

**YEREL YÖNETİMLER YASASI'NDAKİ  
DEĞİŞİKLİKLERİN BELEDİYELERİN YÖNETİM  
VE ORGANİZASYON YAPISI ÜZERİNDEKİ  
ETKİLERİ: EDİRNE BELEDİYESİ ÖRNEK OLAYI**

**Hazırlayan: Hakan İNCİ**

**Danışman: Yrd. Doç. Dr. Sinan ÜNSAR**

**Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin İşletme Anabilim Dalı için öngördüğü  
YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak hazırlanmıştır.**

**Edirne  
Trakya Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Nisan, 2007**

## TEŐEKKÜR

Araştırma ve çalışmalarım sırasında önerilerini esirgemeyen, değerli katkılar sağlayan ilk tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Yaşar SUCU' ya, çalışmalarıma hız vererek tezimin tamamlanmasına büyük katkıda bulunan tez danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Sinan ÜNSAR 'a, yerel yönetimler konusundaki bütün birikimini benimle paylaşan fahri tez danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Berkan DEMİRAL 'a ve örnek olay çalışmasında desteğini esirgemeyen başta Belediye Başkanı Sayın Hamdi SEDEFİ olmak üzere Edirne Belediyesi yetkililerine, yaşamımın her alanında olduğu gibi tez çalışmamda da sınırsız destek veren aileme ve eşim Dilek İNCİ 'ye sonsuz teőekkürlerimi sunarım.

**Tez Başlığı:** YEREL YÖNETİMLER YASASI'NDAKİ DEĞİŞİKLİKLERİN  
BELEDİYELERİN YÖNETİM VE ORGANİZASYON YAPISI  
ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: EDİRNE BELEDİYESİ ÖRNEK OLAYI

**Tez Yazarı:** Hakan İNCİ

## ÖZET

Bu çalışma, yönetim, örgüt, çağdaş yönetim, kamu yönetimi ve yerel yönetimler üzerine yapılan detaylı ve kapsamlı bir literatür araştırması ile başlamaktadır. Daha sonra çalışma eski ve yeni belediye yasalarının belediyelerin yönetim ve organizasyon açısından ne tür farklılıklar içerdiği incelenerek Edirne Belediyesi örnek olayı ile yönetim ve organizasyon açısından gerçekleşen değişimleri detaylı olarak sunmaktadır.

Günümüzde dünyadaki her alan da baş döndürücü gelişmeler yaşanmaktadır. Özellikle teknolojik alanlardaki hızlı ve köklü değişimler dikkat çekicidir. Bilgi ve teknolojinin yayılmasında yerel, bölgesel ve ulusal sınırlar kalkmıştır. Bilgi ve bilişim teknolojileri, üretim teknolojileri hızla gelişip, değişiyorken artan acımasız rekabet ortamı insanların yaşama dair beklentilerini, taleplerini de değiştirmektedir.

Devletlerin yönetimlerinin de bu şekildeki gelişmeden etkilenmediğini söylemek mümkün değildir. Dünyanın bu halinde kamu yönetimleri de bilişim ve teknolojik gelişmeler karşısında iyi yönetim biçimlerine adapte olmak zorunluluğunu bir büyük baskı olarak hissetmektedir. Zira Devlet insan topluluklarının siyasi örgütlenmesi olup, ülke sınırları içinde yaşayan insanların genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere değişik kurum ve kuruluşların bir araya geldiği bir dinamik yapıdır. Bu sebeple vatandaşların yaşam biçimini çağdaş değerlere uygun şekilde iyileştirmek ve onların refah düzeylerini arttırmakla yükümlüdür.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetim, Örgüt, Yerel Yönetim, Belediye

**Title of Thesis:** The effects of Local Management Laws changes on the structure of Municipalities management and organisation: Edirne Municipality Sample Work

**Writer:** Hakan İNCİ

### **ABSTRACT**

This study begins with a management, organization, contemporary management and a detail and comprehensive literature research on local government. After that, study present the differences of old and new municipality laws on management and organization of municipalities with Edirne Municipality example presents the differences on management and organization detailed.

In our days, we have amazing developments on everything. Especially quick and radical technologic developments are interesting. Local, regional and national borders on spreading information and technology are over. By increasing merciless competition environment, fast development and changes on knowledge and informatics. Technologies changing the demands and expectations of people from life.

It's not possible to say that governments of the countries are not affecting from those changing. In those conditions of the world, local governments feel a hard pressure on adaptate themselves on good management forms. Because, government is a politic organization of human communities and it's a dynamic structure that different institutions and estblishments come together to meet the expectations of all people who live in the borders of country. Because of that, it's obligated to increase prosperity levels and cur way of live of citizens.

**Key Words:** Management, Organization, Local Management, Municipality

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
<b>GİRİŞ</b>	<b>1</b>
<b>PROBLEM</b>	<b>2</b>
<b>AMAÇ</b>	<b>3</b>
<b>ÖNEM</b>	<b>3</b>

### I. BÖLÜM: YÖNETİM ve ÖRGÜTLEME

1. Yönetim	5
1.1. Yönetim Bilimi	7
1.1.1. Ailesel Yönetim	8
1.1.2. Siyasal Yönetim	9
1.1.3. Profesyonel Yönetim	10
1.2. Eski ve Yeni Yönetim Yapısı	10
1.3. Yönetimin Fonksiyonları	12
1.4. Stratejik Yönetim	15
1.4.1. Stratejinin Tanımı	15
1.4.2. Ekonomik ve Yönetimsel Bir Kavram Olarak Strateji	15
1.5. Yönetimsel Stratejinin Genel Özellikleri	18
2. Örgütlenme	20
2.1. Tanımı , Kapsamı ve Özellikleri	21
2.2. Örgüt Tasarımının Temel Unsurları	25
2.2.1. İşbölümü ve Uzmanlaşma	25
2.2.2. Biçimselleşme	26
2.2.3. Merkezileşme	26
2.2.4. Koordinasyon Mekanizmaları	27
2.2.5. Bölümlere Ayırma	28
2.3. Örgüt Tasarımında Belirleyici Faktörler	29
2.4. Başlıca Örgüt Yapıları	30

2.4.1. Girişimci Örgütler	31
2.4.2. Mekanik Örgütler	31
2.4.3. Profesyonel Örgütler	32
2.4.4. Bölümlendirilmiş Örgütler	33
2.4.5. Yenilikçi Örgütler	34
2.4.6. Misyoner Örgütler ve Politik Örgütler	35
2.5. Örgütlerde Yönetim Kademeleri	36
2.5.1. Tepe Yönetimi ve Yöneticileri	37
2.5.2. Orta Kademe Yönetimi ve Yöneticileri	38
2.5.3. Alt Kademe Yönetimi ve Yöneticileri	39

## **II. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER ve BELEDİYELER**

1. Yerel Yönetim Nedir	40
2. Yerel Yönetimlerin Var oluş Sebepleri	46
2.1. Ekonomik Faktörler	46
2.2. Siyasal Faktörler	47
2.3. Hukuksal Faktörler	48
3. Yerel Yönetimler Reformu	50
3.1. Yerel Yönetimler Reformunu Gerektiren Sebepler	50
3.1.1. Dış Çevre Şartları	50
3.1.1.1. Kentleşme	50
3.1.1.2. İhtiyaçların Çeşitlenmesi	51
3.1.1.3. Kalite Talepleri	51
3.1.1.4. Demokratik Kültür	51
3.1.1.5. Yerelleşme	52
3.2.1. İç Çevre Şartları	52
3.2.1.1 Yetki	52
3.2.1.2. Kaynak	55
3.2.1.3. Özerklik – Vesayet	55
3.2.1.4. Katılımcılığın Sağlanması	56
3.2.1.5. Örgütsel Yapı	56
4. Türkiye 'de Yerel Yönetim	57
5. Belediye Nedir	59

6.	Kamu Yönetimi Reformu	61
6.1.	Kamu Yönetimi	61
6.2.	Kamu Reformunda Reform Gerekliliği	63
6.3.	Kamu Reformunun Temel Yaklaşımı	64
7.	Çağdaş Kamu Yönetimi Anlayışı	65
8.	Yerel Yönetimlerde Örgüt ve Stratejik İlkeler	66
9.	Yerel Yönetimlerde Örgüt İçi İlişkiler	67
10.	Yerelde Stratejik Planlama - Paydaş İlişkileri	71

### **III. BÖLÜM: 1580 SAYILI ve 5393 SAYILI BELEDİYE YASASI EDİRNE BELEDİYESİ ÖRNEK OLAYI**

1.	1580 Sayılı Belediye Kanunu	73
1.1.	Belediye İdaresinin Sahip Olduğu Makam ve Heyetler	73
1.2.	Belediye Görevleri	74
1.2.1.	Temizlik	74
1.2.2.	Sağlık	75
1.2.3.	Ruhsat, İmar, Fen İşleri, Ulaşım	76
1.2.4.	Sosyal, Çevresel ve Kültürel Görevler	77
1.2.5.	İtfaiye ve Genel Görevler	78
1.3.	Belediye Meclisi	78
1.4.	Belediye Encümeni	79
1.5.	Belediyeler de İcrai Görevler	82
2.	5393 Sayılı Belediye Kanunu	83
2.1.	Belediyenin Kuruluşu	84
2.2.	Belediye Sınırlarının Tespiti	84
2.3.	Mahalle ve Yönetimi	85
2.4.	Hemşehri Hukuku	85
2.5.	Belediyenin Görev ve Sorumlulukları	86
2.5.1.	Yapacakları / Yaptıracakları	86
2.5.2.	Yapabilecekleri / Yaptırabilecekleri	87
2.6.	Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları	88
2.7.	Belediyeye Tanınan Muafiyet	92

2.8.	Belediye Meclisi	92
2.8.1.	Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri	92
2.8.2.	Başkanlık Divanı	95
2.8.3.	İhtisas Komisyonları	96
2.8.4.	Denetim Komisyonu	97
2.8.5.	Meclisin Feshi	99
2.9.	Belediye Encümeni	99
2.9.1.	Encümenin Görev ve Yetkileri	100
2.9.2.	Encümen Toplantısı	101
2.10.	Belediye Başkanı	103
2.10.1.	Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri	103
2.10.2.	Belediye Başkanlığının Sona Ermesi	105
2.11.	Belediye Teşkilatı	106
2.12.	Norm Kadro ve Personel İstihdamı	108
2.13.	Personel Devri	118
2.14.	Belediye Zabıtası	119
2.15.	İtfaiye	120
2.16.	Acil Durum Planlaması	121
3.	1580 Sayılı Belediye Yasası ile 5393 Sayılı Belediye Yasasının Karşılaştırılması ve Edirne Belediyesi Örnek Olayı	122
3.1.	Belediyenin Kuruluşu	122
3.2.	Belediye Sınırlarının Kesinleşmesi	123
3.3.	Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi	124
3.4.	Hemşehri Hukuku	125
3.5.	Belediyenin Görev, Sorumluluk, Yetki ve İmtiyazları	126
3.6.	Meclis Toplantısı	127
3.7.	Meclis Kararlarının Kesinleşmesi	128
3.8.	Belediye Encümeni	129
3.9.	Belediye Başkanının Özlük Hakları	130
3.10.	Belediye Teşkilatı	131
3.11.	Norm Kadro ve Personel İstihdamı	131
3.12.	Yurt Dışı İlişkileri	133
3.13.	Diğer Kuruluşlarla İlişkiler	133



3.14. Kent Konseyi	134
3.15. Yazışma	134
3.16. Belediye Tasarrufundaki Yerler	135
Edirne Belediyesi Örnek Olayı	136
<b>SONUÇ ve ÖNERİLER</b>	<b>145</b>
<b>KAYNAKLAR</b>	<b>157</b>

**ŞEKİLLER**

1.	Yönetim Türleri	8
2.	Eski ve Yeni Yönetim Yapısı	11
3.	Yönetimin Fonksiyonları	12
4.	Başlıca Örgüt Yapıları	30
5.	Yerel Yönetimlerin Var Oluş Sebepleri	46
6.	1580 Sayılı Yasaya Göre Edirne Belediyesi Yönetim ve Organizasyon Yapısı	139
7.	5393 Sayılı Yasaya Göre Edirne Belediyesi Yönetim ve Organizasyon Yapısı	141

## GİRİŞ

Devlet yönetimlerinin halka yansıma noktasındaki en küçük birim yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin var oluş sürecini toplum açısından bir amaç olarak değil bir araç olarak kabul etmek mümkündür. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışları, ülkenin yönetim yapısı içindeki yerlerini alışları da siyasal ve ekonomik nedenlerden ötürüdür. Siyasal neden özgürlükçü demokrasilerin temelinde yerel özgürlüklerin (Libertes Locales) yer alması gerektiği yolundaki inanç ve buna bağlı olarak "yerel kendi kendini yönetim" (Local self Government) ilkesidir. Ekonomik neden ise kıt kaynakların uygun değer etkinlikte kullanılabilmesinin koşullarından biri olan arzın tüketici tercihlerine uydurulması gereğidir (Nadaroğlu- Keleş,1991,23–24).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetimde etkinlik ve verimliliği temel almaktadır. Geleceğin belirsizliklerine karşı hazırlıklı olma, hızlı karar alma ve sorunlara süratle uygun çözümler bulma, değişime uyum sağlamanın temel gerekleridir. Kamu yönetimde yeniden yapılanma, mahallî idarelerde de bir dönüşüm ve değişimi gerekli kılmaktadır. Mahallî idarelerin teşkilât yapıları, görev ve yetkileri, çalışma yöntemleri ve süreçleri ile amaçları da değişimin konusu olacaktır. Bu idarelerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışan esnek ve daha küçük birimlerin oluşturulması, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanması gerekmektedir.

Esnek ve yatay örgütlenme yanında geleceği öngören stratejik yönetimin öne çıkması; kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması gerektiğine vurgu yapılması âdemi merkezîyetçilikle de uyumlu olan bir durumdur. Kamu hizmetlerinin sunumunda mahallî idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, merkezi idare ile mahallî idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kılmaktadır.

Dolayısıyla mahallî idarelerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Gün geçtikçe yenilenen ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaç ve beklentilerin daha iyi karşılanabilmesi, bu alandaki çağdaş değişim ve gelişmelerin yeterince kavranmasından geçmektedir. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini artırmak, hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak için vatandaş taleplerini temel alan bir anlayışı yönetime hâkim kılmak gerekmektedir. Sonuca, yani çıktılara odaklanan bir yönetimde hesap verebilirliği, açıklığı, saydamlığı, katılımı, öngörülebilirliği kapsayan mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

## **PROBLEM**

Yeni Yerel Yönetimler Yasası ile öngörülen düzenlemelerin temel amaçlarından birinin de belediyeler de etkili ve verimli bir yönetim kurmak olduğu görülmektedir. Belediyeler, temel hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde beş yıllık stratejik plan yapacaklardır. Yıllık çalışma programlarıyla, bütçelerini ve performans ölçütlerini bu plana göre oluşturacaklardır. Böylece geleceğe dönük politikalar oluşturarak sorunlara uzun vadeli çözümler getirecek ve sonuç odaklı bir anlayışa sahip olacaklardır.

Bu çalışmada yeni yasanın eski yasaya göre hangi yönleri ile belediyeleri etkili ve verimli bir yönetim yapısı kurmaya yönlendirdiği, bu yönlendirmenin hedeflenen sonuçlara uygun olup olmadığı, yeni oluşan örgüt yapısının belediyeleri hantal yapısından uzaklaştırıp uzaklaştıramayacağı incelenecektir.

## AMAÇ

Çalışma, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 5393 Sayılı Yerel Yönetimler Yasasını karşılaştırarak belediyelere yönetim ve örgüt yapısı bakımından ne tür yenilikler getirdiğini incelemeyi ve Edirne Belediyesi örnek olayı ile bu yeniliklerin uygulama da nasıl gerçekleştiğini görmeyi amaçlamaktadır.

Ana gayesi halka hizmet olan belediyelerin yönetim ve örgüt yapısındaki kapsamlı değişimin halka olumlu yoksa olumsuz mu yansıdığını, değişimin getirdiği zorlukların aşılması için uygulama da neler yapıldığının ve bu yapıların yeterli olup olmadığının tespit edilmesi ve yetersiz ise daha neler yapılabileceğinin tespitini yapmakta çalışmanın amaçlarından biridir.

## ÖNEM

Günümüzde dünyadaki değişim ve gelişim kamu yönetiminin çağdaşlaşması anlamında, faaliyetlerin etkin ve uygulanabilir stratejilerle yürütülmesi için nitelikli insan gücü gereksinimini artırmıştır.

Öyleyse işgücünün kalitesinin artırılması gerekir. İşte bu sebeptir ki; üretim-egitim ilişkisinin güçlü kılınması lazımdır. Yeni dönemin sembolü haline gelen bilim ve teknolojiden yararlanabilmek için kurumsal yapılarda ve her seviyedeki örgütlenmelerde bir büyük değişim yaşanması zorunlu hale gelmiştir.

Değişimin zorunlu hale gelmesi ile birlikte devlet adına yapılabilecek ve halka en hızlı ulaşabilecek yöntem yerel yönetimlerin yapısında değişikliğe gitmektir. Çünkü devletin halkla olan ilk teması yerel yönetimler ile olmaktadır. Bu nedenle ki belediyelerin yönetim ve örgüt yapısında yapılmış olan ve yapılacak olan değişikliklerdeki en küçük bir yanlış direkt olarak halka olumsuz yansıyacaktır.

Çalışmamız bu değişimleri inceleyerek halka yansıması muhtemel sorunların tespiti ve sorunların çözümüne yönelik önerileri kapsamından dolayı önem taşımaktadır.

## **I.BÖLÜM: YÖNETİM VE ÖRGÜTLEME**

İki kişi teker teker yerinden kıvıldatamayacakları bir taşı yuvarlamak için işbirliği ettiklerinde, yönetimin temel öğeleri ortaya çıkar. Bu basit işte, yönetim denen uğraşının iki temel özelliğinin bulunduğu görülmektedir. Gerçekten, burada önce bir amaç -taşın götürülmesi- ve sonra işbirliğine dayanan eylem, yani başka türlü yapılamayacak olan bir işi gerçekleştirme üzere birden çok kişinin güçlerini birleştirmesi vardır. En geniş anlamda yönetim, ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği eden insan kümelerinin eylemleri olarak tanımlanabilir. Bununla birlikte, dar anlamda alınan yönetim, temelde seçilecek teknolojik yöntemlerle değil yöntemin nasıl saptandığı, taşı götüren iki insanın nasıl seçildiği ve işin başarılmasında işbirliğine nasıl iteklendirildiği, aralarında işin nasıl bölündüğü, her birinin kendi belirli işinin bütün içindeki yerini ve yapılış biçimini nasıl öğrendiği, her birinin harcadığı çabanın başkasının çabasıyla nasıl uyumlu kılındığı gibi sorunlarla ilgilendir. (Simon, Smithburg, Thompson, 1985: 1–2)

### **1.YÖNETİM**

Araçların etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi için bir insan grubunda işbirliği ve koordinasyonu sağlamaya yönelik faaliyetlerden meydana gelen yönetim uygulamaları toplumsal yaşamla birlikte ortaya çıkmıştır.(Baransel,1993:5)

Yönetim farklı disiplinler tarafından farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Ekonomistlere göre yönetim üretim faktörlerinden biridir. Yönetim bilimine göre yönetim bir otorite sistemini ifade etmekte, bu çerçevede örgüt yöneticiler ve yönetilenlerden oluşmaktadır. Toplum bilimcilere göre ise yönetim bir sınıf ve saygınlık sistemini ifade etmektedir.(Ataman,2002)

Yönetim çok boyutlu bir kavram niteliği taşır. Yönetim hem bir sanat hem bir bilim hem de evrensel bir süreçtir. Yönetimin farklı boyutları kavramın farklı şekillerde algılanıp tanımlanmasına neden olmaktadır. Yönetim denildiği zaman bazen bir süreç, bazen bu süreci oluşturan kişi veya gruplar bazen de belirli bir bilgi topluluğu ile bunun karar verme ve liderlik sürecinde kullanılması anlaşılmaktadır.(Koçel, 1999: 11)

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi yönetim biliminin çok geniş bir uygulama alanı ve farklı boyutları vardır. Farklı disiplinlerin yaptığı tanımlar ve yönetim düşüncesinin evrimi, yönetime neyin konu olduğu bir kenara bırakılırsa yönetimi kabaca “başkaları aracılığıyla iş görmek” olarak tanımlamak mümkündür. Daha geniş bir tanım vermek gerekirse; yönetim, kâr amacı güden veya gütmeyen bir örgütün, amaçlarına etkili ve verimli bir şekilde ulaşması için planlama, örgütlenme, emir-komuta, koordinasyon ve kontrol faaliyetlerini yerine getirilmesidir. (Mucuk, 1998: 137)

Yönetimi bir süreç olarak algılama eğilimi olan düşünürlere göre “yönetim; bir grup insanı belirlenmiş amaçlara doğru yöneltme, aralarındaki işbirliği ile koordinasyonu sağlama çabalarının bütünüdür” şeklinde ifade edilebilir. Süreç olarak yönetim kavramı, başkaları vasıtası ile iş görme ve önceden belirlenen hedeflere ulaşmanın söz konusu olduğu her durum için kullanılmaktadır. (Şimşek, 1996: 7)

Yönetim; belirli bir takım amaçlara ulaşmak için başta insan kaynakları olmak üzere, parasal kaynakları, demirbaşları, alet-teçhizat, ham madde ve yardımcı malzemeler ve nihayet zaman faktörünü birbirleriyle uyumlu ve etkin kullanmaya olanak verecek kararlar alma ve bunları uygulatma süreçlerinin toplamı şeklinde ortaya çıkar. Başka bir ifadeyle, yönetim kavramının içinde, başta insan unsuru olmak üzere tüm üretim faktörlerinin planlama aşamasında belirlenen hedefler doğrultusunda etkin ve verimli kullanılmaları söz konusudur. (Akat, 1984: 5)



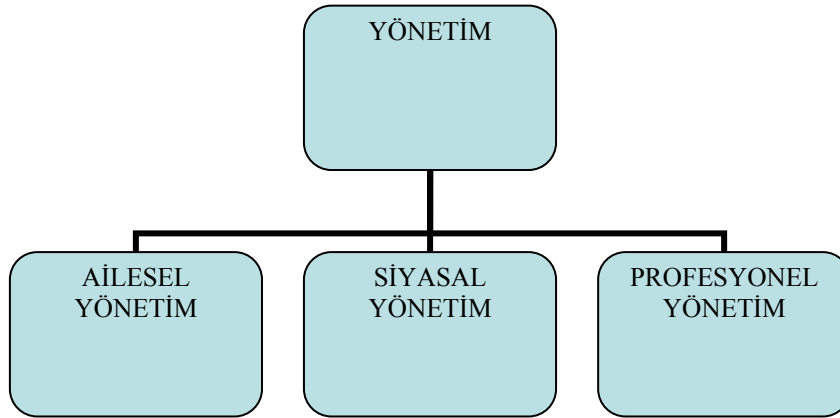
### 1.1. Yönetim Bilimi:

“Sanatların en eskisi, bilimlerin en tenisi” olarak nitelenen yönetim bilimi ile ilgili kavramların tamamı henüz tam bir açıklığa kavuşmadığından değişik bilim dallarında çalışan yazarlar aynı kelimelerle değişik anlamlar kastetmekte ve çoğu kez de birbirlerini anlama da isteksiz davranmaktadırlar. Ancak ilkeleri, felsefesi ve politikalarının incelenmesine yeni başlanmış olan bir bilim dalı için, bu terminoloji ve kavram karışıklıklarının olağan karşılanması da öne sürülmektedir. Bugün için, yönetim teorisinin kapsamı ve tanımının ne olması veya ne olmaması konusunda, çok genel bir fikir birliği dışında, ayrıntıları ile aynı görüşleri paylaşan iki kişi bile bulmanın son derece güç olduğu belirtilmektedir. Bu konu ile ilgili olanlar, kendi ihtiyaç ve amaçlarına göre tanım geliştirmektedirler. Bunun sonucu olarak da, yönetim dendiğinde bazen bir süreç anlaşılmakta, bazen bu sürecin unsurları olan organlar – kişi veya grup – anlaşılmakta, bazen de yönetim belirli bir bilgi topluluğu olarak ele alınarak bunun yöneticilerin karar verme ve önderlik gibi faaliyetlerinde nasıl kullanılabileceği üzerinde durulmaktadır.(Koçel, 2003: 15)

Yönetim kelimesine dair tanımlamalar incelendiğinde hepsinin ortak noktasında grup olarak iş yapma mantığı öne çıkmaktadır. Yani yönetimin temelinde bir kişiden fazla bir topluluk vardır. Bu da yapılacak bir iş için bir grubu idare etmek özetini karşımıza çıkarmaktadır.

Yönetim, hakkında o kadar çok tartışılan ve fikir öne sürülen bir konudur ki başlı başına bir bilim dalı sayılabilir. Geçmişten başlayıp günümüze kadar gelen birçok düşünür ve bilim adamı tarafından çeşitli tanımları yapılmış olsa da, hala tek bir tanım üzerinde anlaşılammıştır. Çünkü yönetim kelimesine hangi açıdan bakarsanız tanımlamanız da ona göre olmaktadır.

Yönetimle ilgili tanımların yukarıda da belirtildiği ortak noktası bir kişiden fazla insandan oluşan bir topluluktan bahsedilmesidir. Yani bir grup çalışması veya grup işbirliği gibi. Bu nedenle yönetim süreci, bu süreci işleten gruplar açısından ele alındığında üç tür yönetimden söz etmek mümkündür. Ailesel ( patrimonial) yönetim, siyasal yönetim ve profesyonel yönetim. (Koçel, 2002: 16)



ŞEKİL 1: YÖNETİM TÜRLERİ

### 1.1.1.Ailesel Yönetim:

Bir işletme yönetiminin de, işletmenin sahiplerinin belli bir aileden oluşması, yönetim organlarının (yönetim kurulu üyeliklerinin, müdürlüklerin) büyük çoğunluğunun yine aynı aile fertleri tarafından paylaşılması ve işletme ile ilgili alınacak her türlü kararın aynı ailenin yönlendirmesi ile alınması durumunda ailesel bir yönetimden bahsedebiliriz. Bu tür işletmeler de her zaman üst düzey pozisyonlara sanki bir miras devri gibi aynı ailenin fertleri sıra ile gelirler.

İşletmeler yeni kurulduğunda yönetim kademesinin aile bireylerinden oluşması bir ekonomik avantaj sağlayabilmektedir. Ancak zaman içerisinde işletme büyüdükçe belirli alanlarda uzman personele ve profesyonel yönlendirmelere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu seviyeye gelmiş işletmelerde eğer aile bireyleri içerisinde uzmanlık gerektiren bir pozisyona uygun bir kişi yoksa ve aile yönetimi de ısrarla bu pozisyon için aile dışından uzman bir kişi için zemin hazırlamıyorsa o işletmenin ekonomik gelişim ivme ters yönde yani olumsuz yönde ilerleyecektir.

Sermaye birikiminin nispeten yetersiz ve yetişmiş nitelikli personelin oldukça kıt olduğu ekonomik gelişme çabalarının başlangıcında, nispeten yeterli sermaye ve nitelikli az sayıda insana sahip aile şirketlerinde bu tür bir yönetim biçimi yararlı ve başarılı olabilir. Ama bu tür bir yönetimin uzun vadede dış gelişmelere kayıtsız kalması ve kapalı tutum anlayışını sürdürmesi halinde gelişmenin önünde duran bir engel haline gelebilir. (Şimşek, 1996: 10)

### **1.1.2.Siyasal Yönetim:**

İşletmenin gerek sahipliğinin, gerekse ana yönetim kademelerinin belirli bir siyasi görüşe hizmet eden kişiler tarafından doldurulması halinde siyasi bir yönetimden bahsedilebilir. Bu tür işletmeler genellikle devlete ait işletmelerdir. Ülkemizde Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT'ler) her iktidar değişiminde belirli bir siyasi yapı tarafından doldurulmuş ve o siyasi gruba hizmet eden işletmeler haline getirilmiştir. Dolayısıyla içinde çalıştığı, geleceği konusunda hayati kararlar verdiği işletmeleri hiç tanımayan kişilerin, bu işletmelerde üst düzey pozisyonlara getirilmeleri, daha çok bilgisi olduğu halde aynı siyasi görüşü paylaşmadığı için yönetim kademesinden uzaklaştırılmaları sonucu birçok işletme zarar etmiş ve yok olmuştur.

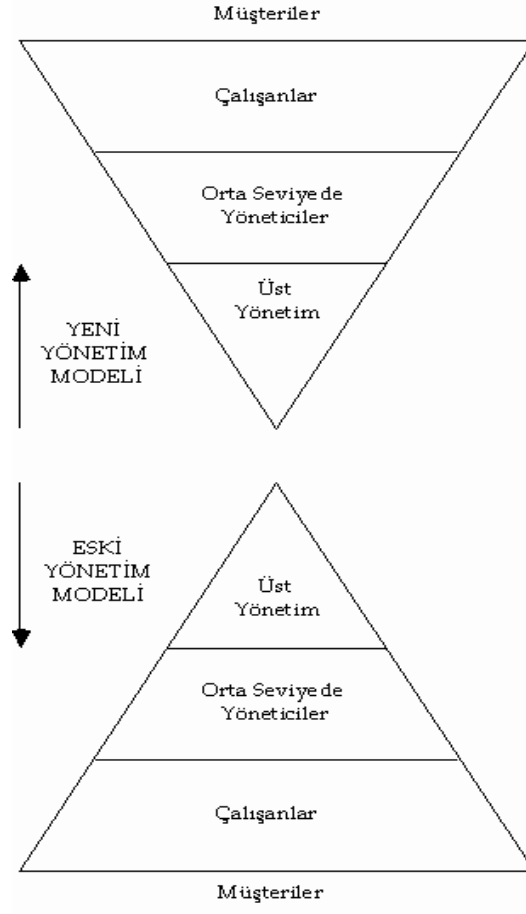
### **1.1.3. Profesyonel Yönetim:**

Bir işletmenin sahipliğinin belirli bir aileye veya siyasi bir görüşe mensup gruplarda olmasına rağmen yönetim kurullarında veya üst düzey yönetim pozisyonlarında belirli bir aileye veya siyasi eğilime bağlılıktan çok uzmanlık ve yetenek esasına göre seçilen kişiler tarafından doldurulması halinde profesyonel bir yönetimden söz edilebilir.

. Profesyonel yönetim, yönetim işinin bir meslek haline gelmesi ile ilgilidir. Bir uygulama veya uğraşı “özellikleri” itibariyle meslekleştiği ölçüde, söz konusu uğraşı da profesyonelleşmektedir. Profesyonelleşme, bir başka yaklaşımla daha, “güç yaklaşımı” ile de açıklanmaktadır. Daha çok sosyolojik karakterli bu yaklaşıma göre, bir uğraşının mensupları, bu uğraşlarını, çeşitli dernek veya organizasyonlar kanalı ile başka uğraşı mensuplarından bilinçli olarak farklılaştırırlar. Bu farklılaştırma arttıkça, bu uğraşların toplum içindeki statüsü de değişmektedir. (Koçel, 2002: 19)

### **1.2. ESKİ VE YENİ YÖNETİM YAPISI:**

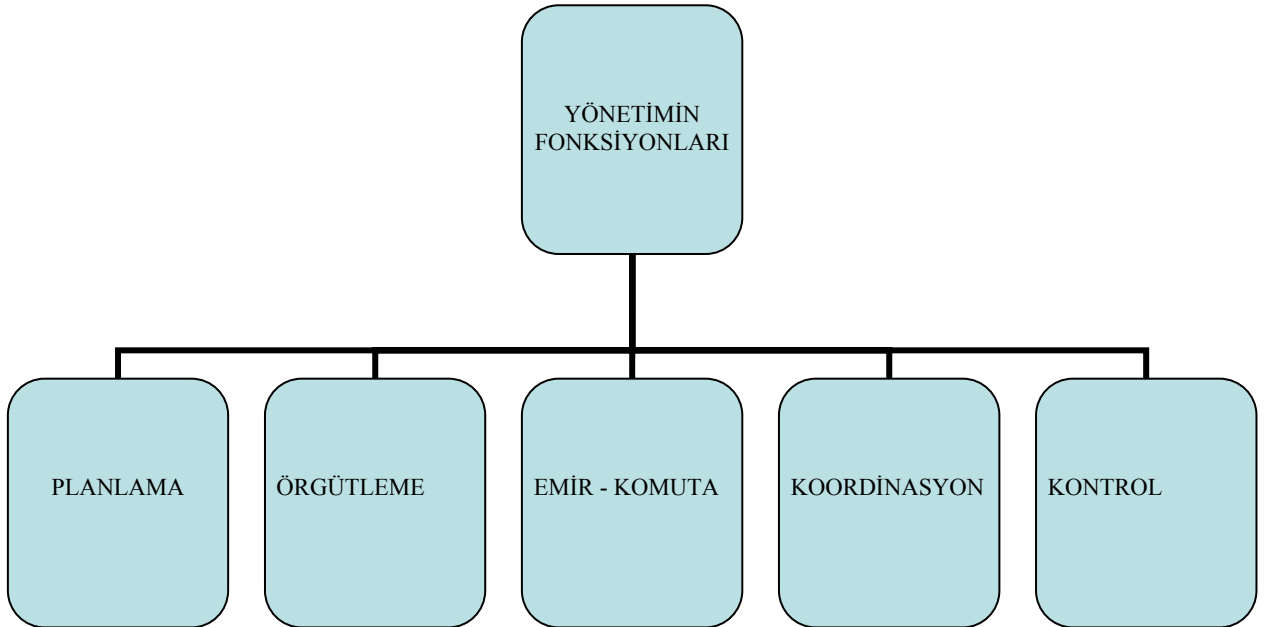
Eski yönetim yapısında müşterilerden gelen talepler çalışanlara iletilmekte, çalışanlar orta kademe yöneticilerle bu talepleri paylaşmakta ve son olarak orta kademe yöneticiler talepleri üst yönetim grubuna iletmekte idiler. Ancak günümüzde tam tersi bir uygulama görülmektedir. Yeni sistem müşteri odaklı olarak işlemektedir. Üst yönetim müşteri önceliklerini belirlemekte ve orta kademe yönetimine bildirmekte, orta kademe yönetim bu öncelikleri çalışanlarla paylaşmakta ve çalışanlarda müşterilere bu yönde hizmet üretmektedirler.



ŞEKİL 2: Eski ve Yeni Yönetim Yapısı (Aktan, 1997)

### 1.3.YÖNETİMİN FONKSİYONLARI

Süreç olarak yönetim, bir dizi faaliyeti içerir. Yönetim fonksiyonları olarak bilinen ve karşılıklı etkileşim halinde sürekli tekrarlanan bu faaliyetler planlama, örgütleme, emir-komuta, koordine etme ve kontrol şeklinde sıralanabilir. (Aytek, 1986: 3)



ŞEKİL 3: YÖNETİMİN FONKSİYONLARI

Yönetimin fonksiyonları aynı zamanda yönetim sürecinin safhalarını ifade eder.

Bu işlevleri içeren yönetim süreci, örgütün en üst düzeyindeki yöneticiden en alt düzeydeki yöneticilere kadar bütün yöneticilerin kullandıkları bir örneklik faaliyetler dizisi şeklinde gerçekleşmekte ve yalnızca içerdiği faaliyetlerin kapsamı değişiklik arz edebilmektedir. (Şimşek, 1996: 8)

Yönetim kavramı, yönetim işlevini yerine getiren kişi ve/veya grupları belirtmek için de kullanılmaktadır. Yönetim işlevinin içinde icra edildiği örgüt yapısı bazen bir yönetici ile ona doğrudan bağlı birden fazla iş görenden (ast) oluşacak şekilde düzenlenmiş olabilir. Yani üst, orta ve alt yönetim kademesi tek bir kişinin şahsında temsil edilebilir ve örgütte biri yönetim biri de astlardan oluşmak üzere yalnızca iki hiyerarşik kademe bulunabilir. Oldukça basit olan böyle bir yapının modern bir iş örgüt yapısını yansıtamayacağı açıktır. Günümüzde küçük, orta ve büyük ölçekli her iş örgütünün üçü (üst-orta ve alt) yönetim ve biri de iş gören (astlar) olmak üzere en az dört hiyerarşik kademedan oluştuğu söylenebilir. (Üçok, 1993)

Gerçekte yönetim süreci planlama, örgütleme, emir – komuta, koordinasyon ve kontrol safhalarından oluşmaktadır.(Ataman, 2002: 11)

Planlama: geleceğin tahmin edilerek işletmenin amaçları ile bu amaçlara nasıl ulaşılabileceğinin belirlenmesini ifade eder. Nelerin, ne zaman, nasıl, nerede ve hangi maliyete katlanarak yapılacağı planlama ile belirlenir.

Örgütleme: amaçlara ulaşabilmek için işlerin gruplandırılarak uygun bir yapının oluşturulması, bu yapıda görev yapacak kişilerin işe alınması ve yerleştirilmesi, yetki ve sorumlulukların açıklanarak ihtiyaç duyacakları yer, araç, gereç ve teçhizatın kendilerine sağlanmasını ifade eder. Örgütleme faaliyet sonucunda en az emek, zaman ve maliyeti gerektirecek en uygun bir yapıya ulaşılması hedeflenir.

Emir – komuta literatürde çok farklı şekillerde adlandırılmaktadır. Yönelme, yürütme bunlara örnek olarak verilebilir. Emir komuta veya eş anlamlı olarak kullanılan yönelme, yürütme yönetimin dinamik bir fonksiyonudur. Planlama ve örgütleme daha çok kâğıt üzerinde gerçekleşirken, emir komuta safhasında ast- üst ilk kez karşı karşıya gelmektedir. Emir – komuta çalışanların amaçlara ulaşma konusunda harekete geçirilmeleri, yönlendirilmeleri ve motive edilmelerini ifade eder.(Ataman, 2002: 12)

Koordinasyon ya da diğer adıyla eş güdümlenme işletmenin bölümleri arasında, bu bölümlerin kendi içinde ve işletmenin içinde yaşadığı çevreyle uyumun sağlanmasına yöneliktir. İşletmenin başarısı bu uyuma bağlı olarak şekillenmektedir. Tek kişinin veya bölümün başarısı bütünün başarılı olması için yeterli değildir. Yine çevreden bağımsız olarak hareket eden bir işletmenin serbest piyasa koşullarında başarılı olması düşünülemez. Dolayısıyla koordinasyon hem işletmenin içine hem de dışına yönelik olarak düşünülmelidir.

Kontrol yâda diğer adıyla denetim amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı yâda ne ölçüde ulaşıldığının saptanarak gereken önlemlerin alınmasını ifade eder.



## **1.4. Stratejik Yönetim:**

### **1.4.1.Stratejinin Tanımı:**

Literatürde stratejinin kelime kökeni bakımından iki kaynağa dayandığı ifade edilmektedir. Bunlardan biri: Latince yol, çizgi veya yatak anlamına gelen stratum kavramıyla, ikincisi ise, eski Yunanlı General Strategos'un adıyla ilgilidir. Bu generalin sanatını ve bilgisini belirtmek için kullanılmıştır. Türkçe de strateji, sürme, gönderme, götürme ve gütme anlamlarında kullanılmaktadır. Strateji bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini askeri alanda taşıdığı öneme borçludur. Savunma ve hücum yönünden askeri amaçları etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirebilme tarih boyunca orduların stratejik gücünün göstergesi olmuştur.(Eren, 2002:1)

Son yıllar da işletmecilik literatüründe ve özellikle yönetim ve karar teorilerinde strateji kavramı, oldukça önemli bir yere sahip olmaya başlamıştır. (Eren, 2002: 1)

### **1.4.2.Ekonomik ve Yönetimsel Bir Kavram Olarak Strateji:**

Strateji iş dünyası sözlüğünde 20. yüzyılın ilk yarısına doğru yer almaya başlamıştır. Bu tarihe kadar bazı eserlerde strateji deyimine rastlanmıyorsa da, asıl ekonomik anlamıyla ilk defa açık şekilde izahı iktisatçı ve aynı zamanda matematikçi olan, Neuman ve Morgenstern tarafından yapılmıştır. Düşünürler burada stratejiyi kişi ekonomisi açısından ele almakta, kişisel faydasını maksimum kılmaya çalışan iki oyuncunun rasyonel davranışlarını sistematik bir şekilde açıklamaktadırlar.

O halde burada strateji, mikro ekonomi açısından ele alınıp faydalarını maksimuma çıkarmak isteyen iki oyuncunun rakiplerinin davranışlarını olasılık hesaplarına dayanarak matematiksel açıdan değerleyip bir seri kararlar almaları anlamında kullanılmıştır. Oyun tam belirlilik koşulları altında oynanmaktadır. Yani her oyuncu rakibinin mümkün olan bütün davranışlarının kendi fayda fonksiyonu üzerindeki etkilerini bilerek kendisini ona göre hazırlayabilmektedir. Ekonomik ve sosyal olaylarda bu varsayım geçerli olmadığından sarf edilen birçok çabalara rağmen oyun teorisi direkt ve uygulamalar ve bilhassa ekonomik programlar üzerindeki indirekt etkileri küçümsenemeyecek ölçüde bulunmuştur.(Eren, 2002:5)

O halde ekonomi biliminde strateji, sonuçlandırılacak bir sorunun verileri tarafından belirlenmiş rasyonel bir davranışla sınırlanmaktadır. Yönetmel anlamda ve işletmenin kâr maksimizasyonu yönünden strateji matematik ve istatistik yöntemlerle programlanabilen ve en uygun seçimleri sağlayan bir araç olarak tanınmıştır. Ancak her kullanılışı son yıllarda programlanamayan bir kavram olduğu yönündeki görüşleri güçlendirmiştir. Çünkü sosyal olaylarda tam bir belirlilik hali mevcut değildir.

Günümüzde strateji seçimi işletmenin çevresiyle olan karşılıklı ilişkilerinin, çevreye karşı gösterdiği tepkilerinin, iç organizasyonunun ve personelinin davranışlarıyla ilgili değişkenlerin etkisi dikkate alınarak yapılır. Bu çok değişkenli ortamda değişkenlerin hepsini kontrol altında tutabilmek ve her birinin davranışlarını ve olasılıklarını sezerek programlamaya gitmek veyahut ta birtakım varsayımlardan hareket ederek niceleyici kesin bir programlama yapmak imkânsız olmaktadır. Kantitatif araçlarla en uygun seçiş hesapları ancak sınırlı değişkenli durumlarda, strateji seçimine yardımcı bir araç olarak kullanılabilir.

O halde bu çevre içinde işletme yönetiminde strateji, işletmenin çeşitli fonksiyonları arasında meydana gelen karışıklıkları açıklığa kavuşturan ve genel amaçları belirleyen özellikleri düzenleyen, ekonomik bir ortamda işletmenin optimumuna geçmesi ile ilgili seçimsel kararlar bütünüdür. Bu seçimler bir canlı gibi onun yaşamasını ve gelişmesini garanti altına alacaktır. Böylece stratejinin, tıpkı askerlikte olduğu gibi amaçlara ulaşmak için eldeki kaynakları veya olanakları en iyi şekilde kullanarak uzun dönemli açık genel bir işletme planı yapmak olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu anlamda strateji diyalektik bir özelliğe sahiptir. Diğer bir deyimle, önceden, saptanmış amaçlarla onlara erişmeye yardımcı olacak araçların karşılıklı etki ve tepkilerini içermektedir. Araçlar amaçlara hizmet etmekle beraber, onların tayin edilmesine de yardımcı olmaktadır. Araçlar yanında stratejinin işletme projelerine veya amaçlarına zıt gelen düşmanca bir çevreye de karşı çıkmak zorunda olduğunu ifade edebiliriz.(Eren, 2002: 6)

Bu yönleri ile strateji işletmeyi sıkı güçlük ve karışıklıkları ortadan kaldırarak, ona faaliyet serbestisi sağlayan ve amaçlarının seçimine sıkıca bağlı olan düşünsel bir değer sistemidir. Bazı düşünürler stratejiyi “bir işletmenin uzun dönemli temel amaçlarının saptanması ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerekli kaynakların tahsis edilerek onların kullanımda kabul edilen yollar” olarak tanımlayarak amaçların belirlenmesini de stratejinin içine dâhil etmektedirler. Bu yüzden amaçsız stratejiden bahsetmek anlamsız olmaktadır.

Sonuç olarak yapılan açıklamalar özetlendiğinde; rekabete dayanan ekonomik bir ortamda strateji her şeyden önce, yeniliği, ilerlemeyi ve işletmenin devamlı olarak çevreye intibakını veya çevre ile karşılıklı uyum içinde olmasını sağlayarak meydana gelen değişiklikleri kontrol altına alan yönetsel bir araçtır. Stratejik faaliyet için belirli miktarda kaynakların el altında bulundurulması çevredeki değişiklikler karşısında bu kaynaklara bakılarak kararlar verilmesi gerekir. Alınan bu kararlar ve seçimler işletmenin bilgi ve iradeye dayanan dinamik ve ilerici bir yöntemin içinde çalışmasını sağlayacak, geleceğin uzun vadeli değişimlerini öngörerek sistematik bir şekilde düzenlenmesini temin edecektir. Böylece işletme yâda kuruluş hayatında kadere veya şansa bırakılan hususlar azaltılmış veya kontrol altına alınmış olacaktır.

### **1.5.Yönetsel Stratejinin Genel Özellikleri:**

Yönetsel stratejinin genel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir;

**Strateji, bir analiz etme sanatıdır:** Bu sanat bir düşünme yöntemi ve açık bir sistemde faktörler arası mantık ilkeleri ve ilişkileri üzerine kurulmuş, karar verme ve karar içindeki engellerin kaldırılması ile ilgilidir.

**Strateji, amaçlara bağlı bir unsurdur:** Bir işletmenin stratejisi o işletmenin genel amaçlarına hizmet eder ve güçlerin bu amaçlar etrafında toplanmasını sağlar.

**Strateji, işletmenin çevresiyle eytışimsel ilişkilerini düzenler:** Ekonomik, teknolojik, politik ve sosyal bakımından çevresel değişimlerin kavranmasına, işletme üzerindeki olumsuz etkilerin de zamanında farkına varılarak onlardan yararlanma fırsatına olanak verir.

**Strateji, devamlı olarak tekrarlanan (rutin) işlerin aksine uzak geleceğe bağlı bir düzeni ilgilendirir:** Stratejik seçimler, işletmenin uzun sürede izleyeceği politikalarla ilgili olduğu için monoton karar ve işlerden kesinlikle ayrılır.

**Strateji işletmenin bütün finansal ve beşeri kaynaklarını uyuşum içinde yöneten ve faaliyete geçiren bir unsurdur:** Böylece strateji işletmenin günlük hayatı içinde cereyan eden olayların ve alınan kararların yön verici veya pusulası da olmaktadır. Yönetmek anlaşmazlıkları ortadan kaldırmaktır. Doğaldır ki, strateji yönetimin gerekliliğini ortadan kaldırmamakta, aksine oyunun kurallarını belirlemekte ve belirsizliği azaltmakta, izlenecek yolları ve kaideleri açıklığa kavuşturur.

**Strateji karmaşık (karmaşık) ve dinamik bir çevrede (ortamda) işletmenin faaliyet sahalarını belirler:** İşletmenin mevcut kaynaklarından nasıl faydalanılacağını ve uzun süre içinde dağılımının kesin dökümünü ve takvimini içerir. Bu dağılım bir pazar da, bir sanayi kolunda veya bir ekonomik faaliyette rakip güçleri ortadan kaldırmak için olasılığa dayanan olayları lehte esaslar üzerinde kurmak için ayrıntılandırılmış bir öngörüdür.

**Strateji karmaşık ve dinamik bir organizasyonda beşeri unsuru ( çalışanları) cesaretlendirme ve harekete geçirme aracıdır:** Şu hale göre strateji güdüleyici bir faktördür. Kişiler belirsizlik ortamında daha karamsar bir şekilde hareket ederler. Hâlbuki onlara gelecek hakkında belirsizliği giderici (veya azaltıcı) bilgiler sunuldukça ve gidilecek amaçları da kesin bir şekilde belirledikçe, çalışma hırsları ve cesaretleri de artacaktır. Böylece çalışanlar ve özellikle yöneticiler taktik faaliyetlerinin genel amaçlara uygunluğunu kolayca belirlemiş olacaklardır.

## 2.ÖRGÜTLEME

Etkin ve verimli bir örgüt yapısı işletmelerin yönetimini kolaylaştırmakta, başarısını arttırmaktadır. Etkin ve verimli olmanın temel koşulları ise zamana göre, içinde bulunulan sektöre ve işletmenin sahip olduğu özelliklere göre farklılık göstermektedir. Tüm işletmeleri başarıya götürecek bir reçete olmamakla birlikte günümüzde daha esnek, takım çalışmasını ön plana çıkartan, yalın yapıların önem kazandığı görülmektedir.

Başarılı bir örgüt yapısının oluşturulabilmesi için örgütleme sürecinin iyi kavranması gerekir. İşletmenin amaçlarına en az emek, zaman ve maliyete katlanarak ulaşabilmesi etkin bir örgütlemeyi gerektirir. İşletmede bölümlere ayırmanın nasıl gerçekleştirileceği üzerinde önemle durulmalıdır. İşletmenin örgüt yapısı faaliyet alanına sahip olduğu büyüklüğe, çevrenin ve teknik sistemin özelliklerine bağlı olarak şekillendirilmelidir. Günümüzde bu ihtiyaç giderek ön plana çıkmaktadır. Daha az personelle daha çok iş yapılmasının hedeflenmesi; müşteri tatmini, hızlı hareket etme, yenilikçi ve yaratıcı olmanın vurgulanması örgütleme konusunda duyulan ilgiyi arttırmaktadır.

İşbölümü ve uzmanlaşma derecesi, biçimselleşme, merkezileşme, koordinasyon mekanizmaları, bölümlere ayırma işletmenin içinde bulunduğu koşullar göz önünde bulundurularak örgüt yapısı belirlenmelidir. Farklı sektörler, farklı çevreler, farklı yaş ve büyüklükteki işletmelerin örgüt yapılarını birbirinden farklı kılar. Bununla birlikte toplumsal, ekonomik gelişmelerin genel trendi, örgütlenme ile ilgili bazı kavram ve teknikleri ön plana çıkartmaktadır.

(Ataman, 2002: 277)

## 2.1.TANIMI, KAPSAMI ve ÖZELLİKLERİ:

Örgütlenme yönetim sürecinin bir fonksiyonudur. Planlama faaliyetinin gerçekleştirilmesinden sonra sıra bu planların hayata geçirilmesinde görev yapacak kadronu oluşturulmasına gelir.

Örgütlenme birden çok safhadan oluşan bir süreçtir. İşletmede yapılacak işlerin belirlenerek gruplandırılması, bu işleri yapacak kişilerin işe alınması ve yerleştirilmesi, yetki ve sorumluluklarının sınırlarının çizilmesiyle, işlerini yerine getirmeleri sırasında ihtiyaç duydukları mekân, araç, gereç ve teçhizatın kendilerine verilmesi bu sürecin safhalarını oluşturur. Örgütlenme faaliyeti sonucunda ise örgüt meydana gelir.

Örgütlenme her zaman yeni kurulan bir işletmeye yönelik olarak gerçekleştirilmeyebilir. Bazı durumlarda işletmenin daha önceden oluşturulmuş olan yapısı ihtiyaçlara cevap vermeyebilir ve bunun sonucunda mevcut yapı ve ilişkilerde bazı değişiklikler yapılabilir. İşletmenin örgüt yapısının dış çevrenin taleplerine cevap veremez hale gelmesi, esnekliğini kaybetmesi, hızlı hareket etme kabiliyetini yitirmesi, çalışanların istek ve ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması gibi durumlarda mevcut yapı gözden geçirilerek yeniden örgütlenme gerçekleştirilir. Literatürde reorganizasyon kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılan bu kavram mevcut yapının tekrar düşünülmesini ve gerekli değişikliklerin yapılmasını ifade etmektedir.(Ataman, 2002: 279)

Yönetim faaliyetinin sağlıklı şekilde yerine getirilmesi örgütlemenin gerektiği gibi yapılmasıyla yakından ilişkilidir. Planlar ne kadar iyi yapılırsa yapılsın bu planları uygulama yeteneğinden yoksun bir kadro ile beklenen başarıya ulaşılmayacaktır. Yine çalışanların ve müşterilerin istek ve ihtiyaçlarına cevap vermeyen bir örgütte emir-komuta ve koordinasyonun sağlanması zor olacaktır. Çalışanların niteliklerinin göz önünde bulundurulmadığı bir örgütte devamsızlık, işgücü devir hızının yüksek olması, verimsizlik, kalite düşüklüğü ve bunun gibi problemler yoğundur. İçinde bulunduğumuz rekabetçi ortam ise bu problemlerin minimize edilmesini gerektirmekte bu doğrultuda örgütün etkin ve verimli bir şekilde tasarımı giderek daha önemli hale gelmektedir.

Hiyerarşik kademelerin sayısı, departmanlar, yetki ve sorumluluk dağılımı, bilgi akış sistemi, haberleşme ilişkileri ve gerekli personelin niteliği gibi konular örgüt yapısını karakterize eden unsurlardır. (Koçel,1999:116) Bu yapının oluşturulması veya geliştirilmesi süreci örgüt tasarımı olarak adlandırılmaktadır.

Örgütün etkin ve verimli çalışması her zaman arzulanan bir amaç olmakla birlikte bu amaca ulaştıracak yollar her zaman aynı değildir. Çevre, kullanılan teknoloji, strateji, işletmenin hayat eğrisi içinde bulunduğu safha, örgüt içi güçler, personelin niteliği ve büyüklük gibi faktörler ışığında belirlenecek örgüt yapıları farklı özellikler taşıyabilir.

Örgütler çeşitli biçimlerde, çeşitli faaliyet alanlarında çeşitli büyüklüklerde, kâr amaçlı veya kâr amaçsız olarak gündelik hayatımızın bir parçasını oluştururlar. İnsanların tek başına gerçekleştiremeyecekleri faaliyetleri gerçekleştirebilmek için ortaya çıkan bu yapılar yani örgüt farklı şekillerde tanımlanmaktadır. (Öncü, 1982: 120)



Görevler arasında farklılaşma ve bütünleşmeyi sağlayan biçimsel iş ilişkileri sistemi olarak örgüt, kimin ne yapması gerektiğini ve farklı çabaların nasıl bir araya getirileceğini ortaya koyar. Bu bağlamda örgüt; işleri, insanları ve işlerle insanları bir arada tutan onların arasındaki ilişkileri düzenleyen bir yapıyı ifade eder.(Koçel, 1999: 14)

Örgüt sadece teknik bir sistem olarak düşünülmemelidir. Örgütü oluşturan bireyler, bunların karşılıklı ilişkileri de en az örgütün sahip olduğu fiziksel varlıklar kadar önemlidir.

Örgüt en az iki kişinin bir araya gelmesi ve ortak bir amaç etrafında birleşmesi sonucunda ortaya çıkar. Örgütü oluşturan bireyler örgütün amaçları doğrultusunda faaliyet gösterirler.

Örgütler birçok kıstas kullanılarak sınıflandırılır. Bu kriterlerden biri de örgütün biçimsel olup olmamasıdır. Biçimsel yâda diğer adıyla formal örgüt, örgütü kuran yâda kuranlar tarafından önceden planlanan bir yapıyı ifade eder. Buradaki ilişkileri örgüt şeması üzerinde ve örgüt el kitaplarında açıkça görmek ve anlamak mümkündür.(Şimşek, 1996: 146)

Biçimsel örgüt yapısı beşeri ve fiziksel kaynakların görevler arasında etkin dağıtarak, çalışanların sorumluluklarını belirleyerek, çabalarının iş tanımları, örgüt şeması ve emir komuta zinciri aracılığıyla nasıl bir araya getirileceğini göstererek, onlardan nelerin beklendiğini roller, operasyon el süreçler ve performans standartları aracılığıyla ortaya koyarak ve yöneticilerin karar vermelerini ve problem çözmelerini kolaylaştıracak bilgilerin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreçler oluşturarak kişilerin bir arada etkin biçimde çalışmalarına olanak tanır. (Ataman, 2002: 280)

Biçimsel olmayan örgüt ise herhangi bir şekilde ve herhangi birileri tarafından planlanmayan, tamamen kendiliğinden oluşan insan ilişkileri sistemini ifade etmektedir. İnfomal örgüt olarak da adlandırılan bu yapı çok farklı nedenlere bağlı olarak ortaya çıkabilir. Aynı tür müziği dinlemekten zevk alma, aynı yöreden gelme, aynı takım tutma, ortak bir çıkar etrafında birleşme gibi nedenlerle farklı hiyerarşik kademelerde bulunan kişiler bu hiyerarşiyi takip etmeden birbirleriyle doğrudan ilişki kurabilirler. Biçimsel olmayan örgüte üyelik gönüllü olup devamlılık göstermek zorunda değildir.

Biçimsel örgüt içinde yer alan başlıca yetki türleri üç grupta ele alınabilir: emir-komuta (hat) yetkisi, kurmay yetki ve fonksiyonel yetki. Emir – komuta yâda diğer adıyla hat yetki emir verme yetkisini ifade ederken, kurmay yetkiye sahip kişi yâda birimler hat yetkiye sahip olan kişilerin karar vermelerine yardımcı olan fikir ve tavsiyelerle ön plana çıkarlar. Kurmay yetkide emir verme hakkı yoktur. Fonksiyonel yetki ise sadece kendi uzmanlık alanıyla sınırlı olarak emir verme hakkını ifade etmektedir.(Ataman, 2002: 281)

## 2.2.ÖRGÜT TASARIMININ TEMEL UNSURLARI

Örgüt tasarımı birçok unsurun şekillendirilecek işletmenin amaçlarına ulaşmasını kolaylaştıracak ve çevrenin istek ve ihtiyaçlarına cevap verecek bir yapının oluşturulmasını hedefler. Bu doğrultuda örgüt tasarımının temel unsurları şöyle belirtilebilir : (Ataman, 2002: 281)

### 2.2.1.İşbölümü ve Uzmanlaşma

Belirlenen amaçları gerçekleştirmeye yönelik işlerin etkin ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için, söz konusu işlerin iş bölümü ve uzmanlaşmaya olanak verecek biçimde düzenlenmeleri gerekir. Bu ilkenin temelinde yatan varsayım, iş bölümü ve uzmanlaşmanın üretim artışına yol açtığı şeklindedir. O halde, örgütün amaçlarını gerçekleştirecek işler rasyonel bir takım ölçütlere göre parçalara ayrılmalı ve herkes yetenekli olduğu işte derinlemesine uzmanlaşmaya çalışmalıdır. Böylece bir yandan herkes en iyi yapabildiği işte becerisini geliştirirken diğer yandan da o iş üzerinde hâkim tek kişi konumuna gelebilecektir. (Öncü, 1982: 132)

İşbölümü ve uzmanlaşma derecesine bağlı olarak işin içerdiği görevlerin çeşitliliği ve çalışanların bu görevleri gerçekleştirirken sahip oldukları üstünlük farklılık gösterecektir. Yatay farklılaşma arttıkça işler çok ufak parçalarına kadar bölünürken, dikey farklılaşma arttıkça çalışanların yaptıkları iş üzerindeki kontrolleri azalır. Nitelikli personel gerektirmeyen rutin işler, hem yatay hem de dikey olarak farklılaşma sonucunda ortaya çıkar. Nitelikli veya uzman personel gerektiren işler ise dikey olarak değil sadece yatay farklılaşmayı gerektirir.

### **2.2.2.Biçimselleşme**

Kuralların, düzenlemelerin, iş tanımlarının katı biçimde oluşturularak iş süreçlerinin standartlaştırılması biçimselleşmeyi ifade eder. Koordinasyonun herhangi bir şekilde standardizasyona dayalı olarak gerçekleştirildiği yapılar mekanik, diğerleri ise organik olarak adlandırılmaktadır.

Biçimselleşme derecesi yüksek bir yapıda, oluşturulan standartların benimsetilmesine yönelik eğitim yaygın biçimde gerçekleştirilir. Eğitim ve biçimselleştirme yoluyla davranışların standartlaştırılması hedeflenir.

Normların çeşitli teknikleri ve programlar amacıyla standartlaştırılması da örgüt kültürünün güçlenmesine, karar ve uygulamalar da başvurulacak güvenli bir mekanizma oluşmasına yardımcı olacaktır. Bu şekilde biçimselleşme gerçekleşecektir.( Ataman, 2002: 281)

### **2.2.3.Merkezileşme**

Karar verme yetkisinin dağıtımına ilişkin bir kavramdır. Yetkinin tepede toplandığı yapılar merkezileşmiş yapıları, yetkinin tek elde toplanmayarak alt kademelere doğru göçerildiği yapılar merkezileşmemiş yapıları ifade eder. Merkezileşme veya merkezileşmeme ile ilgili olarak yetki devri kavramı ve bunun derecesi konusu önem kazanmaktadır.

Merkezileşme derecesi ne kadar fazla olursa kontrol alanı da o kadar dar olacaktır. Yetkinin alt kademelere devredilmesinden kaçınıldığı durumlarda çalışanlara duyulan güvensizlik kendini merkezileşmiş yapılarda gerçekleştirilen sıkı bir kontrol ile göstermektedir. Bir üstün denetleyebileceği ast sayısı olarak tanımlanan kontrol alanının geniş veya dar olması çalışanların motivasyonunu da önemli ölçüde etkilemektedir. Kontrol alanı klasik örgüt teorisinde dar , neo-klasik örgüt teorisinde geniş olarak düşünülmüştür. Kontrol alanının dar veya geniş olması bir örgütteki hiyerarşik kademelerin sayısını da belirleyecektir. Kontrol alanının dar tutulması sonucunda sivri örgüt yapısı geniş tutulması sonucunda ise basık örgüt yapısı ortaya çıkacaktır. (Ülgen, 1989)

#### **2.2.4.Koordinasyon Mekanizmaları**

Örgütlenmiş her faaliyet birbiriyle zıt iki ihtiyacı ortaya çıkarır: farklılaşma ve bütünleşme. Görevlerin farklı kişiler ve bölümler arasında dağıtılarak işbölümünün gerçekleştirilmesi ve bunların arasında gerekli koordinasyonun sağlanması, işletmenin amaçlarına ulaşması açısından gerekli iki önemli faaliyettir.

Bir örgütün yapısı işbölümünün nasıl gerçekleştirildiği ile bu işbölümü sonucunda ortaya çıkan farklı işler ve bu işleri yapan kişiler arasında koordinasyonunu nasıl sağlanacağı konusunda verilecek karara bağlı olarak şekillenir.

### 2.2.5.Bölümlere Ayırma

Örgütün belirli kriterlere bağlı olarak çeşitli birimlere ayrılması ve örgütün farklı faaliyetlerinin bu birimler arasında dağıtılmasına “bölümlere ayırma” denir. İşbölümünden farklı olarak bölümlere ayırma; işletmeyle ilgili faaliyetlerin sıralanarak kümelere ayrılması aracılığıyla görevlerin oluşturulması ve bunların ayrı gruplara verilerek bu gruplar arasındaki yetki ilişkilerinin belirlenmesi ve gösterilmesini içerir. İşbölümü ise daha çok görevlerin uzmanlık alanlarına göre bölünmesini ve bu yolla sağlanacak faydaları elde etmeye yönelik olarak gerçekleştirilir. ( Ülgen, 1989: 62–63)

Bölümlere ayırma gerçekleştirilirken izlenebilecek birçok yöntem mevcuttur. İşletmenin bu yöntemlerin hangilerinin seçeceğine birçok koşulun gözden geçirilmesi sonucunda karar verilir. Ancak öncelikle önemli olan işletmenin bölümlere ayrılmasında emekten, zamandan, maliyetten ve ilişkilerden tasarruf sağlanması konusudur. Bölümlere ayırma ile işletmenin sahip olduğu kıt kaynakların en etkin bir biçimde kullanılması hedeflenir.

Bölümlere ayırma konusunda başvurulacak başlıca yedi yöntemden bahsedilebilir. Bu yöntemler:

Fonksiyonlara göre, Coğrafi temele göre, Mal ve hizmet temeline göre, Müşteri temeline göre, İşlem veya makine temeline göre, Zaman temeline göre, Sayı temeline göre bölümlere ayırma olarak belirtilmelidir.

### 2.3.ÖRGÜT TASARIMINDA BELİRLEYİCİ FAKTÖRLER

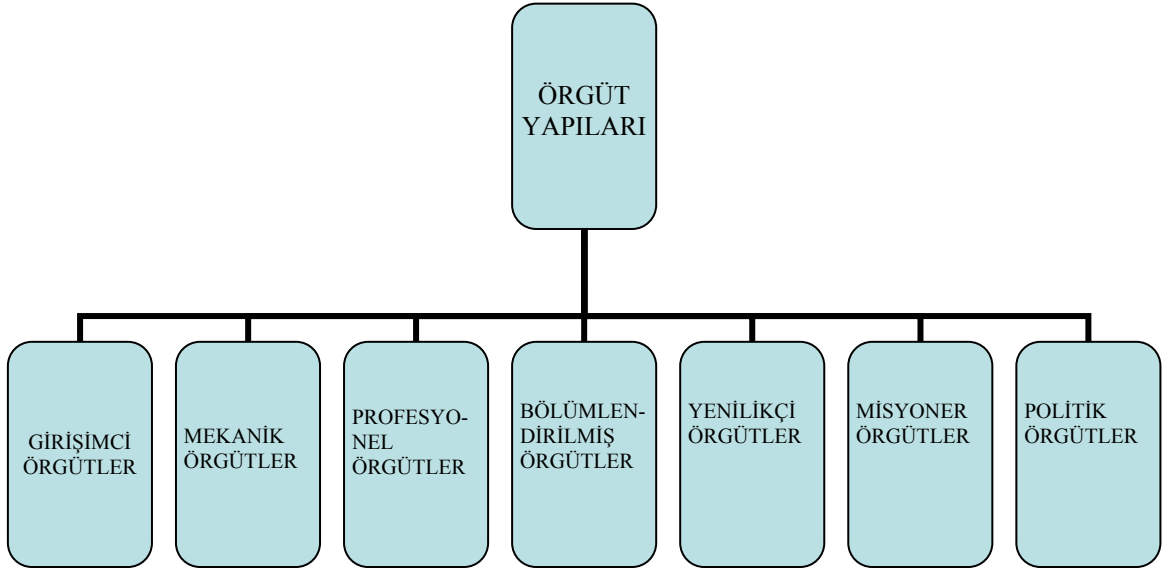
Mintzberg 'e göre örgüt; üreticiler, stratejik tepe, orta kademe, teknik yapı, destek kadro ve bunları bir arada tutan ideoloji yani kültürden oluşur. Bu parçaların örgüt yapısı içinde nasıl şekillendirileceği, hangilerinin daha çok vurgulanacağı birçok faktöre bağlı olarak ortaya çıkar. Bu faktörler Mintzberg tarafından;

- örgütün yaşı ve sahip olduğu ölçek,
  - teknik sistemin özellikleri,
  - içinde yaşanan çevrenin özellikleri,
  - güç,
- olarak belirtilmektedir.

Örgüt yapısının tasarlanmasında yaş, ölçek, teknik sistem, çevre ve güç gibi faktörlerin yanı sıra moda da oldukça etkili olmaktadır. Aslında yine güç kavramı kapsamında ele alınabilecek bir kavram olarak moda, işletmelerin kendileri açısından hiç de uygun olmayacak yapıları seçmesine neden olabilir. Bu nedenle örgüt tasarımı konusunda gerekli parametrelerin değerlendirilmesi, yapının modadan bağımsız şekilde bunların ışığında belirlenmesi konusu önem kazanmaktadır.(Ataman, 2002: 291)

## 2.4.BAŞLICA ÖRGÜT YAPILARI

Mintzberg'e göre başlıca yedi tür örgüt yapısı mevcuttur. Bunlar;



ŞEKİL 4: BAŞLICA ÖRGÜT YAPILARI



### **2.4.1.Girişimci Örgütler**

Girişimci örgütler basit örgüt yapısına ve az sayıda çalışana sahiptir. Girişimci örgütlerde düşük derecede işbölümü ve uzmanlaşma söz konusu olup yönetim kademelerinin sayısı minimumdur. Biçimsel olmayan faaliyetlerin yoğun olduğu bu yapılarda güç tepe yönetiminde odaklaşmıştır. Merkezileşmiş yapı içinde stratejiler tepe yöneticisi tarafından belirlenir ve fırsatlar saldırgan biçimde izlenmeye çalışılır. Girişimci tarzlı yenilikçiliğin benimsediği bu örgütün kilit parçasını “stratejik tepe” oluşturur. Girişimci örgütlerde koordinasyon mekanizması olarak hiyerarşik denetim ön plandadır.(Ataman, 2002: 294)

### **2.4.2.Mekanik Örgütler**

Mekanik örgütlerde uzmanlaşmış, rutin faaliyet ve görevler söz konusudur. Biçimsel haberleşme yoğun olarak gerçekleşir. Büyük ölçekli faaliyet birimlerinden oluşan bu yapılarda merkezi karar alma hâkimdir. Kesin bir hat-komutanın gerçekleştirildiği mekanik örgütte yöneticilerle yönetilenler arasında keskin bir ayırım vardır. Görevlerin gruplandırılmasında fonksiyonel temele göre gruplandırmadan faydalanılır. Mekanik örgütün kilit parçası “teknik yapı”dır. Koordinasyon mekanizması olarak iş süreçlerinin standartlaştırılmasından yararlanır. (Erdoğan, 1996)

### 2.4.3. Profesyonel Örgütler

Bir örgüt merkezi olmadan da bürokratik bir yapıya sahip olabilir. Bu durum genellikle işin karmaşık olduğu, profesyoneller tarafından gerçekleştirilen ve kontrol edilen faaliyetlerin varlığı halinde ortaya çıkar. Ancak bu faaliyetler aynı zamanda statiktir ve profesyonellerin yetenekleri ( becerileri ) standartlaştırılması faaliyet programlarıyla mükemmelleştirilir. Genellikle üniversiteler, hastaneler, serbest muhasebeci firmalarında bu tür bir yapıya daha sıklıkla rastlanır.

Profesyonellerin bilgi ve becerilerine dayalı olarak gerçekleştirilen faaliyetler sonucunda standart mal ve hizmetler üretildiği bu yapılarda koordinasyonu sağlamak zordur.

Profesyonellerin birbirleriyle işbirliği konusundaki isteksizliği ve kolektif süreçlerin karmaşıklığı yenilik konusunda fazla adım atılmamasını beraberinde getirir. Bunlar profesyonel bürokrasilerdir. Aslında durgun çevrede faaliyet göstermeye yönelik olarak oluşturulmuş bu yapılar beklenmeyen ihtiyaçları karşılamaya yönelik olarak faaliyet gösterme ve problemlere çözüm bulma konusunda çoğu kez yetersiz kalırlar. (Ertürk, 1995)

Profesyonel örgütlerde örgütün kilit parçasını üreticiler oluşturur. Üreticiler işletmenin gerçekleştirildiği, mal ve hizmet üretiminde doğrudan çaba gösteren üretim, dağıtım, satış, stok gibi birimlerde çalışanlara denir. Profesyonel örgütlerde koordinasyon kabiliyetlerin standartlaştırılması ile sağlanmaya çalışılır.

#### 2.4.4.Bölümlendirilmiş Örgütler

Bölümlendirilmiş örgüt merkezi bir yapı tarafından yönetilen yarı bağımsız birimler bütünü ifade eder. Birimler genellikle bölümler olarak adlandırılırken merkezi yönetim ise ANA MERKEZ ( HEADQUARTER) olarak adlandırılır.

Bölümlendirilmiş yapıda bölümler olarak adlandırılan birimler belirli pazarlara yönelik olarak oluşturulurlar ve faaliyetlerinde kısmen bağımsızdırlar. Ancak bu yapıda tepe yönetimin etkisi hala sürmekte, bu bölümlerin bütünüyle bağımsız girişimler gibi faaliyetini engellemektedir. (Ataman, 2002: 295)

Bölümlendirilmiş örgütlerde, kaynakların etkin dağılımı ve kullanımı sağlanır. Bölümlendirilmiş örgütler tepe yöneticilerinin eğitimini de kısmen bireysel olarak faaliyet göstermelerine olanak tanınması bakımından kolaylaştırır.

Bölümlendirilmiş yapıda örgütün kilit parçasını orta kademe oluşturur. Koordinasyon mekanizmalarından biri olan çıktıların standartlaştırılması bu yapıda ön plandadır.

### 2.4.5.Yenilikçi Örgütler ( Adhokrasi )

Sofistike yenilikçiliği mümkün kılan bir örgüt yapısıdır. Mekanik ve profesyonel örgütlerden farklı olarak yeni programlar geliştirmeye uygun olarak tasarlanmışlardır. Bölümlendirilmiş örgüte her ne kadar stratejik yeniliklerin gerçekleştirilmesinin mümkün olması nedeni ile daha yenilikçi bir yapı olsa da ( mekanik örgüte göre ) bölümlendirilmiş örgütte gerçek anlamda bir yenilikçilik yoktur. Bölümlendirilmiş örgütlerin standart çıktıları yenilikçiliği teşvik etmez. Ad hoc takımlar içerisinde farklı uzmanlıklara sahip kişilerin bir araya gelmesi sonucunda yenilikçilik gerçek anlamda gerçekleştirilme fırsatı bulur. (Ataman, 2002: 296)

1964 yılında Bennis ve Slater tarafından ilk kez kullanılan adhokrasi kavramı yenilikçi örgütlere eşanımlıdır.

Adhokraside;

- ileri derece de organik yapı,
- biçimsel olmayan faaliyet ve davranışlar,
- küçük proje takımları,
- güvenin ön planda tutulması,
- karşılıklı ayarlamının koordinasyon mekanizması olarak ön plana çıkması,
- merkezileşmeme

gibi konular ve kavramlar söz konusudur. Adhokraside yâda diğer adıyla yenilikçi örgütlerde destek kadro örgütün kilit parçasını oluşturur. Proje örgütleri, matris örgütler, şebeke ve sanal örgütler adhokrasiye örnek olarak verilebilir.

#### 2.4.6.Misyoner Örgütler ve Politik Örgütler

Mintzberg tarafından ele alınan başlıca örgüt yapıları arasında yer alan bu yapılar ekonomik amaçlı işletmeler tarafından pek kullanılmamaları bakımından diğer yapılardan ayrılırlar. Misyoner örgütlerde örgütün kilit parçasını ideoloji oluşturur. Burada misyoner örgütlere, dini gruplarla kâr amacı gütmeyen kuruluşlar örnek olarak gösterilebilir. Misyoner örgütlerde koordinasyon daha çok normların standartlaştırılması yolu ile sağlanmaya çalışılır.(Can, 2002)

Politik örgütler ise var olan bir yapıdan çok, herhangi bir yapının olmamasını ifade eder. Herhangi bir koordinasyon mekanizmasının ön planda olmadığı ve kilit örgüt parçasının da tam olarak belirgin olmadığı bu yapılara örnek olarak lobicilik faaliyetleri, parti teşkilatları gösterilebilir.

## 2.5.ÖRGÜTLERDE YÖNETİM KADEMELERİ

Yönetim kademeleri genel olarak üç gruba ayrılarak incelenebilir:

- tepe yönetimi (üst kademe yönetimi)
- orta kademe yönetimi
- alt kademe yönetimi

Yönetimsel faaliyetler farklı düzeylerde yer alan yöneticiler tarafından gerçekleştirilmekte, bu şekilde bir yönetim hiyerarşisi doğmaktadır. Kuşkusuz bir işletmede herhangi bir yönetimsel faaliyeti gerçekleştirmeyen çalışanlarda mevcuttur. Bu kişiler örgüt piramidinin tabanında yer almaktadır.(Özalp, 1992)

Bir işletmenin yönetim kurulu başkanı ve üyeleri, genel müdür ve yardımcıları, genel koordinatörleri o işletmenin tepe yönetimini oluşturur. Bölüm müdürleri, fabrika müdürleri, daire başkanları, şube yöneticileri idare amirleri ise orta kademe yöneticilerdir. İşletmenin alt kademe yöneticileri, şefler, amirler, nezaretçiler, ustabaşılar, baş kalfalar vb. unvanlara sahiptir. (Ataman, 2002)

### 2.5.1. Tepe Yönetimi ve Yöneticileri:

Tepe yönetim üst kademe yönetimi veya üst düzey yönetimi olarak da kullanılmaktadır. Bu basamakta yer alan yöneticiler orta ve alt kademe yönetimde yer alan yöneticilere göre daha az sayıdadır. Yöneticilerin sayısının en az olduğu bu basamaktan aşağıya doğru indikçe yönetici sayısında artış meydana gelir. Bu doğrultuda tepe yöneticilerin sayısı az, orta kademe yöneticilerin sayısı fazla, alt kademe yöneticilerin sayısı da en fazla olarak belirtilebilir. (Koçel, 2003)

Tepe yöneticiler örgütün bütününe yön vermekle sorumludur. Yetki tepe yöneticilerde maksimum seviyeye ulaşır. İşletmenin yönetim sorumluluğunu taşıma, işletmenin geniş görüşlülük, görev ve stratejilerini belirleme, işletmeyi temsil etme tepe yöneticilerin görevleri arasında yer alır. Tepe yöneticilerin işletmeyi bir bütün olarak görebilmeleri, çeşitli bölümlerin işletmenin amaçlarına katkısını değerlendirebilmeleri ve bunların faaliyetlerini koordine edebilmeleri gerekmektedir. Bunun yanı sıra tepe yöneticilerin işletmenin yakın çevresini, genel çevresini ve son olarak uluslar arası çevresini analiz ederek bu çevresel güçlerle işletme faaliyetleri arasında uyumu sağlamaları önem taşır. Buradan da anlaşılacağı gibi tepe yöneticilerde kavramsal yetenek ön planda olup teknik yeteneğe duyulan ihtiyaç minimumdur.

Örgüt piramidinde aşağıdan yukarıya doğru çıkıldıkça teknik yeteneğe duyulan ihtiyaç azalmaktadır.

Nispeten küçük bir icracı yönetici grubu örgütte en üst yönetim düzeyini meydana getirir. Üst yönetim, örgütün tüm yönetiminden sorumludur. Bu yönetim düzeyi örgütün faaliyet politikalarını belirler ve örgütün çevresiyle olan etkileşimlerini yönlendirir. (Şimşek, 1996: 25)

### 2.5.2. Orta Kademe Yönetimi ve Yöneticileri

Orta yönetim kavramı örgütte pek çok düzeyi kapsayabilir. Orta düzey yöneticiler çoğu zaman diğer yöneticilerin ve bazen de iş görenlerin faaliyetlerini yönlendirirler. Orta düzey yöneticilerin temel sorumluluklarından biri örgütün kapsamlı politikalarının fiilen uygulanmasına hizmet edecek faaliyetleri yönlendirmek şeklinde ifade edilebilir. ( Şimşek, 1996: 25)

Orta kademe yöneticileri daha çok tepe yönetim tarafından belirlenen amaçları gerçekleştirmek amacıyla uygulamaya dönük çok sayıda iş yaparlar. Orta kademe yöneticilerde beşeri yetenek ön plandadır. Bunun nedeni alt kademeden orta kademeye doğru çıkıldıkça sorunların çözümünde teknik bilgiye duyulan ihtiyacın azalmasıdır. Orta kademe yöneticileri başkalarının faaliyetlerini yönetirken beşeri yeteneğe yani insan ilişkilerinin olumlu biçimde yönetilmesine ihtiyaç duyar. Aslında beşeri yetenek tüm yönetim kademeleri açısından önem taşımakta, orta kademede ise daha da önemlilik arz etmektedir. (Ataman, 2002)

Orta kademe yönetiminin bu geleneksel rolü, orta kademe yöneticilerinin sahip olması gereken nitelikler ve işletme içindeki yerleri teknolojik gelişmelerle oldukça farklılaşmaktadır. Daha önceden orta kademe yöneticileri tarafından yapılan birçok işin bugün bilgisayarlar tarafından yapıldığı bilinmektedir. Bu durumun orta kademe yöneticilere duyulan ihtiyacı azalttığı, özellikle gelişmiş ülkelerde bu durumun önemli problemlere yol açtığı belirtilmelidir. Küçülme, yeniden yapılanma, dış kaynaklardan yararlanma, şebeke ve sanal örgüt uygulamaları sonucunda orta kademe yönetim giderek kaybolmaktadır. Bu konuda yapılan bir çalışmanın sonuçlarına göre, son beş yıl içinde işletmelerin %72'sinin orta kademe yöneticilerinin sayısında indirime gittiği görülmektedir. Yalın örgüt yapılarına ulaşma amacıyla yöneticilerin kontrol alanı gittikçe genişlemekte diğer bir ifadeyle tek bir yöneticiye bağlı olarak çalışanların sayısı artmaktadır.



### 2.5.3. Alt Kademe Yönetimi ve Yöneticileri:

Başkalarının çalışmalarından sorumlu yöneticilerin örgütte buldukları en alt düzeye ilk kademe veya ilk düzey yönetim adı verilir. İlk düzey yöneticiler, işi bizzat yapan iş gören yâda asları yönlendirmekte ve bu kişilere nezaret etmektedirler. (Öncü, 1982)

Alt kademe yöneticileri işleri fiilen yapan işçilerin, teknik, ticari veya büro personelinin birinci dereceden gözetimiyle sorumludur. Alt kademe yöneticilerinde teknik yetenek yani bir görevin başlamasında ihtiyaç duyulan özel bilgi, ustalık ve yöntemler bütünü önem kazanır. Alt kademe yöneticilerin faaliyetlerinin büyük bir bölümü teknik nitelikliken oldukça az bir bölümü idari niteliklidir. (Koçel, 2003)

Gelişen teknoloji ve bunun mümkün kıldığı yeni yönetim ve örgütleme teknikleri alt kademe yöneticilerin rolünü daha önemli hale getirmektedir. Bu çerçevede alt kademe yöneticilerinin sorumluluğu artmaktadır.

## II. BÖLÜM YEREL YÖNETİMLER VE BELEDİYELER

### 1.YEREL YÖNETİM NEDİR?

Yerel Yönetim, yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri, genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren, yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetimdir.(Yıldırım, 1993)

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır. Literatürde yoğun olarak kullanılan yerel yönetim tanımı ise evrenselleştirilerek verilmektedir. Buna göre " Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireylerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir" tanımlaması yapılmaktadır (Tüsiad,1992:21), (Özer,1992:28).

Yerel yönetimlere ilişkin evrensel nitelikler olarak belirtilen ve tanımlamada yer olan özellikler; Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği belgelerinde yer almaktadır. Tanımın incelenmesi ile belirtilen koşulların her ülke için geçerli olmadığını görebiliriz. Çünkü yapılan bu tanımlama aslında bir kavramın değil kurumun açıklanmasıdır. Bu tanımlamaya temel oluşturan gelişmeler ise 19.yüzyılda Batı Avrupa da yaşanmıştır. Bu nedenle yapılan tanımlama evrensel geçerliliği olan bir kavramın tanımı değil, batı tipi yerel yönetim kurumunu betimleyen bir tanımdır.

Yerel yönetimlerin gelişimi belirli tarihsel süreci ifade etmektedir. Bu süreçte ülkeler farklı aşamalarda olabilirler. Tarihsel gelişim içerisinde ele alınması gereken yerel yönetim kavramının, evrensel geçerliliği varmış gibi sunulması yanıltıcı olabilir. Tüm bunların yanında evrensel geçerliliğin salt kurumsal boyut ile sınırlandırılması batı dışındaki sosyo- ekonomik sistem ve pratiğinin kapsanması önünde ciddi bir engel gibi görünmektedir (Güler, 1992: 10)

Yerel yönetimlerin geniş bir siyasal-ekonomik sistemin parçasını oluşturmaları ve oldukça karmaşık yapı içerisinde yer almaları nedeniyle, yerel yönetimin çevresini oluşturan faktörlerden ayrı olarak incelenmesi gerçekçi bir yaklaşım tarzı oluşturmayabilir (Yıldırım,1990:7). Bu nedenle yerel yönetim kavramının incelenmesi öncelikle devlet kavramının incelenmesini gerekli kılmaktadır.

Devlet insanların toplum yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimidir ve siyasal bir organizasyondur (Tanilli,1993:9).

Ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel amacıdır (Nadaroğlu,1994:3). Bu temel amacı gerçekleştirecek devleti dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal nitelikte olanlarını kapsar. Yerel yönetimler bu kapsam içinde yer almazlar.

Geniş anlamı ile devlet, örgütlü kamu gücünün bütününe ya da kamu tüzel kişilerinin hepsini içerir. Yerel yönetimler bu kapsam içinde ele alınabilirler (Örnekle,1988:82).

Devleti diğer kurumlardan ayıran başlıca özellikleri ise devletin en geniş hacimli örgütlenme biçimi olması, ileri düzeyde işbölümü sonucu devletin faaliyetlerinin gerçekleşmesi ve tüm bunları yapabilecek erke sahip olmasıdır. Devletin bu erki elinde bulundurması ise egemenlik kavramı ile tanımını bulur. Devlet her şeyden önce sosyal bir gerçekliktir. Bunun yanı sıra devleti tarihsel bir gerçeklik olarak da ele almak doğru olur. Çünkü devlet, insanlık tarihinin belli aşamalarında ortaya çıkmıştır (Tanilli,1993:9).

Tarihin değişik dönemlerinde devletin tanımlanmasında farklılıkların olması da devletin tarihsel bir gerçeklik olmasındandır. Günümüz çağdaş devlet tanımı bu tarihsel süreç içerisinde anlamını kazanmıştır. Şehir devleti ya da site olarak adlandırılan Polis, eski yunan siyasal hayatında günümüzdeki devletin yerindedir. Polis sınırları belli bir toprak üzerinde kurulmuş siyasal, sosyal, askeri ve ekonomik bir bütündür. Sınırları içerisinde bir yâda birden fazla şehri ve bu şehrin etrafında uzanan kırsal bölgeyi kapsar. M.Ö. V. yüzyılda Atina'da ortaya çıkan sofizm akımına göre ise devlet insan yapısıdır ve insanların güven içerisinde yaşayabilmeleri, az zahmetle çok iş başarabilmeleri için aralarında anlaşarak kurdukları bir kurumdur (Göze,1986:1).

Platona göre ise toplumun oluşum nedeni, insanlar arasındaki işbirliği yapma zorunluluğudur. İşbölümü ve uzmanlaşma toplumu giderek büyütür. Bu işbölümü ise beraberinde sınıfları getirecektir. Toplumda iki tür sınıf olacaktır. Bunlar Üreticiler ve toplumu koruyan ve yönetenlerdir. Ortaçağda ise sosyal, siyasal, ekonomik ve yasal düzeni belirleyen sistem feodalitedir. Feodal düzende sosyal yapıyı belirleyen en önemli etken topraktır. Toprağı elinde bulunduranlar aynı zamanda siyasal iktidarın da sahibidir. J.Bodin, devleti; birçok ailenin ve onlara ortak mallarının egemen güç tarafından yönetilmesidir şeklinde tanımlar.

Hobbes'a göre devletin varlık nedeni barış ve güvenliğin sağlanması, adaletin eşit dağılımı, muhtaç durumda olanlara yardım etmek ve toplumun mutluluğu için gerekli yasaları yapmaktır. J.J. Rousseau toplumsal sözleşme sonucunda sözleşmeye katılan kişilerin varlığı dışında sözleşme ile manevi ve kolektif bir gücün oluştuğunu bu kolektif kişiliğin ise devlet olduğunu söyler. Saint Simon ise devletin siyasal ve hukuki kurumun ötesinde ekonomik bir kurum olduğunu ileri sürer. Marx'a göre sınıflara bölünmüş bir toplumda devlet, ekonomik bakımdan egemen olan sınıfın siyasal gücünü ifade etmektedir (Göze, 1986: 24–320).

Tarihsel süreç içerisinde, devlet tanımında görülen bu farklılıklara rağmen hangi yönetim sisteminde olursa olsun, yönetim kademeleri hiyerarşik bir şekilde düzenlenmiştir. Merkezden yönetim örgütü, devlet tüzel kişiliği adına yönetilen işleri yerine getiren bir örgütlenme biçimidir ve geniş anlamıyla merkeziyet, bir ülkenin siyasi, yasal ve yönetsel açılarından merkezden yönetilmesini ifade eder (Öncal, 1991: 12), (Örneç,1988:111).

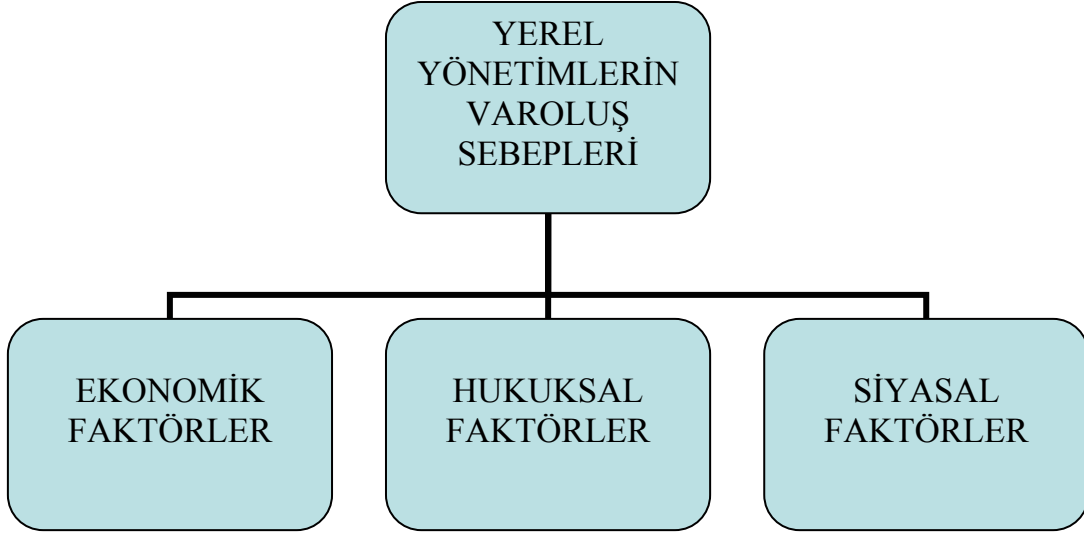
Siyasal bir organizasyon olan devletin merkezi idareyi kurmasının temelinde ise " herhangi bir ülkede yaşayan insanların ortak nitelikteki iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi amaçlar yatar" (Nadaroğlu,1994:3- 15). Bu amaçların gerçekleştirilmesi için her ülkede yönetim görevi ve sorumluluğu genel yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki ayrı otorite ve örgüt arasında paylaştırılmıştır. İnceleme konumuzu oluşturan yerel yönetimler böyle bir yapı içerisinde tarihi, sosyal, hukuksal ve siyasi faktörlerin etkisi ile biçimlenmiştir. Genel siyaset teorisyenleri de, yerel yönetime tarihi boyunca merkezi devletle yerel halk arasında bir ara kuruluş, alt bir merkezi yönetim birimi, yerel hizmet kurumu ve kendi kendini yöneten özerk topluluk gibi değişik yaklaşımlar ve tanımlar getirmişlerdir.

Yerel yönetimlere doğrudan ilişkin temel çalışmalara baktığımızda, bu alanda çok sınırlı çalışma ve çabaya tanık oluyoruz. Bu çabaların önemli bir bölümü de "devlet" teorileri üzerine yapılan çalışmaların " yerel yönetim birimleri" 'ne uygulama girişimleridir. Bu girişimler sistematik bir teori oluşturma yerine, belirli kavramların, genellemelerin bir araya getirilmesi niteliği taşımaktadır. W.J.M. Mactenzie gibi bazı düşünürler ise ayrı bir yerel yönetim teorisi bulunmadığını, "yerel yönetimin ne olması gerektiğini çıkarsayabileceğimiz normatif bir genel teorinin; yerel yönetimin ne olduğu konusunda sınanabilir hipotezler çıkarabileceğimiz pozitif bir genel teorinin yokluğunu " ileri sürmektedirler (Yıldırım, 1990: 12). Tüm bunlara karşın günümüzde yerel yönetimler bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Gittikçe artan dinamizmini, içinde buldukları toplumsal, ekonomik ve politik dizgelerden almakta ve bu dizgelerle olan yoğun etkileşimi nedeniyle de değişikliklere uğramaktadır (Uysal, 1987: 27).

Evrensel bir tanım ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (köy, kent, kasaba, il, v.b) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir. (Coşkun, 1999: 99)

Yerel yönetim anlayışı ve uygulaması, yalnızca yerel topluluğun ortak gereksinimlerin karşılanması değil, aynı zamanda merkezi devlet anlayışının sakıncalarına karşı demokratik sivil toplum yönetim ve uygulamasının geliştirilerek sürdürülmesi ve her şeye karşı yaşatılması olmalıdır. Bunun sonucu olarak yerel yönetim içinde, özellikle belediyeler, halka dayalı kurumlar olmak durumundadır. Ancak ülkemizde bunu ileri sürmek oldukça zordur. Çünkü belediyeler ile halkın en yakın etkileşimi ile yalnızca seçim dönemlerinde olmaktadır. Oysa yerel yönetimlerin işleyişi ve çalışması sırasında denetlenmesi, belirli bir grubun tekelinden çıkarak, kentte yaşayan her kesimden gelen kişiler aracılığıyla gerçekleştirmeye çalışmalı ve bunun için gerekli koşullar sağlanmalıdır. (Çevikbaş, 1995: 76)

## 2.YEREL YÖNETİMLERİN VAROLUŞ SEBEPLERİ



ŞEKİL 5: YEREL YÖNETİMLERİN VAROLUŞ SEBEPLERİ

Günümüzde yerel yönetimlerin varoluş sebepleri açıklanırken genellikle ya faktöre yer verilmektedir. Bunlar: Ekonomik, hukuksal ve siyasal faktörlerdir.

### 2.1. EKONOMİK FAKTÖRLER:

Yerel yönetimlerin var oluşları ekonomik gerekçelerle temellendirenler özellikle şu noktalara dikkati çekmektedirler. (Coşkun,1999:97)



Yerel yönetimler, kendi bölgelerindeki ihtiyaçların neler olduklarını ve miktarlarını merkezi idareye oranla daha akılcı bir biçimde saptayabilme olanaklarına sahiptirler. Bu durum, kaynakların israf edilmesini azaltır.

Aynı hizmetlerin üretilmesi halinde; yerel yönetim, merkezi idareye oranla daha fazla verim elde eder.

Kitlelerin ekonomik taleplerini iletmeleri ve bu konuda etkinlikte bulunmaları açısından, yerel yönetimler, merkeziyetçi otoriteye daha fazla avantajlı konumdadırlar.

Kısacası, yerel yönetimler ekonomik açıdan aynı verimi, merkezi idareye oranla daha az kaynakla sağlamaktadırlar. Bu nedenle, merkezi idarenin yanında birde yerel bir yönetimin bulunması ekonomik açıdan zorunluluğu olarak ortaya çıkmaktadır.

## **2.2. SİYASAL FAKTÖRLER:**

Yerel yönetimlerin var oluşunun, siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı ve yerel demokratik değerler yatmaktadır. Günümüzde demokrasi anlayışının gelişmesi ve yerleşmesine koşut olarak, yerel yönetimlerin önemi de giderek artmış ve toplumsal yapı yaşamın demokratik bir şekilde düzenlenmesinde yerel yönetimler vazgeçilmez siyasal enstrümanlar haline gelmişlerdir.

Toplumsal yaşama ilişkin bütün kararları merkezden almak rasyonel bir tutum değildir. Çünkü merkezi idare ne kadar iyi niyetli olursa olsun, ne kadar özverili çalışırsa çalışsın, o bölgenin yerel koşullarını o bölgede yaşayan insanlar kadar iyi bilemez, değerlendiremez. Bu nedenle bu konuda yapılması gereken şey, bölgesel sınırlar içerisinde insanların kendi seçtikleri temsilcileri aracılığı ile ihtiyaçlarını belirlemeleri ve bu belirlemeler doğrultusunda yürütmeye bulunmalarını sağlayacak hukuksal zemini oluşturmaktadır.

### **2.3.HUKUKSAL FAKTÖRLER:**

Yerel yönetimlerin var oluş nedenlerinin hukuksal dayanaklarını belirtirken merkezi yönetim ve yerinden yönetim kavramlarının açıklanması gerekir.

Merkezden yönetim, bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademe memurlarının yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir. Yerinden yönetim ise, kamusal güçlerden bir kısmının merkezi otoriteden alınarak daha az yetkili bir otoriteye aktarılmasıdır. Yerel yönetimlerin niçin varolması gerekçesini savunan görüşlerin hukuki dayanağı da, yerinden yönetim kavramıdır. Buna göre, merkezi otoriteden alınıp yerel otoriteye aktarılan yetkiler eğer yürütmeye ilişkin yetkiler ise idari bir adem-i merkeziyet esası, bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir.

Ekonomik, siyasal ve hukuksal nedenlerden ötürü yerel yönetimler, bugünkü toplumsal yaşamın vazgeçilmez kurumlarından birini oluşturmakta ve önemi her geçen gün artmaktadır.

Bir ülkede kamu yönetimi örgütlenirken iki zorunluluğun göz önünde tutulmasında fayda vardır. Bunlardan birincisi, ülkede yürütülen idari faaliyette asgari bir homojenlik sağlanması, diğeri ise ülkenin değişik coğrafya alanlarının özgül özelemlerinin ve farklılıklarının yönetime yansımastır. Yönetim faaliyetlerinde birlik ve homojenlik sağlanması gereksinimine merkezden yönetim, halkın yerel gereksinimlerini karşılama, isteklerini seslendirme, karar alma sürecine katılma gibi istemlerine de yerinden yönetim cevap verebilir (Örnek, 1988: 83).

Bu istemleri gerçekleştirecek olan yerel yönetimin üç anlamı içerdii söylenebilir. Bunlardan birincisi yerel yönetimin kendini yöneten topluluk olması diğeri bir deyişle özerk olması, ikincisi yerel nitelikli gereksinimleri karşılayan bir örgüt olması, üçüncüsü ise merkezi hükümetin bir alt birimini oluşturmasıdır (Uysal,1987: 15).

Görüldüğü gibi yerel yönetimlerin ortaya çıkışlarında siyasal ve ekonomik nedenlerin çok önemli etkisi vardır. Ancak yerel yönetimlerin sayılan istemleri yerine getirebilmesi için, hukuksal düzenlemelerin varlığına gereksinim vardır. Bu ise yerel yönetimlerin varlık nedenleri incelenirken, ekonomik ve siyasal faktörlerin yanı sıra hukuksal boyutunu da ele almayı gerektirir.

### **3. YEREL YÖNETİMLER REFORMU**

#### **3.1 Yerel Yönetimler Reformunu Gerektiren Sebepler:**

Yerel yönetimler reformunu gerektiren sebepler, dış çevre şartları ve iç çevre şartları diye iki bölüm altında incelenebilir. Dış çevre şartları, belediye yönetimlerini etkileyen kentleşme, talep değişimi, demokratikleşme gibi belediye idaresi açısından dışsal olan şartlardır. İç çevre şartları ise, belediye yönetimlerinin mali, hukuki, kurumsal şartlarıdır.

##### **3.1.1. Dış Çevre Şartları:**

###### **3.1.1.1. Kentleşme:**

Bilindiği gibi kentleşme, son yüzyıla damgasını vuran toplumsal bir realitedir. Dünya nüfusunun % 47'si kentlerde yaşamakta olup, bu oran hızla artmaktadır. Türkiye'de ise bu oran % 70'leri aşmış durumdadır. Hatta kent tanımını, belediye yönetimi olan yerler olarak aldığımızda bu oran % 80'i bulmaktadır ve bilindiği gibi ülkemizde belediye yönetimi, asıl itibarı ile kent yönetimi olup, kırsal alan yönetimi için köy idareleri bulunmaktadır. Kent nüfuslarının hızlı artışı, kentsel hizmet üretmekte olan yerel yönetimlerin de güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır.(Azaklı ve Özgür:2002, Azaklı ve Özgür: 2005, Dursun: 1996)

### **3.1.1.2. İhtiyaçların Çeşitlenmesi:**

Kent nüfusunun artışının yanı sıra, artan sosyo-ekonomik seviye, teknoloji ve iletişimde yaşanan gelişmeler toplumların beklentilerinde önemli çeşitlenmeyi de gündeme getirmiş, başta yerel yönetimler olmak üzere, kamu yönetimlerini daha çeşitli hizmetler sunmaya zorlamıştır. Çevre hassasiyetinin artması, refah devleti anlayışının gerektirdiği sosyal-kültürel faaliyetler, kısa süre öncesine kadar öncelikli görevler arasında değil iken, bu gün üzerinde hassasiyetle durulan konular olmuştur.(Eken: 1995)

### **3.1.1.3. Kalite Talepleri:**

Demokrasi kültürünün gelişmesi, iletişimde yaşanan baş döndürücü atılımlar ile beraber toplumsal bilgi düzeyinde meydana gelen artışlar; toplumların kamunun verdiği hizmetlerin üretim ve sunumunda kalite arayışını da gündeme getirmiştir. (Emrealp:1992, Ersoy:1996, Gül: 1996, Kaya: 2002)

### **3.1.1.4. Demokratik Kültür:**

Toplumlar, artık sadece seçtikleri temsilciler aracılığı ile idare edilmekle yetinmemekte, daha fazla katılımcı olmayı talep etmektedir. Özellikle sivil toplum örgütlerinin nitelik ve nicelik yönünden güçlendiği günümüzde kamu yönetimlerinin katılımcı demokrasi anlayışı doğrultusunda yeniden yapılanmaları gerekmektedir. (Hasanoğlu: 2004)

### 3.1.1.5. Yerelleşme:

Günümüzde küreselleşme ile beraber yerelleşme anlayışı ön plana çıkmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak “Subsidiarite” yani “hizmette vatandaşla yakınlık” ilkesinin yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde temel alması anlayışı hâkim olmuştur. Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarı ile vatandaşla en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi ve sadece bu birim tarafından ya hiç veya yeterince etkin biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir.(Koçdemir, 434)

### 3.2.1. İç Çevre Şartları:

Yerel yönetimlerde reform düzenlemeleri yapılmadan önce belediyelerimizin başlıca sorunları şunlar idi:

**3.2.1.1.Yetki:** Yerel yönetimler, halkın yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kurumlar olduklarına göre, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde genel yetkili olmaları gerekmektedir. Bilindiği gibi; yerel yönetimlerin yetkilerini belirlemede üç ayrı sistem uygulanmaktadır.

**1 – Genellik İlkesi:** Bu ilkeye göre yerel yönetimler yasalarca yasaklanmamış veya başka yönetimlere bırakılmamış her türlü hizmetleri yapabilirler. Genellikle demokratik yönetim seviyesinin yüksek olduğu ülkelerde bu yöntem uygulanmaktadır.

**2 – Yetki İlkesi:** Bu ilkeye göre yerel yönetimler, görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi idareden yetki almak zorundadırlar. İngiltere’de uygulanan bu yöntem, belediyeleri önemli oranda merkezi idareye bağımlı kılmaktadır.

**3 – Liste İlkesi:** Türkiye’de de uygulanmakta olan bu ilkeye göre, yerel yönetimlerin yapacakları faaliyetler yasalarda belirtilmektedir. Belediyeler, ilgili yasalarda belirtilmemiş hizmetleri, yerel nitelikte olsa bile yapamazlar.(Kaya, 2002:23) Gelişen kentler, kent halkının taleplerinin çeşitlenmesi ile belediyelerimizin yetkilerinde sıkıntı oluşmuştur. Bu arada önceleri belediyelerde olan bazı yetkiler ise zaman içerisinde merkezi idareye geçmiştir. Bununla ilgili bazı örnekler aşağıda verilmiştir.

### **Örnek:**

**1 - Umuma Açık Yerlerin Sınıflandırılması, Ruhsatlandırılması ve Açık Kalabileceği Sürelerin Tayini Yetkisi Yerel Yönetimlerden Alınarak Merkezi İdare Organlarına Aktarılmıştır. (Gürdoğan: 1996)**

**2- 1930’lu Yıllarda Belediyelerin Olan “Kara Nakil Vasıtalarına Belediyelerce Numara Ve Plaka Verilmesi, Belediye Ve Hususi İdarelerce Resim, Harç Ve Vergi Alınması, Gidip, Gelme Güvenliğinin Düzenlenmesi Nakil Vasıtaları Niteliklerinin Düzenlenip Denetlenmesi” Vazifeleri 1953 Yılında Belediyelerden Alınarak Merkezi İdareye Verilmiştir. (Karatepe: 1996)**

3- 1930'lu Yıllarda Belediyelerde Olan Karayolları Trafiğini Düzenleme Görevi 1953 Yılında Belediyelerden Alınarak Merkezi İdareye Aktarılmış İse de Büyükşehir Belediyesi Sınırlarında “Meydan, Bulvar, Cadde Ve Ana Yolları Yapmak, Yaptırmak Bakım Ve Onarımını Sağlamak Ve Kanunların Belediyelere Verdiği Trafik Düzenlemesinin Gerektirdiği Bütün İşleri Yürütmek” Görevi Büyükşehir Belediyelerine Verilmiştir. (Keleş: 2002)

4- 1930'dan Beri Belediyelerce Yürütülen Gıda Maddesi Üreten İşyerlerinin Denetimi Yetkisi 1996 Yılında Belediyelerden Alınarak Merkezi İdareye Aktarılmıştır. (Toprak: 2001)

5- 1930'lu Yıllarda Beldedeki Ücret Tarifelerini Ve Narhları Belediyeler Belirler Ve Uygularken 1960 “Yeniden Düzenlenerek Belediyeler Lehine Yetki Artışı Sağlanmıştır. Ancak 1980'li Yıllarda Ülkenin Serbest Piyasa Ekonomisine Geçişiyile Birlikte Belediyelerin Bu Vazifesi Tamamen Anlamsız Bir Hale Gelmiştir.(Yıldız: 1998)

6- Belediyelerin 1930'lu Yıllarda Her Nevi İnşaat Ve Tesisat İçin Muayene-i Fenniye Raporları Ve Şahadetnameleri Vermek Ve Yahut Mezkûr Tetkikatı Yapacak Müesseseye Malik Değilse En Yakın Bir Müessese Vasıtasıyla Bu İşleri Temin Etmek; Görevi Var İken 1983 Yılında Bu Görev Elektrik Tesisatları Yönünden Merkezi İdareye Aktarılmıştır.(Yüksel: 2005)



**3.2.1.2.Kaynak:** Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmeleri için gereken mali kaynaklara sahip olmaları gereklidir. Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin "Görevleri ile orantılı gelirlerle donatılmaları" hususu şart koşulmaktadır.

Yerel yönetimleri, merkezi idare baskısı altında özerkliklerini kaybetmemeleri için, kendilerine verilen mali kaynakların, siyasi girişimlerle değiştirilmelerinin de önlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin gücünü belirleyen kriterlerden birisi de, bu idarelerin gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranıdır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin bütçeleri, devlet bütçesinin % 40 – 60'ı arasında iken, bu oran Türkiye'de % 11 – 12 seviyesindedir. (Tortop: 1998)

**3.2.1.3.Özerklik – Vesayet:** Yerel özerklik, yerel yönetim ve topluluğuna devletin müdahalesi olmadan, yerel topluluğun, kendi özgür iradeleri ile seçtikleri bağımsız organlarca, yasalarca belirlenmiş bazı yerel görev ve yetkiler bakımından kendi kendilerini idare etmeleridir.(Çevikbaş, 1995:407) Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, "vesayet denetimi"dir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir. Bu denetimlerin hukuka uyarlılık yönünden olması gereklidir.(Arslan: 1978)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi denetimlerin, bu denetimler ile korunmak istenen yararlarla orantılı olması gerekir.(Keleş, 1998:52) Yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından denetlenmesi ve bu denetimin oldukça geniş kapsamlı olması ve bazı zamanlar siyasi baskı aracına dönüştürülmesi sebebi ile bürokrasisi iş yapamaz konuma düşürülmektedir. Türk bürokrasisi'nde "İcrai sorumluluk vardır, ihmali sorumluluk yoktur" anlayışının yer bulmasının temel nedenlerinden birisi budur. Eğer kurumlar icraat yapmazlar ise denetim sıkıntısı yaşamamaktadırlar. Buna karşılık yaptıkları işler dolayısıyla bir biri ardına denetimler yaşanır.

Özerklik ilkesinin ihlali, yerel yönetimlerin merkezi idarenin taşra teşkilatlarına dönüşmesine ve varlık nedenlerini yitirmelerine sebep olmaktadır.

**3.2.1.4.Katılımcılığın Sağlanması:** Demokrasinin tam anlamıyla hayata geçebilmesi, yerel yönetim kanallarının ve yerel inisiyatiflerin toplum yarına harekete geçirilmesi ile mümkündür. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesine göre hemşerilerin belediye yönetimine katılma hakkı verilmiş ise de bu hakkın kullanımı konusunda alt düzenlemeler yapılmadığı için işlememiş ve hatta kamuoyu yoklaması yapılması bile bazen denetimlerde sorun olmuştur. Hatta kent konseyi çalışması yapan bir belediyenin bu çalışması yetki aşımı olarak görülmüştür. (Yüksel: 2005)

**3.2.1.5.Örgütsel Yapı:** Diğer kamu yönetimlerinde olduğu gibi, yerel yönetimlerde de örgütsel işleyiş açısından önemli problemler yaşanmaktadır. Bu yönetimlerin örgütsel yapıları, günün gerekleri doğrultusunda dönüşüme tabi tutulamamış, klasik bürokrasinin hantal yapılandırılmaları içinde kalmışlardır. (Yıldız: 1998)

Kamu reformu ve bu kapsamda gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu belediyelerimizin sorunlarına ne gibi çözümler getirmiş, hangi alanlarda ise sorun oluşturmuş veya bir çözüm getirmemiştir. Bu konuyu önümüzdeki sayılarda işleyeceğiz. Ama şunu peşinen belirtelim ki, ülkemizde uzun yıllardır konuşulan ve gereği üzerinde tarafların hemfikir olduğu fakat bir türlü gerçekleştirilemeyen reform sonunda hayata geçmeye başlamıştır. Eksikleri bulunsa bile sadece reform sürecini başlatmak bile takdire şayan bir politikadır. Kaldı ki, birçok konuda kalıcı ve etkili çözümler getirilmiştir ve bu süreç devam etmektedir. Bizlere düşen bu sürecin sağlıklı yürütülmesi için gereken desteği vermek; yanlışlıkları ise yıpratma amaçlı değil, çözüm üretme amaçlı gündeme getirmektir.

#### 4. TÜRKİYE 'DE YEREL YÖNETİM

Yaşadığımız dünyamızda bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda da yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. Küreselleşme eğilimi, geleneksel yönetim anlayışlarını uluslararası yapılanmalara dönüştürmektedir. Buna karşılık; yerelleşme süreci, merkeziyetçi anlayışları yeniden biçimlendirerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunmaktadır. Merkezi ağırlıklı yönetim sistemlerinden güçlü yerel yönetimlere, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru gelişmeleri kapsamaktadır.

Ülkemizde yönetim; idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Merkezi yönetim, kimi kamu hizmetlerinin bir merkezde toplanması ve bu hizmetlerin belli bir hiyerarşi içinde tekelden yürütülmesidir. Yerinden yönetim ise, halkın yerel, ortak gereksinimlerini, halk tarafından seçilen yerel yöneticilerle ve ağırlıklı olarak yerel kaynaklarla karşılanması olup bu sürece halkın katılımını öngörmektedir.

Bu kapsamda; 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu; 2977 sayılı Mahalli İdare ve Mahalli Muhtarlık ve İhtiyar Heyetleri Seçim Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yönetimlerin en genel özelliği; özerk ve tüzel kişiliklerinin olmasıdır. Kendilerine özgü bütçeleri olup, hak ve borç sahibi olabilir, kendi organları ile görevlerini yürütürler. Buna karşılık kendi gelirleri ile üstlendikleri görevleri yapmaları olanaklı değildir. Kanunlar çerçevesinde yönetsel ve mali açıdan merkez yönetiminin denetimindedir. (Keleş: 2002)

Toplumların özerk, demokratik, saydam, verimli bir yönetime sahip olmaları doğrultusunda yönetimin aşırı merkeziyetçi bir yapıdan kurtulması bölgesel yâda yerel kurumların "yerinden yönetilmesi" eğilimlerini yansıtan bir kavram olan "yerelleşme" yirminci yüzyılın sonunda güç kazanan bir eğilimdir. (Yazıcıoğlu: 1996)

Bir yönetim biçimi olan ve kısaca halkın yerelde seçtiği organlar aracılığı ile yönetilmesini anlatan yerel yönetim kavramı aynı zamanda yerel iradenin inisiyatifinde yönetim anlamında kullanılmaktadır. Belli hedeflere ulaşmak, halkın ortak gereksinimlerine yanıt vermek üzere ortaya çıkmış olan yerel yönetim birimleri siyasal yönetsel ve toplumsal nitelikler taşımaktadır.

Başka bir anlatımla, yerel topluluklar kendilerini en yakından ilgilendiren işler hakkında özgürce karar aldıkları, demokratik yol ve yöntemleri, demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerde kazanırlar. Böylece özgürlüğü geliştirerek, olası keyfi yönetime karşı birey ve birey gruplarının korunmasını sağlamakta ve aynı zamanda çoğulculuk yaratarak siyasal ve ekonomik gücün yoğunlaşmasını, tekelleşmesini önleyebilmektedir. Bu özelliklerden dolayı halkın yönetime daha çok ve daha aktif olarak katılması ile yerel politikaların önemi artmış, yerel düzeyde oluşturulan politikalar ülke çapındaki politikaları daha çok etkilemeye başlamıştır.

Türkiye'de yerel yönetimlerde yeniden yapılanma planlı kalkınma dönemiyle başlamıştır, denebilir. Kısaca; 1962 tarihinde (MEHTAP) Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, 1971 de Bakanlar Kurulu ile "Devlet Kesiminin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini tespit etmek, 1978 Ocak'ta kurulup, 1979'da kaldırılan "Yerel Yönetim Bakanlığı" 1991 'de tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA), ayrıca 1992 yılında TÜSIAD ve Toplu Konut idaresi tarafından bir çalışma yapılmıştır.

Fakat en önemlisi uygulamaya konan 1984–85 yıllarında gerçekleştirilen Büyükşehir Belediyeleri Reformu ve kent planlamaya ilişkin yetkilerin belediyelere devri, merkeziyetçi eğilimden uzaklaşma ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi yönünde bir adım olarak kabul edilebilir. (Tortop: 1992)

## **5.BELEDİYE NEDİR?**

21. yüzyılda, nüfusun büyük çoğunluğu kentlerde yaşamakta ve kentin yönetimi kompleks bir yapı içerisinde bulunmaktadır. Büyük yerleşim alanlarına dağılmış kentlilerin yaşam standardının artırılması, kentsel hizmetlerden rahat, ucuz ve etkin bir şekilde faydalanabilmesi, kentsel problemlerle karşılaşmaması için kentin, gelişen teknolojiyle birlikte planlı bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Çağımız, bilgiyi en iyi şekilde kullanmak ve bilgi teknolojileri sayesinde doğru, güncel, hızlı ve etkin bir şekilde bilgiden yararlanılması çağıdır. Çünkü bilginin mevcut yapıda olduğu gibi klasik yöntemlerle elde edilmesi, modellenmesi, işlenmesi ve analiz edilmesi zaman, maliyet ve işgücü kaybına neden olmaktadır.

Yerel Yönetim, yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri, genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren, yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetimdir.(Yıldırım, 1993)

Yerel yönetimlerin başında Belediyeler vardır. Belediyeler bir yerel yönetim kurumudurlar. Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyelerdir. Nüfusumuzun %70'e yakını belediye sınırları içinde yaşamaktadır. (Toprak: 2001)

Bir beldenin ve belde halkının müşterek, mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve belde hizmetlerini gören, kamu tüzel kişiliğine sahip bir mahalli idare birimidir. Belediye kanununda ise belediyenin tanımı şu şekilde yapılmaktadır:

"Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir." (1580 /1)

Belediye kelimesi, şehir, memleket manalarına gelen Arapça "beled" veya belde kelimelerinden gelir. Bugünkü anlamıyla kullanılışı Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Döneminde başlamıştır. Şehrin idare Teşkilatını belirtmek için XIX. yüzyıldan itibaren kullanılan bir tabirdir. (Fidan, 1997)

Türkiye'de belediyeler halkın imar işlerinden, sağlık ve sosyal yardıma, ulaştırmadan eğitime kadar birçok gereksinimi karşılamakla görevlendirilmiştir. Kent toplumunun gereksinimlerine çözüm getirmek belediyelerin temel görevidir. Bu görevi ancak toplumun ihtiyaçları ve mevcut durumu ile ilgili sağlıklı bilgileri verimli olarak kullanabildiği ölçüde gerçekleştirebilir.

Belediye hizmetleri içerisinde en yoğun çalışmalar ve sorunlar imar alanında görülmektedir. Bu hizmetler; ruhsat, emlak vergisi, çevre ve temizlik vergisi, park ve bahçe düzenlemesi, kamulaştırma, ulaşım planlaması, altyapı tesislerinin bakım ve onarımı, yol çalışmaları imar planı üretimi gibi doğrudan konumsal bilgiye ihtiyaç duyan çalışmalardır.

Bu çalışmaların kısa zamanda ve ekonomik bir şekilde gerçekleştirilmesi için yöneticilerin mevcut durumu izleyebilmeleri ve sağlıklı kararlar verebilmeleri bilgiyi kullanma ve Kentteki diğer kurumlarla paylaşma ile mümkündür. Yerel yönetimler için Kent Bilgi Sistemi kurulumunun en büyük amacı ve hedefi; bölgede yaşayan vatandaşların istek, sorun ve ihtiyaçlarından oluşan her türlü güncel verinin minimum zamanda ve minimum maliyetle, toplanması, depolanması ve işlenmesi ile yönetimlerin; iç ve dış birimler arasındaki koordinasyonun sağlanması, kent bütçesinin hızla belirlenmesi, ekonomik hizmet üretiminin yapılabilmesi, akılcı planlama ile kaliteli yönetim sağlanarak hızlı bir denetim imkânı elde etmektir.

## **6. KAMU YÖNETİMİ REFORMU**

### **6.1 Kamu Yönetimi**

İnsanların bir arada yaşaması sonucunda oluşan toplulukların ortak ihtiyaçlarının karşılanması, ortak kurallarının korunması amacıyla oluşan, organizasyon olan devletin işlevsel ve yapısal özelliklerinin bütününe, kamu yönetimi denmektedir. Bir başka ifade ile kamu yönetimi; “Devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlenmesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerinin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir.”(Eryılmaz, 2002:9)

Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla oluşturulan kamu yönetimi; iki ayrı yapılanmadan oluşmaktadır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim biçiminde isimlendirilen bu ikili yapıda, bazı ülkelerde merkezi, bazılarında ise yerel yönetimler daha etkin konumda bulunmaktadır. Ülkelerin tarihi, sosyal, kültürel ve siyasal özellikleri, bu ülkelerde merkezi idare ve yerel idare arasında yetki ve kaynak paylaşımını belirleyen en önemli unsurlar olmaktadır.

Merkezden yönetim, kamu yönetiminde karar mekanizmalarının merkeze bağlı olması ve merkez tarafından belirlenmesi, mali kaynak yönetiminin (gelir ve giderlerin), her türlü personel işlemlerinin ve kamu hizmetlerinin organizasyonunun merkezi birimler veya onlara bağlı birimler tarafından yapılmasını ifade eder.(Çevik, 2001:77)

Yerinden yönetim ise, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan idari kuruluşların yönetimle ilgili kararlar alıp uygulayabildiği sistemdir. (Ulusoy, 2002: 19)

Yerel yönetimler kavramı, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan ve işleyen yönetsel kuruluşları ve yönetim birimlerini anlatmak için kullanılmaktadır.(Ulusoy, 2002:22) Yerel yönetimler, yöre halkının ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, yönetsel, siyasal ve toplumsal bir kurumdur.(Çevikbaş, 1995:407) Bir başka ifade ile Adem-i Merkeziyet olarak da bilinen yerel yönetimler, “Devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent, vb) ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kurumlardır” (Nadaroğlu, 2001:1)



## 6.2. Kamu Yönetiminde Reform Gerekliliği:

Kamu reformunun ülkemiz için gerekliliği, TBMM’nde kabul edilen; ama Cumhurbaşkanımızın meclise iade etmesi sebebi ile yasalaşamayan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun gerekçeler bölümünde şu ifadelerle açıklamaktadır: “Esasen ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. 1930’lu yıllarda başlayan bu yöndeki çalışmalar, 1950’li yıllarda devam etmiş, 1960 sonrası "Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi" (MEHTAP) başta olmak üzere çeşitli çabalar ile sürdürülmüş, 1988 yılında VI. Plan hazırlıkları kapsamında, ilk kez AB’ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi ile belli bir olgunluğa ulaşmıştır. Çeşitli plan ve programlarda olduğu gibi 2001 – 2005 dönemini kapsayan VIII. Plan kapsamında da yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı dile getirilmiş ve bu amaçla özel ihtisas komisyonlarınca çalışmalar yapılmıştır.(Torlak ve Önez: 2005)

Ancak, tüm bu çabalar çeşitli nedenlerle başarısız kalmış ve kamu yönetiminde arzu edilen kaliteye ulaşamamıştır. Yapılan çeşitli araştırmalara, yayınlanan raporlara ve alınan kararlara karşılık, ülkemizin 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleştirdiği serbestleşmeyi ve değişimi kamu yönetimi alanında tam olarak başardığı söylenemez. Bugün yaşadığımız sorunların temelinde bu kısmî değişimin doğurduğu uyum sorunları önemli bir yer tutmaktadır.

1990’lı yıllarda daha belirgin hale gelen kamuda, yeniden yapılanma ihtiyacı ihmal edilmiş ve ülkemiz bu alanda diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmüştür. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve özellikle ülkemizin son yıllarda yaşanan krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışı ve yapısı dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın vaktinin çoktan gelip geçtiği, bu alanda ihtiyacın da ötesinde bir gerekliğin olduğu gözlenmektedir.”

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşıldığı gibi ülkemizin gelişen ve değişen şartlara sağlıklı uyumu, kamu yönetiminin kalite, verimlilik, etkinlik artışı için bu reform kaçınılmaz bir zarurettir.

### **6.3 Kamu Reformunun Temel Yaklaşımı:**

Ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilmekte olan kamu reformu, genel olarak günümüzde kabul edilen “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımını esas almaktadır. Bu yaklaşıma göre kamu yönetimi;

- “. Şeffaf olmak,
  - . Katılımcı olmak,
  - . Düşük maliyetle çalışmak,
  - . Etkili olmak,
  - . İnsan haklarına saygılı olmak,
  - . Belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak ve
  - . Öngörülebilir olmak zorundadır.
- (Öner: 2002)

Bu yaklaşımla hazırlanan kamu yönetimi reformu yeniden yapılanmada;

- . Daha katılımcı,
  - . Daha saydam ve
  - . İnsan hak ve özgürlüklerine saygılı,
- Bir kamu yönetimi ile kamu hizmetlerinin;
- . Adil,
  - . Etkili ve verimli,

- . Süratli,
- . Kaliteli

sunumu amaçlanmaktadır.” Yani, ülkemizdeki kamu reformunun temel yaklaşımını, günümüzde kabul görmüş “yeni kamu yönetimi” anlayışı oluşturmaktadır.

## 7.ÇAĞDAŞ KAMU YÖNETİM ANLAYIŞI

Yenidünya düzenine uyum adına yapılan düzenlemelerle Yeni Kamu Yönetim anlayışı;

- Performans ölçme,
- Sorumluluk alma,
- Kaynakları etkin ve verimli kullanma,
- Hedef, strateji ve vizyon belirleme, kriterlerini içermektedir.

Bu kriterlerden;

Performans; hem hedeflere ulaşım seviyesini, hem de hedefe ulaşım çalışmalarının etkinlik ve verimliliğini kapsar.

Etkinlik; Operasyonel hedeflere değil, stratejik hedeflere ulaşım seviyesinin göstergesidir.

Verimlilik; Yapılan faaliyetin girdi ve çıktılarının sayısal olarak ölçülebildiği bir kavramdır.

Tutumluluk; Kalite göz önünde bulundurularak faaliyetin gerçekleştirilmesinde kullanılan kaynakların maliyetinin en aza indirilmesidir.

Performans Yönetimi; Örgütü istenen amaçlara yöneltmek için örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir.

## **8.YEREL YÖNETİMLERDE ÖRGÜT VE STRATEJİK İLKELER**

Çağdaş, yaratıcı ve girişimci örgütler;

- Amaçları belirlenmiş, hedeflerine tespit etmiş olmalıdır.
- Değişime ve yeniliklere açık olup bu konuda esnek ve toleranslı olmalıdır.
- Var olanla yetinmeyerek, olabilecek ve ulaşılabileceklere kavuşmak için çalışmalıdır.
- Kısa dönemli, palyatif ve popülist yaklaşımlardan uzak, sonuçları uzun dönemleri kapsayan, sürdürülebilir, stratejisi belirlenmiş girişimleri tercih etmelidir.
- Sonuçları itibariyle mutlak yarar sağlayacak iş ve işlem üretimlerinde toplumsal taleplere hassas ve bunları önemseyen, örgüt mensuplarını işin içine dâhil eden, iş görenlerini önemseyen bir yapıya sahip olmalıdır.

Temelde hızlı değişmeler, küreselleşme karşısında çağdaş kamu yönetimlerinin esas alması gereken stratejik ilkeler;

- İleriye yönelik politikalar üretme,
- Güçlü olma, güçleri birleştirme
- Amaç ve araç uygunluğunu sağlama,
- Eldeki güçlerin etkin kullanımını etkinleştirme,
- Esnek ve tedbirli olma, şeklinde özetlenebilir.

Örgütlerin başarısı için gerekli bu stratejik ilkeler çerçevesinde kurumsal ana stratejiler en üst yönetim düzeyinde belirlenir.

## **9.YEREL YÖNETİMLERDE ÖRGÜT İÇİ İLİŞKİLER**

Üst yönetim (yerelde seçilmişler-yani siyasiler) vatandaşların taleplerini önemseyerek, onların saygı ve desteğini alarak, anlayışlı, esnek ve toleranslı davranarak, belirlediği kurumsal ana stratejiye herkesin sahip çıkmasını temin ederken, yaratılan güven ortamında yine vatandaşların destek ve özellikle denetlemeleriyle motive edilmiş, inanmış ve eğitilmiş personelini en verimli biçimde kullanarak stratejiye hayatiyet ve sürdürülebilirlik kazandırır.

Üst yönetimin başarısı için, hedeflenen yarınlar için; çağdaş dünyaya uyum şarttır. Strateji belirleyenler, bugünü yaşayanlar için kaliteli ve mutlu bir ortam yaratırlarken, dünü aşan sürdürülebilir bir ortamında temellerini atmaktadırlar.

Kapasitesiz ve günü yaşamayı kabullenmiş, gelişime ve değişime kapalı beyinlerin sözde sunduğu hedef veya hedefler bir vizyon yaratamaz. Oysa günümüz dünyasında demokratik ve insan haklarına saygılı, hukuki temelleri sağlam üst yönetimler vizyon olarak sundukları öngörülerine katılımı, paylaşımı sağlamak, bunu geliştirmek zorundadırlar. O yüzden Vizyon, anlaşılır, açık, araştırmalarla desteklenmiş, bilgilerle değerlendirilmiş, örgüt elemanlarının katılımı ve paylaşımı sağlanmış; bir ufuk-hedef-gelecek-öngörü olarak ortaya konulduktan sonra yaratılan güven ortamında, duygu beraberliği içinde, beyinler-yürekler ve emek birliği yaratılarak, içinde bilgi iletişiminin iyi sağlandığı, teknolojiyle donanımlı hale gelmiş çağdaş bir örgüt yapısıyla gerçekleştirilir. Her ne kadar vizyonu üst yönetim belirler dediysek de Lider, örgütü ve çalışanlarıyla ortaya konulmuş vizyon hedeflerine birbirlerine verdikleri destekle ulaşabilir. (Özalp: 1992)

Sadece ekip başılık yapmak liderlik değildir. Lider yarattığı örgüt kültürü ile en baştan-en sona her kademenin ve o kademelerde hizmet üretenlerin lideri olmayı başarabilmelidir.

Örgüt kültürü bu örgütte çalışanların; tutum-inanç, varsayım ve beklentileri ile bireylerin davranışlarını ve aralarındaki ilişkileri belirleyen faaliyetlerin nasıl yürütüldüğünü ve işlediğini gösteren normlar denetimidir. Günümüz dünyasında örgütün gücünün ölçüsü; geleceği yönetme ve yönlendirme kapasitesidir. Bu gücün ölçülebilirliğinin temel dayanağı ise bilgidir. Bilgi yönetimi; örgütün maddi olmayan varlıklarından değer yaratma sanatıdır. Eğer insanlar daha çok bilgiyle donatılırsa daha hızlı ve kaliteli iş ve işlem üretirler. Bu sebeple üst yönetimlerin; bilgi akışı, veri toplama, veri işleme, veri depolama, bilgi oluşturma ve sunma gibi faaliyetlere öncelik verme gibi zorunlulukları vardır.

Yenidünya şartlarında yönetimler; çalışanların bilgilere kolay erişebilmelerini, kolaylıkla bu bilgileri analiz edebilmelerini ve nerede olurlarsa olsunlar çalışma arkadaşları ile işbirliği halinde çalışmalarını sağlamalıdır. O yüzden yönetimlerin, çalışanların;(Eren: 2002)

- İyi niyet ve etik tutarlılık içinde olsalar dahi, temel kuralları öğrenme, öğrendiklerini uygulamada eksik kalma, bu sebeple mevcut kaynakların optimal kullanılmamasına sebep olmalarıyla ortaya çıkan sorunları direk kişinin yeteneksizliği gibi görerek gözden çıkarılmalarına,

- Bilgilenememelerinin sebebinin eğitim eksikliği olarak görülmesinin sonucu bilgiyi enjekte etmekten, öğretmekten imtina etmelerine,

- Tüm iyi niyetlerine karşın bilgilenemiyor, bilgiyi alamıyor, bilgiyi kullanamıyor ve güncelleştiremiyor olmasını disiplinsizlik olarak görüp uğraşılmaya değmez bulmalarına,

- Bilgi aldıkları yanlış kaynaklar sebebiyle yaratılan dedikodu nitelikli yatay iletişimin çok fazla olmasını, yaratılmak istenen sonuç yerine afakî, gerçek dışı hedeflere yönelmelerini, güvenlerini yitirip tedirginleşmelerini, hakkı yenmişlik, gözden çıkarılmış gibi ruh halini dolayısıyla çalışmasını olumsuz etkileyen bir hale gelmiş olmalarını, onların iletişim zaafı olarak görerek kişiden ve kişilerden vazgeçmelerine,

- Sorumluluk alma bilinçlerinin çok gelişmemiş olması yüzünden ortaya çıkan savunmacı reflekslerin; doğruyu, bildiğini saptırmak, yalan söylemek eğilimlerinin olduğu gibi bir önyargıyla algılanması sonucu güvenmekten alıkonulmalarına,

- Çalışma hayatının işsiz kalma riski taşıyor olması sebebiyle, yitirilmiş özgüvenleri sebebiyle bilgilide olsalar inisiyatif kullanmaktan korkmalarını örgüt bilincine adapte olamamak gibi yorumlayarak dışlanmalarına, sebep olma lüksleri yoktur. Aksine örgütün daha da başarılı olabilmesi için açık yönetim ilkelerinin gözden geçirilerek daha ulaşılabilir, anlaşılabilir, algılanabilir, öğretilebilir ve müspet hale getirilmeleri zorunluluğu vardır.

Yönetimi tarafından inançları ve hedeflerini kendi kişiselliğinin üzerinde görmeye yönlendirilmiş buna inandırılmış örgüt çalışanları, daha iyi motive edilebildiklerinden başarıya giden yolun kısalması yönünde katkı koyacaklardır.

Açık bilgi yönetiminin sadece bilgiye ulaşma yolarını açık tutmak, planlamak ve yönlendirmekten ibaret olmadığını söyleyebiliriz. Fikir üretmelerini sağlamak, fikirlerini söyleme özgürlüğünü sunmak, gerektiğinde tartışabilmek, karar verme sürecinde oy hakkı vermek açık bilgi yönetiminin vazgeçilmezleridir.

Görülüyor ki lider, ara yönetici ve astlardan oluşan örgütün başarısı her birinin ayrı ayrı sergileyecekleri performansla ilintilidir. O yüzden kurum performansı yönetimi;

- Örgüt,
- Sistem,
- Süreç,
- Çalışanlar,

üzerine bina edilmelidir.



Kurumun genel performansının yüksek olabilmesi için;

- Birimlerin performansının yüksek olması,
- Birim performansının yüksek olabilmesi için iş yapma biçimlerinin yani sürecin performansının yüksek olması,
- Çalışanların ve iş süreçlerinin performansının sürekli geliştirilmesi içinde araştırma, geliştirme ve öğrenme faaliyetlerine önem verilmesi gereklidir.

## **10.YERELDE STRATEJİK PLANLAMA-PAYDAŞ İLİŞKİLERİ**

Var oluş nedeni, insanların hayat standardını sürekli yükseltmek, vatandaş memnuniyetini kalıcı ve sürdürülebilir kılmak olan kamu yönetimlerinin, her iş ve işlem üretiminin temeline insanı koymaları, sebepler ve sonuçlar ilişkisi silsilelerini insanlara yararı ile açıklamak durumunda olmaları sebebiyle kendi konuları dışında ama yine insana hizmeti kuruluş nedeni sayan kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde olmaları gerekir.

Merkezi irade(Hükümet) tarafından konulan ana vizyon'a (ülke vizyonu) yabancılaşmadan, üstüne üstlük paralellikler ve uyum sağlayarak uygulanacak bölge stratejilerinde başarılı olmanın en önemli şartlarından biriside kurum ve kuruluşlar arası sosyal uzlaşısı ve bu uzlaşının sonucu ulaşılan ortak akıl'dır. Bölgeyi ilgilendiren stratejik planlamada birlikte hareket ederek; (Azaklı ve Özgür: 2002)

- Uzun vadeli amaç ve hedeflerin,
- Yerelin tümünü ilgilendiren geniş kapsamlı politikaların,
- Mevcut ve ilave edilebilir kaynakların değerlendirilerek amaçlara ulaşılmasını sağlayacak, bir çalışmanın ortaya çıkarılması, gereklidir.

Bu sayede yeniden yapılanan Yerel Kamu Yönetiminin ayrı ayrı her birimi;

- Gerçek analiz ve tahlilleri elinde bulundurabilecek,
- Amaç birlikteliği sağlanacak,
- Kurum ve kuruluşlar arası ilişkiler bir düzene girecek,
- Rutin ve günlük işlerden ziyade geleceğe ilişkin işler için yeni yapılanmayı gerçekleştirecek,
- Maddi ve insan kaynakları uyum içinde rasyonel kullanılacak,
- Örgütlerin mensuplarının çalışma şevkleri artacak, dinamiklerin bir sinerji ile hareket etmeleri sağlanacaktır.

Yeniden yapılanan kamu yönetiminin çağdaşlaşması koşulları (yönetişim, performans yönetimi, stratejik plan) yerine getirildiğinde,

•Bugün ki sistem ile müdahale edilemeyen yarınlara hatta onlarca yıllık geleceğe yön verilebilecektir.

•Bugün olmakta olanların ışığında daha hassas ve bilinçli yorumlar yapılarak, Bilim ve teknolojiden de yararlanarak olası senaryolar oluşturularak adeta gelecek yorumlanabilecektir

•Uygulama sırasındaki süreçte ve karar aşamasında gerekli bilgilerle beklenerek, işletilmesi yapılan planlama sayesinde sistematik olarak ulaşılan bir sıralama yardımıyla fırsatlardan istifade edilebilir. Güçlükler önlenir, olumsuzlukları olumlu hale getirerek arzulanan sonuç sağlanabilecektir.

### **III. BÖLÜM 1580 SAYILI ve 5393 SAYILI BELEDİYE YASASI ve EDİRNE BELEDİYESİ ÖRNEK OLAYI**

#### **1. 1580 SAYILI BELEDİYE KANUNU**

Cumhuriyetin ilk yıllarında yani 1930'da yürürlüğe giren ve 2005 yılına kadar 75 yıl gibi uzun bir süre uygulanan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerimiz yönetilmiştir. Elbette ki zaman içerisinde ihtiyaçlara ve çağın gereklerine göre bazı revizyonlar yapılmış ise de kanun ana hatları ile hep aynı kalmıştır.

1580 Sayılı Kanun'da belediyelerin görev ve sorumlulukları madde madde sıralanmış olup bunların dışına çıkma imkânı yoktur. Bu görevler insan sağlığını, çevreyi ve hayvan sağlığını korumak, kentin imar durumunu belirlemek, kente su ve kanalizasyon sistemi kurmak, yol yapmak gibi konuları içermektedir. Belediyelerin yönetim ve organizasyon yapısı, görev ve sorumlulukları ayrıntılı incelendiğinde;

#### **1.1. Belediye İdaresinin Sahip Olduğu Makam ve Heyetler:**

Belediyelerin örgüt ve yönetim kadrosu 1580 sayılı yasanın 3. maddesinde de belirtildiği gibi:

- Belediye Başkanı
- Belediye Meclisi
- Belediye Encümeni
- Belediye Başkan Yardımcıları (657 'ye bağlı memur)

- Belediye Başkan Vekili ( siyasi – belediye meclis üyesi )
- Şube ( İmar, Kamulaştırma, Hesap İşleri, Temizlik İşleri v.b. ) Müdürleri
- Şubelere bağlı memurlar
- Şubelere bağlı kadrolu işçiler
- Geçici işçiler ‘den oluşmaktadır.

## **1.2.Belediyenin Görevleri:**

1580 sayılı belediye yasasının 15. maddesinde görüldüğü gibi belediyelerin görevleri direkt insan sağlığı, çevre ve hayvan sağlığını ilgilendiren ve koruyan görevlerdir.

1580 sayılı yasaya göre belediyelerin görevlerini ana başlıklar altında toplayarak özetlersek;

### **1.2.1. Temizlik:**

Belediyelerin görevleri arasında en öncelikli olanlarından biri temizliktir. Belediyenin temiz tutmakla yükümlü olduğu yerler; umuma açık yerler, sokaklar, meydanlar, pazar ve panayır yerleri, parklar, çocuk bahçeleri v.b.

Temizliğini kontrol ettikleri yerler; lokantalar, oteller, pastaneler, gazinolar, umuma açık tuvaletler, gıda imalathaneleri, mezbahalar, et ve gıda satış noktaları v.b. (1580, Madde 15/1, 15/2, 15/3, 15/6, 15/8, 15/10, 15/14, 15/23, 15/24, 15/25, 15/26, 15/28)

### 1.2.2. Sağlık:

İlgililerce gerekli görüldüğü takdirde insan, hayvan, eşya ve emlak üzerinde her türlü kimyevi, biyolojik tahlil yaptırmak.

Salgın hastalıkla mücadele etmek ve salgın hastalıkları önleyici tedbirleri almak.

Kimsesiz çocukların, fakir ailelerin, evsizlerin, delilerin her türlü sağlık ve barınma sorunlarını çözmek ve onları koruyup kollamak.

Başiboş hayvanları kontrol altına almak ve onlardan meydana gelebilecek olumsuzlukları önlemek.

Gerekli ise belediye hastanesi, hayvan hastanesi, eczanesi olmayan yerlere eczane açmak.

Özürli vatandaşların yaşamlarını kolaylaştırıcı uygulamalar yapmak ve onları olumsuz etkileyecek her türlü sorunu önlemek.

Vatandaşların cenaze ve defin işlerini çözmek.

(1580, Madde 15/4, 15/5, 15/7, 15/18, 15/27, 15/29, 15/34, 15/38, 15/45, 15/48, 15/52, 15/53, 15/57, 15/69, 15/71, 15/76 )

### 1.2.3. Ruhsat, İmar, Fen İşleri Ulaşım:

Belediye her türlü inşaat işlerini ruhsatlandırır, denetler, yapılacak inşaatı yapıldığı yerin imar durumuna göre yönlendirir.

Belediye sınırları içindeki her türlü işyerine açma ve çalışma ruhsatı verir, onların kurallara uygun çalışmasını denetler. Otel, lokanta, gazino, hamam ve sinema gibi işyerlerinin ücretlerini, çalışma saatlerini ayarlar ve denetler. Pazar günü çalışmak isteyen işyerlerine hafta tatil ruhsatı verir.

Belediye sınırları içindeki her yerin imar durumunu belirler gerek görürse mevcut imar durumunda değişiklik yapar, yeni imar planları hazırlar.

Belediye sınırları içindeki her yere temiz ve sağlıklı içme suyu getirmek zorundadır. Atık suları toplamak ve uygun bölgelere nakil etmek zorundadır.

Belediye sınırları içindeki her bölgeye yol, kanalizasyon ve içme suyu gibi altyapı hizmetlerini götürür.

Yolları, parkları, sokakları tanzim eder ve isimlendirir.

Belediye sınırları içerisinde her bölgeye ulaşımı sağlamak zorundadır. Bunun için otobüs işletebilir veya ilgili odalarla görüşerek ulaşım sorununu çözer.

(1580, Madde 15/9, 15/11, 15/12, 15/13, 15/15, 15/16, 15/19, 15/20, 15/31, 15/32, 15/35, 15/36, 15/39, 15/56, 15/58, 15/73, 15/74)

#### 1.2.4. Sosyal, Çevresel ve Kültürel Görevler:

Sınırlar dâhilinde göl, orman ve çayır gibi yerleri korur, gözetir.

Kütüphane, çocuk parkı, fidanlık, mesire yeri, hamam, ılıca, meydan, yarış yeri, pazaryeri, gençler için eğlence merkezi, stadyum, tiyatro, sinema, otel, müze, hayvanat bahçesi, mezar salonu, sergi salonu v.b. gibi yerleri yapar ve işletir.

Borsa olmayan yerlere zahire pazarı, soğuk hava deposu, süt toplama merkezi, un fabrikası, inşaat malzemeleri fabrikası, fırın, sebze – meyve hali, mezbaha v.b. yerleri kurar ve işletir.

Halkın ihtiyaçlarını ucuza karşılayabilmesi için tanzim satış mağazaları açabilir.

Halkın ucuz konut edinebilmesi için arsa üretir, konut yapar, gerekli alanı sağlamak için kamulaştırma yapar.

Halkın huzurunu bozan, dilenen kişileri yaptıkları işlerden men eder.

Zabıta, fen memuru ve bunun gibi eleman ihtiyaçlarını karşılamak için kurs düzenler.

(1580, Madde 15/17, 15/21, 15/33, 15/40, 15/41, 15/42, 15/43, 15/44, 15/46, 15/54, 15/55, 15/59, 15/60, 15/61, 15/62, 15/63, 15/64, 15/65, 15/66, 15/67, 15/68, 15/70, 15/72, 15/75, 15/78, 15/79, 15/80, 15/81)

### **1.2.5. İtfaiye ve Genel Görevler:**

Belediyenin her türlü gelirlerini tahsil eder.

İnsanları yangın konusunda bilinçlendirir, işyerlerine yangın önleyici tedbirleri alma zorunluluğu getirir ve yangın anında yangını söndürücü her türlü itfaiye hizmetini verir.

(1580, Madde 15/22, 15/37, 15/47, 15/49, 15/50, 15/51)

### **1.3. Belediye Meclisi**

Belediye meclisleri belediyelerin yasama organıdır. Meclis üyeleri dört yıllık görev yapmak üzere seçme hakkına sahip kişiler tarafından seçilirler. (Madde 20 )

Belediye meclisi her yılın Belediye Bütçesini, Kesin Hesabını, bütçede yapılacak değişiklikleri, belediyenin alacak – verecek işlerini, belediyenin kamu kuruluşlarına veya özel ve tüzel kişilere borçlanmasını, senesi içinde ödenmek kaydı ile avansları, kanunlarla belediyeye verilmiş belediye vergi ve harçlarına ait tarifeleri, belediyenin vereceği hizmetlere karşı ( örneğin belediye araçlarının kiralanması, su aboneliği depozito ücretleri gibi ) alacağı ücret tarifelerini, üç seneden fazla kiralanacak yerlerin kararını, belediye gayrimenkullerinin bir hizmete tahsisini, belediyeden kaynaklanan zararını kabulünü, belediye zabıtalılarının talimatnamelerinin tetkik ve tasdikini, kanunen belediye vazifeleri dâhilinde olan başkanca veya meclis üyesince teklif edilen işleri müzakere eder ve karara bağlar.



Meclisin aldığı kararlar en büyük mülki amir tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer. ( Madde 70 )

Ayrıca belediye başkanı belediye meclisine her toplantı dönemi başında meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair senelik bir çalışma raporu verir.

Meclis, rapordaki izahatı meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile yeter görmezse, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen meclis birinci başkan vekili onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahalli en büyük mülkiye amirine gönderilir.

Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla bir ay zarfında karar verilme üzere Danıştay'a sunar.

Danıştay'ca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşer. (Madde 76 )

#### **1.4. Belediye Encümeni**

Belediye encümeni belediye başkanı, 1580 sayılı yasanın 88. maddesinde yazılı daire müdürlerinden ( belediye zabıta amirleri ve belediye müfettişleri encümen üyesi olamaz) ve mevcut encümen üyelerinin yarısını geçmemek ve ikiden az olmamak şartı ile belediye meclisi tarafından seçilmiş fahri encümen üyelerinden oluşur. (Madde 77)

Belediye encümeni belediye başkanının veya vekil tayin ettiği kişinin başkanlığında, mevcut üyelerin yarısından fazlasının hazır bulunması ile önceden belirlenmiş günlerde toplanır. Encümene havale edilmiş konuların bir hafta içinde görüşülmesi zorunludur. (Madde 78 )

Encümen heyeti her üç ay için muhasebe kayıt ve hesaplarını on beş günde bir kontrol edip, inceledikten sonra encümene rapor etmek üzere iki encümen üyesini görevlendirirler. ( Madde 79 ) Encümen üyeleri kendi özel konularının veya çeşitli nedenlerle bağlantılı oldukları konuların müzakeresine katılamazlar. (Madde 80)

Belediye başkanı beldenin genel gidişatından ve idaresinden, encümen üyeleri ise görevlerinden dolayı meclise karşı sorumludurlar. ( Madde 81 )

Belediye encümeni encümene ait tetkikleri kolaylaştırmak üzere encümen üyeleri arasından tetkik heyetleri teşkil edebilir. ( Madde 82)

Belediye encümeni belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçenin ilk incelemesini ( Madde 83 /1 ), aylık icmallerin inceleme ve denetlemesini, artırma – eksiltme şartnamelerinin ve ihalelerin ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onayı, kesin hesap hakkında meclise görüş beyan eder ve muhasebe hesaplarını inceleyerek zimmet ve aklanma hakkında mazbata tanzim eder.( Madde 83 /2 ) İstimlâk edilecek yerler hakkında özel kanuna uygun karar verir. ( Madde 83 / 3) Beklenmeyen masraflara için ayrılan ödeneğin nerelere harcanacağını belirler. ( Madde 83 / 4) Bütçede bir bölüm dâhilindeki maddeler arası gidiş gelişleri gerçekleştirir. ( Madde 83 / 5) Belediyeye verilen görevlerin gerçekleştirilmesi için talimatlar hazırlar.(Madde 83/6) Nakliye araçlarının ücret ve tarifelerini belirler. (Madde 83 / 7)

Belediyenin taşınabilir mallardan gerekli görülenlerini açık artırma ile satar. (Madde 83/8) Belediye cezaları hakkında kanunlara uygun olarak ceza miktarı belirlir. (Madde 83 / 9 ) Belediye memurlarının seçimi, terfisine, idare tarafından cezalandırılmasına veya ödüllendirilmesine, azil ve emekliliğe sevkleri hakkında belediye başkanlığından gönderilecek teklifleri görüşür ve karara bağlar. (Madde 83 / 10 )

Bu görevler dışında Belediye Kanununda yer almayıp özel kanunlarla belediye meclislerine verilen görevler, meclis toplanamadığı zamanlarda belediye encümenlerinde görüşülüp karara bağlanır. (Ek: 5/3/1932 – 1929/1 md.) "

Belediye Başkanı tarafından havale ve tevdi edilmeyen konular hakkında encümen karar veremez. ( Madde 84 )

Mazeretsiz sıra ile üç içtima günü içtimada bulunmayan encümen azası istifa etmiş sayılır. ( Madde 85 )

### 1.5. Belediyelerde İcrai Görevler

Belediyelerde başkan ve lüzumu kadar yardımcından sonra daire baş amirleri şunlardır: (Aytaç: 1998 ve Aytaç: 2005)

- Yazı işleri müdürü veya başkâtip,
- Hesap işleri müdürü veya muhasebeci,
- Sıhhat işleri müdürü, baştabip veya tabip,
- Baytar müdürü, baş baytar veya baytar,
- Fen işleri müdürü, başmühendis veya mühendis,
- Teftiş heyeti müdürü, başmüfettiş veya müfettiş,
- Lüzumu halinde zat ve hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukat.

Belediye şubelerinde baş amirler şunlardır:

Başkâtip, muhasebeci, baştabip veya tabip, baş baytar veya baytar, baş Mühendis veya mühendis,

Bunların emri altında lüzumu kadar yazı ve hesap, fen sıhhat, baytariye, İdare, teftiş, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile ketebe, müstahdemler ve amele bulunur.

Bunların adet, maaş ve kadroları bütçe ile tespit ve tasdik olunur.

## 2. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU

Belediyeler uzun yıllar 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile yönetildiler. 24 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe girip Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5272 Sayılı yasanın yerine hazırlanan 5393 Sayılı Belediye Kanunu, tüm belediyeleri kapsayan bir kanun niteliğindedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile birlikte birçok yeni düzenlemede yürürlüğe girmiş oldu. Bu düzenlemelere kısaca bakıldığında;

Belediyeler, gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan işyerlerini kentin belirli bölgelerinde toplayabilme, nüfusu 50.000'i geçen belediyeler çocuk ve kadın koruma evi açabilme gibi haklara sahip oldular.

Belediyenin karar organı, seçilmiş üyelerden oluşan meclis olup, belediye başkanının hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile iade ettiği kararlar salt çoğunlukla yeniden kabul edilirse kesinleşir hükmü gelmiş oldu.

Belediye başkanlarına, görevde oldukları süre boyunca siyasi partilerin ve profesyonel spor kulüplerinin yönetim organlarına girme yasağı gelmiş oldu.

Görüldüğü gibi yasa ile birçok değişiklik belediyelerin hayatına dolayısıyla yöre halkının hayatına girmiş oldu.

## 2.1. Belediyenin Kuruluşu

İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Ayrıca nüfusu 5000'i geçen yerlerde belediye kurulabilir. (5393, Madde:4)

İçme ve kullanma suyu havzalarında, sit ve diğer koruma alanlarında belediye kurulamaz. Ayrıca kurulu bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın alanlarda da belediye kurulması yasaktır.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez sayılabilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5 km mesafede olması ve nüfusları toplamının 5000 ve üzerinde olması gerekir.

Bu yasayla daha önce 2000 olan nüfus şartı 5000'e çıkarılmak ta böylece nüfus ölçüğü büyütülerek hizmetlerin daha etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi amaçlanmaktadır. (Keleş: 2006)

## 2.2. Belediye Sınırlarının Tespiti

Yeni kurulan bir belediyenin sınırlarının tespiti kuruluşunu takip eden 6 ay içinde tespit edilir. Bu tespit yapılırken ;(3194, Madde: 45)

— Eskiden beri belediyeye ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, kumsal ve plajlar belediye sınırları içine alınır.

- Belediye sınırlarını dere, tepe, yol gibi belirli ve sabit noktalardan geçirmek esastır.
- Belediye sınırları içinde yer alan ve diğer komşu beldeler tarafından da kullanılan ortak alanlar ( yayla, çayır, mera, mesire yeri gibi) geleneksel olarak kullanılmaya devam eder.

### **2.3. Mahalle ve Yönetimi**

Mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.

Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlar, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve mahallenin ihtiyaçlarına göre hizmet sağlar.(Palabıyık ve Atak: 2002)

### **2.4. Hemşehri Hukuku**

Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisi sayılmaktadır. Hemşehrilerin belediyenin karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme ve belediye idaresinin yardımlarından faydalanma hakları vardır.

Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar ve bunlara öncülük eder. Yapacağı çalışmalara üniversite, sendika ve sivil toplum örgütlerinin katılımını sağlar.(Palabıyık ve Atak: 2002)

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişği bulunan herkes belediyenin, kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdürler.

## **2.5. Belediyenin görev ve sorumlulukları**

Daha önce de belirtildiği gibi 1580 Sayılı Belediye Yasası'nda belediyelerin görev ve sorumlulukları maddeler halinde belirtilmiş ve sınırları net olarak konmuştu. 5393 Sayılı Yasa ile görev ve sorumluluklar konusunda genel ifadeler kullanılmış ve belediyelere bu konu da kısmen de olsa uygulama da esneklik imkânı getirilmiştir.

### **2.5.1. Yapacakları / Yaptıracakları**

Belediye Kanunu başlıca belediye görevleri olarak aşağıdaki başlıkları öngörmüştür;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans şehir içi trafik,



- Defin ve mezarlıklar,
  - Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar,
  - Konut,
  - Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor,
  - Sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma,
  - Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar yâda yaptırır.
- (5393, Madde: 14)

### 2.5.2. Yapabilecekleri / Yaptırabilecekleri

- Okul öncesi eğitim kurumları açabilir,
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir,
- Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.
- Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir.
- Gıda bankacılığı yapabilir.
- Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

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

— Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

— Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

— 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.

(5393, Madde: 14-2)

## **2.6. Belediyenin yetkileri ve imtiyazları**

Belediyenin yetki ve ayrıcalıkları 15. madde de azaltılmıştır.

a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

i) Borç almak, bağış kabul etmek.

j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.

k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.

n) Reklâm panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

o) Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.

p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

(1) bendinde belirtilen gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, Büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

İl sınırları içinde Büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.

## **2.7. Belediyeye tanınan muafiyet**

Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muafır.(5393, Madde: 15-2)

## **2.8. Belediye Meclisi**

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur.

### **2.8.1.Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri**

Belediye meclisinin başlıca görevleri şöyle sıralanabilir ;( Keleş, 2006: 238, 239)

a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.

d) Borçlanmaya karar vermek.

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.

g) Şartlı bağışları kabul etmek.

h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı Beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.

i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

p) Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.



- r) Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.
- s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- u) İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

### **2.8.2. Başkanlık Divanı**

Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar.(Keleş, 2006: 242)

Başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır.

Meclise belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır. (5393, Madde: 19)

Başkanlık divanında boşalma olması durumunda kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir.(5393, Madde: 19/4)

Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür.(5393, Madde: 19/4)

Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.(5393, Madde: 19/5)

### **2.8.3. İhtisas Komisyonları**

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir.(5393, Madde: 24 /1)

İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur.(5393, Madde: 24 /2)

Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.(5393, Madde: 24 /3)

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanır.

Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. (5393, Madde: 24 /4)

Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. (5393, Madde: 24 /5)

Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir. (5393, Madde: 24 /5)

#### **2.8.4. Denetim Komisyonu**

İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. (5393, Madde: 25 /1)

Komisyon, belediye başkanı tarafından belediye binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında kamu personelinden ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilir. (5393, Madde: 25 /2)

Denetim komisyonu toplantılarına, belediye ve bağlı kuruluşları dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere (1.000); kamu personeli dışındaki diğer uzman kişilere Büyükşehir belediyelerinde (3.000), diğer belediyelerde (2.000) gösterge rakamının Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, belediye meclisince belirlenecek miktarda günlük ödeme yapılır. (5393, Madde: 25 /3)

Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı belediye meclisince belirlenir. Uzman kişilerde aranacak nitelikler belediye meclisinin çalışmasına dair yönetmelikte düzenlenir.

Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir.

Komisyon, çalışmasını kırk beş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar.

Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur. (5393, Madde: 25 /3,4,5)

### 2.8.5. Meclisin Feshi

Belediye meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. (5393, Madde: 30)

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

### 2.9. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, (5393, Madde: 33 /1)

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. (5393, Madde: 33 /2)

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. (5393, Madde: 33 /3)

Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir. (5393, Madde: 33 /4)

### **2.9.1.Encümenin görev ve yetkileri**

Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır: (5393, Madde: 34 )

a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

c) Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

### **2.9.2. Encümen toplantısı**

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.  
(5393, Madde: 35)

Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu hüküm geçerlidir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. (5393, Madde: 35 /2)

Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. (5393, Madde: 35 /3)

Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır.

Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.



## **2.10. Belediye Başkanı**

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir.

Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. (5393, Madde: 37)

### **2.10.1. Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri**

Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır: (5393, Madde: 38)

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

- d) Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- j) Belediye personelini atamak.
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.

n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özörlöölere yönelik hizmetleri yürötmek ve özörlöölör merkezini oluşturmak.

o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneğı kullanmak.

p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

### **2.10.2. Belediye Başkanlığının Sona Ermesi**

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer. (5393, Madde: 44)

Belediye başkanının;

a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,

b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

### **2.11.Belediye Teşkilâtı**

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

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur. (5393, Madde 48)

Madde incelendiğinde belediyelerin ihtiyaçlarına göre değişebilen elastiki bir teşkilat yapısı öngörülmektedir. Yerel hizmetlerin etkili, verimli, süratli, şeffaf ve vatandaşın gereksinimlerine odaklı bir şekilde sunulması düşünülmektedir.

Madde ile belediye teşkilatının; beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile İçişleri Bakanlığınca belirlenecek norm kadro sistemine uygun olarak kurulması öngörülmektedir. Yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimleri ile ihtiyaç duyulan diğer birimlerin belediye meclisinin kararı ile kurulmasına imkân tanınmaktadır. (Keleş, 2006: 288)

Öte yandan kurulmuş birimlerin kaldırılması veya başka bir birimle birleştirilmesi hususunda belediye meclislerine yetki verilerek esnek ve gelişmeye açık bir teşkilât yapısının oluşturulabilmesi öngörülmektedir.

Madde belediyelerin üstlenecekleri yeni görevlere cevap verebilmek için esnek bir personel kadrosuna sahip olmalarını öngörmektedir.

Uygulama da karşılaşılabilecek bir sorun “norm kadro” kavramından kaynaklanabilir. Norm kadro kavramında standart belirli bir kadro anlayışı hâkimdir. Bu anlayış hizmette sıkça kadro değişikliğini engelleyebilir. (Keleş, 2006: 259)

Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda belediyelerimizde stratejik yönetim uygulamasına geçilmiş, stratejik planların seçimlerden hemen sonra yapılması ile gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması öngörülmektedir. Stratejik yönetimle şehirlerimizin geleceğinin altyapı, ulaşım, çevre gibi temel hizmetler açısından uzun vadeli olarak planlanması ve çalışma programlarının bu planlara göre yapılması öngörülmektedir.

Stratejik planların, beldede bulunan üniversitelerin, meslek odalarının ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri de alınarak hazırlanması, böylece kentlerimizin geleceği hakkında halkımızın da söz sahibi olması imkânı getirilmektedir.

## 2.12. Norm Kadro ve Personel İstihdamı

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

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

Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edileceklere ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir. Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usule göre tespit olunur. Bu fıkra hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir. (Eken ve Şen: 2004)

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

Üçüncü ve dördüncü fıkra hükümleri uyarınca çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmaz ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilmez. Bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına gönderilir.(Keleş, 2006 )

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınır. Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel kurumlarından izinli sayılırlar.

Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü malî hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediye tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirlir. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren onbeş gün içerisinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları hâlinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya müktesebine uygun başka bir kadroya atanırlar. (Eken: 1995)

Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001–200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001–500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilen meclis üyelerine belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verilir ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilir. Bu şekilde görevlendirme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez ve belediye meclisinin görev süresini aşamaz. Sosyal güvenlik prim ve benzeri giderlerden kurum karşılıkları belediye bütçesinden karşılanır.

Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerininin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır.



Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.

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

Madde incelendiğinde belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmetlerin memurlar, diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülmesi; kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle belediye de uzun süreli olarak görevlendirilmesi imkânı getirilmektedir.

Belediye de, norm kadroya uygun olarak uzmanlık gerektiren çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında, tabip, uzman tabip, veteriner, avukat, mühendis, çözümleyici ve programcı, ebe, hemşire, teknisyen, tekniker ve benzeri uzman ve teknik elemanların sözleşmeli olarak çalıştırılmasına imkân sağlanmakta; bunlara ödenecek ücretlerin Bakanlar Kurulunca belirlenecek sınırlar çerçevesinde belediye meclislerince kararlaştırılması öngörülmektedir.

Yıllık toplam personel giderleri toplamının, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerine oranlanması ve bu miktarın her yıl yeniden değerlendirme katsayısı oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın nüfusu on bininin altında olan belediyelerde %40'ını diğer belediyelerde ise %30'unu aşmaması ilkesi benimsenerek personel giderlerinin artışının önlenmesi amaçlanmıştır.

Meclis üyeleri arasından başkan yardımcılığı kadrolarına görevlendirme yapma uygulaması da yeniden düzenlenerek devam ettirilmektedir.

Madde ile ayrıca, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere, belediye çalışanlarına, başarı durumlarına göre yılda iki kez ikramiye verilmesine olanak sağlayan bir hüküm getirilerek belediyelerimizde nitelikli personel çalıştırılmasının özendirilebileceği düşünülmüştür.

Madde fıkra fıkra incelendiğinde ; (Aytaç: 2005)

Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenecektir.

Norm kadro, diğer bir deyişle standart kadro bir kuruluştan beklenen hizmetlerin en tatmin edici kalitede görülebilmesi için o kuruluştaki bulunması gereken görevli sayısını ve bu görevlilerde aranacak nitelikleri ifade eder. Memur, işçi ve sözleşmeli personel olarak kullanılacak elemanların kadro ve pozisyonlarına ilişkin hususlar 06.11.2000 tarihli ve 2000/ 1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiş Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar 'da yer almaktadır. Fıkroda öngörülen belirlemenin bu Esaslara göre yapılması söz konusudur. (Fıkra1)

Maddeye belediye personeli belediye başkanı tarafından atanacaktır. Birim müdürleri ve üst kademe yöneticilerinin atamaları ilk toplantısında belediye meclisinin bilgisine sunulacaktır. Bu sunma onay alma niteliğinde değildir. Sadece bilgilendirme mahiyetindedir.( Fıkra 2 )

Kanunun önemli yeniliklerindedir denebilir. Çünkü bu fıkra ile belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılması öne çıkarılmaktadır. Ayrıca sözleşmeli personel çalıştırmada özde süre mali yıla bağlantılı olarak sınırlı tutulmayıp çalışma süresi “seçim döneminin bitiminden itibaren otuz günü geçmemek üzere” kaydı ile uzatılmaktadır. Şu kadar ki aynı hizmet konusunda belirlenmiş kadro varsa ve boş ise sözleşmeli eleman istihdam edilmekte iken bu kadroya ayrıca atama yapılmayacaktır. ( Fıkra 3 )

Bu fıkraya göre sözleşmeli olarak istihdam edileceklerin ücret miktarı, yılları bütçe kanunlarında belirlenecek ücret tavanını aşmamak üzere bakanlar kurulunca belirlenen sınırlar içerisinde belediye meclisince kararlaştırılacaktır.

İstihdamda 3 ana işlem mevcuttur;

Sözleşmeli personel ücret tavanının Bütçe Kanununda belirtilmesi,

Bu belirleme ile bağlantılı olarak Bakanlar Kurulunun bir sınır belirlemesi,

Belediye Meclisince bu sınırlar içinde karar alınması.

(Fıkra 4 )

2005 mali yılı bütçe kanununun 24. maddesinde “5272 sayılı Belediye Kanununun 49’uncu maddesinin 3’üncü fıkrası uyarınca çalıştırılan sözleşmeli personelin ücret tavanı 01.01.2005 – 30.06.2005 döneminde, 1.830 YTL olarak, 01.07.2005 – 31.12.2005 döneminde ise 1.910 YTL olarak uygulanacaktır” yer almaktadır.

Bu tavan Bakanlar Kurulunun da benimsediği üst sınırdır. Dolayısı ile belediye meclisleri bu sınırı aşmamak üzere ilgili sözleşmeli personele verilecek ücreti belirleyecektir. Gelecek yıllarda verilecek ücret om yıl bütçe kanunlarında yer alan miktara göre olacaktır.

Fıkraya göre bu şekilde çalıştırılanlara her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ücret ödenmeyecek ve aynı yâda nakdi menfaat temin edilmeyecektir. Kanunun uygulanmasına ilişkin İçişleri Bakanlığının 31.12.2004 tarihli ve 160 sayılı genelgesinde şu hatırlatma yapılmaktadır.

“Kanunda, belediyelerin personel giderlerine üst sınır getirildiğinden, sözleşmeli personele ödenecek ücretler bu limitin hesabında dikkate alınacaktır. Kanunun 49’uncu maddesine göre; belediyelerin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30’unu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyeler de bu oran %40 olarak uygulanacaktır. (Aytaç: 2005)

Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar, geçici işçi ve sözleşmeli personel dâhil hiçbir şekilde yeni personel alımı yapılmayacaktır. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilecektir.”

Maddenin 4’üncü fıkrasında, istihdam edilecek sözleşmeli personel hakkında bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda, vize hariç 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesinin B fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır denmektedir. “Sözleşmeli personel” başlıklı söz konusu fıkra hükümlerine göre “Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. Bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.”

Açıklamalardan da anlaşılacağı gibi fıkra da sözleşmeli olarak çalıştırılacak kimselerin adeta belirli bir uzmanlık dalında yetişmiş olmaları aranmakta ve bu tercihten bu nitelikte bir personelin bir birimde amir olup olamayacağı sorusu akla gelmektedir. İlke olarak bir sözleşmeli personel belediyenin norm kadrosunda yer alan birim amirliğinde görevlendirilemez. Ancak söz konusu kadro da çalıştırılacak memur sıfatına sahip nitelikli bir eleman bulunmadığı takdirde sözleşmeli bir personelin o birimde amirlik yetkisi ile donatılması uygun olabilir.

İstekli belediye dışında başka kurum ve kuruluşlarda istihdam edilmekte olan ve belediyede birim müdürlüğü veya üst yönetici olma niteliğini taşıyan memurların ilgili belediye başkanının isteği + kendilerinin ve kurumlarının olur'u ile kurumlarından izinli sayılarak, belediyelerde görevlendirilmeleri imkânını getirmekte ve bu alanda idari, mali, sosyal haklarını düzenlemektedir. ( Fıkra 5 )

Bu gibi elemanların 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68'inci maddesinin B fıkrasındaki şartları taşımaları istenmektedir. Bu şartlara kısaca bakıldığında;

Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı hariç, sınıfların 1,2,3 ve 4'üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükseltmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabilir.

Ancak bu şekilde atama yapılabilmesi için ilgilinin,

1- 1'inci derecedeki görevlerden ek göstergesi 2400 ( 5300) ve daha yukarı olanlar için en az 12 yıl,

2- 1 ve 2'inci derece görevlerden ek göstergesi 2400 (5300) den az olanlar için en az 10 yıl,

3- 3 ve 4'üncü dereceli görevler için en az 8 yıl,

08.06.1984 tarih ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2'inci maddesi kapsamına dâhil kurumlarda fiilen çalışmış olması ve yüksek öğrenim görmüş olması şarttır. Ancak 4 yıldan daha az süreli yüksek öğrenim görenler için yukarıdaki süreler ikişer yıl ilave edilir.

Belediye başkanının takdiri ile belediye meclis üyeleri arasından başkan yardımcısı çalıştırılması düzenlenmektedir. Çalıştırma nüfusla orantılı olacak, ancak norm kadroya bağlı kalınmaksızın yapılabilecektir. ( Fıkra 6 )

Bu şekilde görevlendirileceklere verilecek ödenek belediye başkanlarına verilen aylık ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisince tespit edilecektir.

Bu fıkra bütçe ile personel giderleri ilişkisine aittir. 2005 yılı için 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı % 11,2'dir. Fıkra da 2 önemli hüküm yer almaktadır.(Fıkra 7 )

Personel giderleri için öngörülen harcanabilecek ücret oranının aşılması halinde oluşacak parasal zararın kanuni faizi ile birlikte belediye başkanından tahsil edileceği,

Personelin her türlü alacaklarının zamanında ve öncelikle ödenmesinin gerekeceği.

49'uncu maddenin son fıkrasında sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına ikramiye verilmesi gibi bir konu düzenlenmektedir. Madde de söz konusu katsayı her mali yılda (Devlet'in) Bütçe Kanunu ile belirlenmektedir. (Fıkra 8 )

Belediyelerimizin bazılarında toplam memur sayısı 10'dan az olduğundan bu belediyelerde memura ikramiye verilip verilemeyeceği; aynı vasıflara sahip memurlardan bazılarında ikramiye verilirken onda bir'lik sınırlama nedeniyle bazılarında verilememesinin memur çalışanlar arasında küskünlük yaratıp yaratmayacağı akla gelen sorunlardandır.

Ayrıca birçok belde belediyesinde personel istihdamı ile ilgili çok ciddi durumlar ve sorunlar söz konusudur. Birçok belediyede değil birim amirliği yapacak nitelikte memur bulmak, sıradan memur bulmak bile mümkün olmayıp Yazı İşleri, Hesap İşleri gibi temel hizmetler bile geçici işçi ile yürütölmek istenmekte ve bu konularda çıkış yolu bulmakta sıkıntı çekilmektedir. Bu gibi yerlerde KPSS'ye göre eleman alma yerine belediye başkanlıklarınca yerinden veya yöreden eleman temini imkânının verilmesi sorunu çözebilir.

### **2.13. Personel Devri**

Bu Kanunun 8 ve 11 inci maddeleri uyarınca tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin kadroları ve personeli; katılma hâlinde katıldıkları belediyeye, köye dönüştürölme hâlinde ilgili il özel idaresine devredilir. Devredilen personelden kadro ve görev unvanları değişmeyenler, aynı unvanlı kadrolara atanmış sayılırlar. Devredilen personelden durumlarına uygun boş kadro olmayanların veya mevcut kadro unvanı ile atamaları yapılamayanların kadro unvanları üç ay içerisinde ilgili belediye meclisi veya il genel meclisince aynı sınıf içerisinde kalmak kaydıyla değiştirilir. Bu değişiklikten itibaren bir ay içerisinde ilgililerin durumlarına uygun kadrolara atamaları yapılır. Söz konusu personel, atama işlemleri yapıncaya kadar devredildikleri belediye veya il özel idaresince ihtiyaç duyulan işlerde görevlendirilebilirler. Bunlar yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait aylık, ücret, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer malî haklarını devredildikleri belediye veya il özel idaresinden almaya devam ederler.



Devredilen personelden memur statüsünde görev yapanların, atandıkları yeni kadrolarının aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer malî hakları toplamının net tutarının, eski kadrolarına bağlı olarak en son ayda almakta oldukları aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer malî hakları toplamı net tutarından az olması hâlinde aradaki fark giderilinceye kadar atandıkları kadrolarda kaldıkları sürece herhangi bir kesintiye tâbi olmaksızın tazminat olarak ödenir.

Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilen sözleşmeli personelin pozisyonları, avukat unvanlı pozisyonlar hariç olmak üzere, başka bir işleme gerek kalmaksızın devredildikleri belediye veya il özel idaresi adına vize edilmiş sayılır. (5393, Madde: 50 )

#### **2.14. Belediye Zabıtası**

Zabitanın görev ve yetkileri:

Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular.

Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır.

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

Zabıta hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür. Zabıta personelinin çalışma süresi ve saatleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Belediye zabıta ve özel güvenlik hizmetlerinde fiilen çalışanlara, fazla mesai ücreti olarak yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutar ödenir.(5393, Madde: 51 )

## **2.15. İtfaiye**

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

İtfaiye hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür. İtfaiye personelinin çalışma süresi ve saatleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Belediye itfaiye teşkilâtında fiilen çalışanlara fazla mesai ücreti olarak yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutar ödenir.(5393, Madde: 52)

## **2.16. Acil Durum Plânlaması**

Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. (5393, Madde: 53)

Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır.(5393, Madde: 53/2)

Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir.

Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir.(5393, Madde: 53 )

### **3.1580 SAYILI BELEDİYE YASASI İLE 5393 SAYILI BELEDİYE YASASININ KARŞILAŞTIRILMASI VE EDİRNE BELEDİYESİ ÖRNEK OLAYI**

Her iki yasa ana başlıklar altında kıyaslandığında;

#### **3.1. Belediyenin Kuruluşu**

1580 sayılı Kanunda belediye kuruluşu için 2.000 nüfus yeterli iken, yeni kanunda en az nüfus şartı 5.000'e çıkarılmakta ve 2000 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olduğu anlaşılan belediyelerin tüzel kişiliklerine son verilmektedir. (5393, Madde: 4)

Belediye kurulmasında uygulanan nüfus şartı 2.000'den 5000'e çıkarılmak suretiyle belediyelerde belirli bir ölçek büyüklüğü sağlanmış olacaktır. Belediyenin kuruluşunda öngörülen nüfus ölçeğinin büyütülmesi hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlayacak böylece kaynak israfı da önlenmiş olacaktır. (Aytaç, 2005: 44)

Yeni kurulacak bir belediyenin bir başka yerleşim biriminin meskûn saha olarak kabul edilen kısmına 5.000 metreden daha yakın olamayacağı ibaresi vardır. Bu sayede adeta birbirinin mahallesi sayılabilecek konumdaki yerleşim birimlerinin ayrı ayrı belediye olmasının önüne geçilmektedir. Bu hüküm 5393 Sayılı yasanın getirdiği önemli farklardan biridir. Bu uygulama ile vatandaşlar hizmet talep edeceği ve aksayan bir durum olduğunda şikâyetini iletebileceği yetkilileri doğrudan tanıma imkânına sahip olacaklardır. Diğer yandan belediyeler daha etkili, daha ekonomik ve verimli hizmet verme olanağına kavuşmaktadırlar.

Yeni yasa ile çevre konusunda önemli adımlar atılmakta, içme ve kullanma suyu havzalarına, sit ve koruma alanlarında belediye kurulması yasaklanmaktadır. Bu yasak ile doğal su rezervleri korunacak diğer taraftan bu bölgeler de oluşacak yerleşimin karşılaştacağı sorunlar da( su baskını, sel gibi) engellenmiş olmaktadır.

Belediye kurulmasında, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen usul basitleştirilmiş ve herkesin anlayabileceği şekilde yeniden düzenlemiştir.

Bunlara istisna olarak doğal afetler, göç ve benzeri sebeplerle oluşturulan ve nüfusları 5.000'den fazla olan yerleşim birimlerinde, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve müşterek kararname ile belediye kurulması imkânı getirilmiştir.

### **3.2. Belediye Sınırlarının Kesinleşmesi**

Belediye sınırlarının kesinleşmesi ile ilgili olarak 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen 80.000'den az nüfuslu yerlerde ilçe idare kurulunun görüşü ve il idare kurulunun onayı; 80.000'den fazla nüfuslu yerlerde il idare kurulunun görüşü, valiliğin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı şeklindeki usulden vazgeçilmektedir.(Aytaç, 2005: 47)

Yeni düzenlemeyle belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve valinin onayı ile kesinleşmektedir. İlçe içindeki belediyelerin sınırlarının tespitinde kaymakamın görüşünün alınması da öngörülmektedir.

Kesinleşen sınırların valilikçe yerinde uygulanmak sureti ile taraflara tebliği ve bu durumun bir tutanakla tespitinin yapılması da öngörülerek muhtemel uyuşmazlıkların önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.(5393, Madde: 6)

### **3.3. Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi**

1580 sayılı Kanunda belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması formalitesine ilişkin açık hüküm yokken yeni kanun da belde ve köylerin il, ilçe merkezi olan veya nüfusu 50.000'i aşan belediyelere katılmaları veya birleşmeleri gibi konular daha açık düzenlenmektedir.

1930 yılından beri yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye tüzel kişiliğinin hangi hallerde sona ereceğine dair açık bir düzenleme bulunmamaktaydı. Bu nedenle, nüfusu 2000'in altına düşerek kuruluş şartlarını kaybeden birçok belediye varlığını sürdürmüş ve bunun neticesinde kaynaklar verimsiz bir şekilde kullanılmış, bu belediyeler görevlerini yapmakta acze düşmüş, çarpık kentleşme ve gecekondulaşma ciddi boyutlara ulaşmıştır. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin, usulde paralellik ilkesi gereği kuruluş işlemlerindeki usule uygun olarak tersine işlemle kapatılabileceği düşünülse de bu yol hükümetlerce işletilmemiştir.(Aytaç, 2005: 55)

Bu madde ile nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile sona erdirilmesi imkânı getirilmiştir. Ayrıca, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan bir başka belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın hale gelen belediye ve köylerin; genel imar düzeni veya temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, yine Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile tüzel kişiliklerinin sona erdirilerek ilgili belediyeye katılması öngörülmüştür.

Madde ile belediye kurulması için 4'ncü madde de öngörülen 5.000 nüfus şartıyla tutarlılık sağlanmakta, bununla birlikte sadece nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin kapatılması öngörülmekte, dolayısıyla nüfusu 2.000 – 5.000 arasındaki belediyelerin tüzel kişiliklerini devam ettirmelerine imkân verilmektedir. (5393, Madde: 11)

### **3.4. Hemşehri Hukuku**

1580 sayılı Kanun da mahalle kuruluşu ile ilgili hüküm var ise de yeni kanun da mahalle – belediye ilişkilerine daha geniş yer verilmektedir. Aynı şey “hemşehri hukuku açısından da söz konusudur.

Bu madde ile 1580 sayılı Kanun'dan farklı olarak hemşehrilerin haklarının yanı sıra sorumlulukları ve ödevleri de düzenlenerek, belediye kanunlarına dayanarak verilen emirlere uyma ve belediye vergi, resim, harç ve aidatlarını ödeme yükümlülüğü getirilmektedir.(5393, Madde: 13)

### 3.5. Belediyenin Görev, Sorumluluk, Yetki ve İmtiyazları

1580 sayılı Kanunda belediyelerin görevleri sayılarak belirtilmiş yani sınırlı tutulmuşken yeni kanunla belediyelerin hizmet görebilecekleri alanlar ve üstlenecekleri görevleri çok genişletilmiştir.

Anayasa'nın 127'nci maddesine göre mahalli idarelerin görev ve yetki alanı mahalli müşterek ihtiyaçlardır. Anayasa'nın anılan maddesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının "Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı" başlıklı 4'üncü maddesinde öngörülen ilkelere ve çağdaş mahalli idare vizyonuna uygun olarak belediyelerin görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir.(Aytaç, 2005: 65)

Madde de, belediyelerin görev ve yetkileri ana başlıklar altında hizmet alanları sayılmış ve kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen "mahalli müşterek" nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası konmuştur. 1580 Sayılı Yasa da belediyenin görevleri tek tek sayılmakta ve bunların dışında kalan çok basit konularda dahi eli kolu bağlı kalmakta idi. Bu yasa ile yetkiler genişlemiş ve ihtiyaçlara göre esnek davranışlara imkân getirilmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında, mahalli idarelerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı düzenleme yapılmaması esası benimsenerek merkezi hükümetin kanunlar dışındaki düzenlemelerle belediyelerin görevlerine müdahalesi önlenmektedir. (Aytaç, 2005:65)



Belediyelerin, ana görevlerinin yanında, okul öncesi eğitim kurumları açabileceği; Devlete ait her derecedeki; okul binalarını yapabileceği veya bunların bakım ve onarımları ile her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacını karşılayabileceği; sağlıkla ilgili her türlü aktiviteyi yapabileceği, sağlık tesisi açabileceği ve işletebileceği; özürlü, yaşlı ve düşkünlerin kolayca hizmet almasını kolaylaştıran tedbirler alacağı öngörülmektedir.(5393, Madde: 14–15)

### **3.6.Meclis Toplantısı**

1580 sayılı Kanun'da öngörülen ve yılda üç defa ( Şubat, Haziran ve Ekim aylarında olmak üzere ) olağan olarak ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilerek, meclisin olağan olarak her ay toplanması öngörülmektedir. Yapılan değişiklik ile mahalli hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin şekilde yapılması amaçlanmaktadır.(Aytaç, 2005: 84)

Belediye meclislerinin her ay toplanması hem meclis üyeleri açısından hem de belediyenin işleyişi açısından önemlidir. Çünkü meclis üyesi her ay en bir kez belediyeye gelecek ve belediyenin işleyişini yakından takip etme imkânına sahip olacaktır. Meclis bir nevi etkisiz eleman pozisyon çıkmıştır. Ayrıca meclisin olağanüstü toplanmasına gerek kalmadığından olağanüstü toplantı sistemine son verilmektedir.

Mahalli hizmetlerle ilgili olarak alınacak kararların halkın çıkarları doğrultusunda alınması ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartına uygunluğu sağlama açısından meclislerin sık sık toplanması ve mahalli hizmetleri kendi içerisinde müzakere etmesinde fayda görülmektedir.

Ayrıca, belediye meclisinin toplantı ve kararlarının aleni olduğu, kararların halka duyurulacağı öngörülmüştür. Yönetimde açıklık ilkesinin bir gereği olarak 1580 sayılı Kanun'da var olan “Gizli Toplantı” kavramı yerine , “Kapalı Oturum” kavramı getirilerek bu toplantıların başkanın ve üyelere herhangi birinin gerekçeli teklifi üzerine, toplantıya katılanların üçte iki çoğunluğunun kararıyla yapılabileceği öngörülmüştür. (5393, Madde: 20)

### 3.7. Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

1580 sayılı Kanun da Belediye'nin birçok işlemleri ve belediye meclisleri kararları üzerinde mülki idare amirlerinin “idari vesayet” yetkisi var iken bu yetki adeta kaldırılmakta, bu amirlere hukuka aykırı gördükleri meclis kararlarına karşı idari yargıya başvurma gibi sınırlı bir yetki tanınmaktadır.

Madde ile 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclis kararlarının kesinleşmesi için öngörülen onay sistemine son verilerek yeni yöntem benimsenmiştir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarının bir daha görüşülmesini isteyebilecek, buna gerek görmemesi durumunda karar kendiliğinden kesinleşecektir. Belediye başkanınca tekrar görüşülmesi istenen herhangi bir karar, belediye meclisinde üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edildiği takdirde kesinleşmektedir. Belediye başkanı, bu şekilde kesinleşen kararların iptali ve yürütülmesinin durdurulması için on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilmektedir. (Aytaç, 2005: 88)

Belediye başkanından ayrı olarak ilde vali ve ilçede kaymakama hukuka aykırı gördüğü meclis kararı aleyhine yargı merciine başvurma yetkisi verilmektedir.

Yeni getirilen sistem ile belediyeler üzerinde uygulanan önemli vesayet uygulamalarından birisi olan meclis kararlarının mülki idare amirlerince onayından vazgeçilmekte sadece bu kararların anılan makamlara gönderilmesi işaret edilmektedir. (5393, Madde: 23)

Madde ile getirilen bir başka yenilikte meclis kararlarının özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde halka duyurulmasıdır. Kararların halka duyurulması yoluyla ülkemizde eksikliği hissedilen kamuoyu denetiminin etkinleştirilmesi ve halkın yönetime katılmasının özendirilmesi amaçlanmaktadır.

### **3.8. Belediye Encümeni**

1580 sayılı Kanun'dan farklı olarak belediye encümeni'nin oluşumunda seçilmiş üye sayısı ve oranı arttırılmakta, gerek seçilmiş, gerekse atanmış üyelerine, belde nüfusu ile orantılı olarak ödenek verilmesi imkânı getirilmektedir.

Belediye encümeni, Kanun'da öngörülen belediye teşkilat yapısına uygun olarak yeniden düzenlenmektedir. Yeni düzenlemeyle encümen idari bir organ olarak düzenlenmekte; encümenin uzmanlık niteliği güçlendirilerek yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizması öngörülmektedir. Ayrıca, belediye meclisince seçilmiş üyelerinde encümene katılması sağlanarak katılım ilkesinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.( Aytaç, 2005: 102)

Encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmekte ve belediye meclisine ilişkin hükümlerle tutarlılık içinde, 1580 sayılı Kanun'da öngörülen meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılmaktadır. Sonuç olarak karar organı olan meclis ile yürütme organı olan encümen arasındaki ayırım netleştirilmiştir.(Aytaç, 2005: 104)

Encümen ödenekleri katsayı sistemine bağlanmıştır. Böylece ödenekler konusunda da bir standart sağlanmıştır. (5393, Madde: 33–34–35–36)

### **3.9. Belediye Başkanının Özlük Hakları**

Belediye başkanlarının ödenekleri konusundaki belirsizlik giderilerek başkan ödeneği, belediyelerin nüfus gruplarına göre katsayı sistemine bağlanarak başkanlar için günün şartlarına uygun adil ve dengeli bir ücret sistemi kurulmaktadır.(Aytaç, 2005: 111)

Ayrıca, belediye başkanının hastalık nedeniyle veya görevli ve izinli ayrılışlarında ödeneğinin ödenmesi; sosyal hakları ve belediye başkanlığına seçilenlerin sosyal güvenlik kurumlarıyla ilişkilendirilmesi ve emekliliklerine açıklık getirilmiştir.(5393, Madde: 39)

### **3.10.Belediye Teşkilatı**

Belediye Kanununa göre belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak; yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacaktır. Bununla birlikte, beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ile ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilecektir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla yapılacaktır.(5393, Madde: 48)

1580 Sayılı Kanuna göre belediyelerde başkan yardımcıları, daire, şube müdürleri ve tüm belediye memurları belediye meclisince onaylanmak sureti ile başkan tarafından atanırken, 5393 Sayılı Yasa ile bu konuda başkan tek yetkili kılınmıştır. (Öner, 2006: 178)

### **3.11. Norm Kadro ve Personel İstihdamı**

5393 Sayılı Kanunla belediye başkanlarına, özellikle sözleşmeli personel statüsü içinde personel istihdamı rahatlığı sağlanmaktadır.

Belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmetlerin memurlar, diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülmesi; kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle belediyede uzun süreli olarak görevlendirilmesi imkânı getirilmiştir.

Belediye de, norm kadroya uygun olarak uzmanlık gerektiren çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında doktor, uzman doktor, hemşire, veteriner, avukat, mühendis gibi uzman ve teknik elemanların sözleşmeli olarak alıştırılmasına olanak sağlanmıştır. Bunlara denecek ücretlerin Bakanlar Kurulunca belirlenecek sınırlar içinde belediye meclislerince belirlenmesi öngörülmüştür.(5393, Madde: 49)

Yıllık personel giderlerinin toplamının, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerine ortalanması ve bu miktarın her yıl yeniden değerleme katsayısı oranında arttırılması sonucu hesaplanacak miktarın nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler de %40 'ını diğerlerinde ise %30'unu aşmaması ilkesi benimsenmiş ve böylece personel giderlerinin artmasının önüne geçilmiştir. (Aytaç, 2005: 125)

Meclis yeleri arasından başkan yardımcılığı kadrolarına görevlendirme yapma uygulaması bazı düzenlemeler ile birlikte devam ettirilmiştir.

Bu yasa ile gelen yeni bir uygulamada sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar dışındaki belediye çalışanlarına başarı durumlarına göre yılda iki kez ikramiye verilmesi hükmü getirilmiş ve böylece nitelikli personelin daha verimli çalışması sağlamıştır.

### 3.12. Yurt Dışı İlişkileri

Uluslar arası gelişmeler ve ülkemizin Avrupa Birliği perspektifi ile birlikte belediyelerimizin uluslar arası teşekküllere üye olması ve yabancı ülke belediyeleriyle ortak proje gerçekleştirebilmeleri için yeni açılımlarda bulunmak kaçınılmaz hale gelmiştir. Özellikle ülke sınırları dışına taşan bazı çevre sorunlarının çözümü, sınır ötesi işbirliğini ve ortak projelerin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. (Aytaç, 2005: 165)

Yukarıda belirtilen gerekçelerle belediyelerin uluslar arası teşekkül ve organizasyonlara katılması veya kurucu üye olmasında uygulanan izlek basitleştirilerek İçişler Bakanlığının iznine bağlanmıştır. Belediyelerin yürüteceği uluslar arası ilişkilerin, ülkenin ulusal dış politikası ile uyumunu sağlamak amacı ile bakanlık izni şartı konmuştur. (5393, Madde: 74)

### 3.13. Diğer Kuruluşlarla İlişkiler

Belediye hizmetlerinin etkili, verimli, ekonomik, hızlı ve uyum içerisinde yürütülebilmesi için belediyelerin diğer mahalli idareler ve merkezi idare kuruluşları ile ortak proje gerçekleştirebilmesi ve bu amaçla kaynak aktarımında bulunma; bina, tesis, araç ve personel tahsis etme; süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere taşınmaz mal tahsis etme yetkisi getirilmiştir.(Aytaç, 2005: 167)

### **3.14.Kent Konseyi**

Bir kentte yaşayan kimselerin ve faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerinden yararlanılmak üzere, yeni Kanunda, belediyelerin desteğinde “Kent Konseyleri” oluşturulması öngörülmüştür.

Kentte yaşayanlar arasında hemşehrilik bilinci, kent vizyonunun geliştirilmesi, kent hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirebilmek amacıyla sivil bir danışma forum ve dayanışma mekanizması oluşturulmasının yararlı olacağı düşünülmüştür. Kent konseyinin sivil bir yapı olma niteliği konusunda gösterilen titizlik nedeniyle madde de ayrıntılı düzenlemelerden kaçınılmış ve genel ilkeler konulmuştur.(Aytaç, 2005: 168)

### **3.15. Yazışma**

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerince halen belediyeler üst mercilerle yazışmalarını ilgili mülki amirler (Valilikler ve Kaymakamlıklar) aracılığı ile yapmak zorunda iken yeni Kanuna göre söz konusu kuruluşlarla yazışmalarını doğrudan yapabileceklerdir.(5393, Madde: 78)



### **3.16. Belediye Tasarrufundaki Yerler**

Yeni Kanunun belediyeler lehine getirdiği önemli hükümlerden biri belediye sınırları içinde bulunan ve sahipsiz arazi niteliğinde olup ta 1580 sayılı Kanunla belediyelerin tasarrufunda oldukları kabul edilmiŐken zamanla bağlılıkları tartıŐılır hale gelen bazı yerlerin belediyelerin tasarrufunda olduklarının teyid edilmesi ve Maliye Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri hakkında Kanun uyarınca Maliye Bakanlığının tasarrufunda olduğu kabul edilen bazı alanlarında belediyelerin tasarrufuna bırakılmakta olmasındır.(5393, Madde: 79)

## EDİRNE BELEDİYESİ ÖRNEK OLAYI

Edirne Belediyesi'nin 5393 Sayılı Belediye Yasası çıktıktan değişen yönetim ve organizasyon yapısı incelenmeden önce, belediyenin genel yapısı üzerinde ki değişikliklere göz atıldığın da;

Belediye başkanı öncelikli olarak Edirne Belediyesi için kanuni süresi içinde Stratejik Plan hazırlattı ve bu stratejik plan Edirne Belediye Meclisi'nce onaylandı ve geçerlilik kazandı. Çünkü yeni yasaya göre Belediye Başkanı, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak zorundadır.

Yeni yasa ile Edirne Belediye Başkanı, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanma, özürllülere yönelik hizmetleri yürütme hakkına kavuştu. Bu hak ile muhtarlıklardan yoksulluk belgesi getiren birçok vatandaşa yardımda bulunmaya başladı.

Belediye Meclisi üyelerinden oluşan ihtisas komisyonlarının üye sayıları, seçilme şartları ve türleri yeni yasa ile değiştirdi. 1580 Sayılı Belediye Yasası döneminde Bütçe Komisyonu 11 üyeden oluşmakta idi ve bu üyelerin hepsi bir siyasi parti meclis üyelerinden oluşabiliyordu. Edirne Belediyesi'ndeki 11 bütçe komisyonu üyesinin 6 tanesi CHP, 4 tanesi AKP, 1 tanesi de DYP'li meclis üyesiydi. 5393 Sayılı Belediye Yasası ile Bütçe Komisyonu üyesi sayısı 5'e indi ve bu 5 üye yasaya göre 3 CHP ve 2 AKP'li üyeden oluştu.

1580 Sayılı Yasaya göre 7 üyeden oluşan Edirne Belediyesi İmar Komisyonu, 4 CHP, 2 AKP ve 1 DYP'li üyeden oluşuyordu. 5393 Sayılı yasa ile bu sayı da 5'e indi ve yasaya göre 3 CHP ve 2 AKP'li üyeden oluştu.

5393 Sayılı Belediye Yasası ile Belediyelere devir edilen şehir içi trafik konuları nedeni ile kurulması yasal zorunluluk haline gelen Belediye Trafik Komisyonu oluşturuldu. Edirne Belediyesi'nde bu komisyon da 5 kişiden oluşmakta ve bu 5 üyenin 3'ü CHP'li ve 2'si AKP'lidir.

5393 Sayılı Belediye Yasası ile Edirne Belediyesi'nde 5 kişiden oluşan bir Denetleme Komisyonu kuruldu. Bu komisyondaki 5 kişinin yine 3'ü CHP'li ve 2'si AKP'li meclis üyesidir.

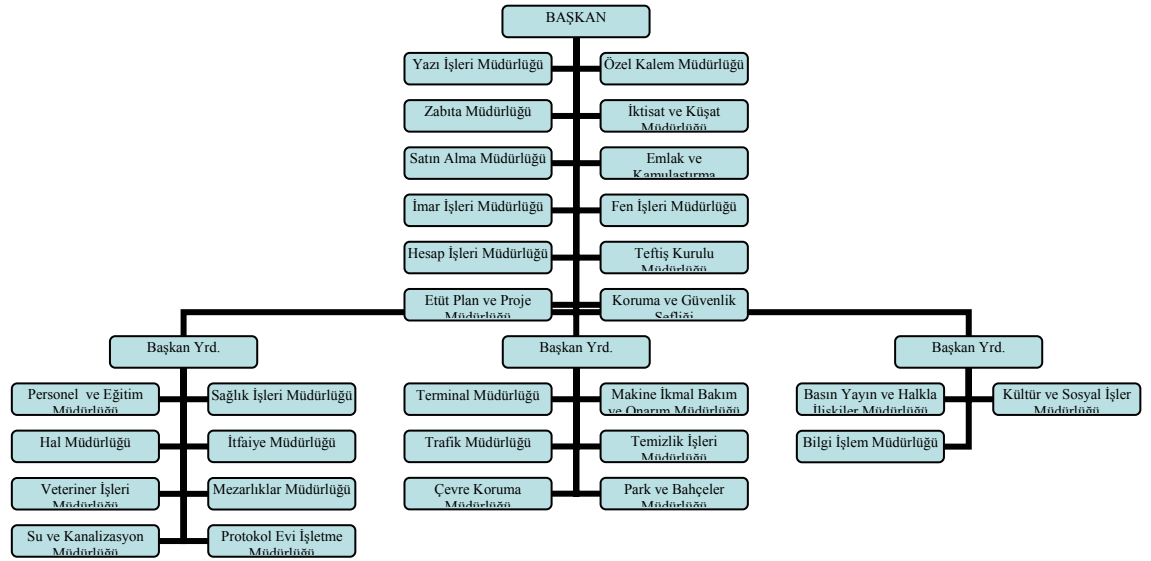
Yukarıda belirtilen ihtisas komisyonlarının oluşumuna bakıldığında Edirne Belediyesi'nde bütün komisyon üyelikleri 2 siyasi parti üyelerinden oluşmaktadır. Edirne Belediyesi meclis üyeliklerine bakıldığında 31 adet meclis üyesinin 16 adeti CHP, 12 adeti AKP ve 3 adeti DYP'lidir. 1580 Sayılı Yasa da herhangi bir özel şart olmadığından komisyon üyelikleri her siyasi parti meclis üyesinden oluşabildiği gibi tek bir siyasi parti meclis üyelerinden de oluşabilmekteydi. Ancak 5393 Sayılı Belediye Yasası, komisyon üyelikleri seçiminde belediye meclisindeki her siyasi partinin üye sayısının üye tam sayısına oranının belirleyici olacağı hükmünü getirdiğinden Edirne Belediyesi İhtisas Komisyonlarında DYP'li belediye meclis üyesi bulunmamaktadır.

Edirne Belediye Encümeninin de 1580 Sayılı Belediye Yasası döneminde 2 adet siyasi üye olabiliyordu. 5393 Sayılı Yasa ile bu sayı 3'e çıktı. Encümen üyesi seçiminde herhangi bir meclis üyesi oranı şartı olmadığından her partiden encümen üyesi seçilmesi mümkündür. Ancak Edirne Belediyesi'nde çoğunluk CHP'li üyelere olduğundan Edirne Belediye Encümen'in de 3 adet CHP'li üye mevcuttur.

5393 Sayılı Belediye Yasası ile Edirne Belediyesi'nin de yönetim ve organizasyon yapısında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Yasa çıkmadan önce Edirne Belediyesi'nde 1 Belediye Başkanı, 3 Başkan Yardımcısı, 29 adet birim müdürü (Şekil: 6) mevcut iken, yasadaki değişiklikler sonucunda 1 Belediye Başkanı, 3 Başkan Yardımcısı, 15 adet birim müdürü, 17 adet alt birim oluştu.(Şekil:7)

5393 Sayılı Yasa ile her birim müdürü kendi biriminin ita amiri sayıldığından her türlü harcama ve ödeme yetkisi onlara verildi.

5393 Sayılı Yasadan önce başkan yardımcısına bağlı bir müdürlük olan Personel ve Eğitim Müdürlüğü kaldırılarak, Yazı İşleri Müdürlüğü'ne bağlı bir alt birim konumuna geldi. Daha önce belediye başkanına bağlı bir müdürlük olan Yazı İşleri Müdürlüğü yine başkana bağlı bir müdürlük olarak konumunu korudu. Daha önce belediye başkan yardımcısına bağlı bir müdürlük olarak çalışan Personel ve Eğitim Müdürlüğü yeni oluşumla direkt başkana bağlı bir müdürlüğün alt birimi oldu. Bu değişim kısmen de olsa hantal işleyişi olumlu yönde değiştirecek gibi gözükse de aynı pozisyondaki iki personelden birinin diğerinin alt kadrosu pozisyonuna geçmesi problem yaratabilecektir.



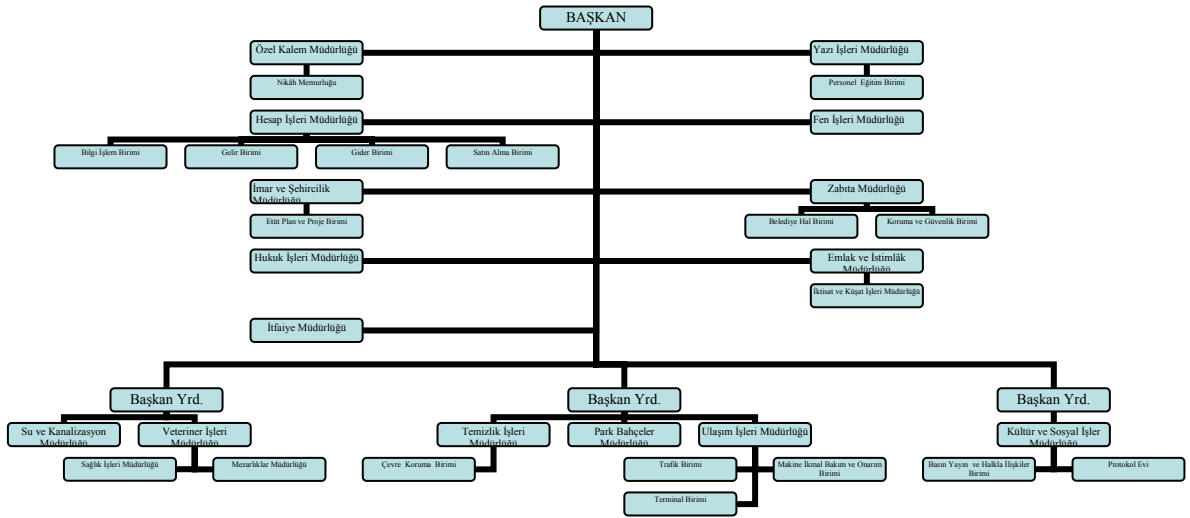
Şekil 6: 1580 Sayılı Yasaya Göre Edirne Belediyesi Yönetim ve Organizasyon Yapısı

5393 Sayılı Yasadan önce başkana bağlı bir müdürlük olan Teftiş Kurulu Müdürlüğü yasa ile yeni oluşturulan Hukuk Müdürlüğüne bağlı bir alt birim konumuna geldi. Daha önce belediye başkanına bağlı bir müdürlük olan Teftiş Kurulu Müdürlüğü farklı isim altında yine başkana bağlı bir müdürlük olarak konumunu korudu.

5393 Sayılı Yasadan önce başkana bağlı bir müdürlük olan Özel Kalem Müdürlüğü başkana bağlı bir müdürlük olarak konumunu korudu.

5393 Sayılı Yasadan önce başkan yardımcısına bağlı birer müdürlük olan Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü ve Protokol Evi İşletme Müdürlüğü kaldırılarak, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'ne bağlı bir alt birim konumuna geldiler. Daha önce belediye başkan yardımcısına bağlı bir müdürlük olan Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü yine başkan yardımcısına bağlı bir müdürlük olarak konumunu korudu. Daha önce farklı belediye başkan yardımcısına bağlı müdürlükler olarak çalışan Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü ve Protokol Evi İşletme Müdürlüğü yeni oluşumla aynı başkan yardımcısına bağlı bir müdürlüğün alt birimleri oldular. Bu birimlerin amaç ve işleyiş bakımından önemli farkları olmamasından dolayı işleyiş yönünden büyük problemler olması beklenmemekle beraber daha önce belirtilen müdürlükler de oluşan pozisyon değişikliklerinden dolayı bazı sorunlar yaşanabilecektir.

5393 Sayılı Yasadan önce başkan yardımcısına bağlı bir müdürlük olan İtfaiye Müdürlüğü başkana bağlı bir müdürlük oldu ve konumunu korudu.



Şekil 7: 5393 Sayılı Yasaya Göre Edirne Belediyesi Yönetim ve Organizasyon Yapısı

5393 Sayılı Yasadan önce başkan yardımcısına bağı bir müdürlük olan Hal Müdürlüğü ve belediye başkanına bağı olan Koruma ve Güvenlik Şefliği kaldırılarak, Zabıta Müdürlüğü'ne bağı bir alt birim konumuna geldiler. Daha önce belediye başkanına bağı bir müdürlük olan Zabıta Müdürlüğü yine başkana bağı bir müdürlük olarak konumunu korudu. Bu birimler kısmen de olsa Zabıta Müdürlüğü'nün görev tanımına uyan birimler olduğundan dolayı işleyiş yönünden büyük problemler olması beklenmemektedir.

5393 Sayılı Yasadan önce başkan yardımcılara bağı birer müdürlük olan Makine İkmal ve Onarım Müdürlüğü, Terminal Müdürlüğü ve Trafik Müdürlüğü kaldırılarak, yeni yasayla kurulan Ulaşım Müdürlüğü'ne bağı bir alt birim konumuna geldi. Daha önce olmayan bir müdürlük olan Ulaşım Müdürlüğü belediye başkan yardımcısına bağı bir müdürlük olarak kuruldu. Bu birimlerin amaç ve işleyiş bakımından önemli farkları olmamasından dolayı işleyiş yönünden büyük problemler olması beklenmemekle beraber daha önce belirtilen müdürlükler de oluşan pozisyon değişikliklerinden dolayı bazı sorunlar yaşanabilecektir. Ulaşım Müdürlüğüne Trafik Müdürü atandı. Yeni kurulan bir müdürlük olan Ulaşım Müdürlüğü'nün yeni yasa ile görevleri arttığından alt birimlerin fazlalığı çalışma temposunu olumsuz yönde etkileyebilecektir. Ayrıca araç gereç yönünden de kısıtlı olan bu müdürlüğün hizmet verme kapasitesi düşüktür.

5393 Sayılı Yasadan önce başkan yardımcısına bağı bir müdürlük olan Su Kanalizasyon İşleri Müdürlüğü başkan yardımcısına bağı bir müdürlük olarak konumunu korudu.

5393 Sayılı Yasadan önce başkana bağı bir müdürlük olan İktisat ve Küşat İşleri Müdürlüğü yasa ile Emlak ve Kamulaştırma Müdürlüğüne bağı bir alt birim konumuna geldi.



5393 Sayılı Yasadan önce başkan yardımcısına bağılı bir müdürlük olan Çevre Koruma Müdürlüğü yasa ile Temizlik İşleri Müdürlüğüne bağılı bir alt birim konumuna geldi. Daha önce belediye başkan yardımcısına bağılı bir müdürlük olan Çevre Koruma Müdürlüğü yine aynı belediye başkan yardımcısına bağılı bir müdürlük olan Temizlik İşleri Müdürlüğüne bağılandı. Her iki müdürlükte çevre sağılığı, çevre temizliğı ile ilgili olduğundan birlikte çalışmaları bakımından herhangi bir sorun yaşanması beklenmemektedir.

5393 Sayılı Yasadan önce başkan yardımcılara bağılı birer müdürlük olan Sağılık İşleri Müdürlüğü ve Mezarlıklar Müdürlüğü, Veteriner Müdürlüğü'ne bağılı bir alt birim konumuna geldi. Bu birimlerin amaç ve işleyiş bakımından önemli farkları olmasından dolayı işleyiş yönünden büyük problemler olması beklenmekle beraber daha önce belirtilen müdürlükler de oluşan pozisyon değışikliklerinden dolayı da bazı sorunlar yaşanabilecektir. Veterinerlik Müdürlüğüne Sağılık İşleri Müdürü atandı. Veterinerlik Müdürlüğüne bağılanan müdürlüklerden olan Sağılık İşleri Müdürlüğüne bakıldığı da ciddi bir tezat oluşmaktadır. Çünkü insan sağılığı ile ilgili bir müdürlük hayvan sağılığı ile ilgili bir müdürlüğün yeni yasa ile alt birimi olmak zorunda bırakılmıştır. Ayrıca Mezarlıklar Müdürlüğü de çok alakasız bir müdürlüğün alt birimi olmuştur. Bu iki alt birim Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünün alt birimi olabilirler. Hükümet tarafından devlet hastanelerinin belediyelere bağılanması çalışmaları yapılırken, belediyelerin insan sağılığı ile ilgili müdürlüğüne zorunlu pozisyon ayrılmaması da ayrı bir tartışma konusudur.

5393 Sayılı Yasadan önce başkan yardımcısına bağılı bir müdürlük olan Park Bahçeler Müdürlüğü başkan yardımcısına bağılı bir müdürlük olarak konumunu korudu.

5393 Sayılı Yasadan önce belediye başkanına bağlı bir müdürlük olan Etüt Plan Proje Müdürlüğü yasa ile İmar İşleri Müdürlüğüne bağlı bir alt birim konumuna geldi. Daha önce belediye başkanına bağlı bir müdürlük olan Etüt Plan Proje Müdürlüğü yine belediye başkanına bağlı bir müdürlük olan İmar İşleri Müdürlüğüne bağlandı. Her iki müdürlükte imar, plan, proje ile ilgili olduğundan birlikte çalışmaları bakımından herhangi bir sorun yaşanması beklenmemektedir.

5393 Sayılı Yasadan önce belediye başkanına bağlı bir müdürlük olan Fen İşleri Müdürlüğü yine belediye başkanına bağlı bir müdürlük olarak konumunu korudu.

5393 Sayılı Yasadan önce belediye başkanına bağlı müdürlük olan Satın Alma Müdürlüğü ve başkan yardımcısına bağlı Bilgi İşlem Müdürlüğü ile yeni oluşturulan Gelir Gider Birimi, belediye başkanına bağlı Hesap İşleri Müdürlüğü'ne bağlı bir alt birim konumuna geldi. Bu birimlerin amaç ve işleyiş bakımından önemli farkları olmamasından dolayı işleyiş yönünden büyük problemler olmaması beklenmekle beraber daha önce belirtilen müdürlükler de oluşan pozisyon değişikliklerinden dolayı da bazı sorunlar yaşanabilecektir. Burada belediyenin en kritik ve önemli birimleri bir araya toplanmış ve belediye başkanına bağlı olmakla en üst düzey kontrol altına girmiş olmaktadır.

## SONUÇ ve ÖNERİLER

Kaçınılmaz değişimin gereği olarak çıkarılan yeni yasalarla desteklenen Türkiye’de Kamu Yönetiminin yeniden düzenlenmesi alışmaları Türkiye’de özellikle Yerel Yönetimlerin kapsam, iş yükü ve kaynaklarını artırıcı özellikler ihtiva etmektedir. Merkezden yönetim yerine yerinden yönetime geçilmek esaslı bu düzenlemelerin, özellikle Yerel yönetimlere performans yönetimi, stratejik planlı, analitik bütçeli, bilimsel ve teknolojiden azami istifade etme yönünde yüklediği sorumlulukların, uygulamada nasıl sonuçlar getirebileceği değerlendirilmelidir.

Bilgi ve teknoloji esaslı yenedünya yönetim biçimi yönetişim’dir ve yönetişim katılımcılık, şeffaflık, denetlenebilirlik, etik ve etkin olma prensiplerini ihtiva eder.

Yeni yasa da ilk dikkati çeken konu değişikliklerin ve düzenlemelerin dört ana grup içinde toplanmasıdır. Bu gruplar;

- Belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri,
- Belediyelerin organları ve teşkilâtı,
- Belediye yönetimine ilişkin ilke ve esaslar,
- Merkezî idare ile belediyeler arasındaki ilişkiler.

Yerel yönetimlerde yeni yasa ile gelen ilkeler incelendiğinde;

**Genel Yetki:** 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. fıkrasında “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” hükmü yer almaktadır.

Genel yetki ilkesi yerel yönetimlerde ilk defa bu yasa ile söz konusu olmuştur. Yasa, kanunlarla başka bir kuruma verilmeyen ve yerel özellik arz eden ve yerel ihtiyaçlarla ilgili olan her konuda belediyeleri yetkili kurum olarak nitelemektedir.

Aslında üzerinde çok fırtınalar koparılan bu düzenlemenin benzeri 1580 sayılı yasanın 19. maddesinin birinci fıkrasında sınırlı olarak da olsa mevcuttu. Söz konusu fıkraya göre; “Belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesfiye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler.”

Belediye Kanununun madde gerekçelerinde genel yetki ile ilgili açıklama şu şekildedir: “Maddede, belediyelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine hizmet alanları sayılmış ve kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen “mahallî müşterek” nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında, mahallî idarelerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahallî idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahallî hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı düzenleme yapılamaması esası benimsenerek merkezî hükümetin kanunlar dışındaki düzenlemelerle belediyelerin görevlerine müdahalesi önlenmektedir.”

**Stratejik Plan:** Stratejik planlar yapılırken vatandaş beklenti ve ihtiyaçları dikkate alınmalı ve katılımcı anlayışla hedefler belirlenmelidir. Yerel yönetimler de stratejik plan yeni bir konudur. Bu nedenle birçok belediyenin mevcut kadrolarında bırakın stratejik planlamayı yapacak kadro bulmak, stratejik planın ne anlama geldiğini bilen personel bile mevcut değildir.

Birçok belediye stratejik planlarını taşeron firmalara yaptırmaktadır. Bu da planları, bölgenin gerçek önceliklerini öne çıkaran bir çalışma olmaktan çıkarmakta, sadece yasal zorunluluğu tamamlayan bir olgu haline getirmektedir. Ancak bu planların yapılırken belediyenin yakın gelecekteki çalışmalarının ne olacağına dair bir taahhütname olduğu da unutulmamalıdır.

Stratejik planlamalardan doğacak sorunlar uygulama sürecinde tek tek ortaya çıkacaktır. Bu nedenle belediyeler tarafından belirlenecek kadrolu personele süresi ne olursa olsun stratejik planın nasıl yapıldığının öğretildiği eğitimler verilmelidir. Bu eğitime katılacak olan personelin de en az lisans mezunu bir personel olmasına dikkat edilmelidir. Ancak bu sayede yöreye yönelik gerçekçi planlar yapılabilir.

**Birimler Arası İletişim Ağının Kurulması:** Vatandaşa sağlıklı hizmet verebilmenin en temel esaslarından birisi belediyelerdeki birimlerin birbirinden haberdar olmasıdır. Yani vatandaştan herhangi bir konuda talep geldiğinde ona verilecek cevapların doğru ve tutarlı olması gerekmektedir. Bunu sağlamanın ilk yolu birimler arasında sürekli koordinasyonu sağlayacak teknolojik bir ağ kurmaktır. Bunu tamamlayan ikinci yol birim amirleri ile haftalık olarak yapılacak olan bilgilendirme toplantılarıdır. Haftalık olarak yapılacak rutin toplantılar sayesinde birimlerin neler yaptığı, hangi konular üzerinde çalıştığı, birimler arasında ortak yapılması gereken işlerin olup olmadığı tespit edilecek ve koordinasyon sağlanmış olacaktır. Örneğin Fen İşleri Müdürlüğü tarafından yapılacak bir yeni yol yapımı çalışması için İmar Müdürlüğü önceden bölgenin imar durumu hakkında sağlıklı bilgi verirse hem kaynakların doğru kullanımı sağlanmış olur hem de zaman kaybı engellenmiş olur.

**Yönetim ve Organizasyon:** Belediyeler yeni yasa ile birlikte sanal anlam da özel bir işletme mantığına götürülmek istenmektedir. Burada amaç hantal devlet dairesi yapısını yıkıp, yerine özel sektör mantığı ile çalışan verimli, üretken, kaynakları doğru kullanan ama tek amacı yöre halkına daha kaliteli ve hızlı hizmet etmek olan yeni bir yapı getirmektir.

Mevcut belediyelerimizin bu yeni yapıya geçmeleri ve alışmaları kolay değildir. Ancak bunu sağlamanın en kolay yolu yönetim ve organizasyon biliminden sağlıklı bir şekilde faydalanmaktır. Yani yapıyı bu bilimin öngörülerine göre düzenlemektir.

Bu Yasa ile öngörülen düzenlemelerin temel amaçlarından biri de belediyelerde etkili ve verimli bir yönetim kurmaktır. Belediyeler, temel hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde beş yıllık stratejik plan yapacaklardır. Yıllık çalışma programlarıyla, bütçelerini ve performans ölçütlerini bu plana göre oluşturacaklardır. Böylece geleceğe dönük politikalar oluşturarak sorunlara uzun vadeli çözümler getirecek ve sonuç odaklı bir anlayışa sahip olacaklardır.

Belediyeler bir kamu kuruluşu olarak mevzuat uyarınca birçok iş ve hizmeti serbest piyasada gördürme imkânlarına zaten sahiptir. İmtiyaz verme veya yap-işlet-devret modeliyle bazı iş ve hizmetleri yaptırma yanında Tasarıyla yapılan düzenlemelere göre belediyeler birçok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işlettirme yöntemlerini kullanmaya da yetkili olacaklardır. Belediyeler ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapabilecekler; bazı hizmetlerin gördürülmesinde gönüllülük yöntemlerini uygulayacaklardır. Bu alternatif hizmet sunma yolları sayesinde belediyelerin iş görme yöntemleri çeşitlendirilerek etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır. Performans değerlendirmesine ve stratejik yönetime uygun bir istihdam politikası öngörülmesi ve esnek teşkilâtlanmaya imkân verilmesi, belediyelerde etkin bir yönetim kurulması için Tasarıyla getirilen diğer düzenlemelerdir. Hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinliği sağlamak için yerindelik ve ihtiyaca uygunluk gözetilecek ve mahallî idareler arasında rekabetçi bir anlayış hâkim olacaktır.”

Çağımız ilerledikçe yönetim konusunda da yeni öneriler ve uygulamalar oluşmaktadır. Bu uygulamalara dayanarak belediyelerimiz hızlı bir şekilde iş tanımlarını yapmalıdırlar. Bu iş tanımları yörenin önceliklerine göre belediyenin ilgili birimi tarafından yapılmalıdır. İş tanımları yapıldıktan sonra işlerin detaylı analizleri ve iş akış şemaları oluşturulmalıdır. Böylece stratejik plana uygun çalışmalar yapmanın önü açılmış olacaktır.

Bir diğer konuda çalışanların şeffaf ve verimli çalışabilecekleri fiziki ortamların sağlanması gerekmektedir. Eğer belediye hizmetlerinin yürütüldüğü binaların fiziki durumu müsaitse her birim için çalışma mekânlarında açık ofis sistemi olarak bilinen salon sistemine geçilmesi gerekmektedir. Bu sayede hem birimlerdeki gereksiz işgücü kayıpları önlenecek ve birim amirinin çalışanları kontrol mekanizması kolaylaşmış olacaktır. Eğer belediyeler yeni hizmet binaları yapıyorlar ise bunların planlaması açık ofis sistemine göre olmalıdır.

Vatandaşa hizmet basit, hızlı ve kaliteli olarak tek noktadan verilmelidir. Bunun için hizmet masaları oluşturulmalı, vatandaş hizmet temsilcileri görevlendirilmelidir. Bu sayede vatandaş, belediyeye geldiğinde sorunun hangi birim tarafından hızla çözümlenebileceği konusunda doğru bilgilendirilmiş olacaktır. Bu çalışmanın hem doğru veri toplamak açısından hem de vatandaş ile personel arasında ileride doğabilecek sorunların çözümü için belediyeye başvuran vatandaşların dolduracağı standart başvuru formları hazırlanmalıdır. Bu formlar sayesinde vatandaş isteğini her ne kadar sözlü olarak iletse de yazılı olarak ta beyan etmiş olacaktır.

Başvuru sahibine işin izleyeceği aşamalar, süreler ve bitiş tarihi hakkında bilgi verilmesi için formlarda bulunan adres, telefon ve mail adreslerine ulaşılmalı ve vatandaşın sorunuyla ilgili çalışmalardan haberdar edilmelidir.

**Hizmet Kalitesi:** Belediyelerin, yöre halkına karşı en büyük sorumluluğu onlara hizmet vermektir. Çünkü yerelde halkın sorunlarına karşı ilk muhatap belediyedir. Bu nedenle belediyelerin hizmetlerini daha hızlı, daha verimli ve daha kaliteli yapabilmesi için süreç analizi çalışmaları yapması gerekmektedir. Yani yürüttüğü bir hizmetle ilgili olarak mevcut çalışmaların planlanan süreye göre hangi aşamada olduğu, yapılan çalışmaların halkın beklentileriyle ne derece örtüştüğü, çalışmalarda aksayan yönlerin neler olduğu gibi konuların analiz edilmesi gerekmektedir. Gerekirse bu konuları takip eden ayrı bir birim oluşturulmalıdır.

Hizmet kalitesini arttıracak bir diğer konuda çalışan personelin performansını ölçecek gerçekçi bir sistem oluşturmaktır. Bu sistemle çalışanların çalıştıkları konu ile ilgili olarak konsantrasyonları artacak ve kendilerini başarılı olmak zorunda hissedeceklerdir. Ayrıca performans ölçüm sistemi, personel arasında kurumun hizmet kalitesini artıracak yönde rekabete de neden olacaktır. Buna paralel olarak iş denetimlerinde de performansa dayalı denetim yapılması gerekmektedir.

**Çoğulcu Katılım (Kent Konseyi):**Belediyelerin yeniden yapılandırılmasında yasa ile getirilen hükümlerden bir kısmı da bu idarelerin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesine ilişkindir. Vatandaşların yönetime katılma talebi ile kamu hizmetlerinin etkin sunulması arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Yasa da mahalle yönetiminin, mahalle halkı ile belediye arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde ve sorunların belediyeye aktarılmasında önemli bir rol oynamasını sağlayacak düzenlemeler getirilmektedir. 1580 sayılı Kanunda da yer alan hemşehri hak ve yükümlülüklerinin kapsamı ve niteliği genişletilerek hemşehriliğe daha aktif ve katılımcı bir özellik kazandırılmaktadır. Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek belediye yönetimlerinin daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimseyecekleri düşünülmüştür. Katılıma ilişkin yeniliklerin başında belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılıma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Belediye meclisi kararları uygun yollarla halka duyurulacaktır.



Belediyenin desteği ile toplanacak kent konseyleri herkesin görüşünü açıklama imkn bulduğu bir platform olacaktır. Konsey kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi belediye yönetimine katılmanın başka bir boyutunu oluşturacaktır. Tasarının, kimi belediye hizmetlerinde gönüllülerin alıtırılmasına imkân veren maddesinin de, belediyelerin yurttaş taleplerine karşı daha duyarlı olmasına ve halkla belediyenin yakınlamasına yardımcı olacağı düşünülmektedir.

Yerel yönetimler yani belediyeler, yöre halkı ve yörenin sivil toplum kuruluşları ile sürekli iletişim halinde olmalıdırlar. Sivil Toplum örgütlerinin ve yöre halkının, belediyenin yapacağı hizmetlerin belirlenmesi, yürütülmesi ve denetimine etkin katılımının sağlanması gerekmektedir. Bu sayede hizmetlerin önem sırasına göre hangi bölgeye yapılacağı, yöre halkı için öncelikli hizmet konusunun neler olduğu, bu hizmetlerin gerçekleşebilmesi için belediyenin yanı sıra hangi kurum ve kuruluşlara görev dtğu, bu kurum ve kuruluşların görevlerini yerine getirebilmesi için hangi mekanizmaların kimler tarafından alıtırılacağı tespit edilmiş olacaktır.

Belediyeler sivil inisiyatifi yanına alarak karşısındaki siyasi güç ne olursa olsun bu gücü o görevleri yapmaya mecbur kılacağı unutulmamalıdır. Bu nedenle belediye vatandaşların ve Sivil Toplum örgütlerinin katılacağı Danışman Kurullarını oluşturmalıdır. Ancak bu danışma kurullarına katılan vatandaş veya Sivil Toplum Kuruluşları da kendilerini belediyenin üstündeki bir organ gibi algılamamaları gerekmektedir. Çünkü böyle bir algılama, iletişim kopukluklarına ve nihayetinde kurulun dağılmasına neden olacaktır.

Belediyelerdeki üst yönetimin, yani başkan ve başkan yardımcılarının vatandaş ve personel ile daha fazla iletişim içinde olması gerekmektedir. Özellikle belediye başkanlarının belirli periyotlarla yöre halkı ile genel görüşmeler yapması gerekmektedir. Bu görüşmeler örneğin on beş günde bir her Cumartesi olabilir. Bu görüşmeler sayesinde yöre halkından her kademedeki, her yaştaki ve farklı siyasi yapılara sahip vatandaş ile belediye arasında iletişim kurulmuş olacaktır. Ayrıca yöre halkı da sahiplenildiği hissini duyarak her konuya daha olumlu yaklaşacaktır.

Personelin motivasyonu içinde yine özellikle belediye başkanının en az ayda bir genel gündemli toplantılar yapması gerekmektedir. Bu toplantılarda isimsiz yapılacak anketler veya öneriler ile belediye hakkında ve uygulamalar hakkında reel bir iç değerlendirme yapılmış olacaktır.

**Şeffaf Yönetim:** Belediye her konuda vatandaşın istediği bilgi ve belgelere ulaşım imkânını kolaylaştırmalıdır. Yasalar vatandaşa bu hakkı vermektedir. Ancak uygulama da belediyeler, vatandaşın bu hakkını kullanmak istemesi durumunda onlara en kısa sürede, maliyetsiz ve doğru bilgileri aktaracak sistemi oluşturmalı bunu yasal bir zorunluluk gibi görmekten çok, halka alını açık olarak hesap verme gibi görmelidir.

**İdari Vesayet:**Kanun Tasarı gerekçesinde, özerk bir mahallî idarenin gereği olarak belediyeler üzerindeki idarî vesayet uygulamalarının çoğuna son verilmesi öngörülmekte ise de bu öngörünün yasalara tam yansıtıldığını söylemek ne yazık ki mümkün görünmemektedir. Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, “vesayet denetimi”dir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir. Bu denetimlerin hukuka uyarlılık yönünden olması gereklidir.

Ülkemizde merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki vesayet denetimi oldukça geniş kapsamlıdır. Bazı hallerde belediye çalışmalarını engelleyici bir durum göstermektedir. Vesayet denetimi, siyasi iktidarı elinde bulunduran partilerce, muhalif belediye yönetimlerine karşı bir baskı aracı olarak da kullanılmaktadır.

İç denetim; belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler; dış denetim Sayıştay tarafından yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir.” biçiminde düzenleme yer almaktadır.

**Belediye Meclisi:** Yeni yasada ihtisas komisyonlarının oluşumunda düzenleme yapılmıştır. Buna göre ihtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur hükmü gelmiştir. Önceki düzenlemede ihtisas komisyonu üyelikleri, oy çokluğuna göre olduğundan çoğunlukla komisyonlar bir veya birkaç parti arasında paylaşılmaktaydı. Yeni yasa ile zorunlu olarak komisyonlarda meclisteki tüm parti grupları temsil edilmektedir. Bu temsil açısından olumlu bir düzenleme olsa da tek olumsuz yönü mecliste yeteri kadar üyesi olmayan siyasi partilerle veya bağımsız üyelerin komisyonlara girmesi olanaksız hale gelmektedir.

İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu yüz binden fazla olan belediyelerde denetim komisyonu kurulması zorunluluğu getirilmiştir. Bu komisyonun oluşması da her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Belediyenin iç denetimi bakımından yeni bir kurum olan denetim komisyonu, faaliyetlerini yasada belirtilen şekliyle yapar. Bununla birlikte uygulamanın yeni olmasından dolayı bir takım aksaklıklar görülmektedir.

Komisyon, bazı belediyelerde yetkisini aşmakta, idareye müdahale şeklinde davranabilmekte veya siyasi amaçla hareket edebilmektedir.

Meclis üyelerine ve meclis başkanına, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için belirli miktarda huzur hakkı verilmesi düzenlenmiştir. Meclis üyeliği aslında gönüllülük esasına dayanmakla beraber belirli miktarda huzur hakkı tanınması olumlu bir gelişmedir. Çünkü sadece gönüllülük esasıyla, hiçbir huzur hakkı olmadan yapılan çalışma verimli olmamaktadır. Önceden, seçilen meclis üyeleri kamu hizmeti için kendi paralarıyla hizmet etmek zorunda kalmaktaydılar.

**Norm Kadro:** 5393 sayılı belediye kanununa istihdam politikaları açısından bakacak olursak, yerel yönetim için sözleşmeli statüde çalışmak temel istihdam yöntemi haline gelmiştir.

Kadro ve istihdam ilkeleri Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek unvan ve sayı standartlarına uygun olarak karar organlarınınca belirlenecek ve Norm Kadro esas alınacaktır.

Belediyelerde, yerinde istihdamı gerçekleştirmek amacıyla, kadroların, görev, yetki ve sorumlulukları ile bu kadroların gerektiği eğitim ve öğretim, bilgi ve beceri ile aranacak diğer niteliklerin önceden belirlenerek açıklığa kavuşturulması norm kadro çalışmalarıyla gerçekleşir. Çıkarılan bu kanunlardan sonra yerel yönetimlerin yapması gereken en önemli unsur norm kadro çalışmasını tamamlamak olmalıdır.

Ancak Norm kadro çalışması yine merkezi idarenin güçlü bir vesayetinin altında gerçekleşecektir.

Sonuç olarak belediyelerin yönetim ve organizasyon yapısının vatandaş odaklı çalışabilmesi aşama aşama gösterildiğinde önerilebilecek aşamalar aşağıdaki gibidir;

#### YEREL YÖNETİMLERDE ÖNERİLEN VATANDAŞ ODAKLI YAPININ AŞAMALARI

### 1. AŞAMA: VİZYON OLUŞTURMA

- Vatandaşların ihtiyaçlarının tahmin edilmesi konusunda kararlı olmak,
- Örgüt yapısında personelin performansını ölçecek araçları belirlemek,
- Vatandaşların hizmetler konusundaki düşüncelerini ölçme kriterlerini belirlemek,
- Vatandaşla iletişim kurmak,

### 2. AŞAMA: YÜKSEK PERFORMANS BAŞARI DİZAYNI

- Vatandaşa hizmet odaklı eğitim programı uygulamak,
- Örgütte personelin grup çalışması yapmasını sağlamak,
- Vatandaşa karşı yapılan hizmetleri önemsemek,
- Çalışan ve başarılı olan personeli ödüllendirip, motive etmek,

### **3. AŞAMA: DEĞİŞİMİ UYGULAMAK**

- Kaliteli hizmet vermeyi geliştirmeye çalışmak,
- Vatandaşa verilen hizmetin kalitesini ve verimliliğini artıracak alternatifler geliştirmek,
- Örgüt içi araç ve gereçlerini geliştirerek hizmet kalitesini artırmak,

### **4. AŞAMA: SÜREKLİ GELİŞMEYİ SAĞLA**

- Daha yüksek performansa ulaşmayı sağlamak.

## KAYNAKLAR

Acartürk, E., Çakmak , O.(2005) : “Yerel Yönetimlerde Borçlanma” , Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar , Ankara , Nobel Yayınları

Akat, İ. (1984) : İşletme Yönetimi, İzmir, Üçel Yayıncılık

Aktan, C.C. (1997): Değişim ve Yeni Global Yönetim , İstanbul , MESS Yayınları

Alkan, A.T. (1996) : “Mahalle” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları

Arslan, S. (1978) : Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara, Kalite Matbaası

Artan, S.(1989): Personel Yönetimi, Ankara, Gül Matbaası, 2. Baskı

Ataman, G. (2002) : İşletme Yönetimi, İstanbul, Türkmen Kitabevi

Atay, O.(1998):”Örgüt Kültürü ve Süreci” , Uludağ Üniversitesi, İ.İ.B.F.Dergisi, Cilt:16 Sayı: 13, Ekim <http://iktisat.uludsğ.edu.tr/dergi/3/atay/atay2.html>

Aytaç, F. (1998) : Açıklamalı Belediye Kanunu, Ankara, Seçkin Yayınevi

Aytaç, F.(2005) : Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Ankara, Seçkin Yayıncılık

Aytek, B. (1986) : İşletme Yönetimi, Ankara , San Matbaası

Azıklı, S. , Özgür, H.(2002) : Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara, Alfa Yayınları

Azaklı, S. , Özgür, H.(2005) :Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1: Reform, Ankara, Nobel Yayınları

Baransel, A.(1979): Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, İstanbul, İstanbul, Üniversitesi İşletme Fakültesi, Yayın No: 101

Baransel, A.(1993): Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, İstanbul, İstanbul, Üniversitesi İşletme Fakültesi, Yayın No: 257

Baykal, B.(1974): Günümüzde Yönetim, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü, Yayın No: 101

Baykal, B.( 1981) : Organizasyonların Yönetimi, İstanbul, İlkeler ve Süreçler

Başaran, İ.(1989): Yönetim, Ankara, Gül Yayınevi

Bozkurt, Ö. , Ergun, T. (1998) : Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara, TODAİE Yayını

Bozdoğan, R. (2002): Türkiye’de Yerel Yönetimler, İstanbul, Alfa Yayınları

Can, H.(2002): Organizasyon ve Yönetim, Ankara, Siyasal Kitapevi,6.Baskı

Canman, D. (1995) : Çağdaş Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayını

Çevik, H.H.(2001) : Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları, Ankara, Seçkin Yayıncılık,

Çevikbaş, R.(1995) :Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu, Türk idare Dergisi

Çınar, T. , Güler, B.A. (2004) : Yerel Maliye Sistemi, Ankara, TODAİE YYAEM Yayını



Çitçi, O. (1989) : Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği, Ankara, TODAİE Yayını

Çoker, Z. (1999) : Belediye Meclisi Görev ve Yetkileri, Ankara, TODAİE YYAEM Yayını

Dinçer, Ö.(1982) : Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, İstanbul,

Dinçer, Ö. (1998) : Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, İstanbul, Beta Yayınevi

Dönmez, M.(2005) : Belediye Kurulması, Birleşme ve Katılmalar, Ankara, İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül –Ekim, Sayı: 697

Dönmez, M. (1999) : Belediye Yönetimi, Ankara, Belediye Dergisi Yayını

Duran, L. (1996) : “Mahalli İdare Organlarının Devletçe Görevden Alınması ” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları

Dursun, D. (1996) : “Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler Anlayışı” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları

Efil, İ.(1996) : İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon, Bursa: Uludağ Güçlendirme Vakfı Yayınları, 4.Baskı

Eken, M. (1995) : Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi, İzmir, İzmir Ticaret Odası Yayını

Eken, M., Şen, M.L.(2004) : Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması, Çanakkale, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Yayını

Eken, M., Şen, M.L.(2004) : Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar, İstanbul, Nobel Yayınları

Emek, U. , Acar, M. (2004) : Çağdaş Kamu Yönetimi II, İstanbul, Nobel Yayınları

Emrealp, S. (1992) : Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Üretimi, İstanbul, IULA – EMME Yayını

Eren, E. (1998) : Organizasyonlarda Davranış, İstanbul, Beta Yayınları

Eren, E.(2002) : Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, İstanbul, Beta Yayınları

Ertürk, M. (1995): İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon, İstanbul, Beta Yayınları

Erdoğan, İ.(1996): İşletme Yönetiminde Örgütsel Davranış, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi, Yayın No: 266

Ersoy, A. (1996) : “Belediyelerin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları

Es, M. (1996) : “İl Özel İdaresi” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları

Görmez, K. (1997) : Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara, Beta Yayınları

Göymen, K.(1997) . Türkiye’de Kent Yönetimi, İstanbul, Boyut Kitapları

Gözübüyük, Ş. , Akıllıoğlu, T. (1992) : Yönetim Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi

Gül, K.V. (1996) : “Genç Belediyecilere Öğütler” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları

Güler, B.A.(1992) : Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, Ankara, TODAİE Yayınları

Günday, M. (1997) : İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayıncılık

- Güngör, O. ( 1995) : Temel İşletmecilik Bilgisi, İstanbul, Türkmen Kitabevi
- Gürdoğan, N. (1996) : “Türkiye’de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları
- Hasanoğlu, M. (2004) :”Türk Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü ve Önemi” , Sayıştay Dergisi, Sayı: 52
- Hatiboğlu, Z. (1986) : İşletmelerde Yönetim, Organizasyon ve Personel Davranışı, İstanbul, Temel Araştırma Yayınları
- Hesapçıoğlu, M. (1994) : İnsan Kaynakları Yönetimi ve Ekonomisi, İstanbul, Beta Yayınevi
- Kalabalık, H.(2005) : AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık
- Karaman, Z.T.(1995) : Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir, Anadolu Matbaacılık
- Karaman, Z.T.(1995) : Güçlü Başkan ve Güçlü Meclis Tercihi, Ankara, Yeni Türkiye Dergisi, S.6
- Karatepe, Ş. (1996) : “Türkiye’nin Yönetim Sorunları” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları
- Kaya, E.(2002): Belediyelerde Toplam kalite Yönetimi ve ISO 9001, İstanbul, İlke yayıncılık,
- Keleş, R. , Yavuz, F. (1989) : Yerel Yönetimler, Ankara, Turhan Kitabevi
- Keleş, R.(1998) : Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, Cem Yayınevi

Keleş, R.(1999) : Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Ankara, TBD-KAV Yayını

Keleş, R.(2002) : Kentleşme Politikası, Ankara, İmge Kitabevi

Keleş, R (2006) : Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, Cem Yayınevi

Koçdemir, K.: Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi ve Sosyal Hizmetler, Türk İdare Dergisi, s:434

Koçel, T. ( 2003) : İşletme Yöneticiliği, İstanbul, Beta Yayınları

Nadaroğlu, H.(2001): Mahalli İdareler, İstanbul, Beta Basım yayım Dağıtım,

Ortaylı, İ.(1985) : Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul, Hil Yayınları

Oluç, M. (1963) : İşletme Organizasyonu ve Yönetimi, İstanbul, Sermet Matbaası

Öncü, A. (1982): Örgüt Sosyolojisi, Ankara, Turhan Kitapevi

Öner, Ş.(2002) : Türkiye'de Yerel Yönetimler, İstanbul, Alfa Yayınları

Öner, Ş.(2006) : Türkiye'de Belediye Yönetimi, Ankara, Nobel Yayıncılık

Özel, M. (1994) : Küresel Rekabet, İstanbul, İz Yayıncılık

Özgür, H.(2004) : Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim, İstanbul, Nobel Yayınları

Özkalp, E. , Kıral, Ç. (1996) . Örgütsel Davranış, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi, Yayın No: 111

Özalp, İ. (1992): Yönetim ve Organizasyon, Eskişehir, Cilt II

Palabiyik, H. , Atak, Ş.(2002) : Türkiye’de Mahalle Yönetimi, Türkiye’de yerel Yönetimler, İstanbul, Alfa Yayınları

Pirler, O., Tortop, N. , Başsoy ,A. (1995) : Belediyeler ve İdari Vesayet , Ankara , TBD ve KAV Yayını

Sabuncuoğlu, Z. (1988) : Personel Yönetimi, İstanbul, Teknografik Matbaacılık

Salihoğlu, E.(2004) : Belediye Başkanları Rehberi, İstanbul, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayınları

Salihoğlu, E.(2005) : Belediye Başkanları İçin Rehber, İstanbul, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayınları

Simon,H.A., Smithburg, D.V., Thompson,V.A.(1985): Kamu Yönetimi, Ankara, Ankara SBF Yayını, (çev. Cemal Mihçioğlu)

Şimşek, Ş. (1996) : Yönetim ve Organizasyon, Konya, Damla Ofset

Tekeli, İ.(1982) : Türkiye’de Kentleşme Yazıları, Ankara, Turhan Kitabevi

Toprak, Z. (2001) : Yerel Yönetimler, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları

Torlak, S.E. , Önez, Z. (2005) : Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1: Reform, Ankara, Nobel Yayınları

Tortop, N. (1992) : Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayını

Tortop, N. (1998) : Mahalli İdareler, Ankara, İlk-San Matbaası

Tosun, K. (1992) : İşletme Yönetimi, İstanbul, Savaş Yayınları

Tutum, C. (1979) : Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayını

Üçok, T.( 1993) : Yönetim İlkeleri, Ankara, Gazi Büro Kitapevi

Ülgen, H.(1989): İşletmelerde Organizasyon İlkeleri ve Uygulaması, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi, Yayın No: 212

Ülgen, H. , Mirze, Z.K. (2004) : İşletmelerde Stratejik Yönetim, İstanbul, Literatür Yayınları

Ürün, H. (1996) : “Yerel Yönetimlerde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları

Yaşamış, F.D.(1996) : Belediye Yönetimi, Ankara, Zirve Ofset

Yazıcıoğlu, R. (1996) : “Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma” , İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2, İstanbul, İlke Yayınları

Yıldız, N. (1998) : Türkiye’de Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörler Derneği Yayını

Yozgat, O. ((1984) : İşletme Yönetimi, İstanbul, M.Ü. Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı

Yüksel, F.(2005) : Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme, Ankara, Nobel Yayınları