi örgüt şeması belediyenin 2001 yılı Haziran ayna ait örgüt şemasıdır. Yenişehir Belediyesinde belediye başkanına bağlı üç başkan yardımcılığı bulunmaktadır. Ayrıca Özel Kalem, Zabıta Müdürlüğü, Sosyal İşler Müdürlüğü, Evlendirme Amirliği, Basın Yayın Müdürlüğü, Sivil Savunma Amirliği, Park Bahçeler Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Halkla İlişkiler Birimi doğrudan başkana bağlı diğer birimlerdir. Biri Hukuk Danışmanı olmak üzere belediye başkanına bağlı dört başkan danışmanı da bulunmaktadır.

# YENİŞEHİR BELEDİYESİ ORGANİZASYON ŞEMASI



Başkan yardımcılıklarından birisine; Hesap İşleri ve Gelir Müdürlüğü, Personel Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü ve Ayniyat Saymanlığı birimleri bağlanmıştır. Diğer bir başkan yardımcılığına; Fen İşleri Müdürlüğü bağlıdır. Son Başkan Yardımcılığına ise; Planlama Müdürlüğü, Harita ve Kamulaştırma Müdürlüğü ve İmar Müdürlüğü bağlanmıştır.

Müdürlüklerden, Fen İşleri Müdürlüğüne bağlı bir şeflik ve bir amirlik, İmar Müdürlüğüne bağlı dört amirlik bulunmaktadır.

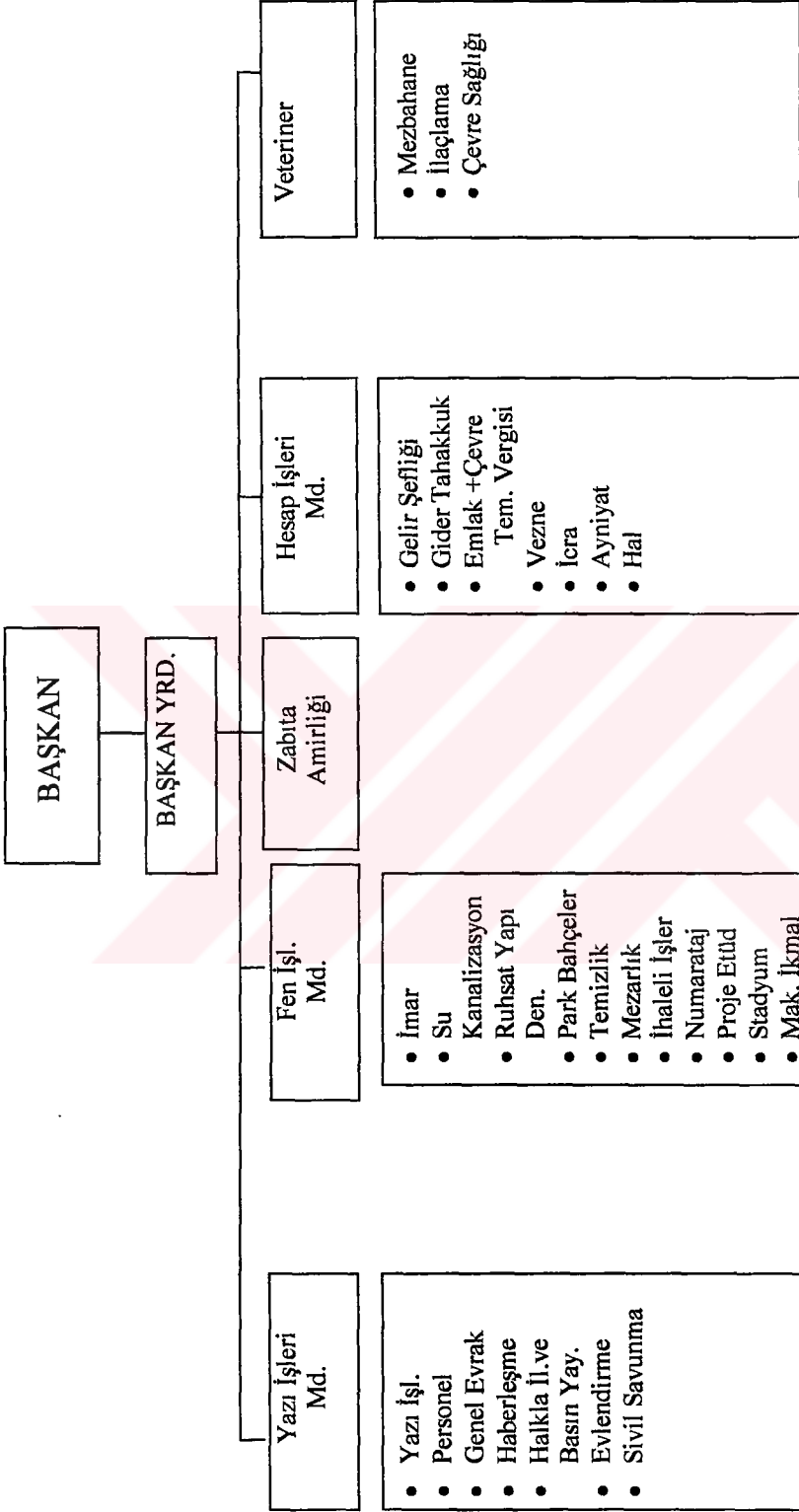
#### **II.2.1.5. Mezitli Belediyesi**

Mezitli Belediyesinde örgüt şeması bulunmamaktadır. Bu belediyenin örgüt şeması yöneticilerle birlikte genel hatlarıyla yazar tarafından oluşturulmuştur. Şema 5'te yer alan bu şemaya göre; Mezitli Belediyesinde Belediye Başkanlığına bağlı bir Başkan Yardımcılığı ile Yazı İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Zabıta Amirliği, Hesap İşleri Müdürlüğü ve Veteriner olmak üzere beş birim bulunmaktadır. Oluşturulan bu beş birim tarafından yürütülen görevler şemada genel hatlarıyla gösterilmiştir.

Görüşmeler sırasında yöneticiler, su kanalizasyon işleri için ayrı bir biriminin oluşturulma aşamasında olduğunu ifade etmişlerdir. Mezitli Belediyesinde personel işleri, Yazı İşleri Müdürlüğü bünyesinde, bir birim yöneticisine bağlı olarak yürütülmekte, fiilen personel müdürlüğü bulunmamaktadır. Özel Kalem birimi oluşturulmamış olup, belediyeye ye ait işletme bulunmamaktadır.



ŞEMA 5  
MERSİN  
MEZİTLİ BELEDİYESİ  
ÖRGÜT ŞEMASI



## II.2.2. Belediye Örgüt Yapılarına İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Örgüt şemaları ile birlikte örgüt yapısını tanıtan politika kılavuzları, standart uygulama talimatları, örgüt kuralları gibi resmi belgelere de ihtiyaç bulunmaktadır (Taşkın, 1993: 16). Araştırma yapılan belediyelerde, bütün olarak belediyelerin ve birimlerin kuruluş, görev ve çalışma düzenini belirleyen iç hukuki düzenlemelerine ilişkin yönetmelik, yönerge vb. düzenleme araçlarının varlığı araştırılmış, ancak görüşme yapılabilen yöneticiler ya böyle düzenlemelerin yapılmadığını belirtmiş ya da her birimin kendi çalışma düzenini kendisinin oluşturduğunu söylemişler ve bu tür düzenlemeleri vermek istememişlerdir. Bazı yöneticiler yazılı herhangi bir düzenlemenin olmadığını, alışkanlıklar ve yerleşmiş kurallarla işlerin yürütüldüğünü belirtmişlerdir.

Araştırma yapılan belediyelerin hiç birisinde, belediyelerin bütününe yönelik kuruluş, görev ve çalışma kılavuzu, organizasyon el kitabı bulunmamaktadır. Yöneticilerin belirttiğine göre; belediye alt birimlerinde de örgütlenme görev, yetki ve sorumlulukları ve diğer konuları içeren herhangi bir kılavuz, el kitabı, rehber ya da herhangi bir yayına rastlanmamaktadır.

Bu düzenlemelerin bulunmaması ya da bu tür düzenlemelerin varlığından belediye yöneticilerinin haberdar olmaması belediye yönetimlerinin tamamen el yordamıyla yürütüldüğünü düşündürmektedir. Yöneticiler 1580, 3030, 657 sayılı kanunların bu düzenlemeleri içerdiğini belirtmişlerse de, bu kanunlar belediyelerin iç örgütlenme düzenleriyle ilgili genel ilkeleri düzenlemiştir. Ayrıntılı düzenlemelerin her belediyenin kendisi tarafından yapılması gerekmektedir.

Belediyelerin hiç birisinde iç hukuki düzenleme bilgilerine ulaşamaması belediyelerde ayrıntılı örgütsel analiz yapılmasının önünde bir engel oluşturmuştur.

Dolayısıyla örgütsel yapı ve işleyiş ile ilgili aksaklık ve eksiklikleri belirlerken sadece yöneticilerin görüşlerine bağlı kalınması bir sınırlama olarak ortaya çıkmaktadır.

Kurumsallaşma düzeyinin düşük olması, keyfi ve kişisel uygulamaların ortaya çıkmasına açık bir ortam yaratmakta, bu da çağımızın modern örgütlenme ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.

Kuşkusuz bu durum tüm belediyelere özgü değildir. Örneğin Üsküdar Belediyesi tüm birimlerinin görev ve çalışma yönetmeliklerini ve belediye ile ilgili hukuki düzenlemeleri (<http://www.uskudar-bld.gov.tr>), İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise organizasyon yapısını birimlerin görev tanımlarıyla birlikte (<http://www.iib.gov.tr>) Internet ortamında, herkesin bilgisine sunmaktadır. Tüm birimlerin kuruluş gerekçeleri, kimlerden oluştuğu, örgütsel yapıları, amaçları, görevleri yetkileri, sorumlulukları bu şekilde hem belediye içi, hem belediye dışı herkesin bilgilenmesine açık olmaktadır. Ancak ülkemizde belediyeler ile ilgili bu tür örneklerin oldukça sınırlı olduğu görülmektedir.

### **II.3. Belediye Birim Yöneticileri**

Alan araştırması yapılan belediyelerde örgüt analizi yapılırken belediye örgütünü oluşturan birimler temel alınmıştır. Birimlerden hareketle örgütsel yapıların bütünü üzerinde yorumlar yapılmaktadır. Herhangi bir yönetsel birimin amaçlarına ulaşmasında yöneticilerin rolü çok önemlidir. Yönetici emrindeki insanları çalıştıran, neyi nasıl yapması gerektiğini söyleyen kişidir. Başında bulunduğu insanların veya kurumun karar verici organıdır. Kurumun başarı veya başarısızlığından birinci derecede sorumlu olan kimsedir. Başarının ve başarısızlığın nedeni yöneticilerin niteliğine bağlıdır (Hatiboğlu, 1976:1). Emrindeki kişileri, iş akışını ve birimleri doğrudan yönetenler birim yöneticileridir.

Bu noktadan hareketle hem kendi birimlerinde en yetkili kişi olmaları hem de biriminin diğer birimler ve belediye örgütsel yapısının bütünüyle ilişkilerinde kilit konumda bulunmaları nedenleriyle, öncelikle birimlerin temel taşları görünümünde olan yöneticilerin kişisel niteliklerinin ortaya çıkarılması gerekli görülmektedir.

Eldeki kaynakların koordinasyon ve uyumlu bir işbirliği sağlanarak değerlendirilmesi nitelikli yöneticilerin varlığına bağlıdır. Yönetici kadronun niteliği örgütsel yapı ve işleyiş açısından stratejik önem taşımaktadır. Araştırma yapılan belediyelerde, yöneticilerin nitelikleri genel ve mesleki olarak iki ayrı açıdan incelenmiştir.

### II.3.1. Yöneticilerinin Genel Nitelikleri

Belediyelerde yöneticilerin; yaş, cinsiyet, medeni hal, öğrenim durumu, yabancı dil düzeyleri açılarından durumları, genel niteliklerinin anlaşılması açısından önemli olarak kabul edilmektedir.

**ÇİZELGE 4**  
**Yöneticilerin Yaş Grupları**

Yaş Grupları	n	%
18-24	-	-
25-34	14	19.4
35-44	33	45.8
45-55	25	34.7
55 üstü	-	-
TOPLAM	72	100

Çizelge 4'te görüldüğü gibi Mersin kentsel alan belediyelerinde yöneticilerin %19.4'ü 25-34 yaş arası, %45.8'i 35-44 yaş arası, geriye kalan %34.7'si ise 44-55 yaş arası yöneticilerdir. Bu oranlar yöneticilerin büyük çoğunluğunun genç olduğunu göstermektedir. Yöneticilikte bilgi birikimi, deneyim ve olgunluk kazanma açısından bu durumun olumsuz olduğu düşünülebilmektedir. Özellikle 55 yaş üstü kişilerin belediye

yönetiminde bulunmaması, bilgi ve deneyim birikimlerinden yararlanılabilecek karar vericilerin olmamasının bir göstergesidir. Örgüt yapıları kolaylıkla değiştirilebilir, ancak belli bir örgüt yapısı içinde etkili olabilecek yönetim beceri ve davranışlarını geliştirmek kolay ve kısa vadeli bir süreç değildir.

Olumsuz olmasına rağmen bu durum dinamiklik, yaratıcılık kendini geliştirme potansiyeli açısından genç olmanın avantajlarından yararlanılabilmemesinin mümkün olduğunun da bir göstergesidir. Özellikle teknolojinin, prosedürlerin ve yasal düzenlemelerin sürekli değişim içinde olduğu günümüzde deneyim eksikliğinden doğabilecek açık, geçmişe oranla daha kolay kapatılabilmektedir.

**ÇİZELGE 5**  
**Yöneticilerin Cinsiyeti**

Cinsiyet	n	%
Erkek	52	72.2
Bayan	17	23.6
Yanıtsız	3	4.2
TOPLAM	72	100

Çizelge 5'te yöneticilerin % 72,2'sinin erkek olduğu görülmektedir. Kadın yönetici oranının %23.6 olması, kadınların yönetimde yeterince söz sahibi olamadığının bir göstergesi olarak kabul edilse de, bu oran diğer belediyelerle karşılaştırıldığında ortalamanın üzerinde bulunmuştur. 1991 yılına ait verilerle yapılan bir araştırmaya göre belediyelerde memur statüsünde bulunan kadınların oranı ortalama %20.3'tür (Çoker, 1994:17). 1999 yılında yapılan başka bir araştırmada ise, Türkiye'de üst kademe yönetimde kadınların oranı %0.19 olarak bulunmuştur (Bayrak ve Yücel, 2000: 127). Mersin kentsel alan belediyelerinde, kadınların yöneticilik düzeyinde %23.6 oranında bulunması Mersin açısından olumlu bir farklılık olarak nitelendirilebilir.

**ÇİZELGE 6**  
**Yöneticilerin Medeni Hali**

Medeni Hal	n	%
Evli	60	83.3
Bekar	8	11.1
Yanıtsız	4	5.6
TOPLAM	72	100

Çizelge 6'da bekar yönetici oranının %11.1, evli yönetici oranının ise %83.3 olduğu görülmektedir.

**ÇİZELGE 7**  
**Yöneticilerin Öğrenim Durumları**

Öğrenim Derecesi	n	%
İlkokul	1	1.4
Ortaokul	-	-
Lise ve Dengi Okullar	10	13.9
Yüksekokul	14	19.4
Üniversite	46	63.9
Diğer*	1	1.4
TOPLAM	72	100

\*2 yıllık AÖ mezunu

Çizelge 7'de ilkokul ve ortaokul mezunu yöneticilerin %1.4 oranında olduğu görülmektedir. Yöneticilerin %13.9'u lise ve dengi okullardan mezun olmuşlardır. %19.4'ü yüksekokul, %63.9'u ise üniversite mezunudur. %1.4 oranındaki yönetici öğrenim durumunu belirtmemiştir. Yöneticilerin %84'ünün bir üniversite ya da yüksekokul mezunu olması, yönetim kademelerinde görev yapan personelin öğrenim durumlarının oldukça yüksek düzeyde olduğunu göstermektedir.

Üniversite mezunlarının %52.2'sini oluşturan 24 yönetici mimarlık, mühendislik gibi teknik bölümlerden, %43.5'ini oluşturan 20 yönetici ise iktisat, işletme,

maliye, kamu yönetimi, hukuk, radyo ve televizyon, sosyoloji gibi sosyal bölümlerden mezun olmuşlardır. 2 yönetici (%4.3) ise öğrenim gördüğü alanı belirtmemiştir. Bu oranlar Mersin kentsel alan belediyelerinde sosyal ve teknik yönleri ağır basan yöneticilerin dengeli dağıldığını göstermektedir.

**ÇİZELGE 8**  
**Yöneticilerin Lisansüstü Eğitim Düzeyi**

Lisansüstü Eğitimin Mevcudiyeti	n	%
Lisansüstü Eğitimi Olan	3	4.2
Lisansüstü Eğitimi Olmayan	0	0.0
Yanıtsız	69	95.8
TOPLAM	72	100

Yöneticilerden sadece %4.2'si, lisansüstü eğitim gördüğünü belirtmiştir. %95.8'inin ise bu soruya yanıt vermediği görülmüştür. Lisansüstü çalışma kişinin belli bir alandaki bilgisini derinleştirmesi ve araştırma deneyimi kazanmasıdır. Özellikle mesleki açıdan bu tür çalışmaların yararları önemlidir. Ayrıca kişinin kendini yenilemesi ve geliştirmesi yönünde önemli katkıları vardır (Özşen, 1987: 178). Yöneticilerin lisansüstü eğitim düzeyleri onların kendini geliştirme, yenileme arzularının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Çağımız örgütleri için geliştirilen yönetim ve örgüt tekniklerinde, yöneticilerin sürekli kendini yenileme ve geliştirme çabası içinde bulunması gereği, sıkça vurgulanan ve üzerinde önemle durulan bir konudur. Yöneticilerin mevcut donanımlarından daha iyi konuma ulaşmaları, karşılaştıkları sorunlara daha kolay çözüm bulmaları, bireylerin öğrenme yeteneğine bağlıdır. Bu yeteneğin kazanılması insan hayatının sonuna kadar devam eden bir süreçtir. Kendini geliştiremeyen bireylerde yalnızlık, günü yakalayamama, iletişimsizlik gibi problemlerin ortaya çıktığı, bu tür bireylerden oluşan örgütlerin

hayatlarının kısa olduğu günümüz örgütlerinin temel varsayımı olmaktadır (Alptürer, 2000: 2). Özel işletmelerde lisansüstü eğitimin işe giriş koşulu olarak kabul edildiği günümüzde, belediyelerde ki bu oran, yöneticilerin genel nitelikleri açısından büyük bir eksiklidir.

**ÇİZELGE 9**

**Yöneticilerin Yabancı Dil Bilgisi**

Yabancı Dil Bilgisi Mevcudiyeti	n	%
1 Yabancı Dil	49	68.1
2 Yabancı Dil	5	6.9
Yanıtsız	18	25
TOPLAM	72	100

Çizelge 9’da yöneticilerin %68.1’inin bir, %6.9’unun ise iki yabancı dil bildiği görölmektedir. Yöneticilerin %75’inin yabancı dil bilmesi, yöneticilik düzeylerinin bir göstergesi olarak olumlu bulunmuştur. Ancak Çizelge 10’da göröldüğü üzere bilindiği ifade edilen yabancı dil düzeylerinin yüksek olmadığı görölmüştür. Bu oranlar bilinen yabancı dilin niteliği göz önüne alındığında düşük bulunmaktadır.

**ÇİZELGE 10**

**Yöneticilerin Yabancı Dil Düzeyi**

Yabancı Dil	Orta n	İyi n	Çok İyi n
İngilizce	36	5	2
Almanca	8	-	-
Fransızca	5	-	-
Arapça	2	-	1

Birden fazla yabancı dil belirtildiğinden toplamları alınmamıştır.

Yöneticilerin genel nitelikleri açısından elde edilen ve Çizelge 4-10’da yer alan bulgular topluca değerlendirildiğinde, yöneticilik yapabilme açısından bu niteliklerin



gereken yeterlikte olmamasına karşın, gelişme potansiyeli açısından umut verici düzeyde olduğu görülmektedir.

### **II.3.2. Yöneticilerin Mesleki Nitelikleri**

Yöneticilerin görev aldıkları birim, kadro unvanları, işe başlama süreleri, önceki görevleri, hizmet içi eğitim düzeyleri mesleki niteliklerinin değerlendirilmesi açısından önemli görülen noktalardır.

Çizelge 11’de görüldüğü üzere 5 belediye ve 1 bağlı birimden soru kağıtlarını yanıtlayan yöneticiler farklı birimlerden yöneticilerdir.

Çizelge 12’de ise, yöneticilerin kadro unvanları yer almaktadır. Belediyelerde en üst yönetici belediye başkanlarıdır. Belediye başkanının altında büyükşehir belediyelerinde genel sekreter, diğer belediyelerde başkan yardımcıları yer almaktadır. Başkan danışmanlarının yönetsel anlamda yetkileri olmamasına rağmen, uygulamada üst yönetsel yetkileri kullandığı görülmektedir. Bu nedenle araştırma kapsamına başkan danışmanları da alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinde daire başkanları, alt kademe ve ilçe belediyelerinde müdürler birimlerin en üst yöneticileri konumundadırlar. Çizelge 12’de Araştırma kapsamındaki yöneticilerin %92’sinin başkan yardımcısı, başkan danışmanı, daire başkanı ve müdür konumundaki belediye üst kademe yöneticilerinden oluştuğu görülmektedir. Bu durum belediye ve birimlerin yönetiminde ilk derece söz sahibi yöneticilerin araştırma kapsamında yer aldığını göstermesi bakımından önemlidir.

**ÇİZELGE 11**  
**Yöneticilerin Görev Aldığı Birimler**

Birimler	Yönetici Sayısı	%
Genel Sekreterlik	2	2,8
Özel Kalem	1	1,4
Teftiş Kurulu*	1	1,4
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler/ Basın Yayın/Halkla İlişkiler	5	6,9
Yazı İşleri *	6	8,3
Sağlık ve Sosyal İşler/ Sosyal İşler*	2	2,8
Temizlik İşleri	2	2,8
Personel İşleri	2	2,8
Zabıta*	2	2,8
Fen İşleri *	6	8,3
Hesap İşleri ve Gelir/ Hesap İşleri*	5	6,9
Hukuk İşleri*	1	1,4
İdari ve Mali İşler/ Satın Alma ve İdari İşler	6	8,3
Bilgi-İşlem	2	2,8
Makine İkmal/Proje İnşaat	2	2,8
Park Bahçeler	2	2,8
İmar/Planlama	5	6,9
Otogar	1	1,4
Harita Kamulaştırma/ Emlak İstimlak	2	2,8
Ayniyat	1	1,4
Tahakkuk	1	1,4
Abone İşleri	1	1,4
Su Kanalizasyon	2	2,8
Otobüs İşleri	1	1,4
Deprem ve Zemin Araştırma	1	1,4
Haberleşme ve Sinyalizasyon	1	1,4
Araştırma, Planlama, Koordinasyon	3	4,2
İhale İşleri	1	1,4
Yanıtız/Başkan danışmanı yada başkan yardımcısı olup birim belirtmeyenler	5	6,9
Toplam	72	100

\*1580 sayılı Kanuna göre kurulması zorunlu birimler

**ÇİZELGE 12**  
**Yöneticilerin Kadro Unvanları**

Kadro Unvanı	n	%
Başkan Yardımcısı/ Genel Sekreter/ Genel Sekreter Yardımcısı	4	5.5
Başkan Danışmanı	4	5.5
Daire Başkanı	9	12.5
Müdür	45	62.5
Müdür Yardımcısı	3	4.2
Şef/Amir	7	9.8
TOPLAM	72	100

Soru kağıtlarını yanıtlayan yöneticilerin, buldukları belediyelerde çalışma süresi Çizelge 13'te gösterilmektedir.

**ÇİZELGE 13**  
**Yöneticilerin Belediyede Çalışma Süresi**

Çalışma Süresi	n	%
1 Yıldan Az	9	12.5
1-5 Yıl	5	6.9
6-10 Yıl	28	38.9
11-15 Yıl	14	19.5
16-20 Yıl	5	6.9
21-25 Yıl	6	8.4
Yanıtız	5	6.9
TOPLAM	72	100

Yöneticilerin görev süreleri, hizmetlerin yürütülmesinde gereken bilgi ve deneyime sahip olabilmeleri açısından önemlidir. Çizelge 13'te görüldüğü gibi, yöneticilerden %35'i 10 yıldan fazla süredir belediyede çalışmaktadır. %58'i ise 10 yıldan daha az süredir belediyede çalışmaktadır. Genel nitelikleri açısından genç olan

yöneticilerin, belediyelerde görev sürelerinin de uzun olmaması doğal olarak ortaya çıkan bir sonuçtur.

Yöneticilerin işe başlama tarihleri genellikle yerel seçimlerin olduğu yıllarda yoğunluk göstermektedir. Bu durum son 10 yıllık süreç incelendiğinde çok daha net olarak görülmektedir. Yöneticilerin %16.7'si 1989, %19.4'ü 1994, %12.5'i ise 1999 yerel seçimleri sonrasında göreve başlamışlardır. 1989-1994 arası 5 yıllık dönemde göreve başlayanların oranı %2.8, 1994-1999 arası dönemde ise %7'dir.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin önceki dönem belediye başkanlarından H. Okan Merzeci'nin "Yurdumuzda belediyeler dahil bütün kamu kuruluşlarının işe giren personelinin işe giriş tarihlerini inceleyecek olursanız bunların %80'inin seçim sonrasındaki tarihler olduğunu göreceksiniz" (Merzeci, 1995:415) ifadesindeki gerçeklik payı bu verilerden kolaylıkla anlaşılabilir.

23 yönetici belediye'deki görevinden önce çeşitli kamu ve özel sektör kuruluşlarında görevde bulduklarını belirtmiştir. Bu yöneticilerden 13'ünün özel sektör deneyimi bulunmaktadır.

Yöneticilerin önceki görev unvanları incelendiğinde atamalarında yaşanan dengesizlik göze çarpmaktadır. Memur olan birisi; şeflik, amirlik, müdürlük görevlerini üstlenmeden daire başkanlığına yükselebilmekte ya da müdürlük görevini sürdürürken memurluğa çekilebilmektedir. Görevde kalma sürelerinde de benzer sorunlar vardır. Aynı yıl içinde 3-4 görev değişikliği yaşayan yöneticiler bulunmaktadır. Bu noktada belediyelerde yükselme ve atanma kriterlerinin uygulanmadığı dikkat çekmektedir. Belediye yöneticileri bu sorunu yapılan görüşmeler sırasında daha net ve açık bir biçimde dile getirmişlerdir. Soru kağıtlarını yanıtlayan yöneticilerden 20 (%28)'sinin bu durumda

olduğu görülmektedir. Yapılan görüşmelerde, belediyelerin siyasi niteliğinden memnuniyetsizliğin temelinde bu durumun belirleyici olduğu ortaya çıkmıştır.

Memurların belediyeye girişleri, yatay ve dikey geçişleri seçim sonrası dönemlerde yoğunlaşmakta, bu da belediyelerde politize kişilerden meydana gelen çalışan kadrosu olduğunu göstermektedir (Merzeci, 1995:415).

Yöneticilerin daha önce çalıştıkları birimler incelendiğinde de aynı dengesizlik göze çarpmaktadır. Yıllarca belirli bir alanda çalışıp deneyim kazanan birisi, deneyimi ve yetenekleriyle uyumlu olmayan bir birimde görevlendirilebilmektedir.

Güdüleme aracı olarak kullanıldığında rotasyon, yararlı bir yöntem olabilir. Ancak yapılan görüşmeler sırasında yöneticilerin bu durumdan hiç memnun olmadıkları görülmüştür. Hiçbir araştırma ve incelemeye dayanmadan sırf siyasi nedenlerle yapılan yer değiştirmeler örgüt üyelerinde hoşnutsuzluk, güvensizlik ve küskünlüğü doğurmakta, bu durum olumsuz örgüt ikliminin oluşmasına yol açmaktadır. Görüşmeler sırasında bu olumsuz iklim, Mersin belediyelerinde de sıkça dile getirilmiştir.

**ÇİZELGE 14**

**Yöneticilerin Hizmet İçi Eğitime Katılma Durumları**

Hizmet içi Eğitim Mevcudiyeti	n	%
Katılanlar	24	33.3
Katılmayanlar	0	00.0
Yanıtsız	48	66.7
TOPLAM	72	100

Örgütlerin iyi çalışması nitelikli personel ve yöneticilere sahip olmalarına bağlıdır. Ancak araştırma evrenini oluşturan yöneticilerin sadece %33.3'ünün hizmet içi eğitim programlarına katılmış olması (Çizelge 14), özellikle yöneticilerin niteliksel

gelişimi açısından gerekli olan eğitimlerinin yetersiz olduğunun göstergesidir. Belediye yöneticilerinin hizmet içi eğitime katılım oranı oldukça düşük bulunmuştur. Gelişmenin özünde davranışsal değişiklikleri içeren her türlü çabanın yaygınlaştırılması yatmaktadır. Araştırma ve geliştirme çalışmaları ve teknoloji üretiminin yaygınlaştırılması, bilim ve kültür alanındaki ilerlemeler gelişmeyi ortaya çıkarmakta, bu gelişmeler davranış değişiklikleriyle yaşama geçirilebilmektedir. Değişikliklerin gerçek anlamda gelişmeye dönüşebilmesi için, kendine özgü bilgilendirme çabaları ile desteklenmesi gerekmektedir. Günümüzde tüm örgütlerde çalışanların her an için bilgilenme gereksinmesi olduğu açıktır. Bilgilenmenin başlıca araçlarından birisi de sistemli eğitsel çabalardır. Eğitim durağan değil, süreklilik ve dinamizm içeren bir kavramdır (Arıkbay, 1993: VII). Tıpkı yüksek lisans eğitimi ile ilgili sorunun bulgularında olduğu gibi, yöneticiler temel eğitim düzeylerinin yüksek olmasına rağmen, mesleki açılardan gelişimlerini sağlayacak, bilgi ve deneyim eksikliklerini giderecek çabalardan uzak durmaktadırlar. Bu durum genç olmanın getirdiği avantajlardan yararlanmalarının önünde engel oluşturmaktadır.

Katılınan hizmet içi eğitim programlarının daha çok seminer ve kurslar şeklinde olduğu görülmektedir. Eğitimi düzenleyen kuruluşların başında Marmara ve Boğazları Belediyeleri Birliği, Konya Belediyeler Birliği gibi belediye birlikleri bulunmaktadır. Ayrıca üniversitelerin, TODAİE'nin, bakanlıkların ve Türk Belediyecilik Derneği gibi derneklerin düzenlediği seminer ve kurslara katılım olmuştur.

Son derece önemli işlevleri bulunan yerel yönetim elemanlarını yetiştirmek üzere özel bir eğitim birimi olmadığı gibi bu birimlere hizmet içi eğitim konusunda hizmet sunan kuruluşların faaliyetlerin dağınık ve koordinasyonsuz bir biçimde süregeldiği bilinmektedir (Arıkbay, 1993:III).

Eğitim programlarının konuları incelendiğinde belli konularda yoğunlaşma görülmemektedir. Yönetim konularındaki eğitim programlarından daha ziyade yöneticilerin görevli olduğu birimlerin görevleriyle bağlantılı eğitim programlarına katılım olduğu görülmektedir. Yönetim ve örgüt konularıyla doğrudan bağlantılı olarak sadece 6 yönetici personel yönetimi, 2 yönetici belediye yönetimi ile ilgili hizmet içi eğitim programlarına katıldığını belirtmiştir. Bunların dışında bir hizmet içi eğitim programına katıldığını belirten yöneticilerin katıldıkları programların konuları halkla ilişkiler, bilgisayar, ihale kanunu, kişi borçları, arşiv, kayıt, finansman sağlama, deprem, trafik müfettişliği gibi çok farklı alanlardaki programlardır.

Yöneticilerin hizmet içi eğitilmelere katıldığı yıllar ise 1993-2000 yılları arasında yoğunlaşmıştır. Bu da belediyelerde hizmet içi eğitime verilen önemin artmaya başladığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Katılan hizmet içi eğitimin programlarının %50'si 1 haftadan kısa süreli programlardır %25'i 1 hafta, %15'i 2 hafta, %10'u ise 1 ay süreli eğitim programlarıdır.

Günümüzde, çok çeşitli yönlerden gelen baskı ve istekler altında yöneticiler yönetsel ve yönetsel olmayan bir çok faaliyette bulunmaktadır. Bu nedenle çeşitli roller oynayan ve pek çok farklı yeteneğe sahip yöneticilere ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'de yeterli sayı ve nitelikte yönetici yetiştirilmesi konusunda önemli gelişmeler olmasına rağmen, bu düzeye ulaşılamadığı görülmektedir (Akdoğan, 2000:52) Bu yetersizlik Mersin belediye yöneticilerinin mesleki nitelikleri ile ilgili değerlendirmelerde de ortaya çıkmaktadır.

Yöneticilerin nitelikleri genel olarak değerlendirildiğinde, belediye örgütlerinin yönetici geliştirme, yöneticileri yeteneklerine uygun görevlere getirme gibi konularda başarılı olamadığı görülmektedir.

Günümüzde örgütlerde öğrenmeye sürekli vurgu yapılmakta, kişisel görme ufkuna sürekli olarak açıklık kazandırma ve onu derinleştirme, enerjileri odaklaştırma, sabrı geliştirme ve gerçekliği olduğu gibi görmenin sağlanması ile sürekli öğrenen örgütlere kavuşulması arzulanmaktadır. Ancak bir örgütün öğrenme isteği ve kapasitesi kendi üyelerininkinden fazla değildir. Örgütsel öğrenme ile çalışanların eğitimlerinden, enerjilerinden, yetenek ve yaratıcılıklarından yararlanabilmek, onların kişisel ustalıklarını geliştirmelerine yardımcı olmak amaçlanmaktadır. Böylece çalışanlar işe bağlılık ve görev duygularını, heyecanlarını kaybetmeyeceklerdir (Özer, 1998: 422). Yöneticileri kişisel ve mesleki nitelikleri bakımından yeterli olmayan bir örgütün diğer üyeleri ile birlikte geliştirilmesi mümkün değildir. Yöneticiler emrinde bulunan çalışanlara örnek olmalıdır. Göreve geldiklerinde iyi eğitilmiş, yüksek enerjili, farklı olma arzusu taşıyan yöneticilerin, işe ve görevlerine bağlılık duyguları ve heyecanlarının sürekliliğinin sağlanması gerekmektedir (Senge, 1996: 16,191).

#### **II.4. Örgütsel Yapı**

Soru kağıdının ikinci bölümünde yöneticilerin bakış açılarına göre örgütsel yapıdaki aksaklıkları, bozuklukları tespit etmek, bu sorun ve aksaklıklara getirilen çözüm önerilerini irdelemek amaç edinilmiştir. Örgütsel yapı; birimlerin görevleri, yetki ve sorumlulukları, personel ve kadro durumları çerçevesinde incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca belediyelerde örgüt geliştirme, planlama, koordinasyon ve danışma ile ilgili yapısal düzenlemelerin varlığı, örgütsel yapının merkezilik derecesi ve son olarak; son zamanlarda örgütsel yapıları etkilediği öne sürülen özelleştirme uygulamalarının belediyelerdeki etkisi araştırılmıştır. Örgütün yapısal çerçevesi çizilirken, örgütsel süreçler ve temel örgütsel unsurların göz önünde bulundurulmasına önem verilmiştir. Sosyal bir sistemin yapı ve



işleyişini oluşturan unsurları sınıflandırmak, biyolojik sistemlere göre oldukça güçtür. Yapı ve işleyiş birbirinden ayırma çabası, müdahale edilebilecek alanları net bir şekilde ortaya çıkarabilmek için gerekli görülmektedir. Yapı ile ilgili unsurlarda gerçekleştirilecek bir değişim, işleyiş ile ilgili unsurlarda yapılacak değişimden farklı nitelik taşımaktadır. Örgütsel işleyiş o örgütü oluşturan insanlara daha çok bağlıdır.

Her yönetsel birimin iç örgütlenmesi, üstlendiği işlev ve görevleri yerine getirebilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bu nedenle örgütlenme sırasında oluşturulacak kurumsal yapının, görevlerin etkin ve verimli biçimde yerine getirilmesini sağlayacak nitelikte olması gerekmektedir (Özşen, 1987:151).

ÇİZELGE 15

## Belediyelerde İç Örgütlenme Durumundan Memnuniyet Düzeyi

Belediyeler	Memnun Olanlar		Memnun Olmayanlar		Yanıtsız		TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Büyükşehir	12	16.7	14	19.4	-	-	26	36.1
MESKİ	2	2.8	5	6.9	-	-	7	9.7
Akdeniz	3	4.2	4	5.6	2	2.8	9	12.5
Toroslar	3	4.2	8	11.1	2	2.8	13	18.1
Yenişehir	11	15.3	3	8.3	-	-	14	19.4
Mezitli	1	1.4	2	2.8	-	-	3	4.2
TOPLAM	32	44.4	36	50	4	5.6	72	100

Yöneticilerin iç örgütlenmeden memnuniyetsizlik oranının %50 olduğu Çizelge 15'te görülmektedir. Bu oldukça yüksek bir orandır. Belediye yöneticilerinin soru kağıtlarını yanıtlarken, belediyelerin siyasi niteliğinden dolayı, çekincelerinin olmasına rağmen bu oran varsayımların doğruluğunu kanıtlar niteliktedir. Belediyelerin iç örgütlenmesinin %44.4 oranında yeterli görülmesi örgütsel yeniden düzenleme gereksinmesi olduğunun göstergesidir. Çizelge 15'te de görüldüğü gibi Yenişehir

Belediyesi dışında tüm belediyeler ve MESKİ’de memnuniyetsizlik oranı, memnuniyet oranından yüksektir.

Bu durumun nedeni olan ve belediye yöneticilerinin belirttiği örgütlenme bozukluklarını en çok belirtiliş sırasına göre aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür;

1. Görev, yetki ve sorumluluklar konusunda yaşanan karmaşa ve belirsizlik, görev, yetki ve sorumluluk dengesinin kurulamamış olması,
2. Nitelikli personel yetersizliği ve ihtiyaç duyulan kadroların sağlanması ve düzenlenmesinde sıkıntı yaşanması,
3. Örgütlenmede siyasi tercihlerin görev ve hizmetin gereklerinden daha çok dikkate alınması, bu konularda yöneticilere söz hakkı tanınmaması ve müdahale edilmesi,
4. Birimler arasında koordinasyon, iletişim bozuklukları, ilişkilerin kişisel yönünün ağır basması, kurumsallaşamamanın getirdiği yönetsel işleyiş bozuklukları,
5. Genel sekreterlik ve başkan yardımcılığı kadrolarının pasifize edilip, sorumluluğu olmayan başkan danışmanlarının birimleri yönetmesi,
6. Örgütlenme şemasının olmaması ve şemalardaki düzenin uygulanmaması.

Görüldüğü gibi ilk etapta yöneticilerin belirlediği sorun alanları araştırma kapsamında belirlenen sorun alanlarıyla çakışmaktadır. Soru kağıtlarında yer alan diğer sorular bu konularda yaşanan sıkıntıların ayrıntılı bir şekilde ortaya çıkarılmasına yöneliktir.

#### **II.4.1. Yeni Hizmet Birimleri Gereksinimi**

1930 tarihli Belediye Kanunu’nda gösterilen klasik “daire başamirlikleri”ne dayalı örgütsel yapının günümüzün gelişme ve değişmelerini karşılayamayacağı ve

yetersiz kalacağı kuşkusuzdur. Belediyelerde halka sunulan yeni hizmet çeşitlerine göre klasik örgüt yapısında bulunan hizmet birimleri iyileştirilmekte; bunların yetersiz kalması halinde yeniden ana, danışma ve denetim, yardımcı hizmet birimleri ve işletme ve ortaklıklar kurulmaktadır. Bu gün belediyelerde kurulan bu birimlerden bazıları Su ve Kanalizasyon, Konut ve Kentsel Gelişme, Kentsel Planlama, Gelişme ve Denetleme, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon, Çevre Sağlığı ve Korunması, Belediye Trafik Hizmet Birimleri ile, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri (Alt Yapı Koordinasyon Merkezi, Ulaşım Koordinasyon Merkezi, Bilgi-İşlem Merkezi) ve bu merkezlerin yürütücü birimleridir (Karabilgin, 1988: 417-433). Mersin Kentsel alan belediyelerinde bu birimlerin çoğunun özellikle Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yer aldığı görülmektedir. Başka birimlere ihtiyaç olup olmadığı soru kağıtlarıyla yöneticilere sorulmuştur.

ÇİZELGE 16

## Belediyelerde Yeni Bir Birim Oluşturma Gereği

Belediyeler	Gerekıyor		Gerekmiyor		Yanıtsız		TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Büyükşehir	7	9.7	16	22.2	3	4.2	26	36.1
MESKİ	1	1.4	6	8.3	-	-	7	9.7
Akdeniz	7	9.7	2	2.8	-	-	9	12.5
Toroslar	4	5.6	7	9.7	2	2.8	13	18.1
Yenişehir	4	5.6	10	13.9	-	-	14	19.4
Mezitli	1	1.4	1	1.4	1	1.4	3	4.2
TOPLAM	24	33.3	42	58.3	6	8.3	72	100

Çizelge 16'da belediye yöneticilerinin %33.3'ü belediyelerde yeni birimler oluşturulması gerektiğini belirtmişlerdir. Büyükşehir, Toroslar, Yenişehir belediyeleri ve MESKİ'de bu yönde düşünmeyen yöneticilerin, düşünenlerden daha fazla olduğu

görülmektedir. Akdeniz Belediyesinde ise yeni birimler oluşturulması gereğine inanan yöneticilerin oranı daha yüksektir.

Yöneticilerin kurulmasını istediği birimlerin başında sosyal, kültürel ve eğitsel hizmetlerin ve etkinliklerin yürütülebileceği birimler yer almaktadır. Dikkati çeken, bu hizmetlerin belediyelerin asli görevleri arasında sayılan hizmetler olmasıdır. Yöneticiler yeni gelişmelerin getirdiği yeni birimler yerine, öncelikle 1580 sayılı Kanunda sayılan görevleri yürütebilecekleri birimleri talep etmektedirler.

İkinci sırayı; araştırma, planlama ve koordinasyon görevlerini yürütecek birimler almaktadır. Büyükşehir belediyesindeki APK birimi oluşturulmuş olmasına rağmen böyle bir talebin ifade edilmesi, bu birimin etkinliğinin sorgulanmasını gerektirmektedir. Nitekim bazı yöneticiler; örgüt şemasında yer alan bu birimin kağıt üzerinde kaldığını, bu şemanın hayali olduğunu görüşmeler sırasında ifade etmişlerdir. APK Büyükşehir bünyesinde oluşturulmuş ve çalışır görünen bir birimdir. Ancak diğer kamu kuruluşlarında da olduğu gibi bu birim kızak yeri olarak işlev görmektedir (Özşen,1987: VIII). Akdeniz Belediyesinde ise Plan Program ve Bütçe Koordinasyon Müdürlüğü, örgüt şemasında görülmesine rağmen, fiilen oluşturulmamıştır.

Araştırma yapılan belediyelerin tümünde halkla ilişkiler birimi olmasına rağmen üçüncü sırada halkla ilişkiler görevlerini yürütecek birim ihtiyacı yer almıştır. Halkla ilişkiler birimleri Akdeniz, Toroslar, Mezitli Belediyeleri ve MESKİ'de Basın Yayın ve Halkla ilişkiler birimi olarak düzenlenmiştir. Yöneticiler, basın yayın ve halkla ilişkiler hizmetlerinin ayrıştırılıp iki ayrı birim olarak düzenlenmesinin gerektiğini belirtmişlerdir. Mezitli Belediyesinde ise halkla ilişkiler birimi bulunmamaktadır.

Dördüncü olarak profesyonel, yetkili kişilerin yer aldığı danışmanlık birimlerine gereksinim duyulduğu belirtilmiştir. Bu durum belediyelerde seçimle işbaşına

gelenlerin, kendi kadrolarını danışman statüsünde belediyelere yerleştirerek, birim yöneticilerinin hiyerarşik üstü konumunda yetkiler vermelerinden kaynaklanmaktadır. Bu danışmanların memur statüsü ve bu nedenle aldıkları kararlarda, yürüttükleri hizmetlerde yasal sorumlulukları bulunmamaktadır. Ayrıca bu kişiler sırf siyasi nedenlerle istihdam edilmekte, danışmanlığın gerektirdiği niteliklere göre seçilmemektedirler.

Ayrıca; Büyükşehir Belediyesi için; Emlak İstimlak Daire Başkanlığı, İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı (hal, otopark ve mezbahaneden sorumlu), Trafik Müdürlüğü ve kent kanalizasyonu, su ızgara ve bacalarının düzenlenmesi ve bakımını üstlenecek bir birim; Akdeniz Belediyesi için, İktisat Müdürlüğü, Kamulaştırma Müdürlüğü, Başkan Baş Yardımcılığı yöneticilerin önerdiği birimler arasındadır.

#### II.4.2. Görevler

Soru kağıtlarında 14-22. sorular belediye birimlerinin görevleri ile ilgilidir. Belediye yönetimi ile ilgili olarak daha önce yapılan farklı bir çalışmada, belediyelerde örgütlenme hataları;

- Birden çok birimin benzer hizmet alanlarında sorumlu olması
- Görev ve sorumlulukların birimler arasında dağılımının ussal olmaması
- Görevi yerine getirecek birimlerin yokluğu
- Görevi yerine getirecek birimlerin yetersiz, yanlış ve eksik örgütlenmesi
- Yeni hizmet türlerine ve isteklerine cevap verilememesi
- Üretilen hizmetin miktar ve kalite açısından yetersizliği
- Başkan yardımcılarının rol ve sorumluluklarında belirsizlikler
- Başkanların ağır günlük iş yükü altında gerçek görevlerini (kaynak yaratma) yapamaz duruma gelmeleri

- Yetki ve görev geçişmesi/tekrarı
- Mamudizm ve parkinson (ya da alzheimer) hastalıkları (Yaşamış, 1996:32) olarak tespit edilmiştir.

Bu sorun alanları birlikte değerlendirildiğinde temelde ussal bir görev dağılımının olmamasından kaynaklanan hatalar olduğu görülmektedir. Bu durumun Mersin kentsel alan belediyelerinde yansımaya biçimi öncelikli olarak ele alınması gereken yapısal sorun alanıdır.

**ÇİZELGE 17**

**Belediyelerde Birimlerarası Görev Karmaşası**

Görevlerin stlenilme Durumu	Birim Görevlerinin Başka Birimlerce stlenilme Durumu		Başka Birimlere Ait Görevlerin Birimce stlenilme Durumu	
	n	%	n	%
stleniliyor	17	23.6	22	30.6
stlenilmiyor	50	69.4	44	61.1
Yanıtsız	5	6.9	6	8.3
TOPLAM	72	100	72	100

Çizelge 17’de grldğu gibi belediye yöneticilerinin %23.6’sı, aslında kendi birimince üstlenilmesi gereken ancak çeşitli nedenlerle başka birimlerin üstlendiği görevleri olduğunu belirtmiş, %30.6’sı ise başka birimlere ait olması gereken görevleri kendi biriminin üstlendiğini belirtmiştir.

Başka birimlerce üstlenilen görevleri olduğunu ve başka birimlerin görevlerini üstlendiklerini belirten yöneticiler bu görevlerin hangileri olduğu ve hangi birimler tarafından üstlendiği ya da üstlenilmesi gerektiği konularında net yanıtlar vermemişlerdir. Ancak görüşmelerde;

- Özel Kalem-Halkla İlişkiler,

- Basın Yayın-Halkla İlişkiler,
- Kültürel ve Sosyal İşler-Halkla İlişkiler,
- Yazı İşleri-İdari İşler,
- Temizlik İşleri-Sağlık İşleri,
- Park Bahçeler-İmar,
- Kentsel Planlama-Çevre Koruma,
- Personel İşleri-Teftiş,
- Zabıta-Gelirler,
- Zabıta-İdari İşler,
- Çevre Sağlığı-Proje İnşaat,
- Teftiş İşleri-Hesap İşleri

birimleri arasında görev geçişmeleri olduğu ifade edilmiştir. Görüldüğü gibi görevler konusunda yaşanan karmaşa Mersin belediyelerinde de yoğun bir şekilde hissedilmektedir.

Belediyelerdeki siyasi kadroların görevleri kendi tercihlerine göre dağıttığı, soru kağıtlarında ve görüşmeler sırasında ifade edilmiştir. Birimlerin yapacağı görevler, açık bir biçimde belirlense bile, bu konuda bir anlayış değişikliği olmadan hiçbir sonuç alınamayacağı, bunun getireceği yararın sınırlı olacağı yönünde bir inanç belediye bürokrasisinde hakimdir.

Bazı görevler ve sorumluluklardaki karmaşa ise belediye dışındaki kuruluşlarla yaşanmaktadır. Bu bazen diğer bir belediye ile bazen de kentteki başka kamu kuruluşlarıyla olabilmektedir.

İlginç olan bir nokta da, bazı yöneticilerin kendi birimlerinin durumu yerine, diğer birimlerdeki görev ve sorumluluk karmaşasını belirtme gereği duymasıdır.

Sorun alanlarından bir diğeri ise; daha önceden düşünülmemiş, günlük işlerin birimlerin asli görevlerine ayıracakları zamanı ve enerjiyi kısıtlamasıdır.

**ÇİZELGE 18**

**Belediyelerde Kanunlar Dışında Verilen Görevlerin Varlığı**

Kanunlar Dışında Verilen Görevlerin Varlığı	n	%
Veriliyor	10	14
Verilmiyor	11	15,2
Yanıtız	51	70,8
TOPLAM	72	100

Birimlerine kanunların verdiği görevler dışında görev verildiğini 10 yönetici ifade etmiş, 51 yönetici bu soruyu yanıtız bırakmıştır.

**ÇİZELGE 19**

**Belediyelerde Birimlere Verilen Görevlerin Yeterlilik Durumu**

Görevlerin Yeterlilik Durumu	n	%
Yeterli	57	79,2
Yetersiz	14	19,4
Yanıtız	1	1,4
TOPLAM	72	100

Çizelge 19'da görüldüğü üzere, belediye yöneticilerinin %79.2'si birimlerine verilen görevleri yeterli bulmuştur. Birimlerin %19.4'ündeki görevler ise yöneticilere göre yetersizdir. Belediye birimleri ile ilgili yeniden düzenleme yapılırken, görevlerin yeterlik durumlarının tek tek analiz edilmesi, yetersizliklerin saptanarak her birimin görev yükünün dengelenmesi, ayrıca birimlerin görev kapasitelerinin arttırılması gerekmektedir.

Yöneticiler, görevlerle ilgili olarak halka danışılması, kanunlara uygun davranılması, birimlerin görev tanımlarının yapılması, görevler belirlenirken birim



yöneticilerin görüşlerinin alınması, gerekli personel ve ekipman sağlanması, siyasi etkilerin azaltılmasını önermişlerdir.

**ÇİZELGE 20**

**Belediyede Birimlerce Üstlenilen Görevlerin Yerine Getirilme Düzeyi**

Görevlerin Yerine Getirilme Durumu	n	%
Tüm Görevler En İyi Şekilde Yerine Getiriliyor	31	43.1
Görevlerin Çoğu İyi Bir Şekilde Yerine Getiriliyor	27	37.5
Görevlerin Yerine Getirilme Durumu Olması Gereken Düzeyde Değil	14	19.4
TOPLAM	72	100

Görevlerin yerine getirilme düzeyleri hakkında ayrıntılı değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. Çizelge 20'de %43.1 oranındaki yöneticinin, belediyelerin içinde bulunduğu tüm sıkıntılara rağmen, birimlerinin tüm görevlerinin en iyi şekilde yerine getirdiğini belirtmesi, yöneticilerin öz eleştiri eksikliğinden kaynaklanabilmektedir. Sorunların kendilerinden kaynaklanan yönlerini değerlendirememeye ya da bunları gizleme ile sorun çözücü anlayış ve yaratıcılık kısıtlanmaktadır. Bir kere belediyeler kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunlarla boğuştuklarını, idari vesayetin ağırlığı nedeniyle özerk olamadıklarını, sürekli sıkıntı yaşadıklarını her fırsatta dile getirmekte, görevlerini etkin bir şekilde yerine getiremediklerinden özelleştirme yollarını aramaktadırlar. Ayrıca kentsel hizmet sunumunun gereken düzeyde olmadığını, yönetsel ve örgütsel düzenleme ihtiyaçları bulunduğunu da kabul etmektedirler. Bu şartlar altında %43.1'lik oran ve görevlerinin çoğunun etkin olduğunu gösteren % 37.5'lik oranın sorunların kaynağını kendi dışında arama anlayışının sonucu olarak görmek mümkündür.

Görevlerin yerine getirilme düzeyini yetersiz bulan %19.4 yönetici ise, personel, kaynak, araç-gereç, bina yetersizliğinden dolayı bu görevlerin yerine getirilmediğini belirtmiştir.

#### II.4.3. Yetkiler

Bazı görevlerin yerine getirilmemesindeki bir başka temel etken olarak, görevlerle ilgili konularda tam yetkili ya da söz sahibi olunamaması gösterilmiştir. Herkesin örgütte yerini, yetki ve sorumluluklarını bildiği ve uygun bir biçimde davrandığı doğru bir organizasyon yapısı sadece işteki verimi artırmakla kalmayıp bilgi akışının etkinliğini ve kontrolünü de sağlamaya yardımcı olur (Koçel, 1993:13).

Yetki ve sorumlulukların gözden geçirilmesi ve birbirleriyle orantılı olarak dağıtılması gerekmektedir. Yerel bürokrasilerde iş yapmamak sorumluluk yaratmadığı için, yönetim sistemimizde girişimde bulunmak yerine eylemsiz kalmak yaygın davranış niteliği kazanmaktadır. Bu nedenle iş yapmanın sorumluluğu belirlenmelidir (Eryıldız, 1993: 93).

Her düzeyde tüm çalışanların yetkileri, görevleri ve sorumlulukları açık ve net olarak (anlaşılır bir şekilde) ortaya konmalı, mümkünse bunlar yazılı olarak bildirilmelidir. Tüm çalışanların görevleri, yetkileri ve sorumlulukları anlaşılır bir şekilde ortaya konulduktan sonra, çalışanın kime karşı sorumlu olduğu ve kim tarafından denetleneceği de ayrıca belirtilmelidir (Öztekin, 1997:164).

#### ÇİZELGE 21

Belediyelerde Birimler Arasında Yetki Karmaşıklığı, Boşluğu ve Dengesizliği

Yetki Karmaşası Varlığı	n	%
Mevcut	31	43.1
Mevcut Değil	40	55.6
Yanıtsız	1	1.4
TOPLAM	72	100

Birimler arasında yetki karmaşıklığı, boşluğu, dengesizliği bulunduğunu yöneticilerden %43.1'i (Çizelge 21'de) ifade etmiştir.

Yetki karmaşıklığı, yetki boşluğu ve yetki dengesizliği yaşanan konular hakkında 26 yönetici görüş belirtmiştir. Bu görüşler en çok belirtiliş sırasına göre şu şekilde özetlenebilir;

1. Siyasi-bürokrat çatışması, her seçimde belediyelere yeni gelen siyasilerin belediye bürokrasisinin kurulu düzenine müdahale etmesi nedeniyle örgüt yapısı ve hiyerarşik düzenin sürekli değişmesi,
2. Birimlerin yöneticilerinin ve çalışanların görev-yetki ve sorumluluklarının açık ve net olarak belirlenmemiş olması nedeniyle yaşanan karmaşa,
3. Ekip çalışması ruhunun olmamasından kaynaklanan, daha çok koordinasyon, bilgi alışverişi gibi konulardaki yetersizliklerden ortaya çıkan karmaşa,
4. Başkan danışmanlarının başkana görüş bildirme konusundaki görevleri dışında sorumlulukları olmadığı halde, yürütme yetkisini kullanmaları,
5. Üst kademedeki olması gereken başkan yardımcılığı gibi kadroların yetersizliği ve etkisizliği,
6. Sorumluluk verilen belediye yöneticilerin aynı oranda yetkiye sahip olamaması, yetki konusunda kısıtlanmaları, yetkilerini kullanmakta güçlük çekmeleri olarak yansıyan yetki devri eksikliği,
7. Yetkileri kullananların yetkilerin gerektirdiği niteliklere sahip olmaması.

#### **II.4.4. Personel ve Kadro Sorunları**

Belediyelerde, parasal kaynakların ortalama %70'i Personel giderlerine ayrılmaktadır. Ancak bu kadar önemli kaynağın harcadığı bu alandan aynı oranda

yararlanılamamaktadır. Personelin “idare edildiği” söylenebilse de çağımızdaki anlamıyla “yönetildiği”ni söylemek mümkün olmamaktadır (Bayramoğlu Y., 1993: 1). Uygulamadaki personel yönetimi sisteminde, personelin işe devamına ilişkin hastalık ve benzeri durumların kayıtları tutulmakta, maaş ve ücretler ödenmekte, yeni elemanlar işe alınmakta, personelin emeklilik, işten ayrılma ya da terfi işlemleri yürütülmektedir. Bu tür işlevler personel yönetiminin asgari düzeyde yerine getirmesi gereken işlevlerdir (Bayramoğlu Y., 1993:1). Oysa;

- Personelin nitelik yönünden yetersizliği,
- Hizmet içi eğitimin yetersizliği veya yokluğu,
- Personel fazlalığının (kalifiye olmayan) hizmet maliyetini arttırması,
- İşçi devir hızının yüksekliği,
- Yüksek oranda devamsızlık,
- Memur kadro kayıtları ve işçi kadro kayıtlarının yetersizliği,
- Motivasyon azlığı ve düşük moral düzeyi,
- Personele tam zamanla çalışabilecek işyükü yaratılamaması (Yaşamış, 1996:32)

personel ve kadrolarla ilgili olarak sıkça dile getirilen sorun alanlarıdır. Bu sorunların Mersin belediyelerinde etkisini net bir şekilde hissettirdiği, yöneticilerin soru kağıtlarına verdikleri yanıtlarda da bir çok sorunun nedenini personele bağlamasından rahatlıkla anlaşılabilir. Bu nedenle belediyelerde yöneticileri değerlendirmek kadar, alınan kararların asıl uygulayıcısı olan personelin de değerlendirilmesi, personel ve kadro sorunlarının belirlenmesi, bu alandaki yeniden düzenlemelere yol göstermesi açısından önem kazanmaktadır.

**ÇİZELGE 22**  
**Belediyelerde Personelin Uzmanlık Düzeyi**

Personelin Uzmanlık Durumu	n	%
Uzman –Yetenekli	19	26,4
Uzman Değil -Yetenekli	35	48.6
Uzman Değil-Yetenekli Değil	16	22.2
Yanıtız	2	2.8
TOPLAM	72	100

Çizelge 22’de görüldüğü gibi yöneticiler, birlikte çalıştıkları personeli değerlendirirken en fazla personelin yetenekli fakat uzman olmadığı seçeneğini işaretlemişlerdir. Hem uzman, hem yetenekli personele sahip olduğunu düşünen yöneticilerin oranı %26.4’tür. Personelinden hiçbir açıdan memnun olmayan yöneticiler ise %22.2 oranındadır. Mevcut personelini değerlendirirken yöneticilerin büyük çoğunlukla iyimser bir tavır sergilediği, ancak tam memnuniyetin küçük oranda kaldığı görülmektedir. Bu oran yöneticilerin birlikte çalıştığı personelin sadece %22.2’sinin konusunda uzman kişilerden oluşmadığını göstermektedir. Belediyelerdeki personelin %75’inin yetenekli olarak değerlendirilmesi olumlu bir gösterge olarak kabul edilse de, günümüz koşullarında “yetenekli olmanın” tek başına yeterli bir nitelik ölçütü olarak değerlendirilmesi mümkün değildir.

Yerel yönetimlerin personel ile ilgili sorunlarının temelinde mali yapının güçsüzlüğü yatmaktadır. Bir yandan yöre halkına sunulması gereken hizmetlerin çokluğu, diğer yandan sınırlı mali olanaklar, sayı ve nitelik açısından yeterli personel sağlanmasını engellemekte, bulunan ara çözümler ise kamu personel rejimi açısından yeni sorunlar doğurmaktadır (DPT, 2001:80).

**ÇİZELGE 23**  
**Belediyelerde Uzman Personel İhtiyacı**

Uzmanlık Alanları	Uzman sayısı	n	%
Mühendis (Çeşitli konularda)	14	35	48.6
Mimar	3		
Kent Plancısı	9		
Yönetim-Hukuk	11		
Halkla İlişkiler	6		
Bilgisayar	7		
Teknisyen (Çeşitli konularda)	33		
Büro İşleri	11		
Mali konular	25		
İşletme-iktisat	3		
Tüm birimlerde ihtiyaç var	-		
İhtiyaç yok	-	2	2.8
Yanıtsız	-	33	45.8
Toplam	122	72	100

\*Sayı verilmeyen durumlarda, ihtiyaç 1 kişi olarak değerlendirilmiştir.

Çizelge 23'te soru kağıtlarını yanıtlayan yöneticilerin belirttikleri uzmanlaşmış eleman gereksinimi yer almaktadır. Bu veriler beş belediye'deki uzman eleman gereksinmesini tam olarak yansıtmamakta, ancak genel hatlarıyla değerlendirme imkanı sağlamaktadır. Belediyelerdeki uzman personel gereksinmesini ortaya çıkarabilmek için daha ayrıntılı, tüm birimleri kapsayan araştırmalara gereksinim vardır.

Yöneticiler uzman gereksinimlerini unvan olarak belirtmişler ancak belirtilen unvanlardaki çeşit fazlalığı dolayısıyla unvanlar 10 başlık altında sınıflandırılmıştır. Yerel yönetimlerde memur kadrolarında unvan standardizasyonu sağlanamaması uzman eleman gereksinmesini belirlemede güçlükler yaratmaktadır. Genel ve katma bütçeli kurumlarda 949 adet kadro unvanı varken, yerel yönetimlerde bu rakam 2200 civarındadır. Kadro

unvanlarının gereğinden fazla olması, personel yapısı ile ilgili düzenlemelerde ve görev, yetki ve sorumluluk düzeyinin saptanmasında güçlükler doğurmaktadır (DPT, 2001:81).

Soru Kağıtlarını yanıtlayan yöneticilerin 37'si uzmanlaşmış elemana gereksinim duyduğunu belirtmiştir. Gereksinim duyulan uzmanların çok çeşitli alanlarda ve sayıca fazla olduğu görülmektedir. 72 yöneticiden sadece %2.8'inin uzman personele ihtiyacı olmadığını belirtmiş olması, belediyelerdeki uzman personel açığının boyutlarını ortaya çıkarmaktadır. Belediyelerde en çok teknik alanda uzmanlaşmış personele gereksinim duyulmaktadır. Bu durum ülkemizde teknik eleman yetiştirme konusunda yaşanan sıkıntıların, belediyelere de yansması olarak değerlendirilebilir.

İkinci sırayı mali konulardaki uzman eleman gereksinmesi almakta, bunu sırasıyla mühendislik, yönetim-hukuk, büro işleri, kent planlaması, bilgisayar, halkla ilişkiler, mimarlık, işletme ve iktisat konuları izlemektedir.

Belediyelerin uzman personel istihdamı bakımından çekici istihdam koşulları yaratamadığı bilinmektedir. Ücret yetersizliği ve ücret dağılımındaki dengesizlikler, yetki ve sorumluluk dağılımında ve personel değerlendirmede yeteneği ve başarıyı belirleyen ölçütlerin dikkate alınmaması, teknik olanaksızlıklar uzman personelin belediyelerden kaçışına neden olmaktadır.

#### **II.4.4.1. Personelin Eğitim Gereksinimi**

Yerel yönetimlerde çalışan personelin büyük bölümü, görevi ile ilgili bir eğitimden geçmemektedir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde ve hukuka uygun hizmet görülmesinde personelin eğitimi büyük önem taşımaktadır. Personelin eğitiminde iki ana aşama söz konusudur: hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim. Hizmet öncesi eğitim personelin işe girmeden önceki dönemlerde almış olduğu eğitim-öğretim ve kurslarla ilgilidir. Hizmet

İçer eğitim ise, personelin görevin gerektirdiği bilgi ve beceriyi kazanması amacıyla yapılan faaliyetleri kapsayan ve belli bir süreye bağlı kalınmadan personelin görevde kaldığı sürece devam etmesi gereken bir süreçtir (Eken, 1997:12). Hizmet içi eğitim, kısa sürede personel açıklarını kapatabilmesi, hizmet öncesi eğitime oranla maliyetinin düşük olması ve personelin mesleki düzeylerini gereksinim duyulan nitelikte ve günün koşullarına uygun olarak yükseltmesi açısından önemlidir (Pehlivan, 1995:105).

Ülkemizde, merkezi idarede olduğu gibi, yerel yönetimlerin personeline de teknik, sağlık, avukatlık hizmetleri gibi hizmet öncesi özel bir eğitim ve öğretim gerektiren sınıflar dışında kalan ve toplam personel içinde önemli bir orana sahip olan diğer personel için genel nitelikli formasyon yeterli görölmektedir. Yerel yönetimler konusunda uzman yetiştiren eğitim kurumları oldukça sınırlıdır. Son yıllarda çeşitli üniversitelere bağlı 2 yıllık meslek yüksek okullarında “mahalli idareler” programı ile “itfaiyecilik ve yangın güvenliği” programları oluşturulmaya başlanmıştır (Eken, 1997:12).

Ülkemizde belediyelere eleman yetiştirmek üzere kurulmuş özel eğitim birimlerinin olmayışı belediye hizmetleri ile ilgili eğitsel gereksinmelerin hizmet içi eğitimlerle karşılanması gereğini ortaya çıkarmaktadır. Belediyelerde hizmet konuları çok çeşitli olup farklı konularda oldukça fazla sayıda çalışan bulunmaktadır. Genel eğitim niteliğinin olumsuzluklarına, atamalarda ve işe alma da politik davranışlarında eklenmesiyle belediyelerdeki hizmet etkenlik düzeyinin yükseltilmesindeki önemli engellerden birisinin de “eğitsel açıklar” olduğu görölmektedir (Arıkbay, 1993:11).

Belediyelerde hangi konularda hizmet içi eğitim düzenlenmesi gerektiği konusundaki soruya ise belediye yöneticilerinin 58'i (%80.6) yanıt vermiştir. Bu yöneticilerden 1'i (%1.4) hizmet içi eğitim programı düzenlenmesini gerekli görmemiştir.

Belediyelerin eğitim gereksinmesi duyduğu konular;



1. Birim Görevleriyle İlgili Mesleki Konular
2. Personel Yönetimi
3. Örgütlenme-Yöntem
4. Halkla İlişkiler
5. Mevzuat
6. Belediye Yönetimi
7. Bilgi-İşlem
8. Teknoloji Kullanımı
9. Proje Yönetimi
10. Çeşitli Konular (Doğal afetler, yabancı dil, sosyal ilişkiler, kaynak yaratma ) olarak belirmektedir.

Yöneticilerin gereksinim duydukları, her birimin görevleri ile ilgili mesleki ve teknik bilgi veren, bu konulardaki yenilik ve değişiklikleri de içeren eğitimin, ilgili birimler ve diğer birimleri de kapsayacak şekilde verilmesidir. Belediyede her konunun birbiriyle ilintili olması, buna gerekçe olarak gösterilmektedir. İmar, zabıta, itfaiye, muhasebe, hesap işleri, ulaşım gibi bir birime ait olması gereken konulardaki eğitim talepleri bu gruba girmektedir.

İkinci sırada personel yönetimi bulunmaktadır. Personelin eğitimi, yönetici-personel ilişkilerinin düzenlenmesi, devlet memurluğu, disiplin gibi konuları kapsayan eğitimin tüm birim yöneticilerine yönelik olarak düzenlenmesi önerilmektedir.

Üçüncü sırada örgütlenme ve yöntem konuları yer almaktadır. Planlama, denetim, koordinasyon, iletişim, büro yönetimi, dosyalama teknikleri, yazışma kuralları, verimlilik-iş basitleştirme ile ilgili konulardaki eğitim talepleri bu başlık altında sınıflandırılmıştır.

Yöneticiler dördüncü olarak halkla ilişkiler konusunda eğitime değinmişlerdir. Vatandaş-belediye yaklaşması ve vatandaşla birlikte hareket edilebilmesi, personelin vatandaşla daha iyi ilişkiler geliştirilebilmesi yönündeki her türlü eğitim bu kapsamda düşünülebilir.

Beşinci sırada belediye ile ilgili mevzuat (Anayasadan başlayarak, özellikle 3030, 1580, 657, 1475, 2886 kanunlar) ile ilgili eğitim gereksinmesi yer almaktadır.

Altıncı sırada belediyenin yapılanması ve işleyişi ile ilgili belediye yönetimi eğitimi bulunmaktadır.

Bilgisayar kullanımından başlayarak, bilgi ve veri derleme, düzenleme, kontrol etme konularındaki her türlü eğitim gereksinmesi ise yedinci sıradadır.

Görüldüğü gibi, eğitim ihtiyacı duyulan konular daha çok yönetim bilimleri kapsamında yer alan konulardır.

#### II.4.4.2. Kadrolar

Örgütsel yapının hücreleri kadrolardır. Belediyelerde oluşturulan kadrolarda; memurlar, işçiler (sürekli ve geçici) ve sözleşmeli personel olmak üzere 3 tür personel çalıştırılmaktadır. Burada temel sorun kadroların yeterlilik durumudur.

#### ÇİZELGE 24

##### Belediyelerde Birimlere Tahsis Edilen Kadroların Yeterlik Durumu

Yeterlik Durumu	n	%
Yeterli	33	45.8
Yetersiz	37	51.4
Yanıtız	2	2.8
TOPLAM	72	100

Çizelge 24'te görüldüğü üzere, yöneticilerin %51.4'ü birimindeki kadroları yetersiz bulmaktadır.

Yöneticilerin kadrolar ile ilgili önerileri şu şekilde özetlenebilir:

- Her birimin kendi bünyesinde ihtiyacı olan kadroları nitelik ve nicelik olarak belirleyebilmesi, bu kadrolara personel alabilmeleri için kanunlarla belediyelere esneklik sağlanması,
- Uzman, alanında yetişmiş, işini seven nitelikli personel istihdamını sağlayan kadrolar oluşturulması,
- İstihdam edilen personele yeterli ücret verilmesinin sağlanması,
- Personele sürekli eğitim olanağının sağlanması.

#### II.4.5. Örgüt ve Yöntem Geliştirme Birimleri

Araştırma yapılan belediyelerde, örgüt ve yöntemleri geliştirmeden sorumlu bir birim bulunmamaktadır. Birimlerin ve örgüt üyelerinin görev tanımları, yönetmelikleri, iş programları, iş emirleri, evrak ve dosyalama sistemleri bulunmaması, belediyelerde ayrıntılı ve sağlıklı örgüt şemaları hazırlanmaması, birimler arasında görev, yetki ve sorumluluk açısından karmaşa ve geçişmeler yaşanması, bu belediyelerde arşiv, kitaplık oluşturulmaması gibi sorunların varlığı, bu konulardan doğrudan sorumlu, araştırma, yönetimi geliştirme ve danışmanlık hizmeti veren birimlere gereksinimin göstergesidir.

#### ÇİZELGE 25

##### Belediyelerde Örgüt ve Yöntemleri Geliştirme Çalışmalarının Yapılma Durumu

Örgüt ve Yönetimi Geliştirme Çalışmaları	n	%
Yapılıyor	15	20.8
Yapılmıyor	50	69.4
Yanıtsız	7	9.7
TOPLAM	72	100

Belediye yöneticilerine birimlerinde görevlerle ilgili olarak bürokratik işlerin azaltılması, basitleştirilmesi veya kaldırılması; işlerin yeniden düzenlenmesi için iş analizleri; standart sürelerin belirlenmesi ve iş yükünün dengeli dağılımı gibi örgüt ve yöntemleri geliştirme çalışmalarının yapılıp yapılmadığı sorulmuş ve Çizelge 25'te görüldüğü üzere belediye birimlerinin sadece %20.8'inde örgüt ve yöntemleri geliştirme çalışmalarının yapıldığı ortaya çıkmıştır. Bu konudaki çalışmaların hangi birim ya da kuruluş tarafından, hangi konularla ilgili olarak yapıldığının sorulduğu soruya; 10 birim yöneticisi kendi birimi özelinde bu tür çalışmaların yapıldığını belirterek yanıt vermiştir. Yapılan çalışmalar birim içi yetki, görev ve sorumlulukların, işlerin ve işbölümünün düzenlenmesi, görev dağılımının yapılması, yönetmelik hazırlanması, iş programları, iş emirleri hazırlama ve evrak düzenlemedir.

Yanıtlardan görüldüğü gibi, bu tür çalışmalar birbirinden kopuk nitelikte ve oldukça yetersiz düzeydedir. Belediye içi bir birimde yapılan bu tür düzenlemelerden diğer birimler haberdar değildir. Bu tür çalışmaların üst düzeyde koordine edici, belediyenin bütününe kapsayıcı ve sistematik olması gerekmektedir.

#### **II.4.6. Planlama, Koordinasyon ve Danışma Birimleri**

Araştırma yapılan belediyelerde planlama, koordinasyon ve danışma görevlerini yerine getiren bir kurul ya da organın varlık durumu, kurulma zamanları, sekreteryası ya da birimi hakkında edinilen bilgiler şunlardır:

Büyükşehir Belediyesinde; 1994 yılında APK Daire Başkanlığı kurulmuştur. Ama yöneticiler bu birimin işlevsel olmadığını ifade etmişlerdir. 26 yöneticiden 16'sı bu soruyu yanıtlamış, yöneticilerden sadece 2'si APK Daire Başkanlığından söz etmiştir. 3

yönetici İmar İşleri Daire Başkanlığına bağlı olan Planlama Müdürlüğünü bu görevi yerine getiren organ olarak belirtmiştir. 2 yönetici böyle bir kurul ya da organın olmadığını ifade etmiştir. Danışma görevini yerine getiren organ olarak sivil toplum örgütlerinin katıldığı Yerel Gündem 21 Biriminden 2 yönetici, başkan danışmanlarından 3 yönetici söz etmiştir. MESKİ’de ise böyle bir kurul ya da organ mevcut değildir.

Akdeniz Belediyesi yöneticileri; böyle bir organın ya da kurulun var olmadığını ancak başkan danışmanları ve başkan yardımcılarının bir ölçüde bu görevlerin eksikliğini gidermeye çalıştıklarını, özellikle planlama ve koordinasyon ile ilgili bir organa çok gereksinim duyduklarını, danışma ihtiyacını danışmanların giderdiğini ancak sürekli bir organın daha yararlı olacağını, bunun için de eğitilmiş ve deneyimli kadrolara gereksinim duyduklarını ifade etmişlerdir. Ayrıca yöneticiler; Akdeniz Belediyesi örgüt şemasında yer alan Plan Program Bütçe Koordinasyon Müdürlüğünün, kağıt üzerinde var olan bir müdürlük olduğunu, gerçekte böyle bir birimin olmadığını da yapılan görüşmeler ve soru kağıtlarına verilen yanıtlarda belirtmişlerdir.

Toroslar Belediyesinde böyle bir kurul ya da organ bulunmamaktadır.

Yenişehir Belediyesinde; başkan yardımcısı başkanlığında, planlama, imar, zabıta, park bahçeler ve fen işleri müdürlerinden oluşan ve haftanın belli günlerinde toplanan bir kurul vardır. Bu kurul hizmetlerin aciliyet ve öncelik sırasını belirleyerek rapor halinde başkanlığa sunmakla görevlidir. Ancak bu belediyede soru kağıtlarını yanıtlayan 14 yöneticiden 8’i böyle bir kurulun olmadığını ifade etmiş, 3’ü bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Böyle bir kuruldan 14 yöneticiden sadece 3’ünün haberdar olması ilginç bulunmuştur.

Mezitli Belediyesinde de böyle bir kurul ya da organ mevcut değildir.

Mezitli Belediyesi ve MESKİ'de Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Biriminin danışmanlık görevini yürüttüğü 2 yönetici tarafından ifade edilmiştir.

#### II.4.7. Örgütsel Yapıdaki Merkezilik Derecesi

Türk Kamu Yönetiminde, örgüt yapılarının merkezi nitelik taşıması, uzun yıllardan bu yana yönetim ve örgütlerle ilgili yapılan araştırmalarda sıkça tekrarlanan bir konu olmuş ve örgütsel sorunların kaynağı olarak görülmüştür. Örgüt içi alt kademelere yetki devredildiği, inisiyatif tanındığı, örgüt içi demokrasi sağlandığı ölçüde örgütsel yapının merkezi yapıdan uzaklaşmaktadır.

Yetki devri (delegasyon), bireye yeni veya farklı bir işle ilgili yükümlülüğün ve karar verme yetkisinin verilmesini, halihazırda sahip olunan karar verme yetkisinin artırılmasını, hangi karar durumlarında başkalarına başvurulması gerektiğinin bilinmesini ve üstlenilmiş sorumluklara ilişkin uygulamaların belli aralıklarla rapor edilmesini içerir (Özer, 1997:333).

Çizelge 26 örgütsel yapının değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır.

**ÇİZELGE 26**  
**Belediye İçi Demokratik Yapı**

Belediyeler	Mevcut		Mevcut Değil		Yanıtsız		TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Büyükşehir	13	18.1	7	9.7	6	8.3	26	36.1
MESKİ	2	2.8	5	6.9	-	-	7	9.7
Akdeniz	3	4.2	6	8.3	-	-	9	12.5
Toroslar	8	11.1	5	6.9	-	-	13	18.1
Yenişehir	11	15.3	2	2.8	1	1.4	14	19.4
Mezitli	2	2.8	1	1.4	-	-	3	4.2
TOPLAM	39	54.2	26	36.1	7	9.7	72	100

Belediye yöneticilerinin %54.2'si, belediyesinde ve kendi biriminde yetkilerin devredilebildiği, personele inisiyatif bırakan, örgüt içi demokrasinin sağlanabildiği bir yapı bulunduğu düşüncesindedir. Yöneticilerin %36.1'i ise böyle bir yapının bulunmadığını ifade etmiştir. Bu tür bir yapının var olduğunu düşünenlerin ağırlıklı olduğu görülmekle birlikte, bu oranın yüksekliğindeki temel etken yöneticilerin kendi birimlerini de birlikte değerlendirmeleridir. Yöneticiler kendi birimleri söz konusu olduğu zaman olumlu bir tutum içine girmekte, daha çok kendileri dışındaki konularda eleştirel tavır sergilemektedirler. Buna rağmen bu tür yapının bulunmadığı görüşünde olan yöneticilerin oranı yüksektir. Türk kamu bürokrasisinin en belirgin özelliklerinden birisi olan merkezîyetçi yapılar, en demokratik olduğu varsayılan belediye bürokrasisinde de kendini hissettirmektedir.

Belediyesinde ve biriminde yetkilerin devredildiği, personele inisiyatif bırakan, örgüt içi demokrasinin sağlanabildiği bir yapı olmadığını düşünen 26 yöneticiden 20'si bu yargılarının nedenlerini de belirtmişlerdir. Bu yöneticiler böyle bir yapının olmayışını siyasi nedenlere bağlamışlardır. Yapılan görüşmeler ve diğer sorulara verilen yanıtlarda ifade edilen konularla birlikte değerlendirildiğinde en çok şikayet edilen ve belediye yönetiminin etkenliğini azaltan etmen olarak görülen sorun budur. Siyasi nedenlerle; her seçim dönemi seçilenlerin, kendilerine siyasal olarak yakın kişileri yöneticilik pozisyonlarına getirmesi, oluşturulan yapının sürekli değiştirilmesi, yöneticilerin önerilerinin sırf siyasi nedenlerle dikkate alınmaması, çalışanlar arasında ayırım yapılması, belediye içi güvensizlik ortamının yaratılması, çıkar hesaplarına dayalı, korku temelli bir örgüt ikliminin varlığı kastedilmektedir.

Belediyesinde ve biriminde yetkilerin devredilebildiği, personele inisiyatif bırakan bir yapı olduğunu düşünen 39 yöneticiden 23'ü de nedenlerin sorulduğu soruya

yanıt vermiştir. Bu yöneticilerden 14'ü bu yapıyı sağlayan etkenin güven duygusu olduğunu belirtmiştir. Bu yöneticilerden 8'inin Yenişehir Belediyesi yöneticisi olması ilgi çekmektedir. Yapılan görüşmeler sırasında Yenişehir Belediye Başkanının seçildikten sonra belediye yönetici ve çalışanlarına, buldukları konumları değiştirmeyeceğine dair söz verdiği ve uygulamalarını da bu yönde devam ettirdiği ortaya çıkmıştır.

Belediye yöneticileri demokratik, yetkilerin devredilebildiği, personele inisiyatif bırakan örgüt yapısının hem kurumsallaşması hem de böyle bir yapının olmamasındaki en önemli etkenin güven duygusu olduğunu ifade etmişlerdir.

Demokratik yapıyı kurumsallaştıran ve geliştiren diğer öğeler ise sırasıyla;

- Görevlerle birlikte yetkinin de verilmesi, yetkiyi ve sorumluluğu paylaşma,
- Çalışanların konularında uzman olmaları ve görev bilinci taşımaları,
- Çalışanların katılımının sağlanması,
- Şeffaf yönetim anlayışı ve çalışanlarla diyalog kurulması,
- Birimler arası uyumlu ve koordinasyonu çalışma olarak özetlenebilir.

Yöneticiler bu öğeleri daha çok kendi birimlerini değerlendirirken ifade etmektedir.

Örgüt içinde yetkiler, olabildiğince astlara dağıtılmalıdır. Özellikle üst düzey yöneticiler, yetkilerini ve sorumluluklarını astlarına pek dağıtmak istememektedirler. Yöneticilerin astları üzerindeki otorite kaybı endişesi, yöneticinin astlarını yetiştirme güçlüğü, astların sorumluluk almaktan kaçınmaları, hem astların hem de üst düzey yöneticilerin hata yaparak yerinden olma ya da alt görevlere getirilme endişesi vs. gibi nedenlerden dolayı yetki devrinden kaçınılmaktadır. İyi bir yöneticinin örgütüne, hakim olabilmesi, başarıya götürebilmesi için yetkilerini olabildiğince astlarına dağıtması ya da devretmesi gerekir. Yetkilerini sorumluluğu ile birlikte astlarına dağıtan ya da devreden



yöneticilerin, kuruluşun geleceğine yönelik olarak planlar, programlar yapmak, yeni kararlar almak, benzer kuruluşlarla ülke içinde ve dışında bağlantılar kurup ortak çalışmalar yapabilmek için de daha çok zamanı olacaktır. Aslında üst düzey yöneticiler, kuruluşun sorumlu ve en yetkili kişileri olmaları nedeniyle sadece karar verici durumunda olmalıdır. Daha alt düzeydekiler ise verilen ya da alınan kararları en ekonomik, en yararlı, en verimli ve en kısa sürede en etkin biçimde uygulatacak olan kişilerdir (Öztek, 1997:165).

#### II.4.8. Özelleştirme Uygulamaları ve Örgüt Yapısı

Özelleştirme uygulamalarının, belediye örgüt yapısını etkileme oranı Çizelge

27'de yer almaktadır.

ÇİZELGE 27

##### Özelleştirme Uygulamalarının Belediye Örgüt Yapısına Etkisi

Özelleştirmenin Örgüt Yapısına Etkisi	n	%
Etkiliyor	25	34.7
Etkilemiyor	36	50
Yanıtsız	11	15.3
TOPLAM	72	100

Çizelge 27'de görüldüğü üzere; özelleştirme uygulamalarının örgüt yapısını etkilediğini yöneticilerin %34.7'si düşünürken, yöneticilerin %50'si bu uygulamaların örgüt yapısını etkilemediğini savunmuştur.

Özelleştirme uygulamalarının örgüt yapısını etkilediğini düşünen 25 yöneticiden 19'u bu etkilemenin nasıl olduğu konusunda görüş belirtmiştir.

8 yönetici özelleştirme uygulamalarını; hizmet akışını hızlandırıp, daha az personelle daha yoğun hizmet sağladığı, hizmetlerin daha ucuz ve kaliteli yapıldığı, belediyenin ve ilgili birimin yükünün hafiflediği, ücretten tasarruf sağlandığı, hantal

yapının dinamik hale geldiği şeklinde olumlu, başarılı bulunduğunu ifade ederken; 8 yönetici; özelleştirilen hizmetlerin yeterince ve gereğince yapılmadığı, özel sektör personelinin daha az duyarlı çalıştığı, yetki kargaşasının arttığı, sosyal güvenliği olmayan ucuz işgücü yaratılmasında araç olduğu, örgütteki yetkili birimleri pasifize edip belediye birim ve personeline ihtiyaç bırakmadığı, belediye örgüt yapısını bozduğu, emir-komuta zincirinde aksaklıklar yarattığı şeklinde olumsuz değerlendirmeler yapmışlardır.

3 yönetici ise; özelleştirmenin eleman ve kaynak yetersizliği zorunluluğundan kaynaklandığını, iyi denetleme olursa etkin bir çözüm olabileceğini ama nitelikli personele istihdam alanı bırakmadığından örgüt yapısının bozulduğunu ve ücretleri düşürmesi nedeniyle sosyal düşünceyle hizmet gerekleri arasında çelişki yarattığını belirtmiştir.

**ÇİZELGE 28**

**Belediye Birimlerinde Özelleştirme Uygulamaları**

Özelleştirme Uygulamaları	n	%
Mevcut	17	23.6
Mevcut Değil	50	69.4
Yanıtız	5	6.9
TOPLAM	72	100

Çizelge 28'e göre; Özelleştirme uygulamaları belediye birimlerinin 23.6'sının faaliyetlerini etkilemektedir. %69.4 oranındaki belediye birimde özelleştirme uygulamaları bulunmamaktadır. %23.6'lık oran belediyelerin gittikçe daha çok birimde özelleştirme uygulamalarına başvurduğunu göstermektedir.

Örneğin, temizlik işleri beş belediyede de özelleştirilmiştir. Yöneticilerin belirttiği diğer özelleştirme alanları ise;

- Yolların asfalt ve kaldırım işleri,
- Parkların bakımı, korunması, ıslahı, park projelerinin yapımı,

- Satın alma şeklinde alınan inşaat malzemeleri,
- Kentsel Yenileme Projesi,
- Ulaşım Master Planı,
- Sinyalizasyon, bakım sistemi, seslendirme, telsiz, santral bakım onarımı,
- Mezbahane hizmetleri,
- Mezarlık hizmetleri,
- Sayaç okuma,
- Bilgisayar operatörlüğü,
- İçme suyu, kanalizasyon şebekeleri arıza onarım işleri,
- Su depoları ve atık su tesisleri ile pompa istasyonları,
- İçme suyu arıtma,

olarak belirtilmiştir. Toplam 17 birimde özelleştirme yapılmıştır.

Dikkati çeken bir diğer nokta; özelleştirmenin örgüt yapısını etkilediği yolunda görüşlerin, birimlerinde özelleştirme olmayan yöneticilerce ifade edilmiş olmasıdır. Birimlerinde özelleştirme uygulamaları olduğunu ifade eden yöneticilerden 7'si özelleştirmenin örgüt yapısını etkilediği görüşündedir. Bunlardan 3'ü olumlu, 3'ü olumsuz değerlendirmede bulunmuştur.

Belediyelerin kendi kaynaklarını, potansiyelini net olarak değerlendirip özelleştirme yoluna zorunlu olmadıkça başvuramaları gerekmektedir. Görüşmeler sırasında özelleştirmeyi savunan ya da savunmayan tüm yöneticilerin “özelleştirmenin zorunluluktan kaynaklandığını, hizmetlerin doğrudan belediyelerce yapılması ve belediyelerin bu hizmetleri yapabilir konuma getirilmesinin en sağlıklı çözüm yolu olacağını” ifade ettikleri görülmüştür.

Belediyelerde gittikçe yaygınlaşan özelleştirme uygulamaları, ülke koşullarından kaynaklanan bir zorunluluk olmanın ötesinde, özel kesimi güçlendirme amaçlıdır. Bu nedenle toplumsal dengesizliği arttırmakta ve hizmetten yararlananlar ile belediye çalışanlarını olumsuz etkilemektedir. Yerel kamu hizmetlerinin ticarileşmesi, kamu yararını temel alan belediyeleri, kâr güdüsünün hakim olduğu, özel kesim karşısında geriletmektedir. Hizmet maliyetindeki düşüş; verimlilik artışı ya da kaynakların ussal kullanımı yerine, işgüvencesi olmayan, sendikasız ve ucuz işgücü istihdamından kaynaklanmaktadır. Belediyelerde özelleştirmenin yoğun olduğu birimler, temizlik işleri birimlerinde olduğu gibi, “sembolik” hale gelmektedir (Kayar, 2000: 137). Araştırma sırasında temizlik işleri biriminde görevli teknik memurların, “mesai saatlerinde hiçbir iş yapmıyoruz. Tüm gün boş oturuyoruz” şeklindeki ifadeleri, bu durumun Mersin Belediyelerinde de yaşandığını açıkça göstermektedir.

Belediyelerde yapılan görüşmelerde; özelleştirme uygulamalarını destekleyen ve yaygınlaştırılmasını isteyen yöneticilerin de “belediyelerin hizmetleri yapabilir konuma getirilmesi”ni arzulamaları, belediyelerin üstesinden gelemedikleri sorumluluklarından ve sorunlardan kaçış yolu olarak bu uygulamalara sığındığının göstergesidir. Adana Büyükşehir Belediyesinde özelleştirme uygulamalarıyla ünlenen Aytaç Durak “Türkiye’de belediyeler kurumsallaşamamıştır. En büyük sıkıntılardan biri seçimden sonra gelen başkanın keyfi iradeyle belediye personelini dağıtması ve yeniden düzenlemesidir. Bozuk düzen içerisinde, çaresiz belediyeler ve çaresiz yöneticiler %60-70’leri bulan personel giderlerinden kısmak, yatırım yapabilmek ve borçlarından kurtulabilmek için özelleştirme yoluna gidiyorlar. Özelleştirmelerde amaç tasarruf sağlamak, işi daha ucuza yaptırmaktır. Bizde özelleştirme çaresizlikten kaynaklanmaktadır” derken, bu gerçekliği ifade etmektedir (Durak, 1995: 57-59).

## **II.5. Örgütsel İşleyiş**

Soru kağıdının üçüncü bölümünde, yine yöneticilerin bakış açısıyla, belediye örgütlerini canlandıran, örgütsel yapıya dinamiklik ve hareket kazandıran yönetsel ilişkiler üzerinde durularak, işleyiş düzeni ve işleyişteki aksaklıklar ortaya çıkarılmak istenmiştir. Bu bölümde alt kademelerde görev yapanların yönetime katılması, yönetimle ilgili konularda çeşitli uzman ve kuruluşlara danışma, yönetimi geliştirmede başka kuruluşlarla işbirliği, koordinasyon, iletişim, bilgi sağlama, bilgi teknolojilerinden yararlanma, yönetsel planlama, izleme-değerlendirme-rapor sistemleri, denetim, çağdaş yönetim ve örgüt tekniklerinden yararlanma, halkla ilişkiler gibi stratejik bakımdan önemli yönetsel işlevlerden hareket edilerek yönetim sürecinin bütünü ile temel işlevlerin ayrıntıları arasındaki optimal ilişkiler somutlaştırılmaya çalışılmıştır (Özşen, 1999a: 60-65).

### **II.5.1. Yönetime Katılma**

Belediyelerde sevgiye, işbirliğine ve ekip çalışmasına dayalı örgüt iklimi, örgütsel işleyişin niteliğini belirleyici önemli bir etkidir. Bu tür bir iklim oluşturmada, demokratik, katılımcı yönetim anlayışının, belediye örgütünün her kademesinde yerleşmiş ve gelişmiş olması gerekmektedir (Yalçındağ, 1992: 82). Mersin Kentsel Alan .Belediyelerinde, bu yönde bir örgütsel iklimin ne derece gelişmiş olduğunu belirlemede örgüt üyelerinin kararlara katılımını sağlamada kullanılan yöntemler anlamlı bir ölçüt olmaktadır.

**ÇİZELGE 29**  
**Belediyelerde Çalışanların Kararlara Katılımını Sağlamada**  
**Kullanılan Yöntemler**

Katılım Yöntemleri	n	%
Hiçbir Yöntem Kullanılmıyor	6	8.3
Kanunlar Çerçevesinde İnisiyatif Kullanımı	5	6.9
Bilgi Verme	9	12.5
Danışma-Görüş Alma	17	23.6
Toplantı	12	16.7
Ortaklaşa Karar Verme- Ekip Çalışması	7	9.7
Yetki Devretme	1	1.4
Yanıtsız	26	34.7

Birden çok yöntem kullanan yönetici bulunması nedeniyle toplamları alınmamıştır.

Çizelge 29'da belediyelerde örgüt üyelerinin kararlarına katılımını sağlamada kullanılan yöntemler yer almaktadır. 46 (%63.9) yönetici karara katılmada kullanılan yöntemler ile ilgili soruya yanıt vermiştir. 26 (%34.7) yönetici bu soruyu yanıtsız bırakmış, 6 (%8.3) yönetici ise çalışanlarının kararlara katılmasında belediyesinde ve biriminde hiç bir yöntemin kullanılmadığını ifade etmiştir.

Kanunlar çerçevesinde inisiyatif kullanımı olarak kararlara katılımın sağlandığını belirtenler; “sınırları kanun ve yönetmeliklerde iyice belirlenmiş, karar alınmasını gerektirmeyen görevlerde çalıştıklarını” ifade eden yöneticilerdir. Örneğin yazı işleri personeli kanunların kendilerine verdiği encümen ve meclis kararlarını yazmakla görevlidir. Bu çerçevede “personel inisiyatif kullanma olanağı bulamamaktadır” denilmektedir. Ancak bu yaklaşım, yöneticilerin katılma olgusuna bakış açılarının sınırlılığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Bilgi verme yöntemi, yöneticilerin tek taraflı olarak çalışanlarını bilgilendirmesidir. Bu uygulamada kararlara katılım söz konusu değildir. Kararların yazılı ve sözlü olarak duyurulması, personel göreviyle ilgili açıklamalarda bulunma ve onları

görevleri konusunda motive etme amaçlıdır. Bu bazen iç genelge ve hizmet içi eğitim ile de yapılmaktadır.

Birinci sırada yer alan, görüş alma yöntemi; kararlarla ilgili olarak çalışanlarla diyalog kurma, onların fikir ve önerilerini sorma ve dinleme, böylece onların düşündüklerinden haberdar olma şeklindedir.

İkinci sıradaki yöntem; toplantılar yapılarak, birlikte tartışarak ortak noktalar üzerinde anlaşmanın sağlanmasıdır. bazen kararların alınmasından önce, bazen de değerlendirme toplantıları olarak uygulanmaktadır. Gerektiğinde kararlar konusunda oylama da yapıldığını yöneticiler belirtmiştir.

Yöneticilerin sadece 7'si daha ileri düzeyde bir katılma yöntemi olan, birlikte karar verme yöntemini kullanmaktadır.

1 yönetici ise yetki vererek kararları ve uygulamayı tamamen astlarına bıraktığını belirtmiştir.

Kararlara katılım yöntemleri ve uygulamalarının yetersizliği bu verilerden net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Çalışanların kararlara katılımını sağlama da yapılması gerekenler ile ilgili olarak görüş belirten 44 yöneticinin önerilerini ise; 4 noktada toplamak mümkündür. Bu öneriler en çok belirtiliş sırasına göre;

1. Yöneticiyi Geliştirme,
2. Personeli Geliştirme,
3. Örgüt İklimini Geliştirme,
4. Katılım Araçlarını Geliştirme olarak özetlenebilir.

Yöneticilerin kullandığı anlamlarıyla bunları ayrıntılandırarak olursak;

### 1. **Yöneticiyi Geliştirme:** Yöneticileri,

- Personeliyle daha iyi ilişkiler ve diyalog kuran,
- Personeline karşı duyarlı, özverili, onlara saygı duyan,
- Personelinin görüş ve önerilerini dikkate alan,
- Personelini teşvik edici, moral ve motivasyon sağlayıcı araçları kullanabilen,
- Personeline güvenebilen,
- İşleriyle ilgili olarak personelini bilgilendiren yöneticiler olma yolunda geliştirme,

**2. Personeli Geliştirme:** Personeli, konusunda söz sahibi, her yönden kendini yenileyebilen, işine saygılı ve bağlı, özverili personel olma yolunda geliştirme. Bunun için personeli öncelikle;

- Alanında bilgili ve uzman kişiler arasından seçme,
- İş ile ilgili olarak bilgilendirme,
- Hizmet içi eğitimlerden yararlandırma,
- Ücret koşullarını iyileştirme,
- Sevdiği, branşı olan işlerde çalışmalarını sağlama,

**3. Örgüt İklimini Geliştirme:** İş ortamını güzelleştirme, güven duygusunun ve birlikte çalışmanın hakim olduğu, görüşlerin rahatlıkla ifade edilebildiği, partizanlık, siyasal baskı, kayırmacılık ve çıkar ilişkilerinin olmadığı, kuralların uygulandığı bir örgüt iklimi geliştirme,

**4. Katılım Araçlarını Geliştirme:** Toplantı, anket, temsilci seçme, rapor, yetki verme, rotasyon, kooptasyon gibi farklı katılım araçlarını düzenli ve yerinde kullanma şeklinde özetlemek olanaklıdır.



## II.5.2. Danışma

Yönetimde danışma, yöneticilerin, aldıkları kararların ussal temele dayanması için, karar öncesi çeşitli seçeneklerin üstünlük ve sakıncalarını analiz ederek bunların uygulamada yaratacağı etkileri hesaplamayabilmesi, seçenekler arasında karşılaştırmalar yapabilmesi, ayrıntılı bir inceleme ve soruşturma mekanizmasının işletilerek en uygun kararı verebilmesi için yararlı görülür. Böylelikle ortaya çıkabilecek sorunlar ve bunların çözüm yolları konusunda daha etkin karar alma olanağı doğar (Sabuncuoğlu,1987: 163). Belediyelerde uzmanlara danışma oranları Çizelge 30'da görülmektedir.

**ÇİZELGE 30**

**Belediyelerde Alınan Kararlarda Uzmanlara Danışma**

Uzmanlara Danışılma Durumu	n	%
Danışılıyor	39	54.2
Danışılmıyor	24	33.3
Yanıtız	9	12.5
TOPLAM	72	100

Çizelge 30'da görüldüğü gibi yöneticilerin %54.2'si birimleri ile ilgili kararları alırken belediye içi veya dışında uzmanlara ve çeşitli kuruluşlara danıştıklarını ifade etmişlerdir. Ancak yöneticilerin %33.3'ü böyle bir danışmanın olmadığını belirtmiştir. Bu soruyu yöneticilerin %12.5'i yanıtız bırakmıştır.

35 yöneticinin belirttiği en çok danışma ihtiyacı hissedilen konular;

1. Teknik bilgiler,
2. Plan ve Projeler,
3. Hukuk-mevzuat,
4. Yönetim bilimi,

5. Sosyal ve kültürel etkinlikler alanlarında yoğunlaşmaktadır.

Teknik bilgiler; birimlerin ve yöneticilerin uzmanlık alanlarıyla ilgili veya uzmanlık alanları dışındaki asfaltlama, sivrisinekle mücadele, tapu tescil işlemleri, yedek parça, halk sağlığı, bilgisayar gibi çeşitli alanlardaki daha çok mesleki uzmanlık gerektiren konuları kapsamaktadır. Ancak imar ve ihale konularındaki teknik bilgi ihtiyacı yöneticiler tarafından daha fazla ifade edilmiştir.

Plan ve projeler; kent plan ve projeleri, ulaşım master planı, toplu konut, Atatürk Parkı ve çöp depolama projeleri gibi kentsel yapılanma ve alt yapı konularındaki plan ve projelerle ilgili olarak hissedilen danışma ihtiyacıdır.

Hukuk – mevzuat konusundaki danışma gereksinmesi; Belediyelerle ilgili mevzuatın çok çeşitli ve dağınık olması nedeniyle her alanda ortaya çıkabilmektedir.

Yönetim bilimi ise; danışma gereği duyulan belediye organlarının ve birimlerinin işleyişi ve yönetimi geliştirme konularını kapsamaktadır.

### **II.5.3. Yönetimi Geliştirmede Başka Kuruluşlarla İşbirliği**

Belediyelerde yönetimin geliştirilmesi ile ilgili olarak belediye dışındaki kurum ve kuruluş ve kişilerle hangi derecede işbirliği yapıldığı Çizelge 31’de görülmektedir.

Yönetimi geliştirmek için işbirliği yapılan kuruluşların belirtilmesinin istendiği soruyu 42 yönetici yanıtı bırakmıştır. Yanıt veren 30 yöneticiden 8’i ise; ihtiyaç duyulduğu halde böyle kuruluşların bulunmadığını belirtmiştir.

ÇİZELGE 31

## Belediyelerde Yönetimi Geliştirmede İşbirliği Yapılan Kuruluşlar

Kuruluşlar	n	%
Kamu Kuruluşları	9	12.5
Üniversiteler	7	9.7
Sivil Toplum Örgütleri	7	9.7
Diğer Belediyeler	7	9.7
Özel Kuruluşlar	3	4.2
Belediye İçi Birim ve Yetkililer	1	1.4
Uzman Kişiler	1	1.4
İşbirliği yapılan Kuruluş Yok	8	11.1
Yanıtız	42	58.3

\*Yöneticiler birden çok kuruluş belirttiği için toplamları alınmamıştır.

Yönetimi geliştirmede en çok merkezi yönetim ve İl'deki örgütlenmesini oluşturan kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapıldığı belirtilmiştir. Bunlar arasında Vilayet, Emniyet Müdürlüğü, Tapu Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü, İl Tarım Müdürlüğü, Sağlık Müdürlüğü, Karayolları Müdürlüğü sayılmıştır.

Üniversiteler arasında, aynı kentte bulunmanın getirdiği kolaylık sayesinde, Mersin Üniversitesi öncelikli olarak yer almış, Çukurova Üniversitesi ve Hacettepe Üniversitesi ile de işbirliği yapıldığı belirtilmiştir.

İşbirliği yapılan sivil toplum örgütleri ise daha çok Mimar ve Mühendis Odaları gibi meslek kuruluşlarıdır. Sendikalar, kooperatifler, dernekler gibi kuruluşlarla da işbirliği yapılmaktadır.

Alt kademe belediye yöneticileri, Büyükşehir belediyesi ile yönetimi geliştirme konusunda işbirliğinde bulunduğunu belirtmişlerdir. Bu konuda işbirliği yapılan belediyeler daha çok çevre belediyeleridir.

Bu veriler yönetimi geliştirme ile ilgili olarak belediyelerin daha çok kamusal örgütlerle işbirliği yapma gereksinimi duyduklarını göstermektedir. Sivil toplum örgütleri ve özel kesim temsilcilerinin belediye yönetimini geliştirmede etkileri oldukça sınırlıdır.

#### II.5.4. Koordinasyon

Belediyelerin sınırlı olan kaynaklarını en verimli bir şekilde kullanılmalari, etkin bir koordinasyon sağlanmadan mümkün olamamaktadır. İşlerin düzenli gitmesi, hizmetin gerektirdiği malzeme ve kaynakların zamanında ve istenen oranda bulunması, aksaklıkların zamanında alınacak tedbirlerle önlenmesi ve işin zamanında tamamlanması, hizmetin istenilen nitelikte olması, koordinasyonun etkinliği ile doğrudan bağlantılıdır. Etkin bir koordinasyon görevin niteliğini de olumlu olarak etkiler ve önceden saptanan ölçünlerin altına düşülmesini önler (Başarı,1974: 25). Koordinasyonun başarılı olduğu örgütlerde her bölüm birbiriyle sıkı ilişkiler içinde çalışır. Her bölüm diğer bölümlerin ne yaptığından haberdardır ve kendi fonksiyonu ile diğer bölümlerin fonksiyonları arasında ne gibi ilişkilerin var olduğunu ve birbirlerine etkilerinin ne olduğunu bilir. Belediyelerde koordinasyonun yeterlilik düzeyi Çizelge 32'de yer almaktadır.

**ÇİZELGE 32**  
**Belediyelerde Koordinasyon Düzeyi**

Belediyeler	Yeterli		Yetersiz		Yanıtsız		TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Büyükşehir	14	19.4	9	12.5	3	4.2	26	36.1
MESKİ	2	2.8	5	6.9	-	-	7	9.7
Akdeniz	4	5.6	5	6.9	-	-	9	12.5
Toroslar	7	9.7	5	6.9	1	1.4	13	18.1
Yenişehir	6	8.3	8	11.1	-	-	14	19.4
Mezitli	1	1.4	2	2.8	-	-	3	4.2
TOPLAM	34	47.2	34	47.2	4	5.6	72	100

Belediyelerde birimlerin çalışmaları konusunda gerekli koordinasyonun sağlandığını %47.2 oranındaki yönetici ifade ederken, %47.2'si ise belediyeleri bu konuda başarısız bulmaktadır. (Çizelge 32). Bu oranlar belediyelerde koordinasyon ile ilgili olarak yaşanan sorunların oldukça fazla olduğunu göstermektedir. Büyükşehir ve Toroslar belediyelerinde koordinasyon düzeyini yeterli bulan yöneticilerin oranı daha yüksek olmasına rağmen, yetersiz bulan yöneticilerin sayısının da az olmadığı yine bu çizelgede görülmektedir.

Belediyelerde koordinasyonun yeterli düzeyde olduğunu savunan yöneticiler bu durumun; birim yöneticilerinin iyi ilişkiler, karşılıklı fikir alışverişi ve dayanışma anlayışı içinde, görev bilinci ve sorumluluk duygularıyla çalışmalarından kaynaklandığını belirtmişler, koordinasyon toplantılarının sık yapılması ve iletişim teknolojilerinden yararlanmanın kolaylaşması ile koordinasyon sorunlarının azaldığını ifade etmişlerdir. Diğer birimlerin çalışmaları hakkında bilgi sahibi olma ve her işin diğer iş ve birimlerle bağlantılı olduğunu görebilmenin, koordinasyonun yeterli düzeyde olması için en önemli koşul olduğunun bilincinde olunması gerektiğini de vurgulamışlardır.

Koordinasyonu yeterli düzeyde görmeyen yöneticiler bunun en önemli nedenini; yöneticilerin politize olmaları nedeniyle bencillik, çıkar çatışması gibi duygularla hareket etmelerinde bulmuşlardır. Yöneticiler ve birimler arasındaki iletişimsizlik ve bilgi eksikliği, yetki, görev ve sorumluluk alanlarındaki belirsizlikler nedeniyle çatışmaların yaşanması, günlük rutin işler dışındaki sorumlulukların yüklenilmek istenmemesi, yetenekli ve nitelikli yöneticilerle uzman personelin yetersizliği, bilgisayar donanımının yetersiz olması koordinasyon sorunlarını yaratan diğer nedenler olarak sayılmıştır.

Koordinasyonu sağlama da daha etkin sonuçların alınabilmesi için hangi düzenlemelerin yapılması gerektiği konusunda 45 yönetici öneride bulunmuştur. Yöneticilerin önerilerini en çok belirtiliş sırasına göre özetlersek;

- **Toplantıların yaygınlaştırılması:** Hem birim içi personelle, hem diğer birim yöneticileri ve üst düzey siyasi kadro ve yöneticilerle sürekli toplantılar yapılması, bu toplantılarda yapılacak işlerin görüşülüp tartışılarak karşılıklı fikir alışverişi ile kararların alınması, böylece sürekli işbirliğinin sağlanması,
- **Hizmet politikası ve hedeflerinin belirlenmesi:** Belirlenen politika ve hedeflerin tüm yönetici ve çalışanlarına benimsetilmesi, böylece yetenek ve bilgilerin hizmet amaçlarına yönlendirilmesi, planlı çalışma anlayışının yerleştirilmesi,
- **Şeffaf yönetim ortamının yaratılması:** Birbirine güvenen, uzlaşabilen, birlik ve beraberlik ruhuyla ekip çalışması yapabilen yönetici ve personelden oluşan bir örgüt yaratılması, güven ortamının yaratılabilmesi için yönetici ve personelin sosyal aktivitelerle bir araya getirilerek, birbirlerini tanımaları ve diyalog kurmalarının sağlanması,
- **Görev, yetki ve sorumluluk alanlarının belirginleştirilmesi:** Hem birimlerin, hem çalışanların görev, yetki ve sorumluluk alanlarının yönergelerle açık ve net olarak belirlenmesi,
- **Uzman personel istihdamı:** Uzman personelin yerinde istihdamı ve personelin eğitim yoluyla niteliklerinin geliştirilmesinin sağlanması, personelin atanması, yükseltilmesi, yer değiştirmesi konularında keyfi davranışlardan uzaklaşarak, başarı ve kıdeme göre değerlendirme yapılması, böylece görev güvencesi sağlanması önerilmiştir.

### II.5.5. İletişim

Örgütlerde sağlıklı bir iletişim süreci ile; örgüt üyesi, kendisinin ve diğer üyelerin çalışmaları ve sorunları, örgütsel uygulamalar ve örgüt politikaları ve ne yapılması ve nasıl yapılması gerektiğine dair görüşlerini üst kademelere iletebilmekte, yöneticiler ise; göreve ilişkin emirleri, görevin niteliği ve başka görevlerle bağlantısını, örgütsel yöntem ve uygulamaları, motivasyon sağlayıcı ve görev bilinci yerleştirici bilgileri de astlarına rahatlıkla ulaştırabilmektedir (Polatoğlu, 1995:85-91). Dolayısıyla; iletişim süreci, belediyelerde örgütsel işleyişi belirleyici rol oynamaktadır.

**ÇİZELGE 33**  
**Belediyelerde İletişim Düzeyi**

Belediyeler	Yeterli		Yetersiz		Yanıtsız		TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Büyükşehir	13	18.1	10	31.3	3	4.2	26	36.1
MESKİ	3	4.2	3	4.2	1	1.4	7	9.7
Akdeniz	3	4.2	6	8.3	-	-	13	18.1
Toroslar	6	8.3	7	9.7	1	1.4	14	19.4
Yenişehir	8	11.1	5	6.9	-	-	13	18.1
Mezitli	2	2.8	1	1.4	-	-	3	4.2
TOPLAM	35	48.6	32	44.4	5	6.9	72	100

Çizelge 33'e göre; belediye yöneticilerinin %48.6'sı belediyelerdeki her türlü iletişim düzeyini yeterli, %44.4'ü ise yetersiz olarak değerlendirmiştir. Bu oranlar sağlıklı bir iletişim ortamının herkes için yeterli düzeyde sağlanamadığını göstermektedir.

İletişim teknolojilerinin gelişmesi ve yaygın kullanılması sağlıklı iletişimin sağlanabilmesi açısından yeterli değildir. Belediyelerde birimlerin birbirine yakın olması, telefon, telsiz, faks türü gelişmiş iletişim araçlarının kullanılabilmesine rağmen iletişimde

büyük oranda problemler yaşanması, iletişimdeki sorunların teknik olmaktan ziyade örgüt üyeleri arasındaki sosyal ilişkilerden kaynaklandığını göstermektedir.

Daha iyi bir iletişim ortamı yaratılması konusunda yöneticilerin 30'u öneri sunmuştur. Bu öneriler incelendiğinde, iletişim konusunda önerilerin en çok kişisel amaç, his, duygu, değer yargıları ve alışkanlıkların azaltılmasına yönelik olduğu görülmektedir. 16 yönetici; hem mesleki konularda hem de sosyal faaliyetlerde daha çok birlikte olunmasını sağlayacak etkinliklerle iletişimin daha etkin olabileceği konusunda birleşmiştir.

Bilgilendirme konusundaki eksikliklerin giderilmesi, bilgilendirme araç ve yöntemlerinin geliştirilmesi, her birimin yaptığı çalışmaları panolara asarak duyurması, genelgelerin daha sık ve yaygın olarak kullanılması, bilgi-işlem ağları, bilgisayar ve internet gibi iletişim araçlarının yaygınlaştırılması iletişimin daha sağlıklı olması yönündeki önerilerde üzerinde durulan ikinci önemli nokta olmuştur.

Yöneticiler personelin iletişim becerileri konusunda eğitilmesinin iletişim sorunlarını ortadan kaldırmada da gerekli olduğunu belirtmişlerdir.

#### **II.5.6. Bilgi Sistemleri**

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde örgüt ve yönetim alanındaki en hızlı değişim bilişim sistemleri ve bilişim teknolojileri ile bunların etkilediği alanlarda gerçekleşmiştir. Bu gelişmeler ise doğrudan bilgisayar ve iletişim teknolojisine bağlı olarak ortaya çıkmış ve bilgi günümüzün en önemli kaynağı haline gelmiştir.



**ÇİZELGE 34**  
**Belediyelerde Bilgi ve Verilere**  
**Daha Kolay Ulaşılabilmesine İlişkin Çalışmaların Durumu**

Belediyeler	Yapılıyor		Yapılmıyor		Yanıtsız		TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Büyükşehir	14	19.4	8	11.1	4	5.6	26	36.1
MESKİ	1	1.4	5	6.9	1	1.4	7	9.7
Akdeniz	6	8.3	3	4.2	-	-	9	12.5
Toroslar	8	11.1	4	5.6	1	1.4	13	18.1
Yenişehir	6	8.3	8	11.1	-	-	14	19.4
Mezitli	3	4.2	-	-	-	-	3	4.2
TOPLAM	38	52.8	28	38.9	6	8.3	72	100

Çizelge 34'te belediyelerde bilgi ve verilere daha kolay ulaşılması yönünde çabaların var olduğuna inanan yöneticilerin oranının %52.8 olduğu görülmektedir. Bu oran çok hızlı değişen günümüz dünyası koşulları açısından yetersizdir. Ancak bu yönde çabaların var olması gelecek açısından umut vericidir. Belediyelerde bilgisayarlardan yararlanma arayışları ve bu alanda yaptıkları yatırımlar küçümsenmeyecek boyutlardadır. Ancak bunların işle bütünleştirilmesi konusunda sorunlar olduğu da bir gerçektir. Bilgisayarların bilgi sistemleriyle bütünleştirici tarzda kullanılması gerekmektedir (Kaya-Bensghir, 1995:39).

Günümüzde pek çok alanda yaygın kullanım alanı bulan bilgi teknolojileri değişimin lokomotifi olarak yerel yönetimlere de damgasını vurmaktadır. Bu gün teknolojinin sunduğu olanaklarla hizmetlerin yerel ölçekte daha etkili ve verimli sunulduğu ileri sürülmekte ve bunların merkezîyetçi yapılanmadan yerel yapılanmaya doğru örgütlenmeye gidişi kolaylaştırdığı görüşü yaygınlaşmaktadır. Bilgisayar ve iletişim araçlarını içeren bilgi teknolojilerinin yönetimde kendisinden beklenen etkili ve verimli hizmet sunma ortamını sağlaması ve bunu sürekli kılması, ancak bu teknolojilerin

örgütlerin kan damarlarını oluşturan bilgi sistemlerini düzenleme, yönetme ve yönlendirmeye destek sunmasıyla olanaklı olmaktadır. Yerel yönetimler de bilgi teknolojilerini mevcut bilgi ağlarını destekleyecek tarzda kullandıkları ölçüde güçlenmekte ve etkili hizmet sunma olanağını elde etmektedirler (Kaya-Bensghir, 1995:39).

Yürütülen hizmetler için gereksinim duyulan güncel, tam zamanlı, erişilebilir verileri sağlayacak, bu verilerden karar almaya ışık tutacak kimi raporları üretip sunabilecek, kararların sistem içine otomatik olarak alınmasına olanak tanıyacak bilgi sistemlerinin tasarlanması gerekmektedir (Kaya-Bensghir, 1995:40).

Planlama, koordinasyon ve denetim alanlarında en etkili araçlardan birisi yönetim bilgi sistemleridir. Yönetim bilgi sistemi yöneticilerin, örgüt birim ve bölümlerinin performansını arttırmaya yarayacak karar alınmasına imkan tanıyan bilgi sistemidir (Iraz, 2000: 208).

#### ÇİZELGE 35

##### Belediyelerde Yönetim Bilgi Sistemi Mevcudiyeti

Yönetim Bilgi Sistemi	n	%
Mevcut	9	12.5
Mevcut Değil	46	63.9
Yanıtız	17	23.6
TOPLAM	72	100

Yönetim faaliyetinde, karar almada ve örgüt yapı ve işleyişini kontrol etmeye yardımcı bilginin toplanması, işlenmesi ve iletilmesi ile ilgili olan yönetim bilgi sistemi belediyelerde mevcut değildir. Ancak Çizelge 35'te yöneticilerin %12.5'i belediyelerinde yönetim bilgi sisteminin var olduğunu belirtmektedir. Bu durum kent bilgi sistemi gibi farklı bilgi sistemlerinin bazı belediyelerde oluşturulma aşamasında olması nedeniyle bazı yöneticilerin "yönetim bilgi sistemi" ifadesini "kent bilgi sistemi" olarak yorumladığını göstermektedir.

Karmaşık ve dinamik hale gelen toplumlarda kentsel hizmet politikalarının oluşturulması ve bu politikaların özenle hazırlanmış, gerçekçi ve uygulanabilir plan ve programlar aracılığı ile yaşama geçirilmesi gerekmektedir. Bilgi olmadan planlama yapmak olanaksızdır. Bilgi teknolojisi, karmaşık mantıksal ve aritmetik işlemlerin etkin bir biçimde uygulanması ve büyük miktarda verinin işlenmesi yoluyla çok çeşitli ve karmaşık seçeneklerin göz önünde bulundurulmasını ve etkinlikle kullanılmasını sağlar (Emrealp, 1994: 64-65).

Bilgi sistemleri ile yöneticilerin davranış ve kararlarının belirginlik kazanması, yönetim şeklinin sistematize olması, modern yönetim tekniklerinin uygulamaya geçirilmesi mümkün olabilmektedir (Iraz, 2000: 214).

Bilginin işlenip kullanılabilmesi, bilgisayar teknolojisinden amaçlar doğrultusunda yararlanabilmeyi gerektirmektedir. Bilgisayar teknolojisini amaçlar doğrultusunda kullanabildiğini gösteren en önemli göstergelerden birisi geliştirilen yazılım programlarıdır.

#### ÇİZELGE 36

##### Belediyelerde Özel Yazılım Programı Mevcudiyeti

Özel Yazılım Programı	n	%
Mevcut	41	56.9
Mevcut Değil	13	18.1
Yanıtsız	18	25
TOPLAM	72	100

Araştırma yapılan birimlerin %56.9'unda özel yazılım programı bulunduğu

Çizelge 36'da görülmektedir. Bu yazılım programları:

- Büyükşehir belediyesinde; muhasebe, hukuk, planlama, hal, hesap işleri, imar, personel, satın alma, haritacılık, maaş bordroları, kullanma izni, ruhsat, tahsilat ve tahakkuk, yazışma, bütçe,
- MESKİ'de; tahakkuk, tahsilat, ambar, personel, yazı işleri, muhasebe, abone, sayaç değişimi, ara tahakkuk, içme suyu, fatura basımı ve dağıtımı,
- Akdeniz Belediyesinde; muhasebe, gelir ve gider, bütçe, personel, ayniyat
- Toroslar belediyesinde; hukuk ve yazışmalar,
- Yenişehir Belediyesinde; tahakkuk, tahsilat, muhasebe, ayniyat, imar, ruhsat, kullanma izni, hakediş, harita numarataj, hukuk, personel, yazı işleri, genel evrak, kayıt, bütçe konularındadır.

Bu programların kimler tarafından oluşturulduğu ile ilgili olarak yöneticiler bilgi vermemiş, sadece Akdeniz Belediyesinin personel ile ilgili yazılım programının belediyece, muhasebe ile ilgili olan yazılım programının ise özel bir firma tarafından oluşturulduğu belirtilmiştir.

Sağlıklı bilgi ve verilere ulaşma çalışmaları hakkında yöneticilerin önerileri;

- Her birimde yeterli düzeyde bilgisayar bulundurulması,
- Merkezi bilgisayar ağının belediyelerde kurulması,
- İnternet bağlantılarının oluşturularak, diğer kurum ve kuruluşlarla anında iletişim olanağının yaratılması,
- Verilerin düzenli bir biçimde saklanabilmesi için veri tabanlarının oluşturulması,
- Kent bilgi sistemi, konut bilgi sistemi, yönetim bilgi sistemi şeklinde bilgi sistemlerinin oluşturulması,
- Bilgi-işlem müdürlüklerinin yeniden düzenlenmesi,

- Personelin bu konularda eğitilmesi,
- Her türlü mesleki, güncel, bilimsel ve teknolojik gelişmenin takip edilmesi olarak özetlenebilir.

Tüm bu önerilerin yaşama geçirilmesi için koordineli çalışma, kurumsallaşma, uzman personel istihdamının şart olduğu da ayrıca belirtilmiştir.

Belediyelerde bilgi teknolojilerinden yararlanma ile ilgili olarak olumlu gelişmeler olmasına rağmen, yöneticilerin önerilerinden de anlaşılacağı üzere, öncelikle bilgi teknolojilerinin alt yapısında yetersizlik, var olan teknolojik olanaklarının düzenlenmesi ve amaca yönelik kullanımı, son olarak ta bu teknolojileri kullanacak personel yetersizliği olarak belirlenebilen üç alanda yaşanan sıkıntılar olması gereken düzeyde bir gelişimin önünde engel oluşturmaktadır.

### **II.5.7. Yönetmel Planlama**

En yüksek hizmet standartlarını sağlamada sorumluluk, belediyelerde çalışan herkesin üzerindedir. Bu standartlara iyi bir planlama, iyi bir örgüt ve iyi bir yönetim ile ulaşılabilir. Geliştirmeyi sağlayacak imkanların bilinmesinden sonra, sağlıklı, gerçekçi, etkin bir planlama yapılması öngörülen ilerlemenin sağlanmasında ilk adımdır. Çizelge 37'de belediye yöneticilerinin, belediyelerde uygulanan yönetmel planlamanın etkinlik düzeyi ile ilgili değerlendirmeleri yer almaktadır. Yönetmel planlar, örgütün birim ve bölümlerinin bir bölümünü ve bir kısım işlerini kapsayan personel, üretim, satış planları gibi planların aksine (Timur, 1984;100), örgütü bütün olarak gören, çeşitli süreler için saptanan hedefleri ve bunlara ulaşma yollarını gösteren diğer planları da kapsayan plandır.

**ÇİZELGE 37**  
**Belediyelerde Yönetmel Planlamanın Etkinlik Düzeyi**

Belediyeler	Etkin		Etkin Değil		Yanıtsız		TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Büyükşehir	5	6.9	12	16.7	9	12.5	26	36.1
MESKİ	1	1.4	5	6.9	1	1.4	7	9.7
Akdeniz	-	-	8	11.1	1	1.4	9	12.5
Toroslar	3	4.2	7	9.7	3	4.2	13	18.1
Yenişehir	3	4.2	8	11.1	3	4.2	14	19.4
Mezitli	1	1.4	1	1.4	1	1.4	3	4.2
TOPLAM	13	18.1	41	56.9	18	25	72	100

Yöneticilerden sadece %18.1'inin yönetmel planlamayı etkin bulduğu görülmüştür. Bu oran belediyelerde planlamanın yetersizliği konusunda çarpıcı bir göstergedir. Yönetimin en temel işlevlerinden birisi olan planlama, örgüt amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için yapılması gereken işleri, kullanılacak yöntemleri, belirlenecek amaçların nasıl gerçekleştirileceğini gösteren, amaçların gerçekleştirilme olasılığının değerlendirilmesine yardımcı olan bir işlemdir. Planlama ile yapılması gereken işler, eyleme geçilmeden önce bir bütün olarak göz önünde canlandırılabilir. Önce işin başlıca bölümleri, daha sonra onların ikincil bölümleri planlanarak aralarındaki ilişkilerde kullanılacak yöntemler belirlenir. Planlamada önemli olan ayrıntıları düşünebilme, göz önünde canlandırabilme yeteneği, çeşitli ilişkileri önceden görebilme gücüdür. Tüm yöneticilerin en başta gelen görevi olan planlama yönetimin her düzeyinde, sürekli olarak yapılması gereken bir iştir (Mihçioğlu, 1989:21). Ancak belediyelerin tümünde ve MESKİ'de yönetmel planlamanın etkin olmadığı Çizelge 37'de görülmektedir.

Bir örgütün iyi yönetilip yönetilmediği, etkinliği ile ilgili bir yargıya varılırken, öncelikle örgütün amaçlarının belirlenmiş, çalışmaların planlanmış, programlanmış olup olmadığının ortaya çıkarılması gerekmektedir. Yönetim sürecinin diğer öğelerinin

planların gerçekleştirilebilmesi açısından düzene kavuşturulması ancak bu şekilde mümkün olur (Mihçioğlu, 1989:21).

**ÇİZELGE 38**

**Belediyelerde Oluşturulan Yönetmel Planlama Araçları**

Yönetmel Planlama Araçları	n	%
Ana Hizmet Politikaları	6	8.3
Stratejik Planlar	7	9.7
5Yıllık Plan	7	9.7
Yıllık Çalışma Programı	27	37.5
Aylık Çalışma Programı	4	5.6
Haftalık Çalışma Programı	2	2.8
Planlama Aracı Yoktur	7	9.7
Yanıtsız	33	45.8

Birden fazla planlama aracı belirtildiği için toplamları alınmamıştır

Planlama işlevinin değerlendirilmesi açısından en anlamlı ölçüt, planlama araçlarının oluşturulma durumudur. (Özşen, 1999b) Belediyenizde ve biriminizde hangi yönetmel planlama araçları oluşturulmuştur sorusuna verilen yanıtlar Çizelge 38'de görölmektedir. Belediye birim yöneticilerinin sadece %8.3'ü ana hizmet politikalarının, %9.7'si stratejik planların, %9.7'si beş yıllık planların varlığından söz etmiştir. Bu yöneticilerin belediyelerdeki dağılımı Çizelge 39'da gösterilmiştir.

Örgütlerde ana hizmet politikaları, belirlenmiş ana amaca ulaşma biçimini, ana hizmet hedef ve stratejilerini göstermektedir (Özşen, 1999b). Yönetim kararları, programları ve yöntemlerinin ortaya konmasında genel kurallar ve kılavuz ilkeler olan politikalar açık ve kesin olarak belirlendiği sürece uygulanabilmektedir. Stratejik planlama, örgütlerin uzun vadeli amaç ve hedefleri ile bunlara ulaşmanın yollarının saptandığı gerekli kaynakların seferber edildiği planlama aracıdır. Örgütlerin amaçlara ulaşmasındaki temel faaliyet planlarıdır. Geleceği sosyal, ekonomik, politik olaylarla birlikte değerlendirip

örgütün bunlara uyumunu sağlarken, geleceği etkileyebilme gücünü de ortaya çıkarmayı amaçlar (Toprak, 1999: 22-24). 5 yılı aşan uzun vadeli plan hazırlama konusunda belediyelerdeki durum iç açıcı değildir. Belediyeler de, geleceği düşünme, yönlendirme ile ilgili olarak uzun vadeli planlamaya önem vermeyen bir anlayış hakimdir. Bunun en önemli nedenlerinden birisi belediye başkanlarının 5 yıllık görev süresi için seçilmiş olması ve kentin ve belediye örgütlerinin yönetiminin belediye başkanlarının görev süresine endeksli olarak düşünülmesidir.

Kaynakların en iyi şekilde kullanılması için en etkili yol uzun süreli planlama olduğundan öncelikle her kent için 20 yıllık ana gelişme planı hazırlanmalıdır. Kentler için ana gelişme planı 1968 yılından beri önerilmiş olmasına rağmen (Bean, 1968: 2), uygulamaya aktarılması mümkün olamamıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “bölge planlarıyla uyumlu, İl Gelişme Planları çalışmaları başlatılacaktır” (DPT, 2000c: 63) ifadesinin yer almasıyla birlikte il bazında uzun vadeli gelişme planı hazırlanması çalışmaları gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda İçel İlini kapsayan İçel İl Gelişme Planı hazırlanması için 2001 yılında çalışmalara başlanmıştır. Belediyelerinde kalkınma, bölge ve il gelişme planlarıyla uyumlu olarak görev alanları içerisinde çok boyutlu ve uzun vadeli planlama anlayışıyla hareket etmesi gerekmektedir. Stratejik nitelikli bu planlar doğrultusunda beş yıllık çalışma planları, yıllık çalışma programları hazırlanmalı, belediyelerin ve birimlerin ana hizmet politikaları belirlenmelidir. Belediyelerde üst düzeyden en alt kademeye kadar her konuda planlı çalışma anlayışı hakim olmalıdır.

Bu verilere göre belediyelerde perspektif, stratejik bakış açısı yetersizlikleri büyük oranlarda olduğu gibi, yıllık çalışma programlarının da sadece %37.5 oranında hazırlanması oldukça düşündürücüdür. Bu oran belediyelerin tamamen akıntıya kapılmış,



gideceği yönü kestiremeyen, günübirlik kararlarla yönetilen bir durumda olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

Bu soruyu %45.8 oranındaki yöneticinin yanıtsız bırakması, yöneticilerin birim ve belediyelerindeki planlama çalışmalarından habersiz olduklarını ya da belediyelerdeki birimlerin yarıya yakınında hiçbir planlama aracının oluşturulmadığının göstergesi olarak kabul edilebilir. Birim yöneticilerinin kendi biriminin en azından kısa vadeli plan ve programlarından haberdar olmaması mümkün olmadığına göre (Özşen, 1999b) belediye birimlerinin %55.5'inde hiç bir planlama aracı oluşturulmadığı sonucuna varılabilir.

**ÇİZELGE 39**

**Belediyelerde Yönetmel Planlama Araçları Kullanım Durumu**

BELEDİYE	PLANLAMA ARAÇLARI					
	Ana Hizmet Politikası	Stratejik Plan	5 Yıllık Plan	Yıllık Çalışma Programı	Aylık Çalışma Programı	Haftalık Çalışma Programı
Büyükşehir	2	2	4	6	-	-
MESKİ	1	-	-	3	1	1
Akdeniz	-	2	-	5	-	-
Toroslar	1	1	1	4	-	-
Yenişehir	2	2	1	8	3	1
Mezitli	-	-	1	1	-	-

Bu dağılım 39 birimdeki durumu göstermektedir.

23 yönetici; Yönetmel Planlamanın daha etkin bir düzeyde gerçekleştirilmesi için düşünce ve öneri sunmuştur. 5 yönetici, öncelikle planların yapılması, yapılan planların da uygulanması gerektiğini, 4 yönetici de yönetim ve personelin planlama konusunda eğitilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu veriler belediyede planların yeterince yapılmasının yanında, yapılanların da uygulanmasında gereken titizliğin gösterilmediğini ortaya çıkarmaktadır. Planlamanın daha etkin olması için en önemli etkenin planın yararına inanma, planlama konusunda yeterli bilince ulaşma olduğu yöneticilerce de doğrulanmıştır.

2 yönetici bilgi toplama, 2 yönetici izleme ve değerlendirme, 2 yönetici denetleme, 4 yönetici de koordinasyon aşamalarında ortaya çıkan sorunların giderilmesinin, planlamanın daha etkin ve sağlıklı bir hale getirilmesi için önemli olduğunu belirtmiştir.

Yönetim sisteminin etkin ve verimli bir biçimde işletilmesi, planlama sürecinin hazırlık, uygulama ve değerlendirme aşamalarının gereklerinin düzenli bir biçimde, amaca yönelik olarak yapılmasına bağlı bulunmaktadır (Özşen, 1999a:80).

Yönetimsel etkinlik, elde edilen bilgilere dayalı planları hazırlamayı; planların uygulanması sürecinde bilgilendirmeyi; koordinasyonu; izleme, değerlendirme ve denetim için belli aralıklarla raporlardan yararlanmayı gerektirmektedir. Yönetim sisteminin işletilmesi bu üç aracın sırası ile, birbirleriyle bağlantılı olarak, yerinde ve zamanında kullanılmasına bağlıdır (Özşen, 1999a:101).

Yöneticilerin ifadelerinde de görüldüğü gibi, bu aşamaların birisinde meydana gelen bir aksaklık diğerlerini de etkilemektedir. Bu nedenle yönetim bilgi sistemi, plan sistemi ve rapor sistemi birbirini besleyecek biçimde, bir sistem bütünlüğü içinde düzenlenip işletilmelidir. “Bilgi Plan Rapor Yönetimsel İşletim Sistemi (BPR)” olarak adlandırılacak bu sistemin etkin, verimli ve hızlı çalışabilmesi, çağdaş yönetim teknolojilerinden bilinçli bir biçimde yararlanılabilmesine de bağlıdır (Özşen, 1999a:101-104).

Var olan planların geliştirilmesi ile ilgili diğer öneriler, yeterli finansal kaynak sağlanması (3 Yönetici), yetki devri yapılması (2 Yönetici), planlamayı yeni teknolojilere uydurma (2 Yönetici) ve nitelikli beyin göçünün önlenmesi (1 Yönetici)dir.

Belediyelerde işlevsel ve etkin planlama birimleri kurulmalıdır. Siyasi otoritenin hemen yanı başında kararları üst yöneticiler tarafından içtenlikle dikkate

alınacak planlama birimleri kurulması, alınan kararların sağlıklı ve uygulamada başarılı olmasının güvencesidir. Aksi halde yönetim kademelerinde koordinasyonsuzluk, yol gösterici, etkin ve yapıcı bir denetim düzeyinin tutturulamaması, yeni yetki ve kaynakların teknik yöntemleri kullanacak biçimde düzenlenmemiş olması gibi sorunlarla karşılaşılması muhtemel olur. Bu da bürokrasinin olumsuz yönlerinin ön plana çıkmasında en önemli etkidir (Eryıldız, 1993:93). BPR sistemi, belediyelerde planlama birimlerinin kurulması ve etkinleştirilmesinde de önemli yeni bir atılımı başlatabilecektir (Özşen, 1999a).

### **II.5.8. Proje Yönetimi**

Planlamanın başarılı olmasında, kaynakların, en uygun alanlarda, kârlı ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için bir yatırım planı olarak tanımlanabilen projelerin hazırlanması ve uygulanması büyük önem taşır (Özşen, 1999a: 95). Proje yönetimi; projelerin, önceden belirlenen amaçlara bir plan ve programa göre ulaşmasını sağlamak için gerekli planlama, örgütlendirme, koordinasyon ve kontrol faaliyetlerini kapsamaktadır. Fiziksel ve mali kaynakların, belirlenen amaçlara uygun şekilde, belli kullanım alanlarına yönltilmesi etkin bir proje yönetimiyle mümkündür. Uygulama aşamasında istenmeyen gelişmelerin zamanında saptanması, düzeltici önlemlerin alınabilmesi için projeye ilişkin faaliyetlerin de sürekli izlenmesi ve kontrol edilmesi gerekmektedir (Tecer, 1983: 79). Türkiye’de belediyeler 1970’li yıllardan bu yana büyük çaplı projelere girişmektedir. Bu yıllardan sonra özellikle metropoliten alanlar, tek tek binaların eklenmesiyle büyüyen değil, geniş parçaların eklenmesi biçiminde büyüyen bir yapıya dönüşmeye başlamıştır. Kentsel gelişme, büyük projelerle gerçekleşme eğilimi göstermektedir. Belediyelerin, önemli yatırımlarını giderek yaygınlaşan biçimde “proje” esasına göre gerçekleştirmeleri, “proje geliştirilmesi” ve “proje yönetimi” konularını ön plana çıkarmaktadır (Emrealp, Sommers ve Tekeli, 1993: 4). Yöneticilerin,

belediyelerindeki hizmetlerle ilgili olarak proje üretimi ve yönetimi hakkındaki düşünce ve önerileri Çizelge 40'ta gösterilmiştir.

**ÇİZELGE 40**

**Belediyelerde Proje Üretimi ve Yönetimine İlişkin Öneriler**

Proje Üretimi ve Yönetimine İlişkin Öneriler	n	%
Kaynak Sağlama	11	15.3
Proje Örgütlenmesi Oluşturma	8	11.1
Siyasi İrade Sağlama	5	6.9
Diğer Öneriler	4	5.6
Çalışmalar Yeterli	6	8.3
Yanıtsız	38	52.8
Toplam	72	100

Belediyelerindeki proje üretimi ve yönetimi hakkında düşüncelerini, 34 yönetici belirtmiş ve bu yöneticilerden sadece 6'sı bu konudaki çalışmaların yeterli olduğunu, bir problem yaşanmadığını ifade etmiştir.

11 Yönetici finansal olanaksızlıklar nedeniyle proje üretilmediğini, üretilenlerin de uygulanmadığını belirtmiştir. Proje üretimi ve yönetimi konusunda kaynak yetersizliği en belirleyici etmen olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yöneticiler ikinci etmen olarak proje örgütlenmesinin yetersizliğinden yakılarak, bu doğrultuda öneriler geliştirmişlerdir. 8 yönetici projelerin üretilmesi ve yönetilmesinin, bağımsız bir proje biriminin oluşturulmasını ve bu birimin tüm birimlerden gelen projeleri toplayıp, uygulama olanaklarını, gerekli kaynakları ve bu kaynakların etkin düzeyde kullanılabilmesi için nelerin yapılması gerektiğini araştırıp, değerlendirme yetkisi ve gücüne sahip olacak şekilde yapılandırılması gerektiğini dile getirmişlerdir.

5 yönetici proje üretimi ve yönetimi konusundaki en önemli handikabın belediyelerin 5 yılda bir seçim atmosferinde olması nedeniyle politik kaygıların daha ön

planda tutulması, seçimden seçime proje yapılması, bitmeyen projelerin yeni seçilenlerce benimsenmemesi durumunda tamamlanamaması olduğunu belirtmişlerdir. Bu nedenlerle projelerin 5 yıllık ve daha uzun süreli dönemleri kapsayacak şekilde düşünülmesinin ancak, bu konudaki siyasi iradenin istikrarına bağlı olması üçüncü önemli sorun kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak böyle bir yaklaşım gereksinimleri ön plana alma yerine, koşullara göre davranma, gereksinimleri koşullara uydurma anlamına gelmektedir. Asıl olan gerçek ihtiyaçların saptanarak, yönetim sistemini ihtiyaçlara uydurmak olmalıdır. İhtiyaçları yönetsel sisteme uydurmak araçları amaçlar karşısında ön plana çıkarmak anlamına gelmektedir.

Proje üretimi ve yönetimi konusundaki diğer öneriler, birimlere yeterli yetkinin verilmesi, diğer belediyelerde uygulanmakta olan projelerin yerinde incelenip değerlendirilmesi, projelerin etkin şekilde planlanması olarak belirtilmiştir.

### **II.5.9. Rapor Sistemleri**

Sağlıklı bir rapor sistemi kurmanın amaçları; bir sorun ya da ortaya çıkan bir durum, faaliyetler sonunda elde edilen gelişmeler ve sonuçlar, var olan ya da gereksinme duyulan kaynaklar ve bu kaynaklardan sağlanan ya da sağlanacak faydalar; planlar, programlar, bütçeler, izlenen politika, örgüt ve faaliyetlerle ilgili sorunlar hakkında bilgi vermek; sorunlar karşısında alınacak önlem ve çözüm yollarını göstermek ve bunların uygulanması sonucunda karşılaşılabilecek olası durumları ortaya koymak, örgütte her konuda yönetsel denetimi sağlamak için bilgi aktarmak, kabul edilen politika, usuller ve örgütün çalışmasıyla ilgili her türlü konu hakkında yukarıdan aşağıya direktifler vermek olarak belirlenebilir. Bütün bu amaçlar; izleme raporları, araştırma raporları, denetim raporları, teknik raporlar ve veri toplama raporları olarak adlandırılan, değişik amaçlara hizmet eden

raporların sistemli bir düzen içerisinde, açık, amaçlarına uygun, özlü, eksiksiz, nesnel ve zamanında, karşılaştırmalı olarak hazırlanması ile mümkün olabilir (Özşen, 1999a: 97-99).

**ÇİZELGE 41**  
**Belediyelerde Rapor Sisteminin Etkinlik Düzeyi**

Belediyeler	Etkin		Etkin Değil		Yanıtsız		TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Büyükşehir	12	16.7	7	9.7	7	9.7	26	36.1
MESKİ	2	2.8	4	5.6	1	1.4	7	9.7
Akdeniz	5	6.9	3	4.2	1	1.4	9	12.5
Toroslar	6	8.3	4	5.6	3	4.2	13	18.1
Yenişehir	3	4.2	9	12.5	2	2.8	14	19.4
Mezitli	-	-	2	2.8	1	1.4	3	4.2
TOPLAM	28	38.9	29	40.3	15	20.8	72	100

Çizelge 41’de belediye yöneticilerinin %38.9’unun belediyelerdeki rapor sistemlerini etkin bulduğu, % 40.3’ünün ise yetersiz ve etkin bulmadığı görülmektedir. Çizelge 42’de rapor hazırlama periyotları, Çizelge 43’de ise raporların belediyelere dağılımı yer almaktadır.

**ÇİZELGE 42**  
**Belediyelerde Rapor Hazırlama Periyotları**

Rapor Hazırlama Periyotları	n	%
Yıllık	17	23.6
6 Aylık	7	9.7
3 Aylık	2	2.8
Aylık	28	38.9
Haftalık	4	5.6
Günlük	8	11.1
Gerektiğinde	2	2.8
Yanıtsız	29	40.3

Birden fazla rapor türü belirtildiği için toplamları alınmamıştır

Belediye ve birimlerde hazırlanan raporların % 38.9'unun aylık çalışma raporu olduğu görülmektedir. %23.6'lık oranla ikinci sırayı yıllık çalışma raporları, %11.1 oranında üçüncü sırada ise günlük çalışma raporları yer almaktadır. % 9.7 oranında altı aylık, % 5.6 oranında haftalık, % 2.8 oranında 3 aylık raporlar hazırlanmaktadır. Hazırlanan raporlar genelde birimlerin çalışma ve faaliyet raporlarıdır.

**ÇİZELGE 43**  
**Belediyelerde Raporların Kullanım Durumu**

BELEDİYE	RAPOR TÜRLERİ						
	Yıllık	6 Aylık	3 Aylık	Aylık	Haftalık	Günlük	Gerektiğinde
Büyükşehir	7	1	1	13	1	6	-
MESKİ	1	-	-	1	-	1	1
Akdeniz	1	5	1	5	-	-	1
Toroslar	-	-	-	4	3	-	-
Yenişehir	8	1	-	5	-	1	-
Mezitli	-	-	-	-	-	-	-

Bu dağılım 43 birimdeki durumu göstermektedir.

Rapor sisteminin daha etkin olabilmesi konusunda yöneticiler öncelikle raporların daha detaylı, kapsamlı ve sağlıklı hazırlanmasını, gerçekleri yansıtıcı nitelik taşıması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu da hazırlanan raporların amaca uygunluğu açısından sorgulanması gerektiğini göstermektedir. Yöneticiler raporların, yasal zorunluluklar gereği hazırlandığını, bunların uygulanmada değerlendirilmediğini belirtmişlerdir.

Tüm kayıtların günlük ve düzenli tutulması, bu kayıtlardan elde edilecek bilgilerle raporların düzenlenmesi ve denetlenmesi, raporların işin niteliğine göre gereken

sıklıkta hazırlanması ve ilgililere duyurulması yöneticilerin raporlar hakkındaki diğer önerileridir. Yöneticiler raporların ancak bu şekilde sistematize olabileceğini ve etkin bir şekilde yararlanma olanağı yaratabileceğini belirtmişlerdir.

### II.5.10. Denetleme

Belediyelerin hem yaptıkları işleri, hem de işlerin yapılış biçimini etkin bir şekilde denetleyebilmeleri, örgütün sağlıklı ve verimli bir işleyiş kazanmasında çok önemlidir (Eddison ve Tıkız, 1994:2).

#### . ÇİZELGE 44

##### Belediyelerde Denetlemenin Etkinlik Düzeyi

Belediyeler	Etkin		Etkin Değil		Yanıtsız		TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Büyükşehir	12	16.7	8	11.1	6	8.3	26	36.1
MESKİ	2	2.8	4	5.6	1	1.4	7	9.7
Akdeniz	3	4.2	5	6.9	1	1.4	9	12.5
Toroslar	7	9.7	3	4.2	3	4.2	13	18.1
Yenişehir	10	13.6	4	5.6	-	-	14	19.4
Mezitli	2	2.8	-	-	1	1.4	3	4.2
TOPLAM	36	50	24	33.3	12	16.7	72	100

Çizelge 44'te belediye yöneticilerinin %33.3'ünün belediye içi denetimi yetersiz bulunduğu görülmektedir.

Daha verimli ve etkin denetimin gerçekleştirilebilmesi için yapılması gereken düzenlemelere ilişkin soruyu, 27 yönetici yanıtlamış, 4 yönetici mevcut denetimin etkin olduğunu ifade etmiştir. 23 yönetici ise denetim ile ilgili somut öneri geliştirmiştir. Yöneticilerin geliştirdiği öneriler değerlendirildiğinde; personel sorunlarının denetimin etkinliği ile ilgili olarak da en belirleyici sorun alanı olduğu görülmüştür. Yöneticiler;



birlikte çalıştıkları personelin tecrübeli, yetenekli, uzman, yeterli düzeyde eğitilmiş, disiplinli çalışma özelliğine sahip kişiler arasından seçilerek işe yerleştirilmesi ve atama ve yükseltme kriterlerinin bilimsel esaslara dayalı süreçlere uygun olarak uygulanması durumunda denetim sürecinin etkin olacağını savunmuşlardır.

Diğer sorulara verilen yanıtlarla çakışan diğer bir konu ise; görev, yetki ve sorumluluk dağılımının dengeli ve net olarak belirlenmesi gereğidir. Belirlenen alanlarda hem yöneticiler hem de diğer personel görev ve sorumluluk bilinciyle çalışırlarsa denetim sorunlarının azalacağı ifade edilmektedir.

Yöneticiler işlerin önceliğinin iyi belirlendiği, planlı çalışmanın yürütüldüğü bir ortamda denetimin etkin olacağı görüşündedir. Yöneticiler en etkin denetimin kendi kendini denetleme olduğunu, ayrıca birim yöneticilerinin denetimde etkin olmasını savunmuşlardır.

Bu önerilere göre, sağlıklı bir hiyerarşik düzenin kurulup işletilebilmesi ile denetim verimli ve etkin hale getirilebilecektir. Denetimin daha çok örgütsel yapı ve işleyişteki diğer sorunlarla bağlantılı yönlerine vurgu yapıldığı görülmektedir. Bu bakış açısının haklılık payı olmakla birlikte somut öneri geliştirme gereği de kendisini hissettirmektedir. Diğer sorulara verilen yanıtlar da görüldüğü üzere, yöneticiler, yeni ve farklı öneri geliştirmekten ziyade mevcut yapı ve işleyişteki tıkanıklıkların giderilmesi ile sorunların çözüleceğine inanmaktadırlar.

5 yönetici; belediyelerde denetim ile görevli yeni bir birim oluşturulması ve bu birimde uzman denetçilerin istihdam edilerek, kendilerine merkezi yönetim denetçilerinin yetkileriyle denk yetkiler verilmesi gereğinden söz etmiştir. Böylece belediye üst yönetimin de iç denetsel mekanizmalar aracılığıyla denetlenebilmesi mümkün olacaktır.

Rapor sisteminin etkinleştirilmesi, denetimin bilinçli ve amaca yönelik olarak yapılması yöneticilerin denetimin etkinleştirilmesi ile ilgili olarak vurguladıkları diğer noktalardır. Yöneticiler belediyelerin denetlenmesinde iç denetim mekanizmalarının etkinleştirilmesi üzerinde durmuşlar, en iyi denetimin otokontrol olduğu noktada birleşmişlerdir.

### II.5.11. Çağdaş Yönetim ve Örgüt Tekniklerinden Yararlanma

Yönetim ve örgüt teknikleri, ortaya çıkabilecek bütün yönetim ve örgüt sorunlarına uygulanabilecek sistematik, araştırma, planlama ve kontrol etme çabalarıdır (MPM, 1969b; 26). Yönetim uygulamalarının ortaya çıkmasından bu yana çok çeşitli yönetim ve örgüt teknikleri geliştirilmiştir. Önceleri sadece uygulamada ve yönetim sanatı olarak ortaya çıkan bu teknikler, yönetimin bir bilim olarak kabul edilmesiyle birlikte, bilimsel araştırma ve çalışmalarla geliştirilmektedir. Günümüzde yönetim ve örgüt teknikleri, hem uygulamada yöneticilerin, hem de yönetim bilimcilerin katkılarıyla oldukça gelişmiş, yeni yönetim ve örgüt teknikleri ortaya çıkmıştır. Belediye yöneticilerinin bu teknikleri kullanma durumu Çizelge 45'te yer almaktadır.

**ÇİZELGE 45**

#### Belediyelerde Çağdaş Yönetim ve Örgüt Tekniklerinin Kullanım Durumu

Çağdaş Yönetim ve Örgüt Teknikleri	n	%
Kullanılıyor	18	25
Kullanılmıyor	30	41.7
Yanıtsız	24	33.3
TOPLAM	72	100

Belediye yöneticilerinin %25'i belediyelerinde çağdaş yönetim ve örgüt tekniklerinin kullanıldığını ifade etmiştir. Ancak, kullanılan çağdaş yönetim ve örgüt tekniklerinin neler olduğuna ilişkin soruyu sadece 11 yönetici yanıtlamıştır. Belediye

yöneticilerinin %85'inin çağdaş yönetim ve örgüt tekniklerinden uzak olması günümüz koşullarında oldukça düşündürücüdür. Yanıt veren 11 yöneticiden 3'ü çağdaş yönetim ve örgüt tekniği olarak bilgisayar kullandıklarını ifade etmiştir. 4 yönetici demokratik, katılımcı, ekip çalışmasına dayanan yönetim ve örgüt tekniklerini kullandıklarını belirtmiştir. 3 yönetici ise bu tekniklerin belediyelerde kullanıldığını belirtmiş ancak hangi teknikler olduğuna ilişkin bir açıklama getirmemiştir. 1 yönetici de çağdaş yönetim ve örgütlenme tekniği olarak merkezi otoritenin kullanıldığını ifade etmiştir. Görüldüğü üzere belediye yöneticilerinin, yöneticiliğin bilimsel yönüyle ve çağın getirdiği yeniliklerle ilgi düzeyi yok denecek kadar azdır.

#### **II.5.12. Halkla İlişkiler**

Yerel yönetimlerin başarısı, büyük ölçüde halkın yerel yönetimin yararına inanmasına ve yerel yönetimin kendi yönetimi olduğunu kavramasına bağlıdır. Belediyeler bu nedenle halkın saygı ve desteğini kazanmalıdır. Ancak bu şekilde, halk kendi kentine ve sorunlarına sahip çıkabilecek ve etkin bir biçimde yönetime katılabilecektir. Bu çerçevede, belediyelerde halkla ilişkiler, belde halkı ile sürekli ve çeşitli düzeylerde yakın ilişkiler kurulabilmesi, katılımcı ve halka dönük bir anlayış geliştirilmesinde önemli bir yer tutmaktadır (Emrealp ve Yıldırım, 1994: 14). Belediye yöneticilerinin halkla ilişkilerin daha etkin olabilmesi için getirdiği öneriler Çizelge 46'da yer almaktadır.

**ÇİZELGE 46**  
**Belediyelerde Halkla İlişkilere İlişkin Öneriler**

Halkla İlişkilere İlişkin Öneriler	n	%
Halkla İlişkiler Birimi Kurulması	4	5.6
Halkla İlişkiler Biriminin Geliştirilmesi	18	25
Halkla İlişkilerde Siyasi Etkilerin Giderilmesi	7	9.7
Tanıtma Çalışmaları	11	15.2
Tanıtma Çalışmaları	15	20.8
Halkı Yönetime Katma Çalışmaları	2	2.8
Çalışmalar Yeterli	5	6.9
Yanıtız	31	43.1

Yöneticiler birden fazla görüş belirttiğinden toplamları alınmamıştır.

Halkla ilişkilerin geliştirilmesi ile ilgili olarak alınması gereken önlemlerin sorulduğu soruyu yöneticilerden 31'i yanıtız bırakmış, 42'si yanıtlamıştır. Bu yöneticilerden 5'i yapılan çalışmaların olması gereken düzeyde olduğunu, bu konuda gerekli yeni düzenlemelere ihtiyaç hissetmediklerini belirtmiştir.

Yöneticilerin %59.5'ini oluşturan %30.6 oranındaki yönetici ise; belediyelerinde halkla ilişkiler konusunda yeni bir birim kurulması ya da var olan birimlerin geliştirilmesi ile ilgili olarak öneri getirmişlerdir. Bu durum halkla ilişkiler çalışmalarında örgütlenme aşamasında tıkanıkların var olduğunu göstermektedir. Belediye yöneticileri sağlıklı bir halkla ilişkiler birimin oluşturulması için öncelikle iyi seçilmiş bir ekibin oluşturulması ve halkla ilişkilerin üst kademe yönetimine yakın olacak bir birimin çatısı altında örgütlenmesini önermişlerdir. Bu konuda en çok vurgulanan, halkla ilişkiler görevini üstlenecek personelin, konusunda uzman (sosyolog, psikolog olabilir), güler yüzlü, bakımlı, telaffuzu düzgün, insan ilişkilerinde yetişmiş ve yüz yüze ilişkilerde başarılı olması gereğidir. Ayrıca bu birimler de çalışanların, belediyenin bütünü hakkında bilgi sahibi olan, halkı doğru şekilde bilgilendirerek yönlendirecek, bilgisayar ve iletişim teknolojilerinden yararlanabilen nitelikte kişiler olması önerilmiştir. Ancak bu şekilde

belediye yönetimi ile halk arasında sağlıklı diyalog kurulabileceği belirtilmiştir. Halkla doğrudan ilişkiye girilen mekanların düzeni, temizliği, sıcaklığı gibi koşulların da gözden kaçırılmaması gerektiği yöneticilerce vurgulanmıştır. Belediyelerdeki tüm çalışanların vatandaşı kendi yakınıymışçasına görebildiği bir anlayışla hizmet etmesi, halkla ilişkiler konusunda aydınlatılması görevinin de bu birime ait olması gerektiği, birimin iç-halkla ilişkileri de ihmal etmemesi gerektiği de ayrıca belirtilmiştir.

Belediye yöneticilerinin % 9.7'si belediye yönetiminin siyasi etkilerden uzak, halka hizmet götürmede tarafsız olabilmesinin halkla ilişkiler ile ilgili problemleri azaltacağını savunmuştur. Belediyenin görevlerini iyi bir şekilde yerine getirmesi ve halka dönük anlayışla çalışması, yerine getiremeyeceği vaatlerden kaçınması, varlık amacının halka hizmet olduğunu sürekli göz önünde bulundurması halkla yaklaşmayı sağlayacak etkenler olarak görülmektedir.

Yöneticilerin %15.2'si belediye yönetimin yapısının ve kararlarının halka açıklanması, halkın bilgilendirilmesi niteliğindeki tanıtım çalışmalarının yaygınlaştırılması ile halkla ilişkilerin geliştirilebileceğini savunmuştur. Bu amaçla iletişim araçları, görsel yayınlar, reklam faaliyetleri, basın bültenleri kullanılacak araçlar olarak belirtilmiştir. Şeffaf yönetim anlayışının bu şekilde yaşama geçirilebileceği yöneticiler tarafından ifade edilmektedir.

Yöneticilerin %20.8'i halkın gereksinim ve isteklerinin öğrenilmesi anlamındaki tanıma çalışmalarının yaygınlaştırılmasının önemli olduğu görüşündedir. Ancak bu çalışmaların sadece görüş, istek ve şikayet öğrenme şeklinde olmaması, edinilen bilgilerin hizmet götürme, karar verme ve sorun çözme de değerlendirilmesinin gerektiği de vurgulanmıştır. Özellikle halkın sorunlarının izlenmesi ve sonuçlar konusunda kısa sürede bilgilendirmenin sağlanması, böylece birebir ilişkiler kurulmasının önemi dile

getirilmiştir. Bu amaçla kentin belli ve önemli merkezlerinde halk danışma büroları kurulması, 24 saat görüşmeye imkan verecek telefon hatları tahsis edilmesi, mahalle muhtarları ile diyalog oluşturulması, mahalle gezileri ve haftalık halk günleri düzenlenmesi ve böylece sorunların yerinde saptanması, kent halkının isteklerini daha sağlıklı olarak belirleyebilmek için anket uygulamalarının yapılması, görüşme günleri belirlenmesi, hatta ev ziyaretleri gerçekleştirilmesi yöneticiler tarafından önerilmiştir.

Ayrıca yöneticilerin %2.8'i ise özellikle büyük projelerde halkoyu, kent konseyi gibi uygulamalarla halkla birlikte karar vermenin gereği üzerinde durmuştur.

### **II.5.13. Örgüt Geliştirme**

Belediye örgütleri; örgütün yapısal yönünün düzenlenmesi, teknolojisinin yenilenmesi ile birlikte, beşeri ve sosyal yapısını ve kültürünü de farklılaştıracak yeni bir bakış açısına ve başarıyı arttırmaya yönelik bir değişim sürecine ihtiyaç duymaktadır. Bu değişimi sağlamak için örgüt geliştirme yaklaşımı adı altında örgütlerin yapı ve süreçlerine yönelik çeşitli müdahale teknikleri geliştirilmiştir (Dinçer, 1992; Balcı, 1995; Karasu 1996).

Bu tekniklerden kamu kesimi örgütlerine uygun nitelikte olanlarının, belediyelere de uygulanması, örgütlerini geliştirmede önemli katkılar sağlayabilecektir. Örgütsel gelişim; normatif, sistemik, planlı, davranış bilim uzmanlarından yararlanan ve katılmalı bir değişim sürecidir. Normatif olma özelliği; olması gerekeni belirleme ve ona ulaşmayı amaçlama, sistemik olma özelliği ise; örgütü çevresi, bilimsel ve doğal yönleriyle ele almayı anlatır. Ayrıca başlangıç, uygulama ve sonuç aşamalarının planlanması, gerek örgüt personeli, gerekse örgütle ilişkisi olan personelle veri toplama, sorunları ve çözümleri saptama aşamalarında işbirliği yapılması ve geliştirme görevinin, belirli bir

sürede yapılıp sona eren geçici bir faaliyet değil, sabır ve özenle yürütülmesi gereken sürekli bir görev olarak görülmesi örgüt geliştirmenin diğer belirleyici özellikleridir. (Özşen, 1981).

Örgüt geliştirme yaklaşımı; örgüt elemanlarını, alt sistemlerini ve bunlar arasındaki ilişkileri ve örgütle çevresi arasında meydana gelebilecek her türlü gelişmeyi kapsamı ve davranışsal açıdan değişimi de içeren geniş kapsamlı bir niteliğe sahip olması nedeniyle klasik organizasyon ve metod (OM) yaklaşımından farklıdır.

Örgüt geliştirme ile örgütsel işleyişi iyileştirmek, etkinliği, sorun çözümlene yeteneğini geliştirmek, örgüt içinde yenileme ve değişmeyi kurumsallaştırmak ve yalnız parasal değil ruhsal doyum da arayan ussal, gelişen ve tüm potansiyelini kullanmak isteyen kişinin örgüte uyumuna olanak verecek biçimde örgütte yapısal ve isteklendirici düzenlemeler yapmak mümkün olabilecektir (Özşen, 1981).

Örgüt geliştirme çalışmalarına başlangıç olabilecek sorun alanları Çizelge 47'de yer almaktadır.

ÇİZELGE 47

## Belediyelerde Sağlıklı, Verimli ve Etkin Bir Örgüt İçin Gerekenler

Sağlıklı, Verimli ve Etkin Bir Örgüt İçin Gerekenler	n	%
Yasal Düzenlemeler	5	6.9
Kaynak Sağlanması	4	5.6
Siyasilerle İlgili Düzenlemeler	2	2.8
Yöneticilerle İlgili Düzenlemeler	5	6.9
Örgütsel Düzenlemeler	12	16.7
Çalışma Ortamının Düzenlenmesi	5	6.9
Personel ve Kadro Düzenlemeleri	21	29.2
Hizmet İçi Eğitim	7	9.7
Çalışanın Yönetime Katılması	2	2.8
Hizmet Bilinci Yaratılması	4	5.6
Motivasyon Sağlanması	4	5.6
İletişimin Düzenlenmesi	2	2.8
Bilginin Düzenlenmesi	2	2.8
Planlamanın Düzenlenmesi	3	4.2
Koordinasyonun Düzenlenmesi	4	5.6
Denetimin Düzenlenmesi	4	5.6
Halk Katılımının Sağlanması	6	8.3
Faaliyetlerin Kurumsallaşması	1	1.4
Gereken Her Şey Yapılıyor	3	4.2
Yanıtsız	32	44.4

\* Birden çok öneri ifade edildiği için toplamları alınmamıştır.

Belediyesinde sağlıklı, verimli ve etkin bir örgüt yapısı oluşturulabilmesi için nelerin yapılması gerektiğine ilişkin soruyu yanıtlayan yöneticilerin Çizelge 47'deki yanıtları incelendiğinde getirilen önerilerde ki çeşitlilik dikkat çekmektedir. Yöneticiler sorunların kaynağı olarak gördükleri en önemli etkenleri kendilerince değerlendirerek en temel önerilerini bu soru kapsamında dile getirmişlerdir. Ancak tüm sorun alanlarını birbirinden kesin çizgilerle ayırmak mümkün değildir. Sınıflandırma, vurgulanan noktaları belirginleştirmek amacıyla yapılmaktadır. Her sorun bir diğerinin kaynağı ya da sonucu



olarak ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle sorunsalın tüm boyutlarının birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Çizelge 47’de görüldüğü gibi sorunların ve düzeltilmesi gereken alanların en başında % 29.2 oranla personel ve kadro sorunları gelmektedir. Yöneticiler bu sorunu hemen hemen tüm açık uçlu sorularda en ön sıralarda belirtmişlerdir. Hizmet içi eğitim, çalışanların yönetime katılması, hizmet bilinci yaratılması, motivasyon sağlanması sorunları da bu kapsamda değerlendirildiğinde personel ve kadro sorunlarının azımsanamayacak büyüklüğe vardığı görülmektedir. Belediyelerde uzman, yetenekli, tecrübeli, yeterli personel açığı diğer sorunların ortaya çıkmasına da kaynaklık etmektedir. Belediyelerde personelin işe alınmasında, yerleştirilmesinde, eğitiminde, motivasyonunda bilimsel araştırmalardan yola çıkılarak, katılımcı yönetim anlayışıyla yeniden düzenlemelerin yapılması, kadroların bu esaslara göre düzenlenmesi gerekmektedir. İşe uygun eleman alınmaması bazı yöneticilerce tüm sorunların özü olarak görülmektedir. Aynı sorun alanlarının sadece alt kademe personel için değil, yöneticiler için de geçerli olduğu yöneticilerden %6.9’u tarafından belirtilmiştir.

Yöneticilerin ikinci sırada belirttiği düzenleme alanı örgütsel yapının bütünüyle ilgili düzenlemelerdir. Belediye örgüt şemalarının düzenlenerek, tüm birimlerin çalışma yönetmeliklerinin hazırlanması, yetki, sorumluluk ve görev alanlarının net bir biçimde belirlenmesi, bu konuda herkesin bildiği standartlar ve kurallar oluşturulması yöneticilerin % 16.7’si tarafından ifade edilmiştir.

Yöneticilerin %6.9’u sağlıklı, etkin ve verimli örgütsel yapının oluşturulması için özerk belediye anlayışına uygun yasal düzenlemelerin yapılması gereğini ifade etmiştir. Özerkliğin, vesayeti sınırlandırıcı yasal düzenlemelerle sağlanacağı bu yöneticilerce belirtilmiştir. Ancak bu konuda yöneticiler arasında fikir birliği yoktur. Bazı

yöneticiler mevcut yasal düzenin gereklerine uygun uygulamalar yapıldığı takdirde sorun çıkmayacağını ifade etmektedirler. Yasal düzenlemelerin siyasi etkileri azaltacak biçimde yeniden gözden geçirilmesi de önerilmektedir.

Yöneticilerin %5.6'sı örgütsel düzenlemelerin gerçekleştirilebilmesi için belediyelerin kaynak sorununun çözülmesi gereğini ifade etmişlerdir.

Siyasi kadronun göreve geldiğinde eğitimden geçmesi, belediye meclis üye ve başkanlarının seçiminde bazı kıstaslar konulması 2 yönetici tarafından ifade edilmiştir. Yöneticiler tarafından düzenlenmesi öngörülen diğer konular; halkın ve çalışanların belediye yönetimine katılmasının sağlanması ile katılımcı yönetim anlayışının hakim kılınması, iletişim, bilgi, plan, rapor sistemlerinin düzenlenmesi, planlama, koordinasyon ve denetim sorunlarının çözülmesi, çalışanlarda hizmet bilinci ve motivasyon sağlanması, çalışma ortamının düzenlenmesidir.

Türkiye'de, belediyelerde örgüt ve yönetimi geliştirme çalışmalarının uygulamada sınırlı sayıda da olsa bazı örnekleri bulunmaktadır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 1988; Yaşamış; 1996; <http://www.İbb.gov.tr>). Ancak bu çalışmaların süreklilik taşımadığı görülmektedir. Önemli olan her belediyenin sürekli olarak kendisini geliştirebilecek bir anlayışa ve bunu yaşama geçirecek kurumsal dayanaklara sahip olmasıdır.

### SONUÇ:

Belediyeler, merkezi yönetim ile sorumluluğu paylaşan otoritelerdir. Vatandaşın beklentisi ise, kendi hayat şartlarını iyileştiren hizmetlerin zamanında, yerinde, yeterli ölçü ve nitelikte yapılmasıdır. Belediyelerin, yerel nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesinde, yerel halkın tercihlerine merkezi yönetime oranla daha duyarlı olabilme imkanları vardır. Ancak belediyelerin başarılı olabilmesi, yönetimin kararlarını uygulayan, hizmetleri doğrudan yürüten belediye örgütüne bağlıdır. Bu nedenle belediye örgütleri, bilimsel yöntemlerle incelenmeli, sorunlar belirlenmeli ve bu sorunların çözüldüğü, sağlıklı bir şekilde işleyen örgüt yapıları oluşturulabilmelidir. Her ülkenin kendi geleneği ve deneyimi, başka ülkelerin uygulamaları ile değerlendirilerek, yeni koşullara ve gereksinimlere uymada başarı ve esneklik gösterebilen belediye örgütleri kurulabilmelidir.

Alan araştırması doğrultusunda elde edilen bulgular incelendiğinde, Mersin Kentsel Alan Belediyelerinde, örgütsel yapı ve işleyişten kaynaklanan çeşitli sorunlar olduğu görülmektedir.

Yapısal sorunlar; belediyelerde sağlıklı, etkin, işleyen bir bürokratik yapı bulunmaması, kurumsallaşma düzeyinin düşüklüğü, bürokrasisinin güçsüzlüğü ve süreklilik taşıyan bir nitelikte olmaması, seçimlerden sonra, siyasi yandaşların önemli mevkilere getirilip kayırılması ve yandaş olduğundan şüphe edilenlerin belediye içinde işlevsiz kalacakları birimlerde tutularak cezalandırılması ile örgüt yapısına müdahale edilmesi, uzmanlığa dayalı teknik bir örgütlenme yerine, siyasi niteliği ağır basan bir örgüt yapısı, belediye birimleri arasında görev karmaşası, yetki ve sorumlulukların dağılımındaki dengesizlik, nitelikli çalışan ve uzman eksikliği, kadroların yetersizliği, örgüt yapısı ve işlevleri ile ilgili belirli ölçünlerin belirlenmemiş olması, var olan birimlerin hizmetlerin gereğini yerine getirecek nitelikte olmamasıdır.

İşleyiş sorunları; uzun vadeli planlamanın ve bakış açısının olmaması, örgüt fonksiyonları arasındaki koordinasyon zayıflığı, denetimin yeterli düzeyde ve etkin olmaması, olumsuz örgüt iklimi, bilgi, plan ve rapor sistemlerinin oluşturulamamış olması, örgüt üyelerinin yönetime katılımının yetersizliği, motivasyon ve iletişim sorunları, bilimsel araştırma, çağdaş yönetim ve örgüt tekniklerinden yeterince yararlanamamadır. Bu sorunlar, alan araştırması kapsamındaki tüm belediyelerde görülmektedir. Bu durum belediyelerin yerel halkın gereksinimlerine ve gelişen koşullara uygun hizmet üretiminin önünde engel oluşturmaktadır.

Belediye örgütlerinin, koşullara ve gereksinimlere uygun hizmet üretebilen bir duruma getirilmesi, öncelikle belediyelerdeki örgütsel sorunların çözülmesi ile mümkündür. Kamu yönetimleri hizmet sunarken verimlilik ilkesine dikkat etmek durumundadır. Aynı miktar kaynakla daha az hizmet sunuluyor olması, doğal olarak, halkta memnuniyetsizliğe neden olacaktır. Örneğin, iyi düzenlenmemiş bir otobüs işletmesi birimi, kimi hatlarda kapasite altı çalışan, kimi hatlarda da kapasite üstü çalışan otobüslerin varlığını doğuruyorsa, belediyenin verim kayıpları söz konusu olmakta ve bu durum da örgütsel sorunlardan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, belediyelerin örgütsel gücünü ve yeterliliğini yükseltecek düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Araştırma bulgularından yola çıkılarak; Mersin Kentsel Alan belediye örgütlerinin geliştirilmesi ile ilgili bazı öneriler getirilebilmektedir. Bulgulardan elde edilen sonuçlara göre, belediyelerde sorunlar örgütsel yapılanmadan daha çok, örgütsel işleyişten kaynaklanan sorunlardır. Ancak belirtilen sorunların niteliği incelendiğinde, yapısal yeniden düzenlemeler ile işleyişten kaynaklanan bazı sorunların da çözülebileceği görülmektedir.

Büyükşehir ve alt kademe belediyeleri, aldıkları kararlar ve yaptıkları işlerde birbirinden kopuk hareket etmek yerine, kentin tümünü gözeten bir yaklaşımla, bir bütünün parçaları gibi birlikte hareket etmeli, büyükşehir belediyesinin uygulamaya yönelik faaliyetleri alt kademe belediyelerine devredilmeli, bu belediye diğer belediyeleri yönlendirici, koordinasyon sağlayıcı bir niteliğe kavuşturulmalıdır.

Mersin kentsel alanında küçük yerleşmeler, merkezdeki belediyenin sunduğu hizmetlerden yeter derecede yararlanamadıkları için, küçük ölçünlü hizmetlerle yetinmeğe zorlanmakta, kent hizmetlerinin birden çok belediye ile ekonomik ve fiziksel yönlerden ayrılmaz biçimde bağlı olan bu yerleşmelerde kaynak savurganlığı olmaktadır. Bu durum hizmetlerin bölünmezliği ilkesine de ters düşmektedir. Her kamu hizmeti, farklı yönetim kademelerinde ele alındığı takdirde etkin bir biçimde görülebilir. Kimi için yerel, kimi için bölgesel, kimi için ulusal düzey daha ekonomik ve elverişli olabilmektedir. Ulaşım, konut, kanalizasyon gibi hizmetler, belli bir yönetim örgütünce, başka yönetim kademeleriyle işbirliği sağlanmaksızın yerine getirilemez. Elektrik enerjisi ve dağıtım dünyanın her yerinde merkezileşmektedir. Oyun alanları, parklar, topraktan yararlanmayı denetleme, sokakların bakımı ve temizliği gibi hizmetler ise yerel düzeyde daha yeterli olarak görülmektedir. Büyükşehir modelinin ardında yatan temel düşünce dağınıklığın ve başına buyrukluğun giderilmesidir. Tüm bu nedenlerle Mersin Büyükşehir Belediyesi kapsamına alınacak alanların yeniden, bilimsel olarak belirlenmesi ve metropoliten alan kavramına uygun büyüklüğe ulaşılması gerekmektedir. Bu şekilde belirlenen alanda, alt kademe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri, uyum içerisinde hizmet üretebilmeli, sorunlar en uygun kademede ve bu belediyelerin birlikte hareket etmesiyle çözümlenmelidir. Büyükşehir belediyesinin, alt kademe belediyeleri arasında koordinasyon sağlamaya yönelik rolü güçlendirilmeli, ancak uygulamaya yönelik yetkiler daha çok alt kademe belediyelerine

devredilmelidir. Alt kademe belediyeleri yetki ve kaynak donanımları açılardan güçlendirilmeli, hizmetleri yapabilir konuma getirilmelidir.

Mezitli Belediyesi, büyükşehir kapsamına alınıp, alt kademe belediyesi olarak düzenlenmelidir. Mezitli nüfusu 34.000 olarak görünmekle birlikte, ikinci konutların yoğun olduğu bir sahil beldesi olması nedeniyle, kışın 70-80.000, yazın da 150-160.00 nüfusu barındıran bir kenttir. Büyükşehir'e, bütünleşik bir görüntü sunacak kadar yakın olan bu belde de, bağımsız bir ilçe olarak örgütlenme yönünde talepler olmaktadır. Mezitli Belediye Başkanı bu durumu "150-160 bini aşan nüfus ve büyük dev plazaların açılması, yazlıkçuların da akın etmesi Mezitli'yi kabuğuna sığmaz hale getirdi. İlçe olmak için yoğun çaba harcıyoruz.....Ne pahasına olursa olsun Mersin'e bağlı olmadan ilçe olmak istiyoruz." sözleriyle ifade etmektedir. Kentin çok yakınında yeni bir ilçe örgütlenmesine gidilmesi, metropoliten alanlarda kurulan büyükşehir belediyesi mantığının getirdiği bütünsel düzenlemenin dışına çıkılmasını gerektirmektedir. Bu nedenle büyükşehir alanı içinde diğer belediyeler gibi Mezitli Belediyesinin de alt kademe belediyesi olarak düzenlenmesi, kentin bütününde ortak hareket edilmesini kolaylaştıracak, Mezitli'nin tek başına çözüme de zorlandığı örneğin, su sorunu gibi büyük çaplı sorunları daha geniş ölçekte ele alınabilecektir.

Büyükşehir sınırları içinde bulunan belediyeler arasında işbirliği ve koordinasyon eksikliğinin en önemli sebeplerinden birisi belediye örgüt yapılarında belli bir standardın bulunmamasıdır. Alt kademe belediyelerinin örgüt yapılarında belli bir standardizasyon sağlanması gerekmektedir. Bu belediyelerdeki bazı birimler, büyükşehir belediyelerindeki benzer birimler ile rahatlıkla ilişki kurabilecek yapıda olmalıdır. Böylelikle belediyeler arası koordinasyon sorunları ortadan kaldırılabilir. Kente yönelik hizmet sunumunda bu birimlerin birlikte çalışması, yapılan işlerdeki eksikliklerin ve

hizmet sunumunda farklılıkların yarattığı sorunların azalmasını sağlayacaktır. Örneğin, kent planlaması konusunda güçlü olan Yenişehir Belediyesi'nin, Mezitli Belediyesi'nde kurulacak kentsel planlama işleriyle ilgili bir birimle sürekli ilişki içinde birlikte çalışması, Mezitli Belediyesi'ndeki mekansal sorunların daha kolay çözülmesini sağlayabilecektir.

Belediyelerde genel sekreterlik ve başkan yardımcılıkları güçlendirilmeli, bu doğrultuda yetki ve sorumluluklarının artırılmasıyla birlikte, niteliksel olarak da gelişmeleri sağlanmalıdır. Belediye başkanından sonra belediye yönetiminden asıl sorumlu, genel sekreter ya da başkan yardımcısı olmalıdır. Başkanın hem siyasi ve hem de yönetsel sorumlulukları bulunması nedeniyle, genel sekreter ve başkan yardımcısı, yönetsel ve teknik konularda belediye başkanlarının en önemli destekleyicisi olmalıdır.

Belediye başkanına doğrudan bağlı birimler, araştırma, planlama, koordinasyon, danışma, denetim görevlerini yerine getirecek APK, Teftiş İşleri, Hukuk İşleri, Danışma Kurulu, Özel Kalem birimleri olmalı, bunlar dışındaki diğer birimler genel sekreter ve başkan yardımcılıklarına bağlanmalıdır. Belediye başkanı günlük ve teknik sorunlarla uğraşmak yerine, üst düzey yönetsel işlevlerin en sağlıklı şekilde gerçekleşmesi için çaba harcamalıdır.

Örgütsel işleyişin sağlıklı olabilmesi, planlama, örgütlenme, yönetme, koordinasyon ve denetim işlevlerinden oluşan yönetimin etkinliğine bağlıdır. Belediyelerde yönetimin en temel işlevi olan planlamanın yararına hem siyasi kadronun, hem de belediye bürokrasisinin inanması gerekmektedir. Bu şekilde “ne olduğunu ilk defa duyduğumuz, nasıl yapıldığını bilmediğimiz işleri yapmak zorunda kalıyoruz. Araştırmalarımızı hep kendi çabalarımızla gerçekleştiriyoruz” tarzındaki şikayetler azaltılabilecektir. Planlama işlevinin işlerlik kazanması, diğer işlevlerden kaynaklanan sorunları da azaltılabilecektir. Bunun sağlanabilmesi için, Büyükşehir belediyesinde APK



etkin hale getirilip, diğer belediyelerde de bu birimle ilişki içerisinde araştırma, planlama ve koordinasyona yönelik birimler oluşturulabilir. Bu şekilde belediyelerde planlama işlevi ve diğer işlevler sistemli ve düzenli olabilecektir. Bu birimler her belediyenin uzun vadeli stratejik planlarını hazırlamalı, proje yönetimi bu birimler tarafından ortaklaşa yapılmalıdır. Böylece belediyelerin kente yönelik hizmetlerinde parçacılığın ve koordinasyonsuzluğun önüne geçilebilecek, kentin bütününe gözeten bir anlayış içinde hizmet sunumunun zemini oluşturulabilecektir.

Büyükşehir belediyesinde her türlü konuda danışma ihtiyacını giderecek uzman kişilerden oluşan Danışma Kurulu oluşturulmalı, bu kurulda yer alan danışmanlar belediye başkanı, genel sekreter ve yardımcılara kurmay hizmet vermelidir. Bu kurul alt kademe belediyelerine de danışmanlık hizmeti verebilir. Ancak bu hizmet emir-komuta niteliğinde olmamalı, başkan danışmanlarının bu yöneticilere müdahalesinin önüne geçilmelidir. Araştırma yapılan belediyelerde birim yöneticilerinin, “çok başlı yönetim karşısında ne yapacağımızı kestiremiyoruz, herkesi birden memnun edemiyoruz, bizim kararlarımızı başkan danışmanları onaylamazsa hiçbir şey yapamıyoruz” şeklindeki şikayetleri, başkan danışmanlarının, sırf siyasi nedenlerle aslında çok bilgili olmadıkları konularda söz sahibi olmak istemelerinden kaynaklanmaktadır. Bunun önüne geçilebilmesi uzman bir danışma kurulunun oluşturulması ile mümkün olabilecektir.

Belediyelerde genel sekreter yardımcıları ve başkan yardımcılıklarının sayıları belediyelerin büyüklüğüne göre belirlenmeli, birimler, teknik, mali, yönetsel birimler olarak ayrıştırılıp, fonksiyonel olarak gruplandırıldıktan sonra ve genel sekreter yardımcıları ve başkan yardımcılara dengeli şekilde dağıtılmalıdır. Böylelikle birbirleriyle yakın ilişki içerisinde bulunacak birimler, tek bir yöneticiye bağlanmış olacak,



bu durum yetki görev karmaşası, birimlerarası çatışma, koordinasyonsuzluk sorunlarını hafifletebilecektir.

Belediye birim yöneticileri güçlendirilmelidir. Etkin bir örgüt yapısı önemli yöneticilerin yönetim tarzları ve kişilikleri tarafından belirlenir. Bir örgütün başarısı her şeyden önce kilit konumda çalışanların gücüne bağlıdır. Örgüt yapısı bu kişilerin gücünü kısıtlamamalı, aksine desteklemelidir. Alan araştırması sırasında, belediye yöneticilerinin “ilkelerimizde dıretirsek çok zorluk çekiyoruz. Yönetici pozisyonuna gelince ilkelerden vazgeçiliyor. Böyle olması belki de zorunluluktur” şeklindeki ifadeleri, belediye bürokrasisinin içinde bulunduğu durumu net bir şekilde özetlemektedir. Belediye yönetiminde siyasi etkilerden olabildiğince uzak, profesyonel yönetim anlayışının benimsenmesi gerekmektedir. Bu da ancak, belediye yöneticilerinin geliştirilmesi ile sağlanabilir. Her birim yöneticisi bir yöneticiye bağlanmalıdır. Birim yöneticisi, sadece bu yöneticiye karşı sorumlu olmalı, siyasi niteliği ağır basan kişilerin, birim yöneticileri üzerinde emir-komuta yetkileri olmamalıdır. Ancak bu sayede yetki karmaşasından ve yönetimde çok başlılıktan kaynaklanan sorunlar çözülebilir.

Görev ve sorumluluklarla birlikte yetkilerin de olabildiğince alt kademelere devredilmesi, devredilen yetkilerin çerçevesinin üst yönetimce belirlenmesi, üst yönetimin de yetkiler konusunda yönlendirici, yardımcı, denetleyici olması gerekmektedir. Belediyelerde birim içi, birimler arası, üst yönetimle birimler arası her düzeyde katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenmeli, örgüt üyelerinin diyalog içinde olması, birlikte ve takım ruhuyla hareket etmesi sağlanmalıdır.

Büyükşehir belediyesi bünyesinde belediyenin örgüt ve yöntemlerini sürekli geliştirmeye yönelik, personel eğitiminde yönlendirici, örgüt içi araştırma ve izleme ve geliştirme çalışmaları yapan bir Örgüt Geliştirme birimi oluşturulmalıdır. Bu birim; görev

tanımlarını, yönetmelikleri, iş programlarını, iş emirlerini, evrak ve dosyalama sistemlerini ilgili birimlerle birlikte hazırlamalı ve birimler arasında görev yetki ve sorumluluk açısından denge sağlanması, görev geçişmeleri, yetki karmaşaları ile ilgili sorunların belirlenip, çözüm önerileri getirilmesinde, belediyelerin ayrıntılı, çok yönlü sağlıklı örgüt şemalarının hazırlanmasında etkin olmalıdır. Alt kademe belediyelerine de hizmet verecek biçimde yapılanan bu birimin bünyesinde arşiv, kitaplık kurulmalıdır. Üst kademe yöneticilerin yönetmekten daha çok uygulamaya yönelik, teknik faaliyetlerde yer aldıkları ve bu yüzden zaman sıkıntısı çektikleri bilinmektedir. Böyle bir birim faaliyetlere, üst kademe yöneticilerin gözüyle bakabilecek, yöneticilere yardımcı olacak ve uygulamalarda yöneticilerin bir nevi tercümanlığını yapacak çalışanları içermelidir.

Örgütsel bozuklukların ortaya çıkarılması için öncelikle; belediye örgütlerinin en üst kademedен, en alt kademelere kadar birimlerine ayrılarak incelenmesi ve araştırılması gerekmektedir. Ancak, bu tür bir örgüt analizi ile belediye örgütlerinin eksiklik ve aksaklıklarını ortaya çıkarmak ve belediyeleri yeniden düzenleme çalışmalarına konu etmek mümkün olabilecektir.

Belediyenin bütününe kapsayan bu tür bir örgüt analizi ile, örgüt envanteri ya da profili çıkarıldığında, örgütün çalışma temposu ve performansı, görev ve görevli değişimleri, bölümler arasındaki dayanışma ya da varsa sürtüşmeler, ayrıca bölümlerin, bölümlere bağlı alt birimlerin ve buralarda çalışanların ne ölçüde başarılı oldukları, gerekli olup olmadıkları da belirlenebilecektir. Belediyelerin amaçlarına uygun hizmet görmesi, işin uygun şekilde bölümlere ayrılması, görevlendirme kümelerinin sağlıklı bir şekilde oluşturulması, örgütün ussal ölçütlere göre gruplandırılması gerekmektedir. Bu doğrultuda bir çalışma yapılabilmesi için, araştırma yapılan belediyelerde, örgütsel yapı, birimler ve birimlerin birbirleriyle bağlantıları, görevlendirmeler, görevli sayısı ve kadro sayısı ile

İlgili ayrıntılı bilgiler sağlanmalıdır. 2004 yılına kadar tamamlanması kararlaştırılan Norm Kadro çalışmaları bu konuda belediyelere yol gösterici olabilecektir.

Ortaya çıkarılan bu sorunlar da dikkate alınarak örgüt yapısının planlanarak yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir. Bunun için belediyelerde yapılan faaliyetlerin amaçları ve kapsamı tek tek belirlenmeli, bu faaliyetler mantık açısından birbirinden ayrılıp benzer işlevler bölümler içinde toplanmalı, yetki ve sorumluluklar belirlenmeli, gerekli yönetim ve yardımcı personelin sayı ve nitelikleri saptanmalı, kurulması zorunlu komiteler oluşturulmalı, bütün günlük çalışmalar için sistemler ve standart yöntemler geliştirilmeli, bir örgüt kuruluş, görev ve çalışma kılavuzu hazırlanmalı ve bu konularda çalışacak personelin belirlenmesi gerekmektedir. Tüm bunlar yapılırken her birimin çalışan ve yöneticilerinin fikir ve görüşlerinden yararlanılmalı, düzenlemelerde katılımcı anlayış hakim kılınmalıdır. Ancak bu şekilde yapılacak düzenlemelerin, uygulamaya geçirilmesi mümkün olabilecek ve yapılan düzenlemelerin yeni ve farklı sorunlar yaratması önenebilecektir.

Araştırma yapılan belediyelerin birinde, bir yöneticinin iş arayan birisine “git partiye adını yazdır. Partiden iş iste. Bu konuda belediyenin yapabileceği hiçbir şey yok” demesi, soru kağıtlarında personel sorunlarının ağırlıklı olarak ifade edilmesi, belediyelerde “adama göre iş olur” ifadesinin görüşmelerde sık sık tekrarlanması, belediyelerdeki personel yönetimi sisteminin çarpıklıklarının en önemli göstergeleridir. Bu durumun düzeltilebilmesi için, tüm belediyelerde personel işleri birimleri klasik görevlerinin yanında, birimlerin personel potansiyelini nitelik ve nicelik yönünden izleyen, uzman personel gereksinmesini birimlerle sürekli ilişki kurarak tespit eden, mevcut personelin niteliğini geliştirmeye yönelik destek veren, bu konularda örgüt geliştirme birimiyle sürekli ilişki kuran bir niteliğe kavuşturulmalı, bu birimler kentsel alan içinde

diğer belediyelerin personel işleri birimleriyle sürekli ilişki içerisinde bulunmalı, bir belediye'deki uzman personelin gerektiğinde diğer belediyelerde de görev yapması sağlanmalıdır. Belediyeler arasında oluşturulabilecek bir tür “teknik personel parkı”, belediyelerdeki uzman eleman ihtiyacını bir ölçüde karşılayabilecek, böylece personel için kaynak bulma, personeli tam kapasite çalıştırmayarak kaynak savurganlığına neden olma sorunları bir ölçüde hafifletilebilecektir.

Belediyelerde BPR sisteminin oluşturulabilmesi için, Bilgi İşlem Birimlerinin teknik donanım ve personel yönünden güçlendirilip etkinleştirilmesi gerekmektedir.

Tüm belediyelerde halkla ilişkiler birimleri ayrı bir birim olarak örgütlendirilip, bu birimler halkla doğrudan diyalog kurabilecek nitelik ve yeterliliğe kavuşturulmalı, halkla ilişkilerde çeşitli yöntemlerden yararlanarak halkın sorunlarını, dilek ve şikayetlerini tespit etmeli, bu sorunları çözmeye belediye ile halk arasında aracı görevi üstlenmelidir. Bu birim belediyenin Basın Yayın Birimleriyle sürekli ilişki içinde bulunmalı ve belediyeyi halka tanıtmada etkin görevler üstlenmelidir.

Belediyelerde özellikle sosyal, kültürel ve eğitime yönelik hizmetleri verebilecek birimlere ağırlık verilmelidir. Bu birimler halka yakınlaştırılmalı ve hizmet üretilip, sunabilecek niteliğe getirilip, güçlendirilmelidir. Belediyelerin en temel amacı “halka hizmettir”. Bu nedenle, belediyelerde siyasi etkilerin en aza indiği, güvene ve hizmete yönelik bir örgüt iklimi içinde “halk için çalışma” anlayışı yerleştirilmelidir.

## ÖZET

Günümüzde belediyeler, ülke nüfusunun oldukça büyük bir bölümüne hizmet sunmakta ve büyük ölçekli yatırımlar yapmaktadırlar. Ancak; çeşitli kesimler, belediyelerin görevlerini etkin ve verimli olarak yerine getiremediğini; yeterli ve nitelikli hizmet sunabilecek, yatırım yapabilecek örgütlerinin bulunmadığını sürekli dile getirmektedirler.

Bu çalışmanın temel amacı; belediyelerdeki örgütsel sorunların ortaya çıkarılması ve belediye örgütlerinin geliştirilebilmesi için bazı öneriler sunulabilmesidir.

Çalışma, kuramsal ve alan araştırmasına dayalı iki bölümden oluşmuştur. Kuramsal bulguların değerlendirildiği Birinci Bölümde, tarihsel süreç içinde belediyelerin dış çevrelerinde yaşanan değişimlere verdiği tepkiler değerlendirilmiştir. Türkiye’de ilk belediye örgütleri, Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlayan modernleşme sürecinde kurulmuştur. Ancak belediyelerin günümüzdeki anlamıyla, Anayasal ve yasal temele kavuşması, gelişip yaygınlaşması Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir. Türk Kamu Yönetim sisteminin bir alt sistemi olan belediyeler, ekonomik, toplumsal, siyasal, teknolojik dış çevre unsurlarının da etkileriyle süreç içinde farklı işlevler üstlenmiştir.

İkinci Bölümde ise; belediye örgütlerinin yapı ve işleyişi, Mersin Kentsel Alan belediyelerinde yapılan alan araştırması doğrultusunda incelenmiştir. bu bölümde belediye örgütleri, iç çevre unsurları açısından değerlendirilmiştir. Alan araştırması ile, Mersin Kentsel Alan Belediyelerine özgü sorun alanları belirlenmiştir. Ayrıca, Mersin Kentsel Alan belediyelerinde sağlıklı bir örgütsel yapı ve işleyiş düzenine ulaşılabilmesi için bazı öneriler geliştirilmiştir.

## SUMMARY

Today, the municipalities are serving to the greater majority of population and are making investments in large scales. However, many people claim their the municipalities cannot perform their responsibilities effectively and efficiently due to lack of organizations that can give quality services.

The main purpose of this study is to explorer the organizational problems of municipalities and to make suggestions for the development of their organizations.

The study consists of two main parts which are theoretical and survey one. The first part includes theoretical findings. In this section, the changes that municipalities have experienced as a result of external conditions are analyzed. In the first municipalities were established as a result of modernization process of Ottoman Empire. On the other hand, they have developed and extended in the Republican era by gaining legal and Constitutional status. As a subsystem of Turkish public administration they performed various economic, social, political and technological functions.

In the second part the structure and operation of municipalities is discussed in the light the survey that is conducted in the rural municipalities of Mersin province. In this section municipal organizations are analyzed in terms of internal factors such as personel, legal, structure act. The survey defind the problem areas. Which are special to municipal organizations. In addition, the study makes suggestions about creating a municipal organization with healthy structure and operation.

**KAYNAKÇA**

- Acar, Muhittin (1993). *Belediyelerde halkla ilişkiler*. Ankara: DPT.
- Adaman, Fikret ve Çarkoğlu Ali (2001). Türkiye’de yerel ve merkezi yönetimlerde hizmetlerden tatmin, patronaj ilişkileri ve reform. Erişim tarihi 16 Temmuz 2001, www adresi: <http://www.tesev.org.tr/yayinlar.php>.
- Akdoğan, Asuman (2000). Kayseri’de özel sektör işletmelerinde üst düzey yönetici özellikleri. Erciyes Üniversitesi (Derl.) (içinde), 8. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi* (51-61). Nevşehir: Erciyes Üniversitesi Yayınları.
- Aksoy, Şinasi (1998). Yeni sağ, kamu yönetimi ve yerel yönetim: Eleştirel bir yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 7 (1), 3-13.
- Aksu, Hüseyin (1995). Belediyelerin 1994 yılında genel durumu. *Yeni Türkiye Dergisi* 1 (4), 459-463.
- Alada, Adalet (1990). Türk belediyeçiliğine kronolojik yaklaşım (1930-1990). Ankara Büyükşehir Belediyesi (Hazırlayan) (içinde), *Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl Sempozyum Bildiri ve Tartışmaları* (119-145). Ankara: IULA-EMME.
- Alada Bayramoğlu, Adalet (2001). Türkiye’de yerel yönetim tarihi üzerine notlar. *Bilim ve Siyaset Dergisi* 1 (2), 42-48.
- Aldemir, M., ve Barbato, R. Ceyhun (1983). Yönetim biçimleri, örgüt yapısı ve başarımlar arasındaki ilişkiler. *Amme İdaresi Dergisi* 16 (4), 120-130.
- Alptürer, Osman (2000). Kişisel gelişim ve organizasyonlar. *Kişisel Gelişim ve Değişim Dergisi* 2, 2-6.
- Anavatan Partisi (1993). *ANAP yerel yönetim yasa teklifleri*.
- Ar, A. Fikret (1988). Organizasyon metod bilimleri ve çalışmaları üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi* 21 (2), 29-36.

- Ar, A. Fikret (1989). *Dosyalama-arşiv resmi yazışma rapor yazma teknikleri* (2. baskı).  
Ankara: TODAİE
- Ar, Fikret A (1992). *Büro yönetimi teknikleri* (3. basım). Ankara: TODAİE.
- Aren, Sadun (1998). Türkiye’de siyaset. Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi  
(Derl.) içinde, *Sivil toplum için kent, yerel siyaset ve demokrasi seminerleri* (47-  
59). İstanbul: WALD.
- Arıkbay, Canan (1993). *Yerel yönetimlerde eğitim ve danışmanlık hizmetleri  
gereksinimleri ve karşılama kaynaklar*. Ankara: MPM.
- Aslanoğlu, A. Rana (1998). *Kent, kimlik ve küreselleşme*. Bursa: Asa Yayınları.
- Aşkun, İnal Cem (1979). Genel sistem kuramı açısından işletmelerde biçimsel olmayan  
örgüt tasarımı üzerine düşünceler. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi  
Dergisi* XV (1), 1-23.
- Augustine, Norman R. (1999). Bir sektörü yeniden biçimlendirmek. Zülfü Dicleli (Haz.)  
içinde), *Değişim* (Çev. Meral Tüzel) (155-180). İstanbul: Türkiye Metal İş  
Sendikası Yayınları.
- Aykaç, Burhan (1991). Yönetimin iyileştirilmesi ve örgütsel değişim. *Amme İdaresi  
Dergisi* 24 (2), 81-122.
- Balcı, Ali (1995). *Örgütsel gelişme*. Ankara: Personel Eğitim Merkezi Yayını.
- Baransel, Atilla (1993). *Çağdaş yönetim düşüncesinin evrimi; Klasik ve neoklasik örgüt  
teorileri I* (3. basım). İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayını.
- Basında Mezitli; Mezitli ilçe olmak istiyor (2000). *Mezitli'nin Sesi Dergisi* 1 (1), 25.
- Başarır, Arslan (1974). Koordinasyon. *Türk İdare Dergisi* 349-350, 23-59.



- Başkaya, Fikret (1999). Küreselleşme ve kapitalizmin müzminleşen krizi. Fikret Başkaya (Derl.) içinde, *Küreselleşme mi? Emperyalizm mi?; Piyasa efsanesinin çöküşü* (9-13). Ankara:Ütopya Yayınevi.
- Bayrak, Sabahat, Yücel, Atilla (2000). Kadın cinsiyeti, yöneticilik ve güç bir paradoks mu?. Erciyes Üniversitesi (Derl.) (içinde), 8. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi* (125-142). Nevşehir: Erciyes Üniversitesi Yayınları.
- Bayramoğlu Yıldırım, Ferzan (1993). *Belediyelerde insan kaynağı yönetimi*. İstanbul: T.C.B.T.K.İ.B. ve IULA-EMME.
- Bean, George E. (1968). *Belediye çalışmalarında organizasyon etüdüleri* (rapor no: 277-TF-31-990-1024). Ankara: Türk Belediyecili Derneği.
- Belç, Feyzan (1990). *Yerel kentsel hizmetlerin dağıtımında ekonomik verimlilik: Ankara örnek alan çalışması*. TÜSES.
- Bilgiç, Veysel K. (1998). *Yerel yönetimler*. Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları
- Boratav, Korkut (1997). *Türkiye tarihi —4- Çağdaş Türkiye (1908-1980)* (5. baskı). Sina Akşin (Derl.). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Bostanoğlu, Özer (1990). Türk belediyeciliğinde güncel tarihsellik. *Amme İdaresi Dergisi* 23 (2), 75-93.
- Bozkurt, Ömer (1973). Örgütsel değişimin görünüşleri konusunda bir not. *Amme İdaresi Dergisi* 6 (4), 37-47.
- Bozkurt, Ömer ve Polatoğlu, Aykut (1998). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Ankara: TODAİE.
- Bumin, Birol (1979). *Örgüt geliştirme*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Can, Halil (1999). *Organizasyon ve yönetim* (5. baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.

Canpolat, Hasan (1998). *Cumhuriyetin 75. yılında mahalli idarelerimiz*. Ankara: T.C.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.

Cem, Cemil (1972). Hedeflere göre yönetim tekniğinin kamu kesiminde uygulanması.

*Amme İdaresi Dergisi* 5 (4), 30-46.

Cumhuriyet Gazetesi. 21 Aralık 2001 sayfa 6.

Çelebioğlu, Fuat (1990). *Davranış açısından örgütsel değişim*. İstanbul Üniversitesi

İşletme Fakültesi Yayını.

Çoker, Ziya (1994). Belediyelere ilişkin sayısal verilerin yorumlanması yönünde bir

deneme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 3 (4), 9-28.

Çoker, Ziya (1999a). *Belediye meclisi görev ve yetkileri*. Ankara: TODAİE YYAEM.

Çoker, Ziya (1999b). *Belediye encümeni görev ve yetkileri*. Ankara: TODAİE YYAEM.

Demiröz, A. Nazif (1990). *Kentsel yerel yönetimler modeline ilişkin ön bulgular ve*

*öneriler* (no: YY 034). Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu

Raporu.

Develi, Şinasi (2001). *Dünden bugüne Mersin 1836-1990* (3. basım). Mersin: Mersin

Ticaret ve Sanayi Odası.

Devlet Planlama Teşkilatı (1971). *Küçük toplumların ve mahalli idarelerin sorunları, Özel*

*ihhtisas komisyon raporu*. Ankara: DPT.

Devlet Planlama Teşkilatı (2000a). *Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden*

*yapılanması Özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: DPT.

Devlet Planlama Teşkilatı (2000b). *Nitelikli insangücü, meslek standartları düzeni ve*

*sosyal sermaye birikimi sekizinci beş yıllık kalkınma planı özel ihtisas*

*komisyonu Raporu*. Ankara: DPT.

- Devlet Planlama Teşkilatı (2000c). *Uzun vadeli strateji ve Sekizinci beş yıllık kalkınma planı*. Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001). *Yerel yönetimler: Sekizinci beş yıllık kalkınma planı özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: DPT.
- Dinçer, Nabi ve Ersoy, Turan (1974). Kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmalarıyla ilgili bir değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi* 7 (4), 75-92.
- Dinçer, Ömer (1992). *Örgüt geliştirme, Teori, uygulama ve teknikler*. İstanbul: Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.
- DİSK/Genel-İş KİGEM (1998). *Yerelleştirme, Özelleştirme, Yabancılaştırma*. Ankara.
- Doğan, Ali Ekber (1999). *Küreselleşme ve kentlerin dönüşümü-Mersin örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Mersin Üniversitesi, Mersin.
- Durak, Aytaç (1995). Lale Tomruk (Editör) içinde, *Yerel Yönetimler ve Özelleştirme; Uluslararası Belediye Başkanları Konferansı (57-59,66-69)*. Ankara: Stratejik Araştırmalar Vakfı.
- Duverger, Maurice (Tarihsiz). *Siyasal sosyolojisi* (Çev. Şirin Tekeli). İstanbul: Varlık Yayınları.
- Eddison, Tony ve Tıkız, Cenk (1994). *Yerel yönetimde denetim* (2. baskı). İstanbul: T.C.B.T.K.İ.B. ve IULA-EMME.
- Eke, Ali Erkan (1982). *Anakent yönetimi ve yönetimlerarası ilişkiler*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Eken, Musa (1997). Yerel yönetimlerde istihdam biçimleri ve personelin formasyonu. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi* 2 (11), 4-18.
- Emrealp, Sadun ve Horgan Drew (1993). *Belediyelerde alternatif hizmet sunma yöntemleri*. İstanbul: T.C.B.T.K.İ.B. ve IULA-EMME.

Emrealp, Sadun, Sommers, William ve Tekeli, İlhan (1993). *Belediyelerde proje yönetimi*.

İstanbul: T.C.B.T.K.İ.B. ve IULA-EMME.

Emrealp, Sadun (1994). *Yerel yönetim ve bilgi teknolojisi* (2. basım). İstanbul:

T.C.B.T.K.İ.B. ve IULA-EMME.

Emrealp, Sadun ve Yıldırım, Selahattin (1994). *Yerel yönetimde başarının yolları* (2.

baskı). İstanbul: T.C.B.T.K.İ.B. ve IULA-EMME.

Erdumlu, Güngör (1993). *Büyükşehir belediyeleri araştırması*. Ankara: DPT.

Ercan, Fuat (1996). *Gelişme yazını açısından modernizm, kapitalizm ve azgelişmişlik*.

İstanbul: Sarmal Yayınevi.

Ercan, Fuat (1998) *Sosyal bilimlere açın; Toplumlar ve ekonomiler*. İstanbul: Sarmal

Yayınevi.

Eren, Erol (1991). *Yönetim ve organizasyon*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme

Fakültesi Yayını.

Ergil, Doğu (1994). *Toplum ve insan* (2. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.

Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut (1992). *Kamu yönetimine giriş* (4. basım). Ankara:

TODAİE.

Erkan, Hüsnü (2000). *Bilgi uygarlığı için yeniden yapılanma*. Ankara: İmge Kitabevi

Yayımları.

Eroğul, Cem (1999). Ulus devlet ve küreselleşme. Işık Kansu (Hazırlayan) içinde,

*Emperyalizmin yeni masalı Küreselleşme* (47-60). Ankara: Güldiken Yayınları.

Erten, Metin (1999). *Nasıl bir yerel yönetim?*. Ankara: Anahtar Kitaplar Yayınevi.

Eryıldız, Semih (1993). *Avrasya megapolü İstanbul*. Ankara: Kültür Bakanlığı.

GENEL-İŞ (1999). Katı atık sektöründe gelişmeler ve sendikal görevler. *Emek Araştırma*

*Dergisi* 2, 1-13.

- Geray, Cevat (1997). Yerelleşme üzerine. *Ada Kentliyim* 3 (9), 84-85.
- Geray, Cevat (2000). *Belediye kurulmasında uyulacak ölçütler ve yöntem*. Ankara: TBD ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Göktürk, Atilla (2001). Kent ve değişimi üzerine. *Bilim ve Siyaset Dergisi* 1 (2), 66-71.
- Görmez, Kemal (Tarihsiz). *Yerel demokrasi ve Türk belediyciliği*. Hizmet-iş Sendikası Yayınları.
- Göymen, Korel (1983). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılanması. *Prof. Dr. Fehmi Yavuz’a Armağan*. Ankara: AÜ SBF.
- Göymen, Korel (1997). *Türkiye’de kent yönetimi*. İstanbul: Boyut Kitapları.
- Gözübüyük, Şeref (1994). *Yönetim hukuku* (7. baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler A., Birgül (1996). *Yeni sağ ve devletin değişimi yapısal uyarlama politikaları*. Ankara: TODAİE.
- Güler A., Birgül (1998). *Yerel yönetimler; Liberal açıklamalara eleştirel bir yaklaşım*. Ankara: TODAİE.
- Güler A. Birgül (1999). *Belediye personel sistemi*. Ankara: TODAİE YYAEM.
- Güler A., Birgül, Aslan, Onur Ender ve Öztürk, Nursel (1999). Kamu personel rejimi. Erişim tarihi 15 Temmuz 2001, www adresi: [http://www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_kamu\\_personel.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_personel.php).
- Güler A., Birgül (2000). Yerel yönetimler: Nereye. *Kuvayı Milliye Güney Postası Gazetesi* Mayıs, 2000 Yıl 3 Sayı 19 s.2, 4
- Gülöksüz, Yiğit ve Tekeli, İlhan (1990). 1973-80 dönemi ve sonrası belediyciliği. Ankara Büyükşehir Belediyesi (Hazırlayan) (içinde), *Türk Belediyeçiliğinde 60.Yıl Sempozyum Bildiri ve Tartışmaları* (373-382). Ankara: IULA-EMME.

- Güran, Mustafa (Tarihsiz). Belediye personel mevzuatı. TODAİE (Derl.) içinde, *Belediye muhasipleri semineri ders notları I.* (316-349). Ankara: TODAİE.
- Güven, H.Sami (1982). Örgütlerde bölümlendirme yöntemleri. *Amme İdaresi Dergisi* 15 (3), 39-62.
- Hammer, Michael ve Champy James (1996). *Değişim Mühendisliği, İş idaresinde devrim için bir manifesto* (Çev. Sinem Gül) (3. baskı). İstanbul: Sabah Kitapları.
- Hançerlioğlu, Orhan (1996). *Toplumbilim sözlüğü* (2. basım). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Harvey, David (1999). *Postmodernliğin Durumu* (Çev. Sungur Savran) (2. basım). İstanbul: Metis Yayınları.
- Hatiboğlu, Zeyyat (1976). *Organizasyon; Personel davranışı ve yönetimi*. İstanbul: Aktif Büro Basım ve Organizasyon Yayınları.
- Hocaoğlu, Nuri (2000). Sayın Mezitli'liler. *Mezitli'nin Sesi Dergisi* 1 (2), 3-4.
- <http://www.yerelnet.org.tr>
- <http://www.yenisehir.bld.gov.tr>
- <http://www.mahalli-idareler.gov.tr>
- <http://www.uskudar-bld.gov.tr>
- <http://www.iib.gov.tr>
- Iraz, Rıfat (2000). Bilişim teknolojilerinin örgütsel yapı ve süreçler üzerindeki etkileri bankacılık sektöründe bir uygulama. Erciyes Üniversitesi (Derl.) (içinde), 8. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi* (207-218). Nevşehir: Erciyes Üniversitesi Yayınları
- Işık, Mehmet Alpaslan (1991). *Belediyelerde idari vesayet*. Yayınlanmamış Kaymakam Adayı Tezi. İçişleri Bakanlığı, Ankara.

- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (1988). *Yönetim, organizasyon ve sistem geliştirme modellerimizden örnekler.*
- Kalkandelen, A. Hayrettin (1976). *İşletmelerde ve kamu kuruluşlarında norm kadro ve reorganizasyon.* Ankara: TODAİE.
- Karabilgin, Ahmet (1988) Belediyelerde yeni hizmet birimleri. *Türk İdare Dergisi* 60 (378), 417-433.
- Karasu, Koray (1996). *Örgüt geliştime ve kurumsallaşma sorunu.* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Ödevi. Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Karaman, Zerrin Toprak (1995). Türkiye’de siyasetin kent yönetimine etkisi. *Yeni Türkiye Dergisi* 1 (4), 537-552.
- Kaya-Bensghir Türksel (1995). Yerel yönetimlerde bilgisayara dayalı yönetim destek sistemleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 4 (6), 39-50.
- Kayar, Nihat (1997). *Belediyelerde yeniden yapılanma.* Yayınlanmamış Uzmanlık Ödevi. TODAİE, Ankara.
- Kayar, Nihat (2000). *Adana Belediyelerinde Özelleştirme Uygulamaları.* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. TODAİE, Ankara.
- Kazancı, Metin (1995). *Kamuda ve özel sektörde halkla ilişkiler.* Ankara: Turhan Kitabevi.
- Keçecioğlu, Tamer (1998). *Örgüt teorisinde yenilikler.* İstanbul: Beta Basım A.Ş.
- Keleş, Ruşen (1976). *Kentbilim ilkeleri.* Ankara: Sosyal Bilimler Derneği.
- Keleş, Ruşen ve Yavuz, Fehmi (1983). *Yerel yönetimler.* Ankara: Turhan Kitabevi.
- Keleş, Ruşen (1986). *Belediye Araştırması.* Yayınlanmamış Soru Kağıdı. AÜ SBF, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1988). *Türkiye’de kent yönetimi.* Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği.

- Keleş, Ruşen (1993). *Kent ve siyaset üzerine yazılar (1975-1992)*. İstanbul: IULA-EMME.
- Keleş, Ruşen (1994a). *Yerinden yönetim ve siyaset* (2. basım). Ankara: Cem/Kültür Yayınevi.
- Keleş, Ruşen (1996). Yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma ve yerel yönetim reformu. İller Bankası (içinde). *Kentsel Alt Yapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu Bildiriler* (47-62). Ankara: Yayınevi Haber Reklam Yayıncılık ve Tic. A.Ş.
- Keyder, Çağlar (1993). *Ulusal kalkınmacılığın iflası*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Keyder, Çağlar (2000). *İstanbul Küresel ile yerel arasında*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Koçel, Tamer (1993). *Büyüyen işletmelerde karşılaşılan yönetim ve organizasyon sorunları*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- Koçel, Tamer (1995). *İşletme yöneticiliği Yönetici geliştirme, organizasyon ve davranış* (5. baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Kongar, Emre (1977). Toplumsal yapı-örgütsel yapı ilişkileri üzerine bir deneme. Ömer Bozkurt (Hazırlayan) içinde, *Yönetim Sosyolojisi; Yönetim Sosyolojisi Kollokyumuna Sunulan Bildiriler-Tartışmalar* (25-40). Ankara: TODAİE.
- March, James G. ve Simon Herbert A. (1975). *Örgütler* (Çev. Ömer Bozkurt ve Oğuz Onaran). Ankara: TODAİE.
- Martin, Brendan (1995). *Özelleştirme kimin çıkarına* (Çev. Osman Ç. Deniztekin). İstanbul: Düşün Yayınları.
- Meriç, Osman (1983). Anayasalarda mahalli idarelerle ilgili ilkeler ve idari vesayet. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (İçinde), *Fehmi Yavuz'a armağan* (29-49). Ankara: AÜ SBF.



Meriç, Osman (Tarihsiz). Belediyeler personelinin hukuki statüsü. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (Derl.) içinde, *Belediye muhasipleri semineri ders notları I.* (155-171). Ankara: TODAİE.

Mersin Akdeniz Belediyesi (2000). *1999-2000 çalışma raporu.*

Mersin Büyükşehir Belediyesi (1998). *Mersin Büyükşehir Belediyesi 1997-1998 çalışma raporu.*

Mersin Büyükşehir Belediyesi (2000). *01.05. 1999-29.02.2000 dönemi çalışma raporu.*

Mersin Toroslar Belediyesi (2000). *Toroslar Belediyesi çalışma raporu 1999-2000.*

Mersin Yenişehir Belediyesi (2000). *Yenişehir belediyesi yıllık çalışma raporu (18.04.1999-01.06.2000).*

Merzeci, Okan H. (1995). Belediyelerde personel problemleri. *Yeni Türkiye Dergisi* 1 (4) 415-417.

Mihçioğlu, Cemal (1969). Yönetimde insan ilişkileri. Türk Belediyecilik Derneği (içinde), *Sevk ve idare kursu notları* (139-145). Ankara: TBD.

Morin, Pierre (1972). *Organizasyonların gelişmesi* (Çev. Süheyl Gürbaşkan). İstanbul: İstanbul Reklam Yayınları.

Milli Prodüktivite Merkezi (1969a). *İşletme İdaresi*. Ankara: MPM.

Milli Prodüktivite Merkezi (1969b). *İş etüdü*. Ankara: MPM.

Nalbant, Atilla (1997). *Üniter devlet; Bölgeselleşmeden küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Onaran, Oğuz (1971). *Örgütlerde karar verme*. Ankara: AÜ SBF.

Özçer, Sema (1988). *Verimliliğe etkileri açısından sanayi işletmelerinde örgüt yapıları ve liderlik biçimleri*. Ankara: MPM.

Özer, A. Kadir (1997). *Gerçekçi yönetim*. İstanbul: Varlık Yayınları.

- Özer, Pınar Süral (1998). Örgütsel öğrenme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* (4), 415-426.
- Özşen, Tayfur (1981). Örgütsel gelişimin Türk kamu kesimi için geçerliliği ve İçişleri Bakanlığı örneği. *Yayınlanmamış Seminer Ödevi*. Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Özşen, Tayfur (1987). *Planlama yönetimi (Türkiye’de APK birimleri uygulaması)*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- Özşen, Tayfur (1998). *Kamu Yönetiminde Araştırma, Planlama, Koordinasyon ve Yönetimi Geliştirme*. Yayınlanmamış Soru Kağıdı. Ankara.
- Özşen, Tayfur 1998-1999 *Eğitim Dönemi Yüksek Lisans Ders notları*. Mersin Üniversitesi
- Özşen, Tayfur (1999a). *Yönetim gerçeği*. Yayınlanmamış Profesörlük Takdim Tezi. Mersin Üniversitesi, Mersin
- Özşen, Tayfur (1999b). Cumhuriyetimizin 75. yılında araştırma, planlama ve koordinasyon birimlerinin genel görünümü. *Kamu Yönetiminde Planlamanın Kurumsallaşması Sempozyumuna sunulan bildiri: 8-9-10 Haziran 1999*. Mersin Üniversitesi, Mersin.
- Öztekin, Ali (1997). *Yönetim bilimlerine giriş*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Öztürk, Azim (1998a). *Değişim yönetimine çağdaş yaklaşım: Örgüt geliştirme*. Adana: Nobel Kitabevi.
- Öztürk, Azim (1998b). *Küreselleşen Dünya’da yöneticilik*. Adana: Nobel Kitabevi.
- Pak, Belgin (1988). *Türkiye’de belediyelerin yönetim ve örgüt yapılarındaki temel sorunlar ile Kütahya Belediyesi uygulamalarındaki duruma ilişkin bir yapı modeli önerisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Parlak, Bekir (1990). *Türk kamu yönetiminde örgüt iklimi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

- Pehlivan, İnyet (1995). Türk kamu kesiminde 1985-1993 yılları arasında hizmet içi eğitime ilişkin sayısal gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi* 28 (4), 105-120.
- Pierson, Christopher (2000). *Modern devlet* (Çev. Dilek Hattatoğlu). İstanbul: Çivi Yazıları Yayınları.
- Polatoğlu, Aykut (1984). *Ast ve üst arasındaki iletişim sürecine davranışsal bir yaklaşım*. Yayınlanmamış Tez. Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ankara.
- Polatoğlu, Aykut (1988). Kent yönetiminde sorun alanları ve örgütlenme. (içinde), *Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kollokyumu: 16-17-18 Kasım 1988*. Ankara Üniversitesi: Ankara.
- Polatoğlu, Aykut (1995). Türk kamu örgütlerinde ast ve üst arasındaki iletişim. *Amme İdaresi Dergisi* 21 (2), 85-98.
- Polatoğlu, Aykut (1997). Yerel yönetimlerin yeniden yapılanmaları üzerine düşünceler. *Ada Kentliyim* 3 (9), 86-87.
- Püsküllüoğlu, Ali (1999). *Öz Türkçe sözlük* (12. baskı). Ankara: Arkadaş Yayınevi.
- Quik, Arie (1999). *Basitleştirin! Organizasyonlarda etkili iletişim* (Çev. Olcayto Berti). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Resmi Gazete, 9 Eylül 1993. Sayı 21693
- Resmi Gazete, 28 Aralık 1993. Sayı 21802.
- Sabuncuoğlu, Zeyyat (1987). *Çalışma psikolojisi*. Bursa:Uludağ Üniversitesi.
- Sağlam, Mehmet (1979). *Örgütsel değişme*. Ankara: TODAİE.
- Senge, Peter M.(1996). *Beşinci disiplin* (Çev. Ayşegül İldeniz, Ahmet Doğukan) (3. Basım). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Sönmez, Mustafa (1992). *100 soruda 1980'lerden 1990'lara dışa açılan Türkiye kapitalizmi*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.

- Sürgit, Kenan (1978). *Yönetimi geliştirme aracı olarak Organizasyon ve metot hizmeti*. Ankara: TODAİE.
- Şahin, Yeşim Edis (1999). *Postmodern durum ve kamu yönetimi*. Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Mersin Üniversitesi, Mersin.
- Şaylan, Gencay (1968). Örgütsel değişim. *Amme İdaresi Dergisi* 1 (2), 58-65.
- Şaylan, Gencay (1995). *Değişim küreselleşme ve devletin yeni işlevi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Şaylan, Gencay (1999). Küreselleşmenin gelişimi. Işık Kansu (Hazırlayan) içinde, *Emperyalizmin yeni masalı Küreselleşme* (13-25). Ankara: Güldiken Yayınları.
- Şengül, Tarık (2000). Siyaset ve mekansal ölçek sorunu. E. Ahmet Tonak (Derl.) içinde, *Küreselleşme Emperyalizm yerlilik işçi sınıfı* (111-159). Ankara: İmge Kitabevi.
- Tamer, Mustafa (1995). Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (içinde), *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I.Cilt* (245-255). Ankara: TODAİE.
- Taşkın, Erdoğan (1993). İşletmelerde etkin örgütlenme. *Verimlilik Dergisi* (4), 13-28.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (1993). *Türkiye'de yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi*. İstanbul: T.C.B.T.K.İ.B. ve IULA-EMME.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (1994). *Geleceğin İstanbul'u araştırması; Demokratik, etkin ve insanca yaşanabilen bir dünya kenti* (2. Basım). İstanbul: T.C.B.T.K.İ.B. ve IULA-EMME.

- T.C. İçişleri Bakanlığı (1992). *Belediye kanunu tasarısı taslağı*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.
- T.C. İçişleri Bakanlığı (1997). *Mahalli idareler reformu kanun tasarıları*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.
- Tecer, Meral (1983). Proje yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi* 16 (1), 79-90.
- Tekeli, İlhan (1999). *Modernite aşılırken siyaset*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Tekeli, İlhan, Kahraman H.B., Keyman F., Sarıbay, A.Y. (1999). *Katılımcı demokrasi, kamusal alan ve yerel yönetim*. İstanbul:WALD.
- Tekeli, İlhan ve Ortaylı, İlber (1978). *Türkiye'de belediyeciliğin evrimi* (Derl.Ergun Türkcan). Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları.
- Timur, Hikmet (1984). *İş ölçümü, iş planlaması, verimlilik*. Ankara: TODAİE.
- Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı (1992). *Belediyelerimize rehber*. Ankara: TBD ve Konrad Adenauer Vakfı..
- Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçiler Sendikası (1995). *5. Olağan genel kurul çalışma raporu*. İstanbul: BELEDİYE-İŞ.
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (1996). *Mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması Yerel yönetim reformu Özel ihtisas komisyonu raporu (303-BÖM-33)*. Ankara: TOBB.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1991). *Kamu yönetimi araştırması (KAYA) Genel rapor*. Ankara: TODAİE.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1992). *Kamu yönetimi araştırması Yerel yönetimler araştırma grubu raporu*. Ankara: TODAİE.
- Toprak, Meral (1999). *Stratejik planlama ve değişim yönetimi semineri ders notları*. Mersin: MPM.

- Tortop, Nuri (1991). *Mahalli idareler* (4. Basım). Ankara: TODAİE.
- Tosun, Gülgün ve Tosun, Tanju (1995). Türkiye’de kentleşme ve siyasal yapılanma ilişkisi. *Amme İdaresi Dergisi* 28, (4), 45-63.
- Tutum, Cahit (1994). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma*. Ankara: TESAV.
- Ünal, Yücel (1982). *Kentleşmenin yönetsel sorunları üzerine bir inceleme*.  
Yayınlanmamış Doktora Tezi. İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul.
- Varol, Muharrem (1985). *Bandırma: 1950-1984 Belediye Yönetiminde Karar Alma (Siyaset Sosyolojisi Açısından)*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. AÜ SBF Ankara.
- Varol, Muharrem (1993). *Örgüt sosyolojisine giriş*. Ankara: AÜ İletişim Fakültesi Yayınları.
- Yalçındağ, Selçuk (1992). Belediyelerde kaynakların verimli kullanımı ve çağdaş belediyeçilik anlayışı. GAP Belediyeler Birliği içinde, *Belediyelerin Yapısal Sorunları Sempozyumu* (76-88). Diyarbakır: GAP Belediyeler Birliği.
- Yalçındağ, Selçuk (1995). *Yerel yönetimler, sorunlar, çözümler* (Yayın No. TÜSİAD-T/95-9/184). İstanbul: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği.
- Yalçındağ, Selçuk (1996). *Belediyelerimiz ve halkla ilişkileri*. Ankara: TODAİE.
- Yalçındağ, Selçuk (1997) Yerel yönetimlerde profesyonel yöneticilik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 6 (3), 3-21.
- Yaşamış, Firuz Demir (1971). Türk Mahalli İdarelerinin Gelişim Tarihçesi. Devlet Planlama Teşkilatı (Derl.) (içinde), *Küçük Toplumların ve Mahalli İdarelerin Sorunları Özel İhtisas Komisyonu*. Ankara: DPT.
- Yaşamış, Firuz Demir (1995). Üçüncü bin yılın teknolojisine ilişkin gereksinimleri ve Türk belediyeleri. *Yeni Türkiye Dergisi* 1 (4), 427-454.
- Yaşamış, Firuz Demir (1996). *Belediye Yönetimi*. Ankara: Zirve Ofset.

- Yavuz, Fehmi (1966). *Türk mahalli idarelerinin yeniden düzenlenmesi üzerinde bir araştırma*. Ankara: TODAİE ve DPT.
- Yeldan, Erinç (2001). *Küreselleşme sürecinde Türkiye ekonomisi* (2. baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yıldırım, Selahattin (1990). Yerel yönetimler ve demokrasi. Ankara Büyükşehir Belediyesi (Hazırlayan) (içinde), *Türk Belediyeciliğinde 60.Yıl Sempozyum Bildiri ve Tartışmaları* (7-44).Ankara:IULA-EMME.
- Yıldırım, Selahattin (1993). *Yerel yönetim ve demokrasi* (2. basım). İstanbul: T.C.B.T.K.İ.B ve IULA-EMME.
- Yılmaz, Osman (2001). *Kamu yönetimi reformu: Genel eğilimler ve ülke deneyimler*. Ankara: DPT.

**EK 1**

**MERSİN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
YÖNETİM BİLİMLERİ ANA BİLİM DALI**

**BELEDİYELERDE ÖRGÜTSEL DEĞİŞİMİN DEĞERLENDİRİLMESİ:  
MERSİN ÖRNEĞİ**

**(BELEDİYE YÖNETİCİLERİ İÇİN HAZIRLANAN SORU KAĞIDI)**

**Esra ERGÜZELOĞLU**

**TEMMUZ,2000  
MERSİN**



## KİŞİSEL BİLGİLER

1. Cinsiyetiniz, medeni haliniz ve yaş grubunuzu belirtiniz.

Yaş Grubu	Cinsiyet	Medeni Hal
<input type="checkbox"/> 18-24	<input type="checkbox"/> Bayan <input type="checkbox"/> Erkek	<input type="checkbox"/> Evli <input type="checkbox"/> Bekar
<input type="checkbox"/> 25-34		
<input type="checkbox"/> 35-44		
<input type="checkbox"/> 45-55		
<input type="checkbox"/> 55'ten yukarı		

2. Öğrenim durumunuz?

- İlkokul:  
 Orta okul:  
 Lise ve dengi okullar:  
 Yüksekokul:  
 Üniversite:  
Fakülte:  
Bölüm:  
 Başka:

3. Lisansüstü akademik derece ve ünvanınız?

4. Bildiğiniz yabancı dil ve düzeyini belirtiniz.

<input type="checkbox"/> İngilizce:	<input type="checkbox"/> Almanca:	<input type="checkbox"/> Fransızca:	<input type="checkbox"/> Başka (belirtiniz):
<input type="checkbox"/> Orta	<input type="checkbox"/> Orta	<input type="checkbox"/> Orta	<input type="checkbox"/> Orta
<input type="checkbox"/> İyi	<input type="checkbox"/> İyi	<input type="checkbox"/> İyi	<input type="checkbox"/> İyi
<input type="checkbox"/> Çok iyi	<input type="checkbox"/> Çok iyi	<input type="checkbox"/> Çok iyi	<input type="checkbox"/> Çok iyi

5. Bulduğunuz belediyede hangi birimde görev alıyorsunuz?



## ÖRGÜTSEL YAPI

10. Belediyenizin iç örgütlenme durumundan memnun musunuz?

Evet

Hayır

11. Sizce örgütlenme konusunda belediyenizde görülen aksaklıklar nelerdir?

12. Belediyenizde yasalarda öngörülmemiş yeni bir birim oluşturulması gereğini hissediyor musunuz?

Evet

Hayır

13. Cevabınız evet ise; bu birim ya da birimler sizce hangi görevleri üstlenmelidir?

14. Gerçekte biriminizin yürütmesi gereken ancak çeşitli nedenlerle başka birim ya da birimlerce de üstlenilen görevler var mı?

Var

Yok

15. Varsa; sizin biriminizce yapılması gereken ancak başka birim ya da birimlerce üstlenilen görevler nelerdir ve bu görevler, hangi birimlerce yürütülüyor?

16. Aslında farklı bir birime ait olan ya da olması gereken ancak sizin biriminiz tarafından üstlenilmiş görevler var mı?

Var

Yok

17. Varsa; Başka birimlerce yürütülmesi gerektiği halde sizin biriminizce üstlenilen görevler ve bu görevleri yürütmesi gereken birimler sizce hangileridir?

18. Biriminize yasaların verdiği görevler dışında verilen görevler varsa, bu görevler daha çok hangi konularla ilgili?

19. Biriminize verilen görevleri yeterli buluyor musunuz?

Yeterli buluyorum

Yeterli bulmuyorum

20. Biriminize verilen görevleri yeterli bulmuyorsanız görevler konusunda önerileriniz nelerdir? Sizce biriminize verilen görevler hangi konularda olmalıdır?

21. Biriminizce üstlenilen görevler hangi düzeylerde yerine getirilebiliyor?

- Tüm görevler en iyi şekilde yerine getiriliyor
- Görevlerin çoğu iyi bir şekilde yerine getirilebiliyor
- Görevlerin yerine getirilme durumu olması gereken düzeyde değil

22. Varsa, biriminizde gerektiği gibi yerine getirilemeyen görevler hangileridir?

23. Belediyenizde birimler arasında yetki karmaşıklığı, yetki boşluğu ve dengesizliği var mı?

- Var
- Yok

24. Varsa hangi konularda olduğunu belirtiniz.

25. Biriminizde bulunan personelin uzmanlık düzeylerini nasıl değerlendiriyorsunuz?

- Yeterli derecede yetenekli ve uzman personele sahibiz
- Personelimiz yetenekli ama konularında yeterince uzman değiller
- Personel hem uzmanlık alanı bakımından hem de yetenek bakımından gereken niteliklere sahip değil

26. Hangi konularda uzmanlaşmış elemana gereksinim duyuyorsunuz? Unvan ve sayı olarak belirtiniz.

27. Sizce belediyelerde hangi konularda hizmet içi eğitim programı düzenlenmeli?

28. Biriminizde çalışmalarınızı aksaksız devam ettirebilmek için tahsis edilen kadroları yeterli buluyor musunuz?

Yeterli buluyorum

Yeterli bulmuyorum

29. Yeterli bulmuyorsanız; biriminize tahsis edilen kadrolar hakkındaki önerileriniz nelerdir?

30. Biriminizde görevlerle ilgili olarak bürokratik işlerin azaltılması, basitleştirilmesi veya kaldırılması; işlerin yeniden düzenlenmesi için iş analizleri; standart sürelerin belirlenmesi ve işyükünün dengeli dağılımı gibi konularla ilgili olarak çalışmalar yapılıyor mu?

Evet

Hayır

31. Yanıtınız evet ise bu konudaki çalışmalar hangi birim ya da kuruluş tarafından hangi konularla ilgili olarak yapılıyor?

32. Belediyenizde planlama, eşgüdüm ve danışma görevlerini yerine getiren kurul ya da organ var mı? Varsa adı, kurulma zamanları, sekreteryasını yürüten kişi ya da birim hakkında bilgi veriniz.

33. Belediyenizde ve biriminizde yetkilerin devredilebildiği, personele inisiyatif bırakan, örgüt içi demokrasinin sağlanabildiği bir yapı olduğunu düşünüyor musunuz?

Evet

Hayır

34. Cevabınız hayır ise, böyle bir yapı oluşturulamamasının sebepleri nelerdir?

35. Cevabınız evet ise; size göre belediyenizde böyle bir yapıyı kurumsallaştıran, geliştiren öğeler nelerdir?

36. Belediyenizdeki özelleştirme uygulamalarının örgüt yapısına herhangi bir etkisi oluyor mu?

Evet

Hayır

37. Cevabınız evet ise; özelleştirme uygulamaları belediye örgüt yapısını nasıl etkilemektedir?

38. Aslında sizin biriminize ait olan fakat özelleştirme kapsamına alınmış hizmetler var mı?

Evet

Hayır

39. Cevabınız evet ise; bu hizmetler hangileridir?

## ÖRGÜTSEL İŞLEYİŞ

40. Belediyenizde ve biriminizde alınan kararlara çalışanların katılımını sağlamak için hangi yöntemleri kullanıyorsunuz?

41. Çalışanların kararlara katılımını sağlamada daha iyi sonuçlar alınabilmesi için sizce neler yapılabilir?



42. Biriminizle ilgili olarak alınan kararlarda belediye içi ve dışında uzmanlara ve çeşitli kuruluşlara danışılıyor mu?

Evet

Hayır

43. Cevabınız evet ise; daha çok hangi konularla ilgili olarak danışma ihtiyacı duyuyorsunuz?

44. Varsa yönetimi geliştirmek için işbirliği yaptığınız kuruluşları belirtiniz.

45. Belediyenizdeki birimlerin çalışmaları arasında olması gereken koordinasyon sağlanmakta mıdır?

Evet

Hayır

46. Koordinasyonun bu düzeyde olmasının nedenleri sizce nelerdir?

47. Koordinasyonu sağlamada daha etkin sonuç alabilmek için sizce ne gibi düzenlemeler yapılmalıdır?

48. Belediyenizdeki her türlü iletişimi nasıl değerlendiriyorsunuz?

Yeterli buluyorum

Yetersiz buluyorum

49. Daha iyi bir iletişim ortamı yaratılabilmesi için sizce neler yapılmalıdır?

50. Belediyenizde ve biriminizde çalışmalarınız ile ilgili bir konuda karar alırken gerekli olan sağlıklı bilgi ve verilere daha kolay ulaşmanızı sağlamak için çalışmalar yapıyor mu?

Evet

Hayır

51. Belediyenizde Yönetim Bilgi Sistemi var mı?

Var

Yok

52. Belediyenizde hazırlanmış ya da satın alınmış özel yazılım programı var mı?

Var

Yok

53. Varsa bu yazılımlar hangi konuları kapsıyor?

54. Sağlıklı bilgi ve verilere ulaşmak için yapılacak çalışmalar hakkındaki düşünceleriniz ve önerileriniz nelerdir?

55. Belediyenizde ve biriminizde her düzeyde yapılan yönetsel planlama çalışmaları sizce yeterli derecede etkin mi?

Etkin

Etkin değil

56. Belediyenizde ve biriminizde hangi yönetsel planlama araçları oluşturulmaktadır? (Ana hizmet politikası, stratejik plan, beş yıllık plan, yıllık çalışma programı gibi)

57. Yönetsel planlama çalışmalarının daha etkin bir düzeyde yapılabilmesi için düşünce ve önerileriniz nelerdir?

58. Belediyenizdeki hizmetlerle ilgili olarak proje üretimi ve yönetimi hakkındaki düşünce ve önerileriniz nelerdir?

59. Belediyenizde ve biriminizde çalışmaların izlenmesi ve değerlendirilmesinde rapor sisteminden yeterince ve etkin olarak yararlanılıyor mu?

Evet

Hayır

60. Belediyenizde ve biriminizde çalışmaları izleme ve değerlendirmede hangi raporlar, hangi periyotlarla hazırlanmaktadır?

61. Rapor sistemi hakkındaki dūřünce ve önerileriniz nelerdir?

62. Belediyenizde ve biriminizde yapılan denetleme çalıřmalarının etkin ve verimli olduęunu dūřünyor musunuz?

Etkin

Etkin değil

63. Daha etkin ve verimli denetim yapılabilmesi için sizce ne tür düzenlemelerin yapılması gereklidir?

64. Belediyenizde ağdaş yönetim ve örgüt teknikleri kullanılıyor mu?

Evet

Hayır

65. Cevabınız evet ise; kullanılan yönetim ve örgüt teknikleri nelerdir?



66. Belediyenizin halkla ilişkilerini geliştirmek bakımından hangi önlemlerin alınmasını gerekli görüyorsunuz?

67. Size göre belediyenizde sağlıklı, verimli ve etkin bir örgüt yapısının oluşturulması için neler yapılabilir?



**GÖSTERDİĞİNİZ İLGİDEN DOLAYI ÇOK TEŐEKKÜR EDERİZ**

**TEŐEKKÜR**  
**TEŐEKKÜR**