

**AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

Vehbi Alpay GÜNAL

722552

**TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YEREL**  
**YÖNETİMLER OLARAK PERSONEL POLİTİKALARI**

Danışman  
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

122552

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM  
DOKÜMANTASYON  
MÜHÜRÜ

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2002

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Programı YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan :

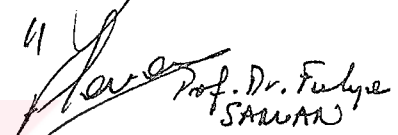
Üye (Danışmanı) :

Üye :

Üye :

Üye :

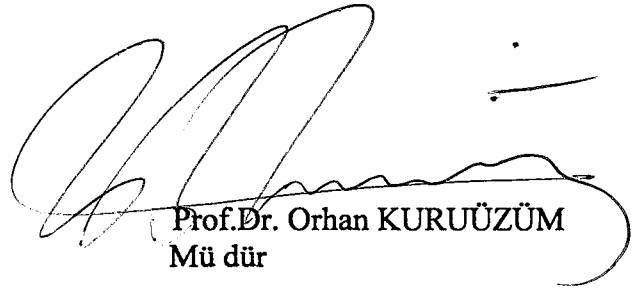


  
Prof. Dr. Fulye  
SARILAN



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

.... /.... / 2002

  
Prof. Dr. Orhan KURUÜZÜM  
Mü dür

TE. YÜKSEK LİSANS  
DOKÜMANI ASOR  
MÜHÜR

Yüksek Lisans öğrenimimi yaparken, gerek ders döneminde gerekse tez aşamasında benden yardımlarını ve desteklerini esirgemeyen tüm Kamu Yönetimi Bölümü öğretim elemanlarına tez danışmanım Prof. Dr. Ali Öztekin'in şahsında teşekkür etmek istiyorum.

Tezin yazılmasında kendi işlerini bir kenara bırakıp, bana yardımcı olan arkadaşım Kemal Coşkun'a ve her ihtiyacım olduğunda yanımda olan ve bu süreci benden daha zor yaşayan aileme destek ve yardımlarından dolayı teşekkür ederim.

Vehbi Alpay GÜNAL



## ÖZET

Bu çalışmada,1984 yılında çıkarılmış olan 3030 sayılı yasaya dayanılarak oluşturulan büyükşehir belediyelerinin personel politikaları incelenmekte; merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, belediye personel sistemi çerçevesinde ele alınmakta, büyükşehir belediyelerinin personel istihdamında kariyer ve liyakat ilkelerinin uygulanması belediyelerin personel sayılarındaki değişiklikler ve personel devir oranları analiz edilerek ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Araştırmanın veri tabanı olarak 1992- 2000 yılları arasında Antalya, Ankara, Bursa ve Konya Büyükşehir Belediyeleri ile Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin alt kademe belediyeleri olan, Muratpaşa, Kepez ve Konyaaltı Belediyeleri'nin personel birimlerinden elde edilen personel bilgileri kullanılmıştır. Turizm, bürokrasi, sanayi ve tarımın başat geçim kaynakları olduğu bu kentlerin ülke genelindeki görünümü yansıtması beklenmektedir.

Araştırmanın sonucunda, büyükşehir belediyelerinin istihdam politikalarında özellikle yerel seçimlere bağlı olarak personel devir oranlarının yüksekliği gözlenmiş, büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetimin vesayetinin hafif olduğu işçi statüsünde, vesayetin daha ağır olduğu memur statüsüne göre büyük hareketlilikler tespit edilmiştir. Personel istihdamında merkezi sınavın uygulanmaya başlanmasından itibaren, belediyelerin personel isteklerinde büyük bir azalma belirlenmiştir.Büyükşehir belediyelerinin, personel yönetiminde kariyer ve liyakat ilkelerinin yerine siyasi baskı ve tercihler doğrultusunda hareket ettikleri görülmüştür.

## **ABSTRACT**

In this study , the personnel policies of metropolitan municipalities adopted in 1984 by the law 3030 is examined; the relationships between the central government and local governments are investigated in the limits of municipal personal system. The “career” and “competence” principles’ applications of metropolitan municipalities are tried to determine by the analysis of changes in the personnel units and turnover ratios .

The data provided by the personnel departments of metropolitan municipalities of Antalya, Ankara, Bursa and Konya also; municipalities of Muratpaşa, Kepez and Konyaaltı was used. The reasons to choice of these metropolitan municipalities are their basic economic subdivisions are tourism, bourocracy, industry and agriculture.

The results of the analysis demonstrated that related to local elections personnel turnover ratios of municipalities increase. The changes in the class of workmen is higher than the class of officials which is more supervised by the central government.since the personnel examines are centralised the stuff requests of municipalities from central government decrease. It is determined that metropolitan municipalities put in practice the political pressure and choices instead of career and competence principles in the personnel management.

## ÇİZELGELER LİSTESİ

Çizelge No	Sayfa No
Çizelge 3.1. Antalya Belediyesi'nin Büyükşehir Statüsüne Geçişinde Personelin Büyükşehir ve Alt Kademe Belediyeleri Arasında Dağılımı	50
Çizelge 3.2. Antalya Büyükşehir Belediyesi Personel Sayıları	51
Çizelge 3.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi Personel Devir Oranları	51
Çizelge 3.4. Muratpaşa Belediyesi Personel Sayıları	55
Çizelge 3.5. 1994-2001 yılları arasında Kepez Belediyesi Personel Sayıları	59
Çizelge 3.6. Kepez Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları	59
Çizelge 3.7. Konyaaltı Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları	62
Çizelge 3.8. Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları	66
Çizelge 3.9. Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Devir Oranları	72
Çizelge 3.10. Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları	73
Çizelge 3.11. Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Devir Oranları	77
Çizelge 3.12. Konya Büyükşehir Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları	79
Çizelge 3.13. Konya Büyükşehir Belediyesi Personel Devir Oranları	80
Çizelge 4.1. Belediyelerde Ülke Genelinde Hizmet Sınıflarına Göre Memur Kadrosu ve İstihdamı	86
Çizelge 4.2. TODAİE Araştırmasına Göre Belediyelerde Sürekli İşçi Kadroları Dolu-Boş Durumu (Haziran 1998)	87
Çizelge 4.3. 2002 Yılı İtibariyle Büyükşehir Belediyelerinin İstihdam Durumu	89

## GRAFİKLER LİSTESİ

<b>Grafik No</b>		<b>Sayfa No</b>
<b>Grafik 1</b>	Antalya Büyükşehir Belediyesi Personel Grafiği (Sütun)	53
<b>Grafik 2</b>	Antalya Büyükşehir Belediyesi Personel Grafiği (Çizgi)	54
<b>Grafik 3</b>	Muratpaşa Belediyesi Personel Grafiği (Sütun)	56
<b>Grafik 4</b>	Muratpaşa Belediyesi Personel Grafiği (Çizgi)	57
<b>Grafik 5</b>	Kepez Belediyesi Personel Grafiği (Sütun)	60
<b>Grafik 6</b>	Kepez Belediyesi Personel Grafiği (Çizgi)	61
<b>Grafik 7</b>	Konyaaltı Belediyesi Personel Grafiği (Sütun)	63
<b>Grafik 8</b>	Konyaaltı Belediyesi Personel Grafiği (Çizgi)	64
<b>Grafik 9</b>	Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Grafiği (Sütun)	69
<b>Grafik 10</b>	Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Grafiği (Çizgi)	70
<b>Grafik 11</b>	Ankara Büyükşehir Belediyesi İşçi Grafiği (Sütun-Çizgi)	71
<b>Grafik 12</b>	Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Grafiği (Sütun)	74
<b>Grafik 13</b>	Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Grafiği (Çizgi)	75
<b>Grafik 14</b>	Bursa Büyükşehir Belediyesi İşçi Grafiği (Sütun-Çizgi)	78
<b>Grafik 15</b>	Konya Büyükşehir Belediyesi Personel Grafiği (Sütun)	81
<b>Grafik 16</b>	Konya Büyükşehir Belediyesi Personel Grafiği (Çizgi)	82
<b>Grafik 17</b>	Konya Büyükşehir Belediyesi İşçi Grafiği (Sütun-Çizgi)	84

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1. ARAŞTIRMA HAKKINDA KISA AÇIKLAMALAR</b>	<b>1</b>
1.1. Araştırmanın Amacı	1
1.2. Araştırmanın Konusu, Kapsamı ve Sınırlılıkları	1
1.3. Araştırmanın Yöntemi ve Varsayımları	1

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>2. ARAŞTIRMA KONUSU İLE İLGİLİ BİLGİLER</b>	<b>3</b>
2.1. Yönetim Bilimi, Bürokrasi Kuramları, Merkezden ve Yerinden Yönetim, Personel ve Kamu Personel Yönetimi	3
2.1.1. Yönetim Biliminin Evrensel Öğeleri	4
2.1.2. Kamu Yönetimi (İdare)-İşletme Yönetim (Özel Sektör) Karşılaştırılması	5
2.1.3. Bürokrasi Kuramları	9
2.1.4. Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim	12
2.1.5. Kamu Hizmeti, Kamu Yararı Kavramları	13
2.2. Yerel Yönetimler, Çeşitleri ve Özellikleri; Siyasal, Yönetimsel, Hizmetsel ve Coğrafi Yerinden Yönetimler	13
2.3. Türkiye’de Yerinden Yönetim Kuruluşları Olarak Belediye Yönetimleri	17
2.3.1. İl, İlçe ve Belde Belediyeleri ile Belediyelerin Görevleri	18
2.3.2. Büyükşehir Belediye Yönetimleri	22
2.3.2.1. Büyükşehir Belediye Örgütü	24
2.3.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi	24
2.3.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni	25
2.3.2.4. Büyükşehir Belediye Başkanı	25
2.3.2.5. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri	26
2.3.3. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Yönetimsel Denetimi (İdari Vesayet)	27
2.4. Personel Yönetimi ve Kamu Personel Yönetimi Kavramları	31
2.4.1. Personel Sistemleri ve Özellikleri	32
2.4.2. Personel Yönetiminde Sınıflandırma, “Liyakat” ve “Kariyer” İlkeleri	34
2.4.3. Türk Kamu Personel Yönetiminin Kısa Tarihçesi	37
2.4.4. Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Günümüzdeki Durumu	39



2.4.4.1.Kamu Görevlilerinin İstihdam Şekilleri	40
2.4.4.2.Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması	41
2.4.4.3.Kamu Görevlilerinin Hakları, Görevleri ve Sorumlulukları	42
2.5. Ülkemizde 1980 Sonrası Belediye Personel Politikaları	44
2.6. Belediye İktisadi Teşebbüsleri	47

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE UYGULANAN PERSONEL POLİTİKALARI</b>	<b>49</b>
3.1 Antalya Büyükşehir Belediyesi	49
3.2 Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde Uygulanan Personel Politikaları	49
3.2.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi Kadrolarındaki Değişmeler	50
3.2.2. Muratpaşa Belediyesi Kadrolarındaki Değişimler	55
3.2.3 Kepez Belediyesi Kadrolarındaki Değişimler	58
3.2.4. Konyaaltı Belediyesi Kadrolarındaki Değişimler	62
3.2.5. Antalya Büyükşehir Belediyesi ve Alt Kademe Belediyelerinin İstihdam Politikalarının Değerlendirilmesi	65
3.3. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde İstihdam Politikaları	65
3.4. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde Personel Politikaları	73
3.5. Konya Büyükşehir Belediyesi'nde İstihdam Politikaları	79

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

<b>4. ARAŞTIRMANIN GENEL DEĞERLENDİRMESİ, SONUÇ VE ÖNERİLER</b>	<b>85</b>
4.1. Ülkemizde Belediyelerimizin Günümüzdeki Yapılanması, İşleyişi ve	
4.2. Personel Politikalarına İlişkin Değerlendirme	85
4.2. Büyükşehir Belediyeleri Personel Politikalarına Göre Araştırma Varsayımlarının Değerlendirilmesi	89
4.3. Belediyelerimizin Personel Politikalarının Geleceğine İlişkin Toplu Öneriler	91
<b>KAYNAKÇA</b>	<b>94</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b>	<b>95</b>

## GİRİŞ

Katılımcı demokrasilerin temel dayanağı olan yerel yönetimler ülkemizde ikinci planda kalan yönetim birimleridir. Yerel yönetim birimlerinin en yaygın ve toplumla yönetim içinde olanı kent yaşamının her alanında var olan belediyelerdir. Belediye hizmetlerinin çeşitliliği ve toplum yaşamındaki etkileri, personel yönetimi alanındaki gereksinimleri de etkilemiş ve merkezi yönetimden ayrı olarak “belediye personel sistemi” ortaya çıkmıştır.

Belediyeler kamu kurumları içerisinde en çok siyasi etki altında olan örgütlerdir. Belediye personel sisteminin merkezi yönetime göre esnek olması; belediyeleri, siyasi parti sempatanlarının istihdamına açık hale getirmektedir. Kamu personel yönetiminde, kariyer ve liyakat ilkelerinin uygulanması, kamu hizmeti ve kamu yararının en büyük güvencesidir. Belediye personel sisteminde liyakat ilkesinin yerine, kayırma sisteminin uygulanabileceği alanlar vardır. Yerel gereksinimlerini yerel kaynaklarla çözebilmeleri de özerliklerinin doğal bir sonucu olmakla birlikte; merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayetinin gerekçesi de bu siyasi etkilerin kamu yararına engel olmasını önlemek olarak ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin, özellikle de büyükşehir belediyelerinin, gerek merkezi yönetimle olan karşılıklı ilişkileri, gerekse yerel seçimlerde yönetimlerinin el değiştirmesi personel istihdamını etkilemektedir.

Bu tez çalışmasının amacı, büyükşehir belediyelerinin personel istihdamında kariyer ve liyakat ilkelerinin mi, yoksa siyasi etki ve tercihlerin mi belirleyici olduğu ortaya koymaya çalışmaktır. Dört bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde; araştırmanın amacı, konusu, kapsamı ve sınırlılıkları ile yapılan alan araştırmasının yöntemi ve çalışmanın varsayımları belirtilmektedir.

İkinci bölümde, araştırma konusu hakkındaki temel bilgiler olarak, belediye yönetimi ve personel yönetimi kavramlarına açıklık getirilmeye çalışılmakta; her iki kavram da hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler açısından ele alınmaktadır.

Üçüncü bölümde, Antalya, Ankara, Bursa ve Konya Büyükşehir Belediyeleri ile Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin alt kademe belediyeleri olan Muratpaşa, Kepez ve Koryaaltı Belediyeleri'nde yapılan alan araştırması; belediyelerin personel devir hızları

ışığında, personel istihdamının yerel seçimlerle bağını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Turizm, bürokrasi, sanayi ve tarımın başat geçim kaynakları olduğu bu kentlerin ülke genelindeki görünümü yansıtması beklenmektedir.

Araştırmanın son bölümünde, alan araştırmasının verileri değerlendirilmekte, mevcut duruma öneriler getirilmektedir. Bu çalışmanın yerel yönetimlerde görev yapan kamu yöneticilerine faydalı olacağı umut edilmektedir.



## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **1. ARAŞTIRMA HAKKINDA KISA AÇIKLAMALAR**

#### **1.1. Araştırmanın Amacı**

Araştırmanın amacı; ülkemizde yerel yönetimler olarak belediyelerin uyguladıkları personel politikalarında yönetim biliminin objektif kriterlerine uyup uymadıklarını, özellikle istihdam politikalarında siyasi etkiler ve tercihlerin mi, yoksa kariyer ve liyakat gibi personel yönetimi ilkelerinin mi belirleyici unsur olduğunu ortaya çıkarmaya çalışmaktır.

#### **1.2. Araştırmanın Konusu, Kapsamı ve Sınırlılıkları**

Araştırmanın konusu, Türk kamu personel sisteminin ayrı bir alt dalı olarak nitelendirebileceğimiz belediye personel sisteminin, objektif kriterlere ve yönetim biliminin evrensel ilkelerine uygun olarak işleyip işlemediğinin araştırılmasıdır. Belediyelerin, özellikle personel istihdam ederken, “liyakat” ilkesine bağlı kalmaktan çok, personel politikalarını siyasal etkiler altında belirleyip, uygulamaları araştırmanın temel dayanağıdır. Araştırmada; yönetim bilimi açısından kamu yönetimi ve özel yönetim biçimleri irdelenecek, kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki farklılıklar ve benzerlikler ortaya konmaya çalışılacaktır. Personel yönetiminin özellikle kamu yönetimindeki önemi belirtildikten sonra, kamu personel sisteminin özellikleri ve ilkeleri ele alınacaktır. Araştırmanın konusundan ötürü; yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiler incelenip, yerel yönetimlerin personel yönetimi politikalarındaki uygulamaları belediyeler özelinde değerlendirilmeye çalışılacaktır.

#### **1.3. Araştırmanın Yöntemi ve Varsayımları**

Araştırmada; “yönetim bilimi”, “kamu yönetimi”, “personel yönetimi” ve “yerel yönetimler” dallarında bilimsel yayın incelemesi yapılmıştır. Belediyelerin personel politikaları uygulamalarının incelenmesi aşamasında özellikle; Ankara Büyükşehir Belediyesi, Bursa Büyükşehir Belediyesi, Konya Büyükşehir Belediyesi, Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Antalya Büyükşehir Belediyesi’nin alt kademe belediyeleri olan; Muratpaşa Belediyesi, Kepez Belediyesi ve Konyaaltı Belediyesi personel bölümü sorumluları ile yüz

yüze görüşmelerde bulunulmuş ve adı geçen belediyelerin yıllık faaliyet raporlarından veri derlenmiştir. Konu ile ilgili yasalardan; “3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “1580 sayılı Belediye Kanunu”, “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu” ile 1982 Anayasası’ndan yararlanılmıştır.

Araştırmada aşağıdaki varsayımlar sınanacaktır:

- Büyükşehir belediyelerinin personel politikaları “LİYAKAT” ilkelerine (göreve ya da işe uygun personel) uygun değildir.
- Personel alımlarında, yer değiştirmelerde ve yükseltmelerde objektif (yansız) personel değerlendirme ölçütleri (kriterleri ) uygulanmamaktadır.
- Büyükşehir belediyelerinin memur, işçi, kadro istekleri seçim dönemlerinde artmaktadır.
- Büyükşehir belediyelerinin uyguladıkları personel değişim hızı “personel yönetiminin evrensel normlarına” uymamaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. ARAŞTIRMA KONUSU İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

#### 2.1. Yönetim Bilimi, Bürokrasi Kuramları, Merkezden ve Yerinden Yönetim, Personel ve Kamu Personel Yönetimi

İnsan, kendi yapabileceği bir işi tek başına planlayıp gerçekleştirirken, yapılacak işin niteliği karmaşıklaşıp, birden fazla kişinin çabasına gereksinim duyulduğu anda “yönetim” kavramı ortaya çıkar. Bu anlamda yönetim insanın toplumsallığından ayrı düşünilemeyen bir olgudur. İnsanın doğal halden toplum yaşamına geçmesi, yani saf özgürlüğünden vazgeçip, birlikte yaşayabilmek için, bazı kuralları ve işbölümünü kabul etmesi aynı zamanda, yönetim gereksinimini doğurmuştur. Yönetim insanlık tarihi ile ortaya çıkan sosyal bir gereksinimdir. Aileden başlayarak, aşiret, kabile, boy, site, krallık, imparatorluk ve ulus devlet gibi, sosyal ve siyasi kurumlar insanların, yönetim gereksinimlerini karşılamak için, oluşturdukları başlıca yapılardır (Eryılmaz,1999,1).

Devletin ne olduğu, nasıl ortaya çıktığı, gücünü nereden aldığı, tanımı, kapsamı, sınırları, görevleri gibi konular; Antik Yunan’dan günümüze düşünürlerin üzerinde en çok teori ürettikleri konuların başındadır. Kimi düşünürler devleti; toplum için zararlı, ortadan kaldırılması gereken bir sömürü aracı olarak görürken; kimileri ise, toplumların varlık sebebi, neredeyse tapılacak bir olgu olarak ele almışlardır. Yüzyıllardır süregelen tartışmalara karşın, devlet ne ortadan kaldırılabilmiş ne de büyük ölçüde değiştirilebilmiş, aksine, zamanla daha büyümüş, gelişmiş ve kendini kabul ettirmiştir (Öztekin,1997,2). Günümüzde devlet, siyasal kuruluşların en geniş, en gelişmiş ve en iyi örgütlenmiş konumunda olup, pek çok irili ufaklı örgütü de kapsamında bulundurduğundan devlete; kurumların kurumu da denebilir (Şaylan,1981,2).

Devlet, insanlar arasındaki ilişkilerin normlara uygun olarak yürümesini sağlayan; amacı toplumsal düzenin, adaletin ve toplumun iyiliğinin sağlanması olan, belirli toprak parçası üzerinde yerleşmiş insan topluluğundan oluşan ve bu toprak parçası üzerinde meşru otoriteye sahip siyasal bir örgütle donatılmış toplumsal bir örgütlenmedir (Öztekin,1997,2).

Devleti, diğer toplumsal örgütlerden ayıran, hatta bu örgütlerin üzerinde tutan belli başlı bazı farklılıklar vardır. Bu farklılıkların ilki, devlet dışındaki hiçbir örgüt isteklerini insanlara zorla kabul ettiremezken; devlet toplumdaki en etkili ve kapsamlı buyurma gücüne sahiptir ve isteklerini vatandaşlarına gerekirse zorla kabul ettirir. İkinci önemli fark, devletin tüm ulusal kurum, kuruluş ve tüzel kişilikleri içinde barındırması ve bu tüzel kişiliklerin hiyerarşik olarak da üstünde bulunmasıdır. Devlet ile vatandaş arasındaki ilişki de, diğer örgütlerin üyeleri ile aralarındaki ilişkiden farklıdır. Ülke içinde yaşayan insanların devlet tüzel kişiliğine zorunlu olarak vatandaşlık bağı ile bağlı iken, sendika dernek gibi tüzel kişiliklere kendi istekleri ile katılıp yine kendi istekleri ile ayrılabilirler. Devleti diğer örgütlerden ayıran bir başka önemli farklılık da; devletin gerektiğinde vatandaşın özgürlüğünü kısıtlayacak şekilde meşru olarak ceza verme ve vatandaşa karşı zor kullanma yetkisi ve tekeli elinde bulundurmasıdır (Öztekin,1997,2).

Devlet; toplum düzenini koruyup, devam ettirmek ve toplum refahını sağlamak için; toplumdaki yasama, yargı ve yürütme güçlerini yine toplum adına kullanır. Çağımız, devletlerinin çoğunluğunda uygulanan ve en iyi sistem olarak kabul edilen demokrasilerde devlet yasama gücünü milletin temsilcileri olan meclisler eliyle; yargı gücünü ise, millet adına bağımsız mahkemelerce kullanır. Devletin üçüncü gücü olarak kabul edilen yürütme ise, meclislerce kabul edilen yasaların hükümet yani siyasi iktidar tarafından uygulanmasıdır. Siyasi iktidarın kabul edilen yasaları veya alınan kararları uygulaması; uzantıları olan kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilmektedir. Devletin, hareket etme ve işleme aracı olarak tanımlayabileceğimiz kamu yönetimi, bu bakımdan siyasi sistemlerin ortaya çıkıp, belirli programları yürütmeye başlamasından beri varlığını sürdürmektedir (Eryılmaz,1999,1).

### **2.1.1. Yönetim Biliminin Evrensel Öğeleri**

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

içerir (Öztekin,1997,6). Bu fonksiyonları kısaca açıklamak yönetimin bir bütün olarak hangi aşamaları barındırdığını da ortaya koyacaktır.

Örgütün amaçlarının; bu amaçlara ulaşabilmek için gereksinim duyduğu sermaye, insan gücü, malzeme gibi araçların neler olduğunun ve bu araçların nasıl ve ne zaman kullanılacağıının belirlenmesine ve bu ilkelerin yazılı olarak ortaya konmasına “planlama” denir. Örgüt planları kısa süreler için olabileceği gibi, uzun süreler için de olabilir ve süreleri ne olursa olsun, belirlenen amaçların ne ölçülerde gerçekleşeceğine ilişkin ipuçları taşırlar.

Hazırlanan planların uygulanabilmesi ve amaçların gerçekleşmesi için örgütün yapısının oluşturulması eylemine “örgütlenme” denir. Örgütlenme ile çalışanların görevleri, sorumlulukları ve pozisyonları belirlenir. Yönetimin, örgüt ve örgüt üyelerini saptanan örgüt amaçları ve yapılan planlar doğrultusunda, bir bütün olarak daha etkin ve verimli kılmak için, ekonomik, psikolojik ve sosyal yönlerden hazırlanmasına, etkilemesine ve yönlendirmesine “yöneltme” denir. Örgüt içindeki her türlü malzeme ve personelin örgüt amaçlarına uygun olarak kullanılması, çalışanların caydırıcı ve özendirici yöntemlerle işe alıştıırılması, teşvik edilmesi yöneltme fonksiyonunun uygulamalarıdır.

Örgüt çalışanları arasında hem dikey hem de yatay iletişimin sağlanması, örgütün planlanan hedeflere ulaşması için, amaç ve işbirliği oluşturulması “eşgüdüm” fonksiyonu olarak belirtilebilir. “Denetim” ise, örgütün planlanan hedefler doğrultusunda çalışıp çalışmadığının, amaçların ne ölçüde gerçekleştiğinin, çalışmalardaki eksikliklerin, aksaklıkların ve yapılan işlerde hata olup, olmadığının belirlenmesi için, personel ve malzemenin belirli sürelerde kontrol edilmesidir.

### **2.1.2. Kamu Yönetimi (İdare) – İşletme Yönetimi (Özel Sektör) Karşılaştırılması**

Kamu yönetimi ve özel yönetim, genel kavram olan yönetimin alt dallarıdır. Kamu yönetimi kavramı, yönetimin kamu kurumlarıyla ilgili dalını; özel yönetim ise, kar amaçlı özel teşebbüs örgütlerini inceler. Kamu yönetimi ile özel yönetim arasında yönetim biliminin evrensel öğeleri dediğimiz; “planlama, örgütlenme, yöneltme (motivasyon), eşgüdüm (koordinasyon) ve denetim” unsurlarının işlerlikleri ve uygulamaları açısından farklılıklar vardır.



Yönetim biliminin ilk evrensel ögesi, “planlama”nın işlerliği ve uygulanması açısından kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasındaki temel fark; kamu yönetiminin planları gerek örgütün planlama aşamasında gerekse planların değiştirilmesi aşamasında ulusal kalkınma planları, yıllık icra planları şeklinde hazırlanır. Bu anlamda kuruluşun oluşturulması, alınacak personelin nicelik ve nitelikleri, bütçesi vb. gibi, tüm planlama unsurları önceden hazırlanır ve ilgili kamu kuruluşunun yöneticisi bu ölçüler içinde çalışmak zorundadır. Özel kuruluşlar için ise önceden belirlenmiş sınırlar yoktur. Kuruluşun ya da şirketin kurucuları ya da yöneticileri, kuruluşla ilgili olarak, istedikleri gibi planlar yapabilir ve bu planları istedikleri zaman ve istedikleri gibi değiştirebilirler.

Yönetim biliminin ikinci evrensel ögesi, “örgütlenme”nin işlerliği ve uygulanması açısından kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki farklılıkları şöyle özetleyebiliriz: Kamu örgütlerinin nasıl oluşturulacağı, örgütün alt ve üst birimleri ve aralarındaki ilişkiler, örgüt için alınacak personel ve özellikleri, gene önceden hazırlanmış anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik, genelge vb. metinlerle belirlenir. Kamu kuruluşunun yöneticisi, bu metinler üzerinde kolay kolay değişiklikler yapamazken, özel kuruluş için böyle önceden belirlenmiş metinler pek bulunmaz; bulunsa da yöneticilerin bu metinleri değiştirmesi kamu sektörüne göre zor olmadığından, kamu yöneticisinin hareket alanı işletme yöneticisine göre çok daha dardır.

Yönetim biliminin üçüncü evrensel ögesi olan, “yöneltme ya da motivasyon”un işlerliği ve uygulanması açısından kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki farklılıkları da şöyle özetleyebiliriz. Her şeyden önce yöneltme ya da motivasyon, örgütlerde çalışanların örgüt amaçları doğrultusunda yönlendirilmesi, etkilendirilmesi demektir. Bu anlamda yöneltme ögesi, sadece insanlara özgü olarak kullanılan bir yönetim bilimi aracıdır. Bir başka anlatımla, örgütlerde insan unsurundan başka unsurlar motive edilmez ya da yönlendirilmez. Kamu olsun özel olsun, çalışanlar yöneltirken ya da motive edilirken yöneticilerin ellerinde kullanabilecekleri iki önemli yetki vardır. Yönetim bilimciler, bunlara özendiriciler ve caydırıcılar derler. Örgüt yöneticileri, özendiricileri personeli örgüt amaçları doğrultusunda etkileyebilmek için kullanırlar. Bunlar; kısaca ekonomik ve ekonomik olmayan özendiriciler diye anılır. Ekonomik olanlar para ya da maddi özendiricilerdir. Caydırıcılar ise, yöneticinin örgüt amaçları doğrultusunda özendiricilerle etkileyemediği personeli, çeşitli cezalandırma yöntemleriyle etkilemeye çalışmasıdır. Caydırıcılar da yine, ekonomik ve ekonomik olmayanlar diye ikiye ayrılır. Yöneltme ögesinin kullanılmasında da, kamu yönetimi ile özel

yönetim arasında farklılıklar vardır. Kamu kuruluşunda uygulanacak özendiriciler ve caydırıcılar yine, önceden hazırlanmış metinlerle ortaya konmuştur. Bu anlamda, kamu kuruluşunun yöneticisi, örgütündeki personeline ne tür ne tür caydırıcılar kullanabileceğini başta; anayasa, yasalar, tüzükler, yönetmelikler olmak üzere yönetsel metinlerden çıkarmak zorundadır. Konuyu, özel kuruluşlar açısından ele aldığımızda ise, çok daha esnek uygulamaların olabileceğini görürüz. Bu anlamda, özel işletme yöneticileri, personelini motive edebilmek için kullandıkları özendiricileri ve caydırıcıları istedikleri gibi değiştirebilir ve geliştirebilirler. Bir başka söyleyişle, özel kuruluşlardaki yöneticiler, çalıştırdıkları personeli örgüt amaçları doğrultusunda motive etmek için kullanacakları özendiricileri ve caydırıcıları kullanma konusunda kamu kuruluşu yöneticilerinden çok daha geniş yetkilere sahiptirler ve bu yetkileri istedikleri zaman ve istedikleri gibi değiştirebilirler.

Yönetim biliminin dördüncü evrensel ögesi olan, “koordinasyon ya da eşgüdüm”ün işlerliği ve uygulanmasında da kamu yönetimi ile özel yönetim arasında farklılıklar vardır. Kamu örgütleri kurulurken ve çalışırken hangi birimin hangi birimle ilintili ya da irtibatlı olduğu bellidir. Kuruluşun bağlı olduğu ya da olacağı alt ve üst birimler genellikle yöneticiler dışındaki siyasi karar organları aracılığıyla belirlenir. Bu anlamda, bakanlıklara bağlı müsteşarlıklar, başkanlıklar ya da genel müdürlükler, ya önceden yasalarla belirlenir ya da bağlantılar bakanlar kurulu kararı ile değiştirilebilir. Kurumların, küçük alt birimlerinin bağlantılarının değiştirilmesi, eğer bu konuda yönetsel metinler yöneticiye yetki vermişse mümkündür. Oysa özel sektör kuruluşları, bu konuda daha çok, geniş yetkileri, büyük ölçüde yöneticiye vermiştir. Yöneticiler de, örgüt içindeki birimler arası ya da personel arasındaki bağlantıları eşgüdüm (koordinasyon) sağlayabileceği ölçülerde değiştirebilir ve genişletebilir.

Yönetim biliminin son evrensel ögesi olan, “denetim” işlevinin işlerliği ve kullanılmasında da, özel sektör yönetimi ile kamu yönetimi arasında, önemli farklılıklar bulunmaktadır. Tüm kamu kuruluşları, öncelikle ve sürekli kendi içlerinde yönetsel denetim dediğimiz hiyerarşik (ast-üst) denetim altındadır. Bu anlamda ayrıca, tüm kamu kuruluşlarında üst yöneticiye bağlı teftiş kurulları vardır; bu birimlerde görevli denetim elemanlarınca (müfettiş ve müfettiş yardımcıları) kurum; idari, teknik, mali ve hukuki yönlerden denetlenir. İkinci olarak; tüm kamu kurum ve kuruluşları mutlaka doğrudan yada dolaylı olarak, herhangi bir bakanlığa bağlı olarak çalışır. Bu anlamda, ilgili ya da bağlı kamu kuruluşunun her türlü işlem ve eylemlerinden ilgili bakanlık sorumludur. Kamu yönetiminin bir başka denetim alanı da yargı denetimidir. Kamu yönetimi biliminde yönetsel ya da idari

yargı diye de anlatılan bu denetim türünde de; kamu kuruluşunun hizmet götürdüğü gerçek ya da tüzel kişiler, götürülen hizmetten olumsuz yönde etkileniyorlarsa o hizmetin yürütülmesi için kuruluşun işlem ve eylemlerinin iptali için idari yargı yerlerine başvurabilirler. Ayrıca, kuruluşun işlem ve eylemlerinden maddi ya da manevi zarara uğramışlarsa, zararın tazmini için de yine idari yargı yerlerine başvurabilirler ki, buna idarenin yargısal denetimi denir.

Tüm bu denetim alanlarından daha etkili ve daha önemlisi kamu kurum ve kuruluşlarının kamuoyu denetimi dediğimiz, tüm toplumsal kurumların denetimine açık olmasıdır. Yönetim biliminin beşinci evrensel ögesi olan denetimin işlerliği ve uygulanması kamu yönetimi açısından bu kadar çok yönlü ve etkili olmasına karşın, özel sektör kuruluşlarında bu kadar çok denetim çeşidi ve uygulaması görülmez. Özel sektörde, öncelikle işletme kendi içinde yönetsel denetime tabidir. Onun dışında ürettiği mal ve hizmetin özelliğine göre, ilgili kamu kuruluşu tarafından sadece üretilen malın ya da hizmetin özellikleri açısından denetlenir.

İdarenin yönetsel etkinlikleri, özel yönetim etkinliklerinden amaç yönünden ayrılır. Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki öncelikli ve temel fark amaçtır. Kamu yönetiminin amacı, kamu yararı iken özel yönetimin amacı, özel yarar yani “kar” elde etmektir.

Özel yönetimler, kuruluşlar ya da kişiler arasındaki ilişkiler hukuksal eşitlik ilkesine göre; başka bir deyişle karşılıklı anlaşmaya dayanır. Aralarındaki her türlü ilişki, anlaşma ve sözleşmelere göre düzenlenir ve yürütülür. Karşı tarafın istemediği bir şeyi yaptırma olanağı özel sektörde bulunmamasına rağmen; kamu yönetimi, amacını gerçekleştirmek için kamu gücünden yararlanır. Kamu yönetimi topluma kamu hizmeti götürebilmek için kamu gücüne dayanır. Kamu yönetimi özel kişilerle karşılaştığında aralarında eşitlik yoktur; eşitlik, kamu yararı için bozulmuştur.

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki başka bir temel farklılık da kuruluş, örgütlenme ve çalışma koşullarındaki farklılıklardır. Kamu yönetiminin kuruluşu, örgütlenmesi, görev ve yetkileri, kamu görevlilerinin hizmete alınmaları, hak ve yükümlülükleri, çalışma koşulları, kamu kuruluşlarının hizmet ve malzeme sağlama yol ve yöntemleri yasalarla düzenlenmiştir. Özel kesim yöneticisi ise, kamu yöneticisine göre daha serbest hareket etme olanağına sahiptir. İşletmelerin böyle yasal dayanağı olması gerekmez.

Kişiler aralarında yapacakları anlaşmalarla özel işletmeler kurabilirler. Ayrıca özel işletmeler kurulduktan sonra da örgütlerini istedikleri gibi genişletip, daraltabilir ya da şirketlerini feshedebilirler. Oysa, kamu örgütlerinin kurulmaları, örgütlenmeleri ve çalışma koşulları yasal düzenlemeler içinde yapılır.

### 2.1.3. Bürokrasi Kuramı

Her ne kadar kamu kesiminde mevzuat özel örgütlere göre, daha katı olmakta ve bürokrasiye yüklenen olumsuz anlam açısından, kırtasiyeciliğe daha uygun bulunmakta ise de; “örgütsel büyüme, iş bölümü, hiyerarşi, nesnellik, kuralcılık gibi öğeleri içeren” bir yapı ve ilişkiler düzeni olan bürokrasi, hem kamu, hem de özel kesim örgütlerinin kaçınılmaz sonucudur. Her ne kadar özel kesim örgütlerinde de büyük çaplılıktan söz edilebilirse de, özellikle ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde, kamu hizmetleri çok büyük ölçekli bürokrasileri zorunlu kılar. Personel, araç-gereç ve mali kaynaklar açısından devlet örgütleri, özel örgütlerle karşılaştırılmayacak büyüklükte; büyüklüğün ortaya çıkardığı sorunlar ise, özel kesimde rastlanmayacak ölçüdedir .

Dilimizde iki anlamda kullanılan bürokrasi sözcüğünün olumsuz anlamı ilk akla gelenidir ve devlet işlerinin yavaş yürütmesi, kamu hizmetlerinin vatandaşlara zamanında ve etkin olarak ulaşmaması, yapılmaması ya da gecikmeli, eksik yapılması, vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarındaki işlerini yaptırılmaları, geç ve güç yaptırılmaları anlamında kırtasiyeciliği, mevzuatçılığı içerir. Bürokrasinin asıl anlamı ise, devletin idari yapısı içindeki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu görevlilerini de içine alan devlet işleridir (Öztekin,1997,75).

Bürokrasi, zaman içinde sadece kamu kurumlarında değil, belirli büyüklüğe ulaşan tüm örgütlerde ortaya çıktığı için yönetim biliminin özellikle üzerinde fikir ürettiği bir konudur. Bürokrasi ast-üst ilişkilerinden oluşan bir piramit görünümündedir. Her çalışan, bir üstünün yasalara uygun olarak verdiği emirlere uymak zorundadır. Bürokraside her çalışanın sahip bulunduğu yetkiler kendisine değil, görevine ait olduğundan; bu yetkiler, ancak o görevde bulunduğu sürece kullanılabilir, başkalarına devredilemez. Bürokrasiye giriş, yükseliş, görevler, sorumluluklar ve yetkiler, kariyerin sona erdiği ana kadar her şey belirli ve ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Bunun doğurduğu hantallığa karşılık, iş güvenliği ve gelecek güvencesi özel sektöre göre daha fazladır.

Seçimle gelen siyasal iktidar gidici, oysa atamayla gelen memurlar ordusu kalıcı olduğundan; geçiciliğinin bilincinde olan hükümetler işleri hızlandırmak isterken, halk önünde siyasi sorumluluğu bulunmayan bürokrasi, kendi ayrıcalıklarını koruma ve kendi kurallarına göre ağır işleme eğilimindedir. Bürokrasi üzerinde temel düşünceler olarak, ele alacağımız ve bürokrasinin kamu yönetimindeki etkisini ortaya koyacak kimi düşünürlerin fikirlerini ele almakta yarar vardır.

Çağdaş toplumlardaki bürokrasi olgusunu en kapsamlı ve kavramsal analiz eden Max Weber olmuştur. Karl Marx'ın kuramında sınıf çatışmalarının oynadığı rolü, Weber'de bürokrasi oynamaktadır. Weber'e göre, demokratik toplumlarda siyasal iktidar, seçimle gelen siyaset adamlarından çok bürokrasiye aittir. Güncel görünümünde siyasal iktidarı bürokrasi kullanır, eğer yönetim makinesinin tüm dışlıları uygulanmasını güvence altına almazsa, parlamento görüşmelerinde çoğunluğun aldığı kararlar ölü satırlar olarak kalmaya mahkum olur. Weber, bürokrasinin gelişmesi ve dolayısıyla devletin etkinliğinin artması ölçüsünde özgürlüğün azalacağını düşünüyor komünizmi de, bir proleterya diktatörlüğünden çok "bürokratların diktatörlüğü" olarak görüyordu (Kışlalı,1997,292).

Weber'e göre, çağdaş devletlerin siyasal sistemleri, devlet düzenleri ve toplumsal yapıları ne olursa olsun, bu devletlerde bürokrasi, örgütsel yapı ve yönetim biçimi olarak gitmemecesine yerleşmiştir. Saf bir bürokraside yani bürokratik yapıda bulunması gereken özellikler ya da saf bir bürokrasinin belirgin karakteristikleri şöyle olmalıdır (Öztekin,1997,80):

- Yasal ve yönetsel tüm kamu görevlerinin resmi işlerin önceden belirlenmiş kurallara göre örgütlenmesi gerekir. Bu örgütsel yapı içinde, tüm görevlilerin görev, yetki ve sorumlulukları hiyerarşik bir yapı içinde gene önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde belirlenir.
- Büroların yönetimi her alanda uzmanlaşmış kişilerin işi olduğundan, her görevin yürütülmesi için o alanda yetişmiş kişilerin bulunması gerekir. Bu kişiler de gene yasal ve akılcı kurallara göre yansız olarak seçilir, atanır ya da belirlenir.

Demokrasilerde bile görevinde uzmanlaşan bürokratin, halkın isteklerinden ve denetiminden uzaklaşması söz konusu iken, kapalı bir rejimde bunun boyutlarının çok daha

büyümesi doğaldır. Daha etkili bir kamu yönetimi gereksinmesinin ürünü olan bürokrasi, bu işlevini yerine getirebilmek için, uzmanlaşmayı ve görev bölünmesini daha da ileri götürmek zorundaydı. Böyle bir gelişme ise, yönetici konumunda olan bürokratlara büyük güç kazandırıyor. Uzman olmayan ve yönetime geçici olarak gelen siyaset adamlarının yanında, konunun uzmanı olup, o görevde uzun süredir bulunan bürokratların varlığı ağırlığın bürokrasiye kaymasını doğal kılmaktadır.

Weberci yaklaşım; bürokrasiyi kendine özgü yapısı, kuralları ve mantığıyla ayrı bir toplumsal güç olarak değerlendirirken, marxist kuram, bürokrasiyi egemen sınıfın bir aracı sayar (Kışlalı,1997,292). Marxizm, kapitalist bir toplumda bürokratların hangi sınıflardan geldiğinin pek önem taşımadığını savunur; nereden geldiklerinden çok o anda nerede buldukları önemlidir.

Bürokratlar, sahip oldukları ayrıcalıklarla hem kendi toplumsal kökenlerinden, hem de genel olarak halktan kopmaktadırlar. Bürokratların (yani kamu görevlilerinin) kendi yararları ile egemen sınıfın çıkarı bütünleşmektedir. Marksist kuram, komünist toplumda devletle birlikte bürokrasinin de yok olacağını haber verdiği halde, komünist rejimlerde devlet bürokrasisinin yanı sıra parti bürokrasisinin de çok güçlendiği ve devletin gerçek yöneticisi konumuna yükseldiği gözlenmiştir. Az gelişmiş ülkelerde ise, asker-sivil bürokrasi, çağdaşlaşmanın öncülüğü görevini üstlenip geleneksel seçkinlerin yerini alabilmektedir (Kışlalı,1997,292).

Araştırmalarını siyasi partiler üzerinde yapan A.R.Michells, özellikle çoğulcu ve katılımcı çağdaş demokrasilerin temel koşullarından biri sayılan siyasi partilerin, öncelikle parti içi demokrasiyi gözetmeleri ve demokratik kuralları kendi içlerinde yerleştirmeleri ve uygulamaları gerekmesine karşın; siyasi partilerde demokratik oluşumları engelleyen bir çok faktörün bulunduğunu ortaya koymuştur. Yazar, siyasi partiler üzerinde yaptığı araştırmalardan yola çıkarak kamu olsun özel olsun tüm yönetsel örgütlerde, belirli büyüklüğe ulaşıldıktan sonra “oligarşik” yapının kendiliğinden oluştuğunu bu oligarşik yapılaşmanın da örgütleri demokratik kurallardan uzaklaştıracağını belirtmiştir. Burada oligarşi tüm yönetsel otoritenin buyurma gücünün belirli bir grubun elinde toplanması ya da belirli grubun doğrudan ya da dolaylı olarak otoriteyi sürekli etkileyebilmesi, kontrol edebilmesi ve denetleyebilmesi anlamındadır(Öztekin,1997,81). Robert Michells siyasi partiler üzerinde yaptığı araştırmalar sonucu ulaştığı bu oligarşik kuralları, oluşumları ve yapılaşmayı tüm

büyük ölçekli örgütler için genelleştirmiş ve bu saptamasına “oligarşinin tunç kanunu” adını vermiştir

Kuramını; sosyalist ülkelerde bürokrasinin yapılaşmasını ve oluşumunu inceleyerek, geliştiren Bruno Rizzi, bu ülkelerde üretim araçlarının, Marxist ideolojinin ileri sürdüğünün aksine toplumsallaştırılmayıp aksine devletleştirildiğini, devleti kontrol eden bürokrasinin aynı zamanda üretim araçlarını da, devlet adına kontrol ettiğini, böylece kapitalist sisteme göre sömürünün şekil değiştirmiş olarak bu sistemlerde de sürdüğünü ileri sürmüştür.

Rizzi'ye göre, kapitalist sistemlerde işçi sınıfını kapitalist burjuva sınıfı sömürürken, sosyalist sistemlerde aynı sınıfı bu sefer şekil değiştirerek bürokratik kadrolar sömürmektedir. Sosyalist ülkelerde bürokrasi Lenin'in iddiasının aksine kısa sürede ortadan kalkmamış, aksine arkasına devleti ve ideolojiyi alarak yerini daha da sağlamlaştırmıştır. Rizzi'ye göre sosyalist siyasal sistemlerde bürokrasinin ortadan kalması için, işçi sınıfı burjuva sınıfına karşı verdiği savaşı bürokrasiye karşı da vermezse, bu ülkelerdeki bürokratik kadroların emekçi sınıfı sömürmesi sürecektir.

Yazara göre, sosyalist sistemlerdeki bürokratik kadroların kurduğu sömürü düzeni kapitalist sistemlerdeki sömürü düzeninden çok daha acımasız ve sağlamdır. Rizzi, sosyalist ülkelerde teori ile uygulama arasındaki farklara dikkat çekmiş ve üretim araçlarının toplumsallaştırılmayıp devletleştirildiğini; devleti yöneten ve kontrol eden bürokrasinin de totaliterizmin işleyişi gereği, toplumsal hareketliliğe izin vermeyip sömürü düzenini burjuvaziye göre çok daha rahat sürdürdüğünü belirtmiştir. Kapitalist sistemlerde sömürü bireysel olmasına karşın, Rizzi'nin tespitlerine göre, sosyalist sistemlerde bu sömürü kolektifleşmiş olduğundan, bu sömürü düzenine bürokratik kolektivizm demiştir.

#### **2.1.4. Kamu Hizmeti, Kamu Yararı Kavramları**

Kamu yönetiminin ürettiği mal ve hizmetlerin büyük kısmı “kamusal ya da “yarı kamusal” nitelik taşır. Yararı ülke geneline yayılmış ve tüm toplumun ortak çıkarı olan, hizmetlere kamu hizmeti denir. Kamu hizmetlerinin faydası bölünemez, kullanıcılara göre fiyatlandırılmaz ve hizmete ilişkin fiyatı ödeyemeyenler bu hizmetten yoksun bırakılamazlar. Faydası toplumun belirli bir kısmı veya belirli bir bölge ile sınırlı olan hizmetler “yarı

kamusal” olma niteliği taşırlar. “Yarı kamusal” hizmetler de kendi ölçeğinde ortak olan ve faydası bölünemeyen hizmetler olarak gene kamu hizmeti özelliği taşırlar.

Kamu hizmetleri, doğrudan kar amacına göre değil, “kamu yararı”na uygun olarak halka sunulur. Kamu yönetimindeki kar kavramı, özel yönetimden farklı bir özelliğe sahiptir. Kamu kurumlarında “kar”ın yerine “sosyal fayda” kavramı vardır. Kamu kurumlarının görevleri ve dayandığı otorite; halk iradesine, yani seçim esasına dayandığı için, kamu kurumlarının kamu yararını temsil etmeleri kaçınılmazdır.

### **2.1.5. Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim**

Kamu hizmetleri için, gerekli olan araç ve imkanların, bir düzende toplanmasına kamu yönetiminde örgütlenme denir. Bir devlet, ülke içindeki kamu hizmetlerini görmek için, başkentinden en ücra yerleşim yerine kadar, çeşitli kurumlarla örgütlenir. Kamu yönetiminin örgütlenmesinin ilk amacı; devletin üstlendiği görev ve fonksiyonların, verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak; ikinci amacı ise, yönetim birimlerinin siyasal ve yargısal yönden denetlenmesini sağlamak için yetki ve sorumluluk alanlarının yani sınırlarının belirlenmesidir (Eryılmaz,1999,57). Devletin ülke içindeki tüm kamu hizmetlerini tek elde ve devlet tüzel kişiliğinde toplamasına merkezden yönetim, bazı kamu hizmetlerini merkezi kurumların dışındaki kurum ve kuruluşlar eliyle gördürmesine ise yerinden yönetim denir. Merkezi kurumlar devletin yürütme gücünü kullanan siyasal iktidar, bakanlıklar ve onların uzantılarıdır (Öztekin, 1997,33).

### **2.2. Yerel Yönetimler, Çeşitleri ve Özellikleri; Siyasal, Yönetimsel, Hizmetsel ve Coğrafi Yerinden Yönetimler**

Siyasi yerinden yönetim, siyasal iktidarın merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasal otorite merkezde toplanmamış çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasal yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı ülkelerde yerel yönetim birimlerinin isimleri (il, eyalet, kanton cumhuriyet gibi) değişiklik gösterse de hepsi de merkezi yönetimle egemenliği paylaşmaktadır (Eryılmaz,1999,67). Yerel yönetim birimlerinin yetkileri federal anayasayla düzenlenmekte ve ulusal hükümet karşısında ikinci derecede egemen kuruluşlar olarak; yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlığa



sahip olmaktadırlar. Federal sistemde üniter sistemin aksine, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ikinci bir kademe daha bulunmaktadır. Eyalet veya federe devletin de katılımıyla ortaya çıkan bu üçlü yapı, yönetimler arası ilişkileri üniter devletin yapısından daha karmaşık hale sokmaktadır. Federalizmin örgütsel ifadesi çok merkezliktir. Eyaletler de merkezi hükümet gibi, otoritelerini doğrudan halktan almaktadırlar ve federal devletin etkilerine karşı sistem, federe devletleri koruyacak araçları geliştirmiştir. Federalizm farklı yerel ihtiyaçlara cevap verebilmek için üniter sisteme göre daha esnekler.

Federalizm, bir ülkedeki çeşitli siyasi, kültürel ve ekonomik sorunlara çözüm olabilmek için geliştirilmiş bir sistemdir. Din, dil, ırk bakımından homojen olmayan bir nüfus yapısına sahip olan devletlerin federalizmi benimsemesinin sebebi; federalizmin bu farklılıklara belirli bir özerklik tanımasından ve birlikte yaşamayı kolaylaştırmasındandır. Federalizmin bir devlet tarafından tercih edilmesinin bir başka nedeni de, coğrafi büyüklük olarak belirtilebilir. Federal yönetim biçimi, geniş coğrafi alana sahip olan ülkelerle, kültürel yönden homojen olmayan ve sosyo-ekonomik farklılıkları bulunan devletlere daha uygun düşmektedir (Eryılmaz,1999,69).

Yönetimsel yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu kuruluşlarınca yürütülmesine denir. Yönetimsel yerinden yönetim, tüm ülkelerde az çok yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Bu yöntemle güdülen amaç; aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel ihtiyaçlarla yerel hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerindeki verim ve etkinliği artırmaktır. Yönetimsel yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan kuruluşlar özerk bir statüye sahiptir. Özerklik, kendi kendine yeterlik ve yönetimde serbestlik demek olup, bağımsızlık anlamına gelmez; tüm yönetimsel yerinden yönetim kuruluşları merkezi yönetimin denetimine tabidirler.

Merkezden yönetimde, hizmetten yararlananlar hizmete ilişkin konulardaki kararlara katılmadıkları halde; yönetimsel yerinden yönetim uygulamasında, halk doğrudan ya da dolaylı olarak hizmetlere ilişkin kararlara ve politikalara katılmaktadır. Yönetimsel yerinden yönetim kuruluşlarının müstakil bütçeleri ve mali özerklikleri bulunmaktadır. Bu yönetim birimleri, harcamalarını kendi gelir kaynaklarından karşılamakta ve yasaların belirlediği sınırlar içinde

yeni gelir kaynakları geliştirebilmektedirler. Yönetimsel yerinden yönetim kuruluşları, seçimle iş başına gelen kendi karar organları tarafından yönetilirler.

Yönetimsel yerinden yönetim kuruluşları kendi aralarında, hizmet (fonksiyonel) yerinden yönetim kuruluşları ve yerel yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılır. Yerel yerinden yönetim biçiminde, hizmet yerinden yönetim biçiminde olduğu gibi hizmetin konusu değil, hizmetin sunulacağı alan önem taşır. Yerel yerinden yönetim kuruluşları belirli bir alan içinde, o bölgede yaşayan insanların, yerel ortak gereksinimlerini karşılamakla görevli kuruluşlardır (Eryılmaz,1999,69).

Hizmet yerinden yönetim, belirli bazı işlevlerin merkezi idareden alınarak özerk kurumlara aktarılması olup, belirli bazı kamusal fonksiyonlar özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bunları yürütecek örgütler oluşturulmaktadır. Böylece merkezi idarenin hizmet yükü daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olmaktadır. Bununla söz konusu fonksiyonların (hizmetlerin) daha rasyonel, çabuk ve verimli yürütülmesi amaçlanmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri, önemli ölçüde inisiyatif sahibi olabilmekte; kendi yetenek ve gayretlerini göstererek daha etkin bir hizmet yönetimi kurabilme imkanına kavuşmaktadırlar.

Ülkemizde; fonksiyonel yerinden yönetim ilkesinin, ortaya çıkardığı kuruluşların başında; üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları gibi kurumlar gelmektedir. Şüphesiz, özerk bir kamu kuruluşunun büsbütün siyasetin dışında kalması savunulamazsa da, söz konusu kuruluş klasik yönetimin hiyerarşik yapısındaki bir kuruluş ya da organa göre günlük siyasetten daha az etkilenecektir. Bu amaçla; eğitim, bilim, haberleşme ve kültür gibi alanlarda faaliyet gösteren kuruluşlara özerklik verilerek, söz konusu hizmetler hükümetlerin ve siyasetçilerin doğrudan etkisinden korunmak istenmiştir. Çoğu demokratik ülkelerdeki üniversiteler, radyo televizyon kuruluşları ve haber ajansları bu sebeple özerk statülü örgütlerdir.

Kamu yönetimi, bütün hizmetleri tek başına yürütebilmek yerine, çeşitli meslek kuruluşlarından da yararlanmayı ve onlarla işbirliği içinde çalışmayı bir hizmet yöntemi olarak kabul etmiştir. Ekonomide sanayici ve işadamları; tarımda çiftçiler; çalışma hayatında işçi ve işverenler, sağlık sektöründe doktorlar kamu yönetimine önemli katkılarda

bulunmaktadırlar. Ayrıca bu katkı ve işbirliği, söz konusu meslek gruplarının yönetime katılımını sağlamakta ve bir bakıma teşvik etmektedir (Eryılmaz, 1999,72).

Coğrafi ya da “yer yerinden yönetim”, idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi, faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir. Coğrafi yerinden yönetim, bir bölge, il, belediye ya da köy halkının yerel nitelikli ihtiyaçlarını; kendi organları ve kendi kaynakları vasıtasıyla karşılamalarını amaçlamaktadır. Mahalli idareler ya da yerel yönetimler bu ilkenin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Coğrafi yerinden yönetimde karar ve yürütme organları yerel olarak, demokratik usullere göre seçilmiş, il özel idaresi, belediye ve köy gibi yerel yönetim kurumlarına verilmiştir. Bu sistemde yöre halkına, ortak yerel gereksinimlerini karşılamak için karar alma ve yürütme yetkisi tanınmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetimde, belirli bir işlevi yürütecek bir örgüt oluşturulmakta, özerklik hizmetle ilgili kişilere ya da bölgeye değil işlevin kendisine verilmekte iken, coğrafi yerinden yönetimde özerklik bölgeye ve o bölgeye hizmet eden seçilmişlere verilmektedir.

Coğrafi yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı yerel yönetimler, çok yönlü görev ve işlevler yürüttükleri halde, fonksiyonel yerinden yönetime göre örgütlenmiş kuruluşların yaptıkları görevler sınırlı düzeyde ve tek türdendir. Fonksiyonel yerinden yönetim ilkesine örnek olan üniversitelerin amacı eğitim ve araştırma iken, coğrafi yerinden yönetim kuruluşu olan belediyelerin görevi; kent düzeyinde yerel nitelikteki tüm ortak gereksinimleri karşılamaktır (Eryılmaz, 1999,73).

Coğrafi yerinden yönetim, hemşehriler arasında yardımlaşma ve birlik duygularının gelişmesine katkı sağlamaktadır. Siyaset başkalarıyla işbirliği yapmayı, uzlaşmayı ve hoşgörüyü gerektiren bir uğraştır. Yerinden yönetim bu anlamda, siyasi barışın da önemli bir güvencesidir. Nitekim, iç barışın ve katılımcı demokrasinin yerleştiği ülkeler, aynı zamanda coğrafi yerinden yönetim geleneğinin geliştiği toplumlardır. Bununla beraber, aşırı bir yerinden yönetim, ülkede birlik ve bütünlüğün bozulması, bölgeler arasındaki dengesizliğin artması riskini taşır, kamu hizmetlerinin ülkenin her yerine eşit bir şekilde sunulmasına da engel olabilir.

Geliri iyi yerel yönetimler ihtiyaçlarını rahat bir şekilde karşılarken, yetersiz gelir kaynaklarına sahip yerel yönetimler ise, temel hizmetlerini yürütmekte güçlük çekebilirler. Yönetimde önemli olan, aşırı merkeziyetçiliğin tehlikesini azaltacak; bölgesel düzeyde bağımsızlığa, kargaşaya ve çatışmaya meydan vermeyecek dengeli bir yönetsel yapı oluşturmaktır.

### **2.3. Türkiye’de Yerinden Yönetim Kuruluşları Olarak Belediye Yönetimleri**

Türkiye’de batı tipi belediyeçiliğin başlangıç tarihi olarak 1854 yılı kabul edilmektedir. 1854 yılında "İstanbul ve bağlı semtlerinde şehremaneti" adıyla yeni bir memuriyet ile bir şehir meclisinin kurulması hakkında resmi tebliğ ile İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. 1857 yılında, Pera ve Galata semtinde kurulan “Altıncı Daire-i Belediye” yönetim tarihimize Avrupa modeline uygun olan, ilk belediye olarak geçmiştir.

İlk kurulan belediye yapısında, belediye başkanı padişah tarafından atanırken; belediye meclisi kendi içinden bir belediye başkan vekili belirlemekteydi. Ayrıca belediye meclisi dışından yine belediye meclisi tarafından bir başkan yardımcısı, memur olarak atanmaktaydı.. Belediye örgütünde, yazı işleri ve vergi kayıtlarından sorumlu bir başkatip, hesap işlerinden sorumlu bir “sandık emini”, belediyenin kuruluş nedenlerine uygun olarak tercümanlar, imar planlaması ve bayındırlık işlerinden sorumlu mimar ve mühendisler, belediye meclisince gerekli görülen diğer memurluklar bulunmaktaydı.

6 Ekim 1868’den itibaren belediye örgütü bütün İstanbul’u kapsar hale getirildi. Aynı yıl yapılan bir düzenleme ile vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması öngörüldü. Bunların başında atama ile gelen belediye başkanı ve sınırlı seçimle gelen üyelerden oluşan meclis bulunuyordu (Bal,199,166). 1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun (Anayasanın) 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine, biri İstanbul diğeri de taşra için olmak üzere, iki farklı kanun çıkarıldı. Daha sonra, 1912 yılında İstanbul için çıkarılan kanunun yerini, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkana kadar yürürlükte kalacak olan Dersaadet Teşkilatı Belediyesi hakkında “Kanun-u Muvakkat” aldı. .Adı geçen kanunda, taşra belediyeleri seçimle gelen meclis, meclisin seçtiği belediye başkanı ve cemiyet-i belediye organlarından oluşan bir sistem öngörülmüştü.

1930 ve onu takip eden 3 yıl içinde, Belediye Kanunu ve Hıfzıssıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi bir dizi kanun çıkarıldı. 1948 yılında Ankara, 1954 yılında İstanbul Valiliği ve Belediye Başkanlığı makamları birbirinden ayrıldı.

12 Eylül 1980 sonrası dönemde, her konuda olduğu gibi, belediyeler alanında da bir dizi düzenlemeye gidilmiştir. Özellikle 1984'ün ilk aylarından itibaren, çıkarılan bazı kanunlarla Türkiye'de "normal belediye sisteminin" yanında bir de "büyükşehir belediyesi" sisteminin yer alması kararlaştırılmıştır.

Genel bütçe, vergi gelirlerinin tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %5 pay verilmesini ve bu payın belediyeler arasında nüfus kriterlerine göre bölüştürülmesini öngören 2380 sayılı kanun, yıllar yılı kaynak sıkıntısı çeken belediyeleri mali açıdan rahata kavuşturmuştur. 1984 yılında yürürlüğe giren 3004 sayılı kanun, 2380 sayılı kanunun bazı maddelerini değiştirerek, belediyelere verilecek payları daha da arttırmıştır. Yine, 2364 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun kabulü de bu döneme rastlamaktadır.

Belediyelere tanınan bu geniş gelir olanakları yerinde bir davranış olmuştur. Ancak; mahalli idareler maliyesinde yer alan "tevzin" kavramına göre, mahalli idarelerin önce görevleri, başka bir ifade ile harcamaları belirlenmeli, daha sonra bu harcamaları karşılayacak gelirleri tahsis edilmelidir. 1980 sonrası sağlanan geniş mali olanaklar, belediyeleri savurganlığa itmiş, kaynakların israf edilmesine yol açmıştır.

### **2.3.1. İl, İlçe ve Belde Belediyeleri ile Belediyelerin Görevleri**

Ülkemiz nüfusunun yaklaşık %75'inin sınırları içinde yaşadığı belediyeler, yerel yönetim kuruluşlarının içindeki en önemli kuruluşlar olup, sayıları giderek artmaktadır. Ülkemizde her yıl ortalama otuzun üzerinde yeni belediye kurulmaktadır (Eryılmaz,1999,136). Belediye yönetimi, nüfusu 2.000'i aşan beldelerle, nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulmakta olup; bir yerleşim biriminin il ya da ilçe haline getirilmesiyle birlikte, orada otomatik olarak belediye de kurulmuş olmaktadır. Nüfusu 2.000'i aşan diğer yerlerde belediye kurulabilmesi, söz konusu yerdeki ihtiyar meclisinin ya da seçmenlerin yarıdan fazlasının isteği veya valinin gerekli görmesi üzerine, il genel

meclisinin olumlu kararı, daha sonra Danıştay'ın kararı ve cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşmektedir.

Belediyelerin görev ve yetkileri, bu görev ve yetkilerin belirlenmesinde kullanılan ilkeleri benimseyen ülkeler bakımından farklılık göstermektedir. Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde; “genel yetki ilkesi”, “yetki ilkesi” ve “liste ilkesi” olmak üzere, başlıca üç ilke uygulanır. Belediyelerin kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan, bütün yerel hizmetleri yürütmeye yetkili olduğu “genel yetki ilkesi”, başta Almanya ve Hollanda’da uygulanmaktadır. İngiltere’de uygulanan “yetki ilkesine” (ultra vires) göre ise; belediyeler, ancak yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterirler. Bu ilkeye göre belediyeler, yasaların yasaklamadığı alanlarda hizmet yürütmekle yetkili değildirler (Eryılmaz, 1999,137).

“Yetki ilkesi”ne benzeyen “liste ilkesi”ne göre, belediyelerin yetki ve görevleri kanunlarda liste halinde teker teker sayılmaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanunu 15. maddesinde belediyenin görevlerini 76 fıkra halinde sıralamıştır. Ülkemizde, daha çok bu ilke uygulanmakla beraber, Belediye Kanunu’nda “genel yetki” ilkesine de yer vermiştir. Belediyenin görevlerini “bayındırlık görevleri”, “koruyucu görevler”, “sosyal görevler”, “düzenleyici görevler” ve “ulaştırma görevleri” olmak üzere beş grupta sınıflandırmak mümkündür.

Belediye Kanunu’nun öngördüğü görevler çok geniş kapsamlı olup, belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır. Ancak hızlı kentleşme ile artan alt yapı, çevre ve ulaşım sorunları, gelir kaynaklarının yetersizliği, siyasi etki ya da baskılar sonucu belediye bürokrasisinin istikrarsız ve güçsüz yapısı, merkezi yönetime ağırlık verilmesi gibi faktörler belediyenin görevlerini olumsuz yönde etkilemektedir(Eryılmaz, 199,138).

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve belediyenin yürütme organı konumundadır. Belediye başkanı, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından tek dereceli seçimle ve çoğunluk sistemine göre beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Belediye Başkanı’nın meclis üyeleri tarafından değil de doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, ona belediye yönetiminde güçlü bir liderlik konumu kazandırmaktadır (Eryılmaz,1999,139).

Belediye başkanı merkezi yönetimin bir ajanı, en büyük belediye amiri ve belediyenin temsilcisi olarak çeşitli görev ve yetkilere sahiptir:

- Belediyenin bağlı olduğu yerin en büyük mülki amiri tarafından tebliğ edilecek kanun, tüzük ve yönetmelikleri yayınlamak ve bunların kendine yüklediği görevleri yürütmek,
- Belediye yönetiminin en büyük amiri sıfatıyla, belediye zabıtası görevlerinin yerine getirilmesini sağlayacak talimat ve yasakları uygulamak,
- Meclis, encümen ve üst makamların kararlarını uygulamak,
- Bu makamların onayını gerektirmeyen belediye görevlerini, yetki ve sorumluluğu altında yürütmek,
- Belediyenin yerel nitelikteki esenlik, sağlık, bayındırlık, iktisat ve intizamına ait işleri izlemek ve yürütmek,
- Belediye mallarını yönetmek,
- Belediye gelirini ve alacaklarını izlemek ve tahsil etmek,
- Yetkili makam ve organların onayından geçmek şartıyla; sözleşme yapmak, bağışları kabul etmek ve belediye adına genel medeni akitleri yürütmek,
- Mahkemelerde ve resmi dairelerde belediye tüzel kişiliğini temsil etmek,
- Belediye bütçesinin ita (verme) amiri olarak, gider evrakını ve harcama tahakkuklarını onaylamak, harcama emirlerini imzalamak.

Belediye başkanı, belediyenin bütün faaliyetlerinden belediye meclisine sorumludur. Başkan, belediye meclisine her toplantı dönemi başında, meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair yıllık bir çalışma raporu sunmakla yükümlüdür. Meclis rapordaki açıklamaları, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yeterli görmezse, başkan hakkında “yetersizlik” kararı verebilir.

Belediye meclisi, belediye yönetiminin genel karar organıdır. Meclis üyeleri, nisbi temsil yöntemiyle beş yılda bir seçilmektedir. Meclis üyelerinin sayısı, belde, kasaba ya da kentin nüfus durumuna göre 9 ile 55 kişi arasında değişiklik göstermektedir. Örneğin, nüfusu 10 binden az olan belediyelerde üye sayısı 9, bir milyondan yukarı olan yerlerde ise 55 kişidir.

Kanuna göre; milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği veya belediye başkanlığı bir şahsın uhdesinde toplanamaz. Bunlardan birinin tercih edilmesi zorunludur. Ayrıca, ana,

baba, büyükbaba, büyükanne, evlat, torun, kardeş, karı, koca ve bu derecedeki sıhri hısımlar bir mecliste birleşemez. Bu düzenleme ile ailelerin belediye yönetimini egemenlikleri altına almaları önlenmek istenmiştir ( Eryılmaz, 1999,141).

Belediye meclisi her yıl Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olağan olarak toplanır. Meclisin toplantılarına belediye başkanı başkanlık eder. Ayrıca her toplantı dönemi başında meclis üyeleri arasından iki başkan vekili ve gerektiği kadar katip seçilir. Belediye meclisinin toplantıları halka açıktır. Meclis, üyelerinin çoğunluğunun vereceği karar ile gizli oturum yapabilir. Gizli oturumlardan ve bu oturumların gündemlerinden o yerin en büyük mülki amiri haberdar edilir. Açık ve gizli oturumlarda alınan kararların özetlerinin, vali ya da kaymakama verilmesi gerektiği gibi; belediyenin kapısına asılarak, duyurulması da zorunludur. Belediye meclisi çeşitli konularda çalışma yapmak, kendine yardımcı olmak amacıyla, üyeleri arasından komisyonlar (encümen) kurabilir. Belediye meclisi üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır.

Belediye encümeni, belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organıdır. Belediye encümeni; belediye başkanı, belediyedeki dairelerin başkanları ile bunların yarısını geçmemek üzere, belediye meclisinin kendi içinden seçtiği üyelerden meydana gelir. Buna göre, belediye encümeni seçimle gelenlerle (siyasiler) tabii üyelerden (müdürlüklerden) kurulmaktadır. Seçimle belirlenen üyeler; ikiden az olamaz, sayıları tabii üyelerin yarısını geçemez, görevleri bir yıldır.

Encümenin tabii üyeleri, yazı işleri müdürü, hesap işleri müdürü, sağlık işleri müdürü, veteriner müdürü, fen işleri müdürü, teftiş kurulu müdürü ile lüzumu halinde personel müdürü ve hukuk işleri müdürü ya da bu alandaki görevlilerdir. Encümen, belediye başkanının ya da görevlendirileceği bir kişinin başkanlığında toplanır ve çoğunlukla karar alır. Encümenin gündemini belediye başkanı düzenler. Belediye başkanı tarafından kendine havale edilmeyen konular hakkında encümen karar veremez. Encümen, düzenli olarak toplanan ve sürekli görev yapan bir organdır. Belediye başkanı, kanuna ve kamu yararına aykırı gördüğü encümen kararlarını durdurmaya ve bu kararlara karşı il ya da ilçe idare kuruluna itirazda bulunmaya yetkilidir.

Belediye başkanı ya da encümen, idare kurulunun kararına karşı, bir üst organa başvurabilme hakkına sahiptir. Bu üst organ, il merkezi olmayan belediyeler için il idare



kurulu, il merkezi olan belediyeler için Danıştay'dır. Belediye başkanı ya da belediye encümeni ile belediye meclisi arasındaki anlaşmazlıklar; ilçe belediyeleri için il idare kurulunca, il merkezindeki belediyeler için Danıştay'ca çözümlenir.

Belediye yönetimi içinde, "belediye zabıtası" adıyla doğrudan belediye başkanına bağlı, özel bir kolluk gücü bulunmaktadır. Belediye zabıtası, belediye yasaları çerçevesinde beldenin düzenini sağlamakla yükümlüdür. Bu amaçla; belediyeye ilişkin kanun, kural ve yasaklarla; bunlara dayanılarak verilen emirleri, cezalar ve kararları uygular, belediye suçlarını izler ve araştırır. Belediye zabıtasına karşı gelenler, devlet zabıtasına karşı koyanlar gibi ceza görürler.

### 2.3.2. Büyükşehir Belediye Yönetimleri

Mart 1984' ten itibaren ülkemizde klasik belediye yönetimi yanında, içinde birden fazla ilçesi bulunan büyükşehirlerde metropol belediye sistemine geçilmiştir. Bu sistem temel itibariyle, merkezde bir anakent belediyesi ile buna bağlı ilçe ve alt kademe belediyelerinden meydana gelmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, bir yerde belediye örgütü kurulabilmesi için, o yerin nüfusunun 2.000 ve daha fazla olmasını hükme bağlamıştır. Böylece, nüfusu 2.000 olan yerleşme birimleri ile, nüfusu 1.000.000 ve daha fazla olan yerler aynı kanun hükümlerine tabi olmaktadır.

Oysa nüfusu 1.000.000'un üzerindeki yerleşme birimlerinin sorunlarıyla, küçük belediyelerin sorunları arasında büyük farklar bulunmaktadır. Bu farklı sorunların çözümü için de, değişik bir örgütlenmeye gitmek kaçınılmazdır. Nitekim Paris, Tokyo ve Toronto gibi dünyanın büyük şehirlerindeki belediyeler, diğer belediyelerden farklı statüye sahip kılınmışlardır (Eryılmaz,1999,147). Ayrıca, 1980'den önceki dönemde büyükşehir alanı içindeki ilçe, köy ve mahallelerde ayrı ayrı belediye örgütleri ortaya çıkmıştı. Her belediye ayrı bir ulaşım işletmesine ve ayrı bir imar politikasına sahipti.

Bu belediyeler arasında gerekli koordinasyon sağlanamadığı için, ortak kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bir takım güçlüklerle karşılaşıldı. Bunu çözümlenmek amacıyla, Milli Güvenlik Konseyi'nce 4.12.1981 tarihinde 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun" kabul edildi. Bu kanuna göre, nüfusu 300.000'i aşan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye

ve köyler, şube ya da mahalle haline dönüştürülerek ana kent belediyesine bağlandı. Ancak, bu düzenleme büyükşehirlerin sorunlarını çözmek bir yana, sorunları daha da içinden çıkılmaz hale getirdi.

1982 Anayasası büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğini hükme bağlamıştır (md. 127). Anayasanın bu hükmü uyarınca, büyükşehirlerdeki belediye yönetimini yeniden düzenlemek için, 8.3.1984 tarihinde bakanlar kurulunca “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” kabul edildi. Bu kanun hükmünde kararnameye göre, üç büyükşehirde (Ankara, İstanbul, İzmir) büyükşehir belediyesi adıyla birer anakent belediyesi kuruldu ve bu sayı daha sonraki yıllarda 8’e yükseldi (Adana, Bursa, Gaziantep, Kayseri, Konya). Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçelerde de söz konusu belediyeye bağlı ilçe belediyeleri oluşturuldu. Ancak, 1993 yılında 7 il merkezinde (Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun) büyükşehir belediyesi kurulmasını sağlayan kanun hükmünde kararname, 3030 sayılı kanunun büyükşehir bünyesinde kurulmasını öngördüğü ilçe belediyeleri yerine “alt kademe belediyeleri” kavramını getirdi. Buna göre, adı geçen büyükşehir belediyeleri sınırları içinde, öncekilerden farklı olarak, ilçe belediyeleri kurulmayarak yalnızca alt kademe belediyeleri oluşturuldu. 1999 yılında bu 7 ile, Adapazarı da eklenmiştir.

Bu uygulamayla amaç, bir yandan ilçe yönetiminin kurulmasıyla ortaya çıkacak maliyetlere ve bürokrasiye meydan vermemek, diğer yandan da büyükşehir belediyesinin yöre açısından getireceği avantajlardan yararlanmaktır. Bu yapının birinci tür büyükşehir modeline göre, kamuya daha az yük yüklediği de unutulmamalıdır. Ancak, bu modelin orta büyüklükteki şehirler için yararlı olduğu söylenebilir.

Bir yerleşim biriminde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir yasaya ya da yetki yasasına dayalı olarak çıkarılacak KHK’ye gereksinim vardır. Günümüzde büyükşehir belediyelerinin yönetimi, 1984 tarih ve 3030 sayılı yasaya dayanmakta; ancak, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile ilgili, diğer mevzuatın 3030 sayılı yasaya aykırı olmayan hükümleri büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe ve alt kademe belediyeleri için uygulanmaya devam edilmektedir.

Ülkemizde büyükşehirler için oluşturulan bu düzenleme, kentleşme ve sanayileşme ile birlikte yapıları ve sorunları giderek değişen ve büyüyen büyük yerleşme birimlerine,

özellikle örgütlenme açısından yeni bir sistem getirmiştir. Bu sistem, ilçelerin yerelliğini koruyup, halkın yönetime katılmasını sağlarken, büyükşehir alanında birbiriyle ilişkili çeşitli hizmet birimleri arasında koordinasyonu da gerçekleştirmektedir. Böylece ekonomik yönden büyük ölçekli birimlerin avantajlarından yararlanılmaya çalışıldığı gibi, ilçe belediyelerine de yer vermekle, demokratik yönden küçük ölçekli birimlerin etkinliğine önem verilmiş olmaktadır.

### **2.3.2.1. Büyükşehir Belediye Örgütü**

Büyükşehir belediyesinde diğer belediyelerden farklı olarak, hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere; bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunur. Genel sekreter, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine, içişleri bakanının onayı ile; genel sekreter yardımcuları, daire başkanları, müdürler ve diğer personel büyükşehir belediye başkanınca atanmaktadır. Büyükşehir belediyesinin yönetim örgütü, genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurlardan oluşmaktadır. İşçi ve sözleşmeli personel dışındaki diğer personel 657 sayılı DMK hükümlerine tabidir.

### **2.3.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi**

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin ve bazı özel durumlarda ilçe ve alt kademe belediyelerinin karar organıdır. Meclis, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe/alt kademe belediyeleri için tespit edilen, belediye meclisi üye sayısının, her ilçe/ alt kademe için beşte biri alınmak üzere, bulunacak toplam sayı kadar üyeden meydana gelir. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri, her ilçe/alt kademe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle hesaplanır.

Büyükşehir belediye meclisi üyelikleri için ayrı bir seçim yapılmamakta, ilçe/alt kademe belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimde seçiliş sırasına göre, beşte biri oranındaki üye büyükşehir belediye meclisinin üyesi olmaktadır. Bu üyeler aynı zamanda ilgili ilçe alt kademe belediye meclisinin üyeliklerini de yürütmektedirler. Halk tarafından doğrudan doğruya seçilen meclis üyeleri yalnızca ilçe alt kademe belediye meclislerinin üyeleridir. İlçe/alt kademe belediyelerinin belediye başkanları büyükşehir belediye meclisinin

doğal üyeleridir. Belediye meclisi üyeleri beş yıllık bir süre için seçilirler. Büyükşehir belediye meclisi; kasım, mart ve temmuz aylarında olmak üzere yılda üç dönem toplanır.

### **2.3.2.3.Büyükşehir Belediye Encümeni**

Büyükşehir belediye yönetiminin ikinci organı büyükşehir belediye encümenidir. Encümen, büyükşehir belediye başkanı veya belirleyeceği kişinin başkanlığında; genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap, yazı işleri ve personel işlerini yöneten birim başkanlarından oluşmaktadır. Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun hükümlerine tabi, klasik belediyelerin belediye encümenine verilen görev ve yetkilerin aynıdır. Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye kanununun verdiği görevleri yerine getirmek ve yetkilerini kullanmakla da yükümlüdür.

### **2.3.2.4.Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir belediyesinin üçüncü organı büyükşehir belediye başkanıdır. Başkan, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından, çoğunluk usulüne göre 5 yıl süre için seçilir. Büyükşehir ve ilçe/alt kademe belediye meclislerince alınan bütün kararlar büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Başkan, meclis kararlarının tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclisler kararlarında 2/3 oyla ısrar ederlerse, meclislerin kararları kesinleşmiş olur. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenen, gensoru ve yetersizlik kararlarıyla başkanın düşürülmesi için gerekli olan 2/3 çoğunluk şartı, büyükşehir belediye başkanı için 3/4 olarak uygulanır.

Belediye başkanının izin, hastalık veya bir görevle görev yerinden ayrılması hallerinde; başkan kendisine bu süre içinde vekalet etmek üzere, bir meclis üyesini başkan vekili olarak görevlendirir. Belediye başkanlığının boşalması veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde, belediye meclisinin 10 gün içinde toplanması vali tarafından sağlanır ve bu toplantıda meclis katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla bir başkan vekili seçer. Başkan vekili yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapar.

### 2.3.2.5.Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

Büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehirlere bağlı ilçe ve alt kademe belediyelerinin görev ve yetkileri, 3030 sayılı kanunla ve bu kanuna bağlı olarak çıkarılan yönetmeliklerle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir:

- Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- Büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları; yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar, toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak,
- Yeşil sahalara, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence vb. yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- Büyükşehir dahilindeki su, kanalizasyon, her çeşit gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesislerin kurulmasını sağlamak,
- Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
- Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek ve işletmek,
- Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, işletmek,
- Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile, bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
- İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tespit etmek, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,
- Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

- Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ve diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,
- İlgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak; genç ve yetişkin özürllüer için bölgenin işgücü piyasasına uygun mesleklerde, meslek ve beceri kazandırma kursları, iş eğitim merkezleri ve yaşam evleri açmak,
- Ulaşım araçlarının, özürllülerinin kullanımına ve ulaşılabilirliğine uygun olmasını sağlamak ve özürllüler için ulaşım ile sosyal ve kültürel amaçlı hizmetlerden ücret almamak veya indirimli tarife uygulamak büyükşehir belediyelerine ait ve büyükşehir belediyeleri tarafından işletilen veya kiraya verilen büfeler, otoparklar gibi iş yerlerinin özürllüler tarafından işletilmesi konusunda kolaylık sağlamak,

Büyükşehir belediye sistemi iki kademeli belediye yönetiminden oluşmaktadır. Alt basamakta ilçe ya da alt kademe belediyeleri; üst basamakta ise anakent belediyesi yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi kurulduğu şehrin, ilçe ve alt kademe belediyeleri de ilçe ya da beldelerin adlarını taşımaktadır. Her iki belediye yönetiminin de organları birbirine benzemekteyse de ilçe ve alt kademe belediyelerinin organları 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşur.

### **2.3.3. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Yönetmel Denetimi (idari vesayet)**

Yerinden yönetim kuruluşlarının, merkezden yönetimin organlarıncı denetlenmesine: idari vesayet denir. Devlet, yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini saptamasına rağmen, bu kuruluşlar üzerindeki denetleme yetkisi, merkezden yönetim ve yetki genişliğine dayanan kuruluşlar kadar etkili değildir. Çünkü bu denetleme yetkisi, merkezden yönetimde olduğu gibi, atama yapma, emir verme ve onların yerine karar alma hakkı vermez. Merkezden yönetim ve yetki genişliğine dayanan hiyerarşik denetime karşılık, yerinden yönetim kuruluşlarında merkezi yönetimin yani devletin denetimi, bir başka deyişle idari vesayet vardır. İdari vesayet, devletin yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarını ve yönetmel eylemlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisi olarak tanımlanabilir (Tortop,1999,13).

Devlet böylece yerinden yönetim kuruluşlarında yasalara ve gerekli kurallara uyulmasını sağlar. Yetki genişliğine dayanan merkezden yönetim kuruluşlarında, hiyerarşik üst makamlar alt makamların kararlarını, bazı istisnalar dışında her zaman bozabilir veya değiştirebilirlerken, idari vesayet yetkisi ancak yasalarda açık olarak belirtilen hallerde ve yasaya dayanılarak kullanıldığından bu yönüyle de hiyerarşik denetimden ayrılır.

Vesayet makamları denetimleri altında bulunan yerinden yönetim kuruluşlarının karar ve işlemlerini genel olarak yasalara aykırı olduğu takdirde iptal edebilirler. Oysa merkezden yönetimde, alt kademelerin kararları yalnız yasalara aykırılık nedeniyle değil, uygunsuzluk ve yetersizlik nedeniyle de bozulup, değiştirilebilir. İdari vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını iptal edebilir veya olduğu halde kabul etmek, yani onaylamak zorundadırlar. Yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarının idari vesayet makamlarının değiştirme veya değiştirerek onaylama hakları yoktur. Bozulan veya kaldırılan karar yerine ancak yerinden yönetim kuruluşları kendileri karar alabilirler. Bir kararın bir kısmı yasalara uygunken, bir kısmı yasalara aykırı ise; idari vesayet makamı ancak yasalara aykırı olan kısmı bozabilir (Tortop,1999,13).

İdari vesayet yerinden yönetim kuruluşlarının kararları veya organları üzerinde yapılabilir. Yerinden yönetim kuruluşlarının, bazı işlemleri idari vesayet makamları tarafından, genellikle hukuka uygunluk açısından, kimi zaman da yerindelik açısından denetime tabi tutulur. Bu işlemlerden, vesayet makamı tarafından onaylanmayanların yürütülme imkanı yoktur. Örneğin, belediye meclislerinin birçok kararları vali ve kaymakamın onayı olmadan uygulanamaz. Bununla birlikte, idari vesayet makamı denetlediği makamın yerine geçerek, onun adına karar alamaz (Gözübüyük,1999,309).

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123. maddesine göre, belediyelerin zorunlu masraflarını, bütçeye yeter nicelikte koymamaları ve bütçenin denk olmaması halinde, idari vesayet makamları bütçede gerekli değişiklikleri yaparak, kendiliklerinden bütçeyi denkleştirir ve zorunlu masrafları bütçeye ekleyebilirler. Bu durum, idari vesayet makamlarının kendilerini belediye meclisi yerine koyarak, karar almaları anlamında olup, vesayet yetkisinin merkez tarafından aşırı kullanılması anlamına gelebilir.

İdari vesayet makamları, yerinden yönetim organlarının işten el çektilmesi ve işlerine son verilmesinde yetki sahibi ise de; Anayasa'nın 127. maddesindeki "mahalli idarelerin

seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur” hükmü ile genel yönetimin yerel yönetimler üzerindeki “fesih” yetkisi yargı kuruluşlarına geçmiştir. Belediye başkanlarının görevlerine son verilmesi ve belediye meclisinin feshi ancak, Danıştay’ın kararı ile olur (Danıştay Kanunu, md.24).

Hizmette yerellik (subsidiyarite) ilkesi, son zamanlarda en çok tartışılan yönetim prensiplerinden biridir. Bireye daha fazla inisiyatif verilmesi arzusu, hem federal hem de üniter devletlerde, desantralizasyon hareketinin temel gerekçesini oluşturur. Hizmette yerellik ilkesi, bireyi toplumun odak noktasına yerleştirir. Bu kavram, öz itibarıyla “bir hizmeti en yakın birim yürütsün” anlayışına dayanır ve 1985 yılında Avrupa Konseyi’nce kabul edilen ve ülkemizin 1991 yılında onayladığı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda “kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşın en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir” şeklinde yer almıştır.

Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır (Ulusoy,2001,29). İlkenin altında yatan temel düşünce, bireyden aileye, yerel toplumdaki değişik büyüklükteki gruplara kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin; ancak bunların çeşitli gereksinimlerini karşılayamadıkları durumlar ile sınırlı olmasıdır. Başka bir anlatımla, bireylerin ya da alt idari birimlerin kendi girişimleri ve olanakları ile uygulayabilecekleri yetkilerin, kural olarak onlardan alınıp, üst gruplara veya üst idari birimlere verilmemesidir. Söz konusu ilke, bireyin tek başına güç yetirebileceği işlere devletin müdahalede bulunmaması olarak yorumlanır. Bu da ilkenin, liberal devlet anlayışına yakın olduğunu gösterir (Eryılmaz, 1999,80).

Hizmette yerellik ilkesi geniş bir anlamı içermekle birlikte, daha çok merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görevlerin paylaşımında uygulanır. Merkezi yönetim ancak, kamu hizmetleri yerel düzeyde hiç yerine getirilemiyor ya da etkin bir biçimde yürütülemiyorsa üstlenebilir. Hizmette yerellik ilkesinin amacı, karar verme mekanizmasını vatandaşın mümkün olduğu ölçüde yaklaştırmak olduğu için , temelde siyasi bir nitelik taşır.

Hizmette yerellik ilkesi, çeşitli nedenlerden dolayı Avrupa Birliği’nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Bir yandan birliğin merkezîyetçi eğilimlerinden, diğer yandan da



ulusal devletlerin egemenlik haklarını korumak istemelerinden kaynaklanan sorunlardan korkulmaktadır. Birlik çerçevesinde “yerellik” ilkesinden beklenen temel amaç, birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir. Bu bağlamda mümkün olduğu ölçüde karar mekanizmalarını vatandaşa yakınlaştırmak; üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve haklarını korumak, yurttaşlara Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamaktır.

Bir yönetim basamağı bir görevi “yeterli derecede” yerine getiremiyorsa, ya da başka bir yönetim basamağı aynı görevi “daha iyi” yerine getirebilecekse, bu görev o yönetim basamağı tarafından üstlenilecektir. Avrupa Birliği'nin kurucu unsuru olan Maastricht Anlaşması'nda (1992), yerellik ilkesine vurgu yapılmıştır. Hizmette yerellik ilkesi, ulus-altı birimlerin yetkilerinin korunmasının temelini oluşturmakta, yerel özerkliğin de garantisi sayılmaktadır (Eryılmaz, 1999,80).

Yerel yönetimlerin önemi günümüzde tüm gelişmiş ülkelerce kabul edilmekte, uluslar arası sözleşmelerle, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlı girişimlerde bulunmaktadır. Bu konudaki çalışmalardan birisi de; ülkemizin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi üyesi ülkelerce kabul edilmiş olan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Türkiye, tarafından bu şart 1988 yılında imzalanmış, 1991 yılında ise meclis tarafından onaylanarak, yürürlüğe konmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan bazı temel konular şunlardır:

- Yerel yönetimler herhangi bir demokratik rejimin temel kuruluşlarından.
- Vatandaşların kamusal işlere katılma hakkı, Avrupa Konseyi'nin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biridir.
- Yerel yönetimlerin gerçek sorumlulukları ile var olmaları, hem etkili hem de yurttaşlara yakın bir yönetim sağlayacaktır.
- Avrupa'nın farklı ülkelerinde özerk yerel yönetimin korunması ve yeniden güçlendirilmesi, demokrasi ve yerinden yönetim ilkeleri üstüne temellenen bir Avrupa'nın inşasına önemli bir katkıdır.

- Özerk yerel yönetim kavramı, yasalar çerçevesinde yerel otoritelerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir payını düzenleme hak ve ehliyetini belirtir.
- Kamu sorumluluğu tercihen yurttaşlara en yakın yönetimlerce kullanılır. Yerel yönetimlere verilen yetkiler normal olarak tam ve yalnız onlara aittir. Bu yetkiler, yasalarca belirlenen durumlar dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikli başka bir otoriteye zayıflatılmaz ya da sınırlandırılmaz.

#### 2.4. Personel Yönetimi ve Kamu Personel Yönetimi Kavramları

İster kamu örgütü isterse özel örgüt olsun, sonuç olarak bir örgütün amacı etkili ve verimli bir biçimde mal ve hizmet üretmek olduğuna göre; kimi ortak teknik ve yöntemlerden yararlanmak, tüm örgütlerin duyduğu bir gereksinimdir. Bu anlamda, kamu yönetimi ve işletme yönetimi gibi yapay ayırımlara gidip, ayrı ayrı yönetim disiplinlerinden söz etmek yerine sınır ve sorunları belirli bir “yönetim bilimleri”nden söz etmek daha doğru olacaktır (Can,1994,13).

Kamu personel rejimi, devletin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı olduğu temel kuralların, bunların çerçevesinin ve uygulamalarının bütünüdür. Kamu hizmetinden yararlanan kişi ile kamu hizmeti arasındaki ilişki kamu görevlileri tarafından sağlanır. Bu nedenle, personel rejimi kamu yönetimi içinde önemli bir yer tutar; kamu hizmetini yerine getirmede personel vazgeçilmez ve temel bir unsurdur. Bu açıdan kamu personel rejimi, içinde bulunduğu yönetim ve yürütme sistemi ile de yakından ilgilidir.

Bu nokta gözden kaçırılmaksızın, yönetsel anlamda olmasa bile, kamu ve özel kesim örgütlerinin personel yönetimi arasında nitelik yönünden bazı farklılıkların bulunduğunu da belirtmek gerekecektir. Bu farklılıklar şöyle özetlenebilir:

- Devletin yaptığı görevlerde temel amaç kamu yararı olduğundan, özel kesim kurumlarına göre daha zorunlu ve ivedi niteliktedir. Bu işlerin yürütülmesinde kazanç amacından çok hizmet fikri ağırlıktadır. Gerçi bu zorunluluk ve ivediliğin derecesi, zamana göre değişmekle birlikte, kamu bürokrasisini ve personelini etkiler. Sonuçta; özel faaliyetler

için daha az zorunlu olan hizmetin sürekliliği ilkesi kamu kesiminde temel amaç oluşturur.

- Devletin sunduğu hizmetler tekelci ya da yarı tekelci niteliktedir. Bu nitelik ivediliğin bir sonucudur. Bu nitelik sonucu, verimlilik ölçümleri, rekabet koşulları altında çalışan özel örgütlerde daha kolay olmaktadır.
- Kamu hizmetleri yasal düzenlemelerle yürütülür. Bu nedenle bir kamu görevlisinin usulleri değiştirmesi ve faaliyetlerini genişletmesi oldukça zordur. Yönetimin yetki ve sorumlulukları ve bunları yerine getirmede izlenecek yol ve yöntemler belirlenmiş ve biçimsel kurallara bağlanmıştır.
- Karma ekonomilerde devletin yasal düzenlemelerle iş yaşamına karışmasına sık sık rastlanmaktadır. Ancak bu düzenlemeler, sınırlı bir alanda kaldığından, özel işletmeler daha dinamik çalışmakta ve bu tip örgütlere büyük bir esneklik kazandırmaktadır. Bununla birlikte, büyük ölçekli endüstrilerin ve dev örgütlerin ortaya çıktığı endüstrileşmiş ülkelerde bu farklılık azalmaktadır.
- Kamunun sunduğu hizmetler pazar fiyatıyla kısıtlı değildir. Arz ve talep ilkeleri kamuda işlememekte; devlet, mal ve hizmetleri ihtiyaç duyan herkese eşit olarak sunmaktadır.

Personel yönetiminde örgütün insan unsuru olan çalışanların, nitelikleri kadar nicelikleri (sayısal değişimleri) de önemlidir. Bu anlamda, özellikle özel sektörde çalışanların sayılarında bilinçli olarak, belirli ölçülerde değişim sağlanır. Örgüt içindeki yıllık personel değişiminin oransal boyutuna “personel devir hızı” denir (Sabuncuoğlu, 1997,60).

Personel devir hızının kabul edilebilir oranların üzerinde olması, örgüte büyük ekonomik yükler getirecek, ayrıca üretilen mal ve hizmetin kalitesini de düşürecektir. Personel değişim hızının yüksekliğinin bu tür sakıncalarına karşın, düşüklüğü de bir yandan örgütü durağanlaştırırken (statikleştirirken), öte yandan örgütün ürettiği mal ve hizmetlerin sayısının değişimini ve kalitesinin gelişimini engellemektedir. (Morell, 2001,12)

#### **2.4.1. Personel Sistemleri ve Özellikleri**

Personel sistemleri; işe girmedeki sınırlamalar, kişiye ya da işe verilen öneme göre çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Personel sistemleri, büyük ölçüde “kariyer” düşüncesinin uygulamaya konuş biçimiyle ilgili olduğundan, personel sistemlerine “kariyer

sistemleri” de denmektedir. Buna göre kariyer sistemleri, “program-organizasyon”, “açık-kapalı” ve “işe yönelik-kişiyeye yönelik” olmak üzere üç ana başlık altında incelenir.

Program kariyer sistemi, personelin belirli bir programda veya kurumda çeşitli işlerde çalışmasına olanak tanıyan bir düşünce üzerine kurulmuştur. Program kariyer sisteminde, bir kişi ancak girdiği iş kolunda görevine devam eder; kişinin çalıştığı iş kolundan başka alanlara geçmesi mümkün değildir. Organizasyon kariyer sisteminde ise önemli olan iş kolu olmayıp, kurumdur. Bu sistemde, memurların çalıştıkları kurumlarından, başka birimlere geçmelerine ya imkan tanınmamakta ya da kurumun iznine bağlı bulunmaktadır. Bu sistem genellikle farklı memur statüsüne sahip kurum ve ülkelerde uygulanmaktadır.

Açık kariyer sistemi hizmetin her düzeyinde dışarıdan personel almayı mümkün kılan bir sistemdir. Bu sistemde işe alınma, işe uygunluk ilkesine göre ve yarışma sınavlarıyla olmaktadır. Kurum içinde çalışanlarla kurum dışındakiler, boşalan kadrolara girmede eşit haklara sahiptirler. Açık kariyer sisteminde önemli olan, işle kişinin niteliği arasında tam bir uyum olmasıdır. Bu sistemin temel özelliği, örgütün orta ve üst düzeyindeki mevkilere dışarıdan yeni personelin katılmasına imkan tanıyarak, örgütlü çevreye karşı kapalılıktan kurtarmasıdır.

Kapalı kariyer sistemi ise; bir örgütte genç yaşta işe girerek, hiyerarşinin üst basamaklarına kadar yükselmeye imkan tanıyan bir sistemdir. Bu sistemin temel özelliği, açık sistemin tersine, örgütün her kademesine dışarıdan eleman alınmasına imkan tanımamasıdır. Kapalı kariyer sisteminde, örgütte boşalan görevlere yine örgüt içinden üyeler alınır. Personelin işte yükselmesi, başarısından çok kıdemine bağlıdır.

İşe yönelik kariyer sisteminde; işle onu yürütecek olan kişi arasında nitelik bakımından uygunluk bulunması esastır. Bu sistemde, kişinin atanacağı görevin ya da kadronun gerektirdiği tüm nitelikleri hizmete girmeden önce kazanılmış olması gerekir. Rütbe sistemi de denilen kişiyeye yönelik kariyer sistemi; az ya da çok kapalı bir hizmete giriş politikasına dayalı ve görevden çok, görevi yerine getiren kişinin ağırlık kazandığı bir personel sistemidir. Kişinin rütbesi ile yerine getirdiği görevin düzeyi arasında doğrudan bir ilişki bulunması gerekmez. Kişi bu sistemde işe genç yaşta girer; hiyerarşik şekilde örgütlenmiş ve içinde çeşitli hizmet mevkileri bulunan örgütlerde kademeli olarak yükselerek

görevini sürdürür. Memurun çalışma hayatı bir rütbeden diğerine yükselmekle geçer; bu sistemde kamu görevlisi genellikle belirli bir iş değil kariyer sahibidir.

#### **2.4.2. Personel Yönetiminde Sınıflandırma, Liyakat ve Kariyer İlkeleri**

Kariyer ilkesi, memurlara yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme koşullarına uygun biçimde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlayan bir anlayıştır. Kariyer kelimesi kişinin kendini bir uzmanlığa adanması veya aralarında ilişkiler bulunan bir görevler dizisini anlatmak için kullanılır. Bu kavram, kişinin girdiği bir işte kademeli olarak ilerlemesini ya da hayattaki başarı derecesini simgelemektedir. Daha özgül anlamda kariyer, bir kişinin genç yaşlarda ilerleme umuduyla girdiği ve emekli oluncaya kadar sürdürdüğü meslek hayatıdır. Kamu kesiminde kariyerin anlamı, memurluğun bir meslek durumuna getirilmesidir. Kariyer ilkesinin amacı, yetenekli kimseleri kamu hizmetine çekmek ve görevde tutabilmektir. Kariyer, personelin haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen statüler içinde; sürekli olarak çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi olgusudur. Kariyer ilkesi ve kariyer düşüncesi personel sistemlerinin çatısını oluşturur (Akgüner,1998,20).

Personel yönetiminde sınıflandırma; hiyerarşik bağlantıları olan hizmet gruplarından, birbirinin aynı veya benzeri birimlerin bir araya getirilerek ayırma tabi tutulmasıdır. Personel yönetiminde sınıf, özellikleri itibariyle işe alma, ücret, eğitim, terfi, tezkiye ve bunun gibi personel işlemleri bakımından aynı şartlara tabi tutulması gereken, benzer nitelikteki hizmetlerden oluşmuş grupları ifade eder (Eryılmaz,1999,249).

Çeşitli ülkelerde uygulanan sınıflandırma sistemlerinde, ortak amaç personel işlemlerini bir takım rasyonel esaslara bağlamaktır. Sınıflandırma personel işlemlerinin yürütülmesinde bir takım faydalar sağlar. Bu faydalardan ilki hizmete almadaki kolaylığıdır. Sınıflandırma, devletçe yerine getirilecek hizmetlerin türünü ve özelliklerini ve bu görevleri yerine getirecek kişilerde bulunması gerekli niteliklerin neler olduğunu belirler. Böylece, hizmete girişte standartlaşmaya ve yeterlik ilkesinin uygulanmasına olanak verir. İkinci faydası adil, yeterli ve düzenli bir ücret rejiminin kurulmasına yardımcı olur. Üçüncüsü, iyi bir sınıflandırma, kariyer sisteminin kurulması, gelişmesi ve mesleklerin oluşmasının ön koşuludur.

Kamu yönetimleri, iyi planlanmış bir sınıflandırma ile kamu görevlerinin verimli ve başarılı olarak yapılmasını; personel haklarının, yükümlülüklerinin, hizmet şartlarının düzenlenmesini ve personelin eğitimini gerçekleştirebilirler. Kamu personel yönetiminde sınıflandırma, her devlette ayrı usul ve prensiplere göre yapılmaktadır. Her devletin yönetim anlayışı, sosyal ve ekonomik yapıdaki farklılıklar gibi etkenler çeşitli sınıflandırma biçimlerini ortaya çıkarmaktadır. Bununla beraber, bu farklı sınıflandırma biçimlerini ortak ilkeler bakımından başlıca iki büyük gruba ayırmak mümkündür. Bu ayırım kadro ve rütbe esasına göre yapılmaktadır.

Kadro sınıflandırması, en geniş olarak A.B.D.'de uygulanmakta olup, sistemde önemli olan görev yani iştir. Personelin, işin niteliğine uygun olması gerekir. Sistem, A.B.D' deki devlet ve yönetim anlayışına, ferdiyetçi felsefeye, liberal ekonomi ve özel sektörün hükümet ve kamum yönetimi ile olan ilişkilerine uygun bir temel üzerine kurulmuştur. Bu sistemde her görev için uzmanlaşma esas alınmıştır. Geniş hizmet grupları içinde değil, daha çok dar görev sınırı içinde bir uzmanlaşma ön görülmüştür. Bu dar uzmanlaşma birimlerinin her biri birer kadroyu temsil etmektedir. Kadro belirli bir işin karşılığıdır. Kadro, personelin görevini ve kendisine yüklenilecek sorumluluğu da kapsamaktadır.

Sınıf veya kadrolar sınıfı, birbirlerinin aynı olan veya birbirine benzeyen kadroların toplamından meydana gelir. Bu ortak unsurlar; işin mahiyeti, konusu, güçlük ve sorumluluk derecesi, gerektirdiği bilgi ve yetenekten oluşmaktadır. Kadro sınıflandırmasında önce, pozisyonlar geniş hizmet kategorilerine ve uzmanlık alanlarına göre kümelendirilir. Bu işlem, pozisyon tanımlarına bakılarak kolayca yapılabilir. Geniş hizmet kategorilerine “mühendislik, mimarlık, genel yönetim” gibi kümeler örnek gösterilebilir (Eryılmaz,1999,250) .

Rütbe sınıflandırmasının hareket noktası ise görev, ödev ve sorumluluklar değil; bu görev ve sorumlulukları yerine getirecek kimselerin sahip olduğu kişisel niteliklerdir. Bu niteliklerin başında kişinin öğrenim ve mesleki formasyonu gelir. Görevden çok görevliye ağırlık vermesi nedeniyle bu sınıflandırmaya “personel sınıflandırması” da denilmektedir. Hindistan, Fransa ve Almanya'da etkileri görülen bu sistemin en tipik örneği İngiltere'de uygulanmaktadır. Rütbe sınıflandırmasında, kamu hizmetleri dikey ve yatay olmak üzere iki boyutlu bir ölçeğe göre gruplandırılır.

Kamu hizmetlerinin belli uzmanlık, beceri ve disiplinlere göre birbirinden ayırt edilmesi dikey bölünmeyi; hizmetlerin değişik öğrenim ve mesleki deneyim derecelerine ayrılması da yatay bölünmeyi belirtir. Böylece sınıf, hizmetlerin dikey ve yatay bölünmesiyle ortaya çıkan ve aynı uzmanlık ve meslek dalında, aynı öğrenimi görmüş ya da deneyime sahip kimselerin oluşturduğu bir kümedir. Personel sınıflandırma sisteminin en önemli yönlerinden biri, sınıfların kendi içlerinde bir takım yetki ve sorumluluk derecelerine ayrılmasıdır. Başka bir deyişle, her sınıfta bir rütbe düzeninin saptanmasıdır. Rütbe sisteminde her derece, belli bir yetki ve sorumluluk düzeyini belirtir. Derecelerde yükselme meydana geldikçe yetki ve sorumluluklar da artar. Öte yandan, belli bir dereceye gelmiş kişiye kural olarak aynı derecede olmak koşuluyla çok değişik görevler gördürülebilir. Bu, rütbe sisteminin en önemli özelliklerinden biridir (Eryılmaz,1999,251).

Devlet, kamu hizmetlerini yerine getirirken; göreve alacağı kişilerin memurluk mesleğine girmelerini, sınıflar içinde ilerlemelerini ve yükselmelerini veya görevlerinin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemi eşitlik içinde uygulayarak memurlarını güvenliğe sahip kılmak durumundadır (657, Md.3).

Kamu yönetiminde “liyakat sistemi”, kayırma sistemi ile birlikte uygulanabilecek iki sistemden biridir. Liyakat ilkesi, kim hizmet için gerekli liyakat, değer ve bilgiye sahipse o kişinin, siyasal partilere ve iş başındaki kamu görevlilerine yakınlığına bakılmadan işe alınması; kamu hizmetini yerine getirme görevinin ehline verilmesidir. Bu sistem, herkesin kamu hizmetine girişinde ve ilerleyişinde, yeteneğini ve başarısını ön planda tutar. Liyakat sistemi, çalışma koşullarının, memura tanınan hakların, hizmetin düzeyine ve sürekliliğine katkıda bulunacak biçimde düzenlendiği sistem olarak tanımlanır.

Liyakat sisteminin karşısında yer alan kayırma (ganimet, patronaj) sistemi ise, memurluğa girişte ve ilerleyişte siyasal kayırmanın, memurluk kadrolarının bir ganimet gibi yağmalanmasının, hem siyasal ödüllendirmenin hem de partizan kadrolar oluşturmanın yolu olarak bilinmektedir. Memurluklar yeterlilikten çok siyasal partilere hizmet ölçüsüne göre bir ödül olarak dağıtılmakta, seçimden başarılı çıkan bir siyasal parti iktidara yandaşları ile birlikte gelip, gene onlarla birlikte gitmektedir. Bugün, A.B.D.’de üst kademe yöneticilerinin ve Beyaz Saray danışmanlarının bu yolla kamu görevlisi oldukları bilinmektedir (Akgüner,1998,23).

Liyakat ilkesi, Türk Kamu Yönetiminde ilk kez 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile geniş boyutlarda kabul edilmiştir. Liyakat sisteminin en etkili güvencesi ve sağlam koruyucusu ise yargı denetimidir. Diğer deyişle, memur lehine idari yargı mercileri tarafından verilen kararlara ve genelde yargı denetimine inanan; yargının memur lehine verdiği iptal ve yürütmeyi durdurma kararlarına, hemen, tartışmasız uyan bir “idare”nin, bu tutum ve davranışı, liyakat ilkesinin gerçekleşmesini sağlayan en önemli araç ve memur için en büyük güvencedir. Bu nedenle, memurun yargı denetimine başvurma yolları geçici de olsa engellenmemelidir. Üstelik bu başvuru yollarını tümüyle ortadan kaldıran nitelikte ya da yargı kararlarının sonuçlarını ortadan kaldırma amacıyla yasal düzenlemeler yapmanın kabulü mümkün değildir (Akgüner,1998,25).

#### **2.4.3. Türk Kamu Personel Yönetiminin Kısa Tarihçesi**

Cumhuriyet’in ilanı ile birlikte cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti'nin kamu personelinin olduğu gibi devralmıştı. Yeni rejimin getirdiği yapılanmayı gerçekleştirmek zorunda olan cumhuriyet yönetiminin, Osmanlı yönetiminden devraldığı yetersiz ve düzensiz kamu personeli yapısı karşısında ne kadar zorluklar çektiği ortadadır. Osmanlılar’ın son dönemlerinde geçirdiği savaşlar ve toprak kayıpları nedeniyle ülkede gerçekten yetişmiş, aydın, bürokrasiyi bilen, halka kamu hizmeti sunabilecek ve cumhuriyet rejiminin erdemlerine inanmış nitelikte çok az kamu personeli bulunmaktaydı (Akgüner,1998,11).

Rejim değişikliği ile birlikte Cumhuriyet yönetiminin kabul ettiği ilke ve devrimleri ve bunların doğal sonucu olarak yeni yönetim biçimini, halka anlatabilecek, benimsetebilecek ve uygulamalarıyla yeni yönetime destek olabilecek bir insan gücüne, yani kamu personeline gereksinim ortaya çıkmıştır. Bu durumda cumhuriyet yönetimi, toplumun ekonomik, kültürel, siyasal gereksinimlerine cevap verebilecek yeni bir devlet örgütü kurmak ve bu örgütte de cumhuriyet ilkelerine inanmış ve halka hizmet edebilecek nitelikte yeni bir personel rejimi kurmak zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır.

18 Mart 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu, kamu personelinin genel bir statü içinde düzenlenmesi ve o günkü koşullara göre kamu personel rejiminin geçerli birtakım ilkelerini ortaya koyması açısından, modern sayılabilecek bir kanundur. Memurin Kanunu, özellikle Osmanlı döneminin olumsuz deneyimlerini ve bunların kamu personel rejimine yaptığı yanlış yansımaları ortadan kaldırmak amacıyla; memurların görev yerlerinin



değiştirilmesi ve nakilleri konularında “idare”nin sahip olduğu takdir yetkisini mümkün olduğu oranda kısıtlamayı ve memura bir bakıma güvence sağlamayı hedeflemişti. 788 sayılı kanunun 42. maddesinde düzenlenen “tahvil” (yer değiştirme), yeni cumhuriyetin akılcı, gerçekçi ve ileri bir adımı olarak memurlara olumlu bir yaklaşımının sonucuydu. Ancak 1931’de kamusal gereksinimler karşısında, takdir yetkisini kısıtlayıcı biçimde tahvillerin yapılmasının güçlendiği gerekçesiyle 42. madde değiştirildi ve idareye tahvil konusunda tekrar, geniş bir takdir yetkisi tanındı (Akgüner, 1998,13).

1930 yılına kadar, kamu personelinin çeşitli parasal haklarına ilişkin kanunlarla da desteklenen Memurin Kanunu kariyer sistemini kabul ediyor, sınıflandırma sistemini ise tanımıyordu. Memuriyete girmek için belli bir öğrenim koşulu aranıyor, sınavdan geçme ilkesi ve meslekte yükselme esası getiriliyordu.

Memurların aylıkları bakımından asli “maaş” (gösterge) ve “emsa”1 (katsayı) dikkate alınıyordu. Damga resmi ve pul vergisi dışında, aylıklardan yapılan tüm kesintileri kaldırarak, aylıklarda göreceli bir artış ve yükselme yaratmayı amaçlayan 788 sayılı kanun; memurlara yapılacak sosyal yardımlara da yer vermişti. Çünkü, yeterlilik sınavının kaldırılması, bu konuda belli bir eğitim koşulu aranması ve yer değiştirme bakımından belli derecelere güvenceler konması gibi özellikleri ile Memurin Kanunu’nun bir dereceye kadar liyakat sistemini kabul ettiği bile söylenebilir. Anılan kanunda, hizmet içi eğitim ilkesine rastlanmamakta olup, sicil sistemi benimsenerek açık bir disiplin rejimi öngörülmüş, memurların siyasetle ve ticaretle uğraşmaları yasaklanmış, emeklilik ise yeniden düzenlenmiştir (Akgüner, 1998,13).

1961 Anayasası’nın getirdiği yeni siyasal, ekonomik, sosyal haklar anlayışı ve sosyal devlet ilkesi ile devlete bir çok kamu hizmetini yerine getirme görevi verilmiştir. Anayasa’da, kamu hizmetlerine girmek, kişiler için bir hak olarak kabul edilmiş (md.58); idarenin hiçbir eylem ve işleminin hiçbir halde yargı organlarının denetimi dışında bırakılmayacağı ilkesi öngörülmüştür. Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esasına göre yürütmekle hükümlü oldukları, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle yürütüleceği; devlet memurlarının niteliklerinin, atanmalarının, ödevlerinin ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin, aylıkları ve ödenekleriyle diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir (md,117).

14.7.1965 tarihinde kabul edilen ve bugün de yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 788 sayılı Memurlar Kanunu'nun çağdaş ilkeleri barındırmaması ve değişen koşullara uyum sağlayabilecek düzenlemeler içermemesi nedeniyle kamu personel rejiminde başlatılan reform çalışmaları sonucunda; 1962 yılında hazırlanan ve kısa adı "Mehtap Raporu" (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan çalışmada belirtilen ilkeler doğrultusunda hazırlanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, çıkarıldığı 1965 yılından itibaren büyük bir dirençle karşılaşmış; kapsamına üniversite personeli alması üzerine bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, 31.7.1970 tarihli ve 1327 sayılı kanunla %55'i değiştirilene kadar uygulanamamıştır. Daha sonra da, bir çok kanunla ve kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayan, Devlet Memurları Kanunu'nun özgün metni hemen hemen ortadan kalkmış, bu metnin yerini tamamen yeni ve istisnai hükümler aldığı için kanunun bütünlüğü bozulmuş ve yozlaşmıştır. Türk Hukuk Mevzuatı'nda en fazla değiştirilen kanun olma özelliği 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na aittir.

#### **2.4.4. Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Günümüzdeki Durumu**

Kamu görevlileri kavramı, "dar" ve "geniş" anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. İster dar, isterse geniş anlamda kullanılsın; bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için bir kamu kurumunda çalışması gerekir. Bu nedenle, kamu hizmeti gördükleri halde bir kamu kurumuna bağlı olarak çalışmayan kişiler, kamu görevlisi sayılmamaktadır.

Dar anlamda kamu görevlileri kavramı içine, Anayasa'nın 128.maddesinde belirtildiği üzere; devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği, asli ve sürekli görevleri yürüten personel girer (Gözübüyük,1998,160). Bunlar, "memurlar" ve "diğer kamu görevlileri"dir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak "memurlar"ın yanında "diğer kamu görevlileri kavramına da yer vermiştir. İdare ile kamu hukuku ilişkisi bulunan ve hizmetin asli-sürekli elemanı sayılabilecek bir görevde çalışanlar, "diğer kamu görevlisi"dir. 1961 Anayasası'nda yalnızca memurlar için öngörülen nitelikler, 1982 Anayasası'nda "diğer

kamu görevlileri” için de söz konusu edilmiştir. Buna göre, memurların çalıştıkları işlerde diğer kamu görevlileri de istihdam edilebilecektir.

Kendi özel personel yasaları olan, kısmen de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi tutulan üniversite öğretim üyeleri, hakim ve savcılar ile askeri personel, diğer kamu görevlileri kavramı içinde değerlendirilmektedir. Buna göre, cumhurbaşkanından işçisine kadar herkes bu anlamda birer kamu görevlisidir. Kısaca, devletin, yasama, yargı ve yürütme organında çalışan herkes kamu görevlisi sayılır (Eryılmaz,1999,260). Geniş anlamda kamu görevlileri, kamu kesiminde görev yapan ve farklı hukuki statülere sahip tüm personeli içine alır (Gözübüyük,1999,160).

#### **2.4.4.1.Kamu Görevlilerinin İstihdam Şekilleri**

DMK’ya göre kamu hizmetleri, “memur”, “sözleşmeli personel”, “geçici personel” ve “işçiler” eliyle gördürülür. Genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar belirtilen dört istihdam biçimi dışında personel çalıştırmazlar.

Kamu görevlilerinin ağırlık noktasını memurlar oluşturur. Devlet yönetiminin asli ve sürekli elemanı memurlardır. DMK’ya göre, “devlet ve diğer kamu ve tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler” memur sayılır (657,md.4/A).

Sözleşmeli personel, 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 çalıştırılan kamu hizmeti görevlileridir. Sözleşmeli personelin çalıştırılmasına ilgili kurumun teklifi üzerine, Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı’nın görüşleri alınarak, Bakanlar Kurulu’nca karar verilir. Teknik hizmetler sınıfındaki görevlerde çalıştırılan sözleşmeli personel için, işin geçici olması şartı aranmaz. Sözleşmeli personele ödenecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulu’nca kararlaştırılır (Eryılmaz,1999,261).

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna, Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içerisinde, sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler, geçici personel grubunda yer alırken; bu üç gruba da, dahil olmayan ve haklarında İş Kanunu hükümleri uygulanan personel de işçi grubunu oluşturur.

Ülkemizde memurluk statüsünü DMK belirlemektedir. Bununla birlikte, başta Anayasa olmak üzere çeşitli kanunlarda “memur”la ilgili farklı tanımlar yer almaktadır:

1982 Anayasası'na göre, “devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” (md.128).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ise memuru şöyle tanımlanmıştır: “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın; devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen, asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılırlar” (md.4/A)

Türk Ceza Kanunu, memuru geniş anlamdaki kamu görevlisi olarak tanımlamıştır. Buna göre, Ceza Kanununun uygulanmasında;

- Devamlı veya muvakkat surette teşrii, idari ve adli bir amme vazifesi gören, devlet veya diğer her türlü amme müesseseleri memur, müstahdemleri;
- Devamlı veya muvakkat, ücretsiz veya ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören diğer kimseler memur sayılır (md.279).

#### **2.4.4.2.Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması**

Daha önce de belirtildiği gibi sınıflandırma, Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkelerinden biridir. Sınıflandırma, memurların görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre gruplandırılmasını ifade eder. 657 sayılı DMK, on hizmet sınıfı kabul etmiştir.

- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı: Devlet Memurları Kanununun kapsamına giren kurumlarda, yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetler sınıfında yer alır.
- Teknik Hizmetler Sınıfı: Mühendis, mimar, jeolog, hidrolog, fizikçi, kimyager, matematikçi, istatistikçi, yöneylemci, fen memuru, tekniker, teknisyen ve benzeri mesleki ve teknik elemanlar, teknik hizmetler sınıfını meydana getirir.
- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı: Sağlık hizmetlerinde mesleki eğitim gören yetişmiş olan; tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim, ebe, hemşire, sağlık memuru gibi, personeli kapsar.
- Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı: Devlet Memurları Kanunu kapsamındaki kurumlarda eğitim ve öğretim vazifesiyle görevlendirilen öğretmenleri içerir.
- Avukatlık Hizmetleri Sınıfı: Avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumları yargı mercilerinde temsil yetkisini haiz avukatlardan meydana gelir.
- Din Hizmetleri Sınıfı: Özel kanunlarına göre, çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan memurları kapsar.
- Emniyet Hizmetleri Sınıfı: Özel kanunlarına göre, polis, komiser muavini, komiser, başkomiser, emniyet müfettişi, emniyet amiri, emniyet müdürü gibi emniyet mensubu memurlar bu sınıfı oluşturur.
- Yardımcı Hizmetler Sınıfı: Kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek, hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma, ısıtma vb. işlerde çalışanları kapsar.
- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı: Valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup da, İçişleri Bakanlığı merkez ve il kuruluşlarında çalışanlar ile maiyet memurlarından oluşur.
- Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı : Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalıştırılanlardan, özel kanunlarında gösterilen veya Başbakanlıkça tespit edilen görevleri ifa edenleri kapsar.

#### 2.4.4.3.Kamu Görevlilerinin Hakları, Görevleri ve Sorumlulukları

Günümüzde ülkemizde memurlar için geçerli olan ücret sistemine göre tüm memurlar, sınıflarına, aldıkları eğitime ve yaptıkları işe göre değişen 1 ile 15 arasında derecelere ayrılmışlardır ( 657,md. 15). Her memur, aldığı eğitime, doldurduğu kadroya göre değişik derecelerden işe alınır. 15. dereceden 4. dereceye kadar her derecenin 9 kademesi vardır. 3.

derecenin 8, 2. derecenin 6, 1. derecenin de 4 kademesi vardır. Tüm memurlar 1 yıl çalıştıktan ve olumlu sicil aldıktan sonra 1 kademe ilerlemesine hak kazanırlar. Genel olarak boş kadro bulunduğu takdirde ve olumlu sicil alınması koşulu ile her memur 3 yılda bir derece ilerlemesi yapabilir. Bazı sınıflar, görevler ve bölgeler için derece terfisi iki yılda birdir.

Tüm memurlar, 1 ile 15 derece arasında değişen derecelere ve bu derecelerin kademelerine göre belirlenmiş olan ve 500 ile 1500 arasında değişen göstergelerin her yıl 1 Temmuz ve 1 Ocak tarihlerinde yeniden belirlenen katsayılarla çarpımı sonucu bulunan rakamlar üzerinden aylık alırlar. Memurlara sınıf, öğrenim ve görev ayrımı yapılmaksızın 1000 göstergenin gene yılın aynı tarihlerinde belirlenen ayrı bir katsayı ile çarpımı sonucu bulunan rakam da eklenir. 657 sayılı yasaya tabi memur statüsünde çalışanlar, sosyal güvenlik yönünden 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'na tabidirler. Bu kanuna göre bayanlar 20, erkekler de 25 yıl hizmetten sonra, yaş şartını da taşıyorlarsa emekli olabilirler.

Emekli olan memur hizmet yılları kadar emekli ikramiyesi ve bulunduğu dereceye göre değişen oranlarda da emekli aylığı alır. Kamu görevlilerinden işçi statüsünde çalışanlar ise özel teşebbüslerde çalışanlar gibi, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olarak sosyal güvence içindedirler. Bu statüde bulunanlara da tıpkı memur statüsünde olanlar gibi emeklilik için belli miktarda prim ödemenin yanında, belirli yaşı doldurmak koşulu getirilmiştir.

Devlet memurları, devlet adına kamu gücünü kullanan kişilerdir. Bu nedenle de bu gücü kullanırken vatandaşlar arasında ayırım yapmadan, taraf tutmadan, toplum ve devletin çıkarını gözetererek çalışılması; görevlerde doğruluk, dürüstlük, birlik, beraberlik sağlanması için bazı disiplin cezaları ve memurlara getirilen yasaklar 657 sayılı yasada tüm ayrıntıları ile yer almıştır. Devlet Memurları Kanunu aynı zamanda memurlara görevleri ile ilgili şu yasakları getirmiştir:

- Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı,
- Grev yasağı,
- Ticaret ve kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı,
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı,
- Denetimindeki teşebbüsten çıkar sağlama yasağı,
- Gizli bilgileri açıklama yasağı.

Disiplin hükümleri; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, devlet memurluğundan temelli çıkarma cezası olmak üzere beş grupta toplanır. Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezasını disiplin amirleri, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun onayından sonra yetkili amirler verir. İl Disiplin Kurulu'nun kararlarına dayanan hallerde yetkili amir validir. Devlet memurluğundan temelli çıkarma cezası ise amirlerin bu konudaki istekleri üzerine bağlı olunan kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir ( 657, Md.126). Bu cezayı alan kişiler bir daha devlet memuru olamazlar.

Kamu kurumlarında çalışan kamu görevlilerinin kamu hizmeti yapmak amacı ile aldıkları her türlü kararlar, yönetsel işlem olarak kabul edilir. Yönetsel işlemler kamu yararı ve kamu hizmeti amacı ile yapılırken; işlemlerde eksiklikler, yanlışlıklar ve hatalar olursa buna kısaca yönetsel sakatlıklar denir (Öztekin,1997,114). Bu sakatlıklardan kaynaklanan sorumluluklara da “kişisel sorumluluk”, “hizmet sorumluluğu”, “kusurlu sorumluluk”, “kusursuz sorumluluk” gibi isimler verilir.

Kişisel sorumlulukta; kamu görevlilerinin kin, kötülük etme, düşmanlık, öç alma gibi nedenlerle yaptığı işlemlere dayalı kusuruna “kasıtlı kusur”; yargı kararlarını yerine getirmeyerek yaptığı işlemlerden kaynaklanan kusura “ağır kusur”; acemilik, kasıt ve dikkatsizlik gibi nedenlerle yaptıkları işlemlerden kaynaklanan kusurlara da “suç niteliği taşıyan kusur” denir. Hizmet kusuru ise, kamu görevlisinin kişisel olarak değil de hizmetten kaynaklanan kusurlarıdır. Bunlar da, hizmetin geç yapılmasından, kötü yapılmasından ya da hiç yapılmamasından doğan kusurlardır.

## **2.5. Ülkemizde 1980 Sonrası Belediye Personel Politikaları**

Ülkemizde 1975 yılına kadar, kamu personel sisteminde devlet memuru-belediye memuru ayrımı yapılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu, personel politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında genel olarak belediye meclislerini ve belediye başkanlarını yetkili kılan ve devlet memurluğu sisteminden ayrı olan bir personel sistemi öngörmüş; fakat zamanla hem belediye personeli ile merkezi yönetim personeli arasında, hem de belediyeden belediyeye, belediye personeli arasında farklı ücret düzeyleri belirmiş ve belediye personelinin belediye meclisi karşısında iş güvenliği açısından korunmasız olduğu yönünde şikayetler ortaya

çıkıştır. Belediye personelinin maaş ve kadrolarını onaylama yetkisi 1939 yılında bakanlar kuruluna devredilerek 1580 sayılı yasanın genel ilkesinin uygulama alanı daraltılmıştır.

1974 yılında 657 sayılı DMK'nda yapılan değişiklik ile kamu personel sisteminde devlet memuru-belediye memuru ayırımına son verilmiş; belediye memuru kavramı kaldırılarak, belediye personeli merkezi yönetim memurları ile statü olarak bütünleşmiştir. Bu değişiklik bir yıl sonra, 1975 yılında yürürlüğe girmiş; 1994 yılında Belediye Memurları ve Müstahdemleri Tüzüğü'nün kaldırılması ile merkezi yönetimin genel ve katma bütçe memurluğu ile özel bütçeli yerel yönetim memurluğu arasında simgesel olarak bile bir fark kalmamıştır (ed. Ayman-Güler, 1999, 31).

Kamu görevlilerinin ağırlık noktasını oluşturan, devlet yönetiminin asli ve sürekli elemanı olan, kamu hukuku bünyesinde güvenceli bir statüye sahip memurların diğer kategoriler karşısındaki konumu belediyelere göre çok farklılık göstermemektedir. Ülke genelinde ister belde belediyesi isterse büyükşehir belediyesi olsun, toplam personel sayısı içinde memurlar %37'lik bir yer tutmaktadırlar (ed. Ayman-Güler, 1999, 19). Bu oranın istisnası tümü yeni kuruluşlar olan büyükşehir ilçe ve alt kademe belediyeleridir. İlçe ve alt kademe belediyelerinde memurların tüm personele oranı %21 civarındadır. Marmara ve Ege Bölgesi belediyelerinde memurlar toplam personelin %42 sini, Güneydoğu Anadolu Bölgesi belediyelerinde ise yaklaşık %25'ini oluşturmaktadır.

1980 sonrasında özellikle KİT'lerde yaygınlaşan sözleşmeli personel statüsü, hareket alanı merkezi yönetim tarafından sınırlandırıldığı için %0.4 gibi bir oranla belediyelerde yaygın bir istihdam türü değildir. Tam gün çalıştırılmasına gerek duyulmayan avukat, doktor gibi uzman meslek sahiplerinin sözleşmeli olarak çalıştırılması sebebiyle, belde ve ilçe belediyelerinde bu oran %0.6'lık bir orana yükselmektedir (ed. Ayman-Güler, 1999, 19).

Belediye memurları 1580 sayılı yasaya göre "sayı, maaş ve kadro" bakımından belediye bütçesi ile "tespit ve tayin olunur". Belediye bütçesi, belediye meclisince görüşülerek kabul edilmekte; yörenin en yüksek mülki amirinin onayı ile kesinleşmektedir. Ancak, 1580 sayılı yasanın bu hükmü daha 1939 yılında belediyeler için tek biçim bir maaş ve kadro sisteminin kabul edilmesi nedeniyle değişmiş; bu tarihte belediyelerdeki memur kadrolarını onaylama yetkisi bakanlar kuruluna verilmiştir. Günümüzde belediye memur



kadrolarının oluşumu, 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde bakanlar kurulu kararıyla tamamlanmaktadır.

Belediyeler, kullanmak istedikleri kadroları gerekçeli belediye meclisi kararı ile belirlemekte, belediyelerin istekleri mülki amirler aracılığı ile İçişleri Bakanlığı'na iletilmektedir. İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşan bir komisyon, istekleri görüşerek karara bağlamakta ve Bakanlar Kurulu'na sunmaktadır. Belediyeler kadrolara bakanlar kurulunun verdiği karardan sonra sahip olmaktadır. Bu işlemlerde Bakanlar Kurulu'nun işlemi bir vesayet işlemi niteliğinden fazlasını taşımakta; belediye meclisi kararı bir öneri olmakla sınırlı kalmaktadır. İdari karar mercii doğrudan, uygun gördüğü kadroları ihdas eden bakanlar kurulu olmaktadır( ed. Ayman-Güler, 1999, 87).

657 sayılı yasanın 4. maddesine göre kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür. Kamu kurumları bu dört istihdam türünün dışında personel çalıştıramazlar. İşçi statüsü diğer üç statüden farklı olarak DMK'nın hükümleri dışındadır. İşçiler ilk üç kategoriden farklı olarak İş Kanunu ve İş Mevzuatına göre düzenlenen 'hizmet akdi' ve toplu iş sözleşmeleri hükümlerine uygun olarak çalışırlar. DMK, kamu kuruluşlarının da özel kuruluşlar gibi işçi çalıştırabileceğini kabul etmiş ve bu konuda ayrı bir düzenlemeye gitmemiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 88. maddesine göre bir iş akdiyle çalıştırılacak işçi sayısı ve bu işçilerin ücreti, belediye bütçesi içinde belediye meclisi tarafından karara bağlanır. Bu maddeye göre çalıştırılacak işçi sayısını belirleme yetkisi belediye meclisinde olup, belediye başkanı da belirlenen sayı içinde hizmetine gerek duyduğu işçiyle sözleşme yapma yetkisine sahiptir. Bu anlamda belediye bütçesini onaylayacak olan belediye meclisi, işçi istihdam etmede bir onay merciidir. Belediye Kanunu'nun belediyelere verdiği bu yetkiler zamanla merkezi yönetim tarafından geri alınmıştır. 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı KHK ile belediyelerin sürekli işçi çalıştırabilmesi İçişleri Bakanlığı'nun iznine bağlanmıştır. 1994 mali yılı Bütçe Kanunu'nda aynı uygulama geçici işçilere de getirilmiş; belediyelerin 30 işgününden fazla süre ile çalıştıracakları geçici işçi pozisyonlarını işçileri bakanlığına vize ettirmeleri öngörülmüştür (ed. Ayman-Güler, 1999, 112). Bakanlığın bu yetkisini valiliklere devretmesi uygulamayı yumuşatmaktaysa da; sonuç olarak belediyelerin sürekli ve geçici işçi çalıştırmaları işçileri bakanlığının süzgecinden geçmektedir. Burada İş Kanunu'na göre

sürekli ve geçici işçi diye bir ayrımın bulunmadığını, bu ayrımın uygulamada kendiliğinden oluştuğunu belirtmek gerekir. İş Kanunu'nun 8. maddesine göre; “nitelikleri bakımından en çok 30 iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere ise sürekli iş” denmektedir. 30 günden fazla süren “sürekli işler”de işçi ve işveren, aralarında hizmet süresini belirleyerek akit yapabildikleri gibi, hizmet süresini belirlemeden de akit yapabilirler. Uygulamada hizmet süresi belirlenmemiş iş akdi ile çalışanlara sürekli işçi, hizmeti belirli süreyle sınırlayan akitle çalışan işçilere ise geçici işçi denmektedir. Belediyeler bakımından geçici işçi istihdamı, mevsimlik hizmet gereksinimlerinin dışında yerel iş olanağı sunmak gayretiyle kullanılan bir yol olmuştur. Merkezi yönetimin etki alanı bu istihdam türünde daha dar olduğu için, belediye başkanları takdir haklarını memur ve sürekli işçi istihdamı yerine daha esnek olan bu istihdam türünde kullanabilmektedirler.

Nüfusu 2.000'den az belediyelerde personelin %40'ı, nüfusu 2.000-5.000 olan belediyelerde %47'si, nüfusu 5.000-50.000 olan belediyelerde %43'ü, nüfusu 50.000 den çok olan belediyelerde ise personelin yaklaşık %30'u geçici işçi olarak istihdam edilmektedir. Geçici işçilik kategorisi, büyükşehir ve büyükşehir ilçe ve alt kademe belediyeleri ile il merkezi belediyelerde personelin %23'lük bir kısmını oluşturmaktadır. Bu oran ilçe merkezi belediyeleri ile kasaba merkezi belediyelerinde ikiye katlanarak %45 düzeyine yükselmektedir.

## **2.6. Belediye İktisadi Teşebbüsleri**

Belediyeler, 1580 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanarak şirket kurabilmekte veya mevcut şirketlere iştirak edebilmektedir. Türk Ticaret Kanunu'nun genel hükümleri de, belediyelerin şirket kurmalarına imkan sağlamıştır. Bu yasal dayanaklar çerçevesinde belediyeler, özellikle 1984 yılından itibaren bir çok alanda hızlı bir şirketleşmeye yönelmişler ve büyükşehirlerde, merkezi yönetimdeki KİT'lere benzer, “belediye iktisadi teşebbüsleri” (BİT) ortaya çıkmıştır.

Belediye Kanunu'nun 19.maddesine göre, “belediyeler, kanunun kendilerine verdiği görevleri yaptıktan sonra, beldede oturanların ortak ve uygar gereksinmelerini giderecek her türlü girişimleri” yaparlar. Belediyelerin hangi hallerde, kendilerine verilen görevlerin dışında faaliyet gösterebilmeleri için şu koşullar aranmaktadır ( Tortop,1999,196):

- Kanuni görevlerini yapmış olmak,
- Kanuni görevlerin dışında yapılmak istenen yeni bir görevin, beldede oturanların ortak bir gereksinmesi olması,
- Bu gereksinmenin uygar nitelikte bulunması, gerekmektedir.

Belediyeler ancak yukarıda yazılı koşullara sahip teşebbüslere girişebilir; bunların dışında ticari veya ekonomik girişimlerde bulunamazlar. Böylece belediyelerin istihdam yaratma yetkileri geniş ölçüde bu madde ile kısıtlanmış olmaktadır.

Aşağıda sıralayacağımız görevler ve benzerleri, belediyelerin yapabilecekleri ortak ve uygar gereksinmelere yanıt veren görevler sayılmaktadır ( Tortop,1999,197):

- Su,havagazi,minibüs,otobüs,tramvay işletmek,körfez vapur ulaştırması yapmak,
- Çöp fabrikaları kurma,
- Görevleri ile ilgili kamulaştırmalar yapma,
- Mezbaha hizmetlerini yerine getirme.

Yerel yönetimlerin istihdam yaratma yetkilerini, sadece emirlerinde devamlı olarak çalıştırdıkları aylıklı, ücretli, gündelikli ve sözleşmeli personelden ibaret saymak yanlış olur. Belediyelerin bütçeleri toplamı gözönünde tutulduğunda genel olarak merkezi yönetimin gelirlerine oranı yüzde 10-12 civarındadır. Belediye personelinin tüm devlet personelinin yaklaşık % 10'unu oluşturması bir yana; belediyeler, ihaleye çıkarak müteahhitler aracılığı ile yaptırdıkları yol, içme suyu, kanalizasyon, temizlik ve diğer hizmet ve yapıtları dolayısıyla geçici olarak da birçok kişiye iş ve çalışma olanakları açmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin oluşturduğu iktisadi teşebbüslerden bazıları; özellikle su yönetimi ve sağlık hizmetleri alanında hizmet veren teşebbüslerin personel toplamları neredeyse belediyenin kendi bünyesinde istihdam ettiği personele yaklaşmaktadır. Belediye ile iktisadi teşebbüsleri arasında gerçekleşen personel transferleri, istihdam politikalarını başlı başına etkileyebilecek büyüklükte olabilmekte ise de araştırmanın sınırları açısından belediye iktisadi teşebbüsleri inceleme dışı tutulmuştur.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE UYGULANAN PERSONEL POLİTİKALARI

#### 3.1 Antalya Büyükşehir Belediyesi

2 Eylül 1993 tarih ve 504 sayılı KHK ile Antalya Belediyesi; Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Belediyeleri ile birlikte büyükşehir statüsüne geçmiştir. 9 Eylül 1993 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren hüküm ile adı geçen belediyeler hakkında 27 Haziran 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Hakkında Kanun uygulanmaya başlamış ve bu illerin merkez belediyeleri aynı isimleri taşıyan büyükşehir belediyelerine dönüşmüştür. Daha sonra bu belediyelere Adapazarı Belediyesi de eklenmiş ve adı geçen bu belediyelerle ülkemizdeki büyükşehir belediyesi sayısı 16'ya ulaşmıştır. Ancak bu büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde daha önce büyükşehir belediyesi statüsü kazanmış diğer sekiz belediyenin aksine; ayrıca ilçe örgütlenmesi oluşturulmamış, ilçe yapısı yerine alt kademe belediyeleri kurulmuş ve bu alt kademe belediyelerinin isimleri, sınırları ve sahip olacakları nüfus ölçülerinin tespiti esasları bakanlar kurulunca belirlenmiştir.

#### 3.2 Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde Uygulanan Personel Politikaları

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin kuruluşundan bugüne hem büyükşehir belediyesinin, hem de alt kademe belediyelerinin personel devir hızını belirlemek amacıyla; belediyelerimizin 1994-2000 yılları arasındaki faaliyet raporlarından ve personel bürosu kayıtlarından yaptığımız araştırmada belediyelerimizin personel hareketleri Çizelge 3.1.'deki gibidir.

Antalya Belediyesi 1993 yılında büyükşehir statüsü kazandıktan sonra alt kademe belediyelerinin kuruluşu 27 Mart 1994 seçimlerinden sonra gerçekleşmiş ve Kepez, Konyaaltı ve Muratpaşa belediyeleri kurulmuştur. "Belediyelerin Taşınır-Taşınmaz Malları ile Personelin İlçe Belediyelerine Devir ve Dağılım Hakkındaki Yönetmelik" gereğince büyükşehir belediyesi ile alt kademe belediyeleri arasında 2371 personelin dağılımı şu şekilde gerçekleşmiştir (Öztunalı-Kayır,1999,60):

**Çizelge 3.1. Antalya Belediyesi'nin 1994 Yılında Büyükşehir Statüsüne Geçişinde Personelin Büyükşehir Ve Alt Kademe Belediyeleri Arasında Dağılımı**

	<u>Memur</u>	<u>İşçi</u>	<u>Toplam</u>
Antalya Büyükşehir Belediyesi	144	908	1052
Muratpaşa Belediyesi	117	698	815
Kepez Belediyesi	83	342	425
Konyaaltı Belediyesi	33	46	79
Memur ve İşçilerin Toplam Personele Oranları			
	<u>Memur</u>	<u>İşçi</u>	
Antalya Büyükşehir Belediyesi	%13,7	%86,3	
Muratpaşa Belediyesi	%14,4	%85,6	
Kepez Belediyesi	%19,5	%80,5	
Konyaaltı Belediyesi	%41,8	%58,2	

**Kaynak: (Öztunalı-Kayır,1999,60)**

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin ve alt kademe belediyelerinin personel politikalarını incelemek için temel aldığımız ilk verileri ortaya koyduktan sonra, gerek büyükşehir belediyesinin, gerekse alt kademe belediyelerinin yıllık olarak personel istihdamlarını ve personel devir hızlarını ele alacağız.

**3.2.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi Kadrolarındaki Değişmeler**

Araştırmamızda ulaşabildiğimiz ölçüde belediyelerin kendi personel birimlerinin verileri kullanılmıştır. Antalya Büyükşehir Belediyesi Personel Daire Başkanlığı'ndan elde edilen büyükşehir belediyesinin yıllık faaliyet raporlarından, yıllık personel hareketleri belirlenmeye çalışılmış ve Çizelge 3.2. oluşturulmuştur.

### Çizelge 3.2. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Sayıları

<u>Yıllar</u>	<u>Memur</u>	<u>İşçi</u>	<u>İşe Giren Memur</u>	<u>İşten Ayrılan Memur</u>	<u>İşe Giren İşçi</u>	<u>İşten Ayrılan İşçi</u>
1994	151	843	-	-	-	-
1995	229	1249	92	7	367	26
1996	256	1434	45	20	224	39
1997	243	1334	4	17	28	128
1998	245	1386	9	7	132	80
1999	239	1261	10	16	-	76
2000	266	1107	39	12	-	151

**Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 1995,1996, 1997, 1998,1999 Yılı Faaliyet Raporları Ve Personel Dairesi Başkanlığı Verileri**

Büyükşehir belediyesinin Çizelge 3.2.'de ortaya konan verileri, işe giren ve işten ayrılanlara göre yıllık personel devir hızının memur ve işçi statülerinde ayrı ayrı hesaplanılmasında kullanılmış, ulaşılan oranlarla 1995-2000 yılları için personel devir hızları Çizelge 3.3.'te ortaya konmuştur

### Çizelge 3.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi Personel Devir Oranları

<u>İşe Başlayanlara Göre Yıllık Devir Hızı</u>			<u>İşten Ayrılanlara Göre Yıllık Devir Hızı</u>	
<u>Yıllar</u>	<u>Memur</u>	<u>İşçi</u>	<u>Memur</u>	<u>İşçi</u>
1995	%47,9	%35	%3,6	%2,5
1996	%18,5	%16,7	%8,2	%2,9
1997	%1,6	%2	%6,8	%9,2
1998	%3,6	%9,7	%2,8	%5,8
1999	%4,1	-	%6,6	%5,7
2000	%15,4	-	%4,7	%12,7

**Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 1994,1995,1996,1997,1998,1999 Yılı Faaliyet Raporları Ve Personel Daire Başkanlığı Verileri**

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin personel verilerinden yararlanılarak oluşturulan Grafik 1 ve Grafik 2 personel istihdamındaki hareketleri göstermektedir. 1994 yerel seçimlerinden sonra büyükşehir belediyesinde personel devir hızının özellikle ilk iki yıl kurum için faydalı kabul edilebilecek orandan; memurlarda yaklaşık 10 kat, işçilerde ise yaklaşık 7 kat fazla bir oranla gerçekleştiğini görüyoruz.

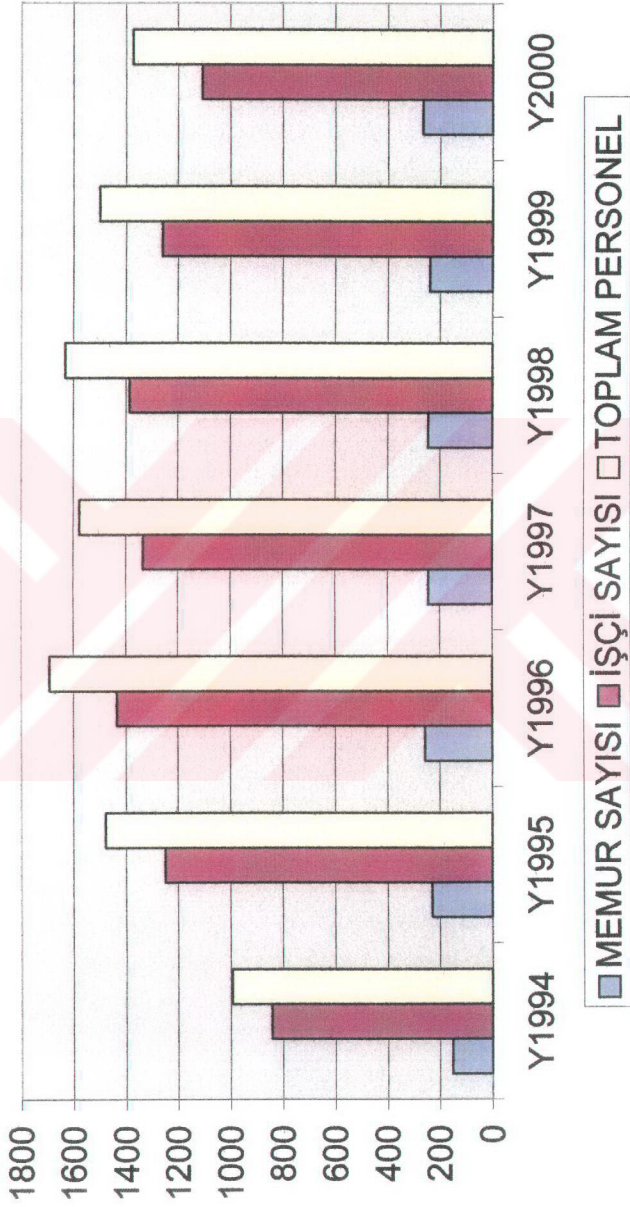
1995 yılında memur sayısının neredeyse yarısı, işçi sayısının ise 1/3'ü kadar personel alınmıştır. Bu yıl ASO'nun ASAT'a dönüştürülmesi nedeniyle büyükşehir belediyesine tüm personelin yaklaşık %35'i kadar personel aktarıldığını belirtmeliyiz. 1996 yılı için bu şekilde bir personel aktarması söz konusu olmamakla birlikte, yine de personel değişim oranının oldukça yüksek olduğunu (memurlarda %18,5 , işçilerde %16,7) söyleyebiliriz. Bu yıl için dikkat çekici bir nokta, 1995 yılı personel kayıtlarında 277 kişi olarak verilen mevsimlik işçi kadrosunun 1996 yılında tamamen kaldırılmasıdır.

Bu durum işe başlayan 224 işçinin, daha önce mevsimlik işçi olarak istihdam edilen personelden seçildiği izlenimi vermektedir, 1997 yılında işe başlayanlara göre devir hızı hem memurlarda hem işçilerde oldukça düşük gerçekleşirken; bu yıl için işten ayrılanlara göre devir hızı, hem memurlarda hem işçilerde işe başlayanlara göre devir hızının üstünde gerçekleşmiştir. Bu yıl belediyenin personel sayısında azalmaya gittiği bir yıldır.

1998 yılı işe başlayan işçilerin devir hızı olması gereken orandan yaklaşık iki kat daha fazla olsa da; gerek işe başlayan memurlar için gerekse işten ayrılan personel için devir hızı olması gerekene yakın ölçülerdedir. 1999 yılı ile 2000 yılı personel kayıtlarında yıl içinde işten ayrılan işçi sayısı, dönem sonu işçi sayısı arasındaki tutarsızlık sebebiyle işe giren işçi sayısı belirlenememiştir.

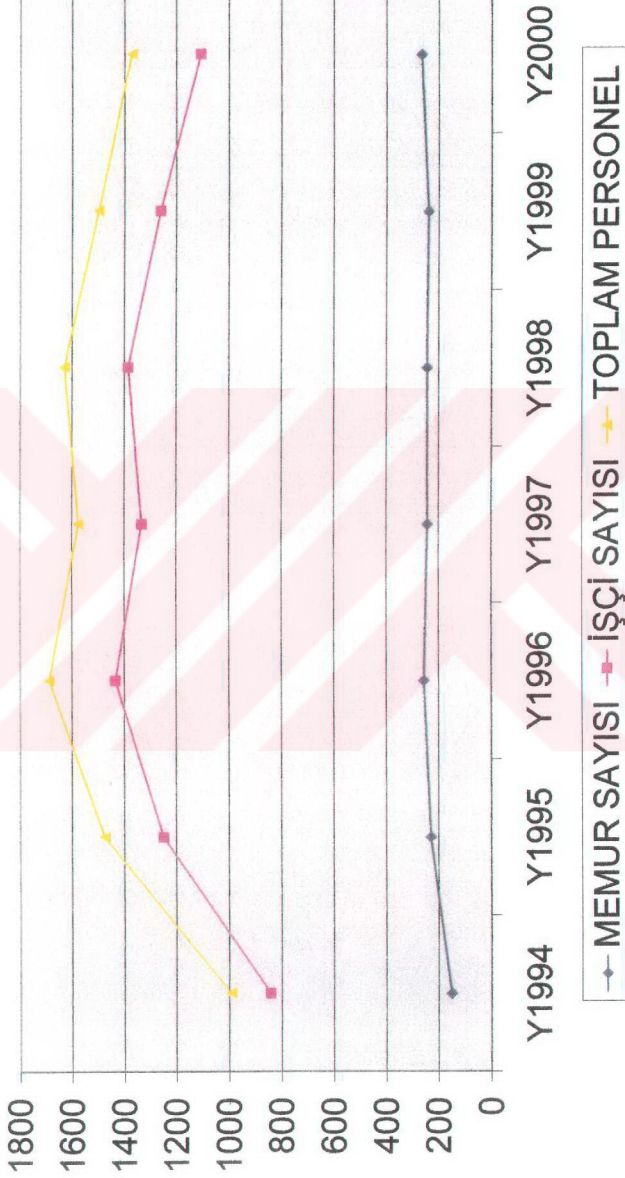
Burada belediyelerimizin yıllık faaliyet raporlarında işe giren personelin kayıtlarının tutulmadığını, işe giren personel ile ilgili sayıların dönem sonu personel sayıları ile işten ayrılan personel sayılarına göre hesapladığımızı belirtelim. Bununla birlikte, 1999 yılında personel devir hızında hem işe alınan memurların oranının, hem de işten ayrılan personel oranlarının %5'lik değere yakın olduğunu görüyoruz. Yerel seçimlerin yapıldığı ve iktidar değişikliğinin yaşandığı bu yıl bir geçiş dönemi olarak kabul edilebilir. 2000 yılında belediyede işçi sayısında bir düşüş yaşanmış ve işten ayrılan işçilere göre personel devir hızı %12'nin üstünde gerçekleşirken, memurlar için aynı oran ise ideal ölçüye çok yakın

## ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ





## ANTALYA BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ



gerçekleşmiştir. Belediye yönetimi, 1999 yılındaki merkezi DMS yoluyla hiç eleman almadıklarını belirtmişlerse de nakil atama yolu ile işe başlayan memurlar oldukça yüksek bir personel devir hızı ortaya çıkarmıştır.

### 3.2.2. Muratpaşa Belediyesi Kadrolarındaki Değişimler

Muratpaşa Belediyesi, Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin oluşturulması sırasında alt kademe belediyelerinin gerek mücavir alan, gerekse nüfus açısından en büyüğü olarak ortaya çıktığından Antalya Belediyesi'nden aktarılan personel açısından diğer alt kademe belediyeleri olan Kepez ve Konyaaltı Belediyeleri'nden daha fazla personele sahiptir. Muratpaşa Belediyesi Personel Müdürlüğü verilerine dayanılarak 1994-2001 yılları arasında Muratpaşa Belediyesi'nin istihdam politikaları belirlenmek için Çizelge 3.4. oluşturulmuştur.

**Çizelge 3.4. Muratpaşa Belediyesi Personel Sayıları**

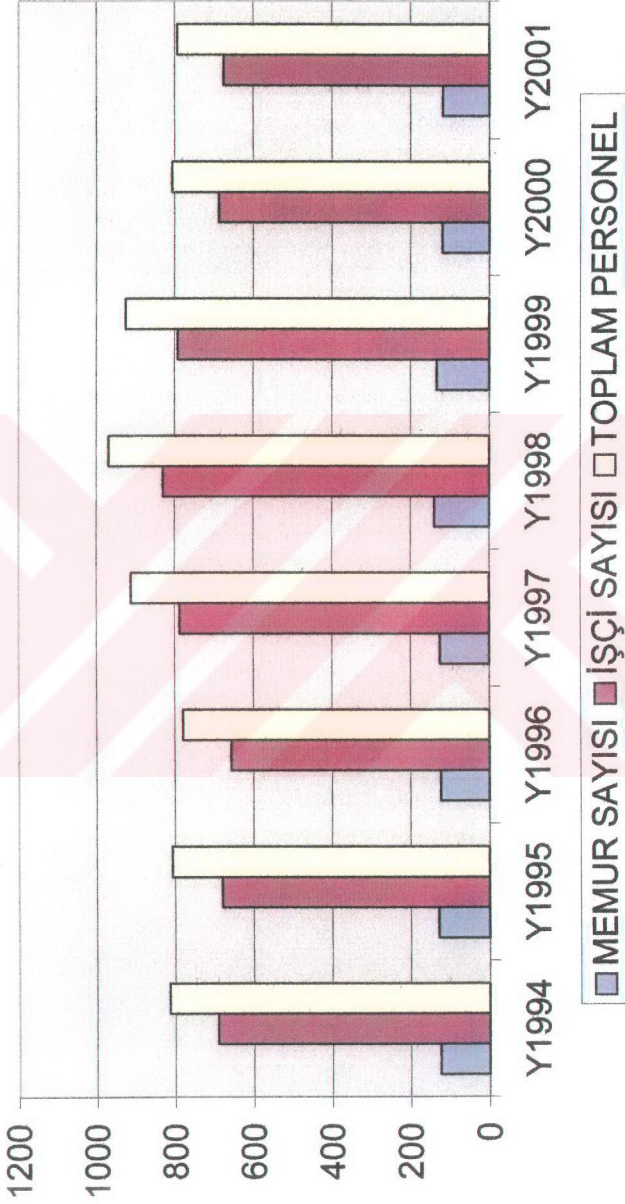
<b>YILLAR</b>	<b>Memur</b>	<b>Memur%</b>	<b>İşçi</b>	<b>İşçi%</b>	<b>Geçici İşçi</b>	<b>Geçici İşçi%</b>	<b>TOPLAM</b>
1994	124	%15,2	138	%16,9	552	%67,8	814
1995	128	%15,8	135	%16,7	544	%67,4	807
1996	123	%15,7	121	%15,5	535	%68,6	779
1997	125	%13,7	111	%12,1	676	%74,1	912
1998	139	%14,3	95	%9,8	735	%75,8	969
1999	133	%14,3	78	%8,4	714	%77,1	925
2000	119	%14,7	42	%5,2	645	%80,0	806
2001	118	%14,8	35	%4,4	640	%80,7	793

**Kaynak: Muratpaşa Belediyesi Personel Müdürlüğü Verileri**

1994 yılında 138 işçi ile tüm personel içinde yaklaşık %17'lik bir orana sahip olan sürekli işçilerin sayısının yıllar içinde sürekli azalarak 2001 yılına geldiğimizde; bu sayının 35'e, oranın ise %4,4'e düştüğünü ve bu personelin yerine "sürekli işçi" istihdam edilmediği görülüyor. Muratpaşa Belediyesi işçi istihdamında geçici işçi istihdam etmeyi tercih etmiş ve bu şekilde merkezi yönetimin personel istihdamında kullanacağı idari vesayetin önüne geçmeyi amaçladığı söylenebilir.

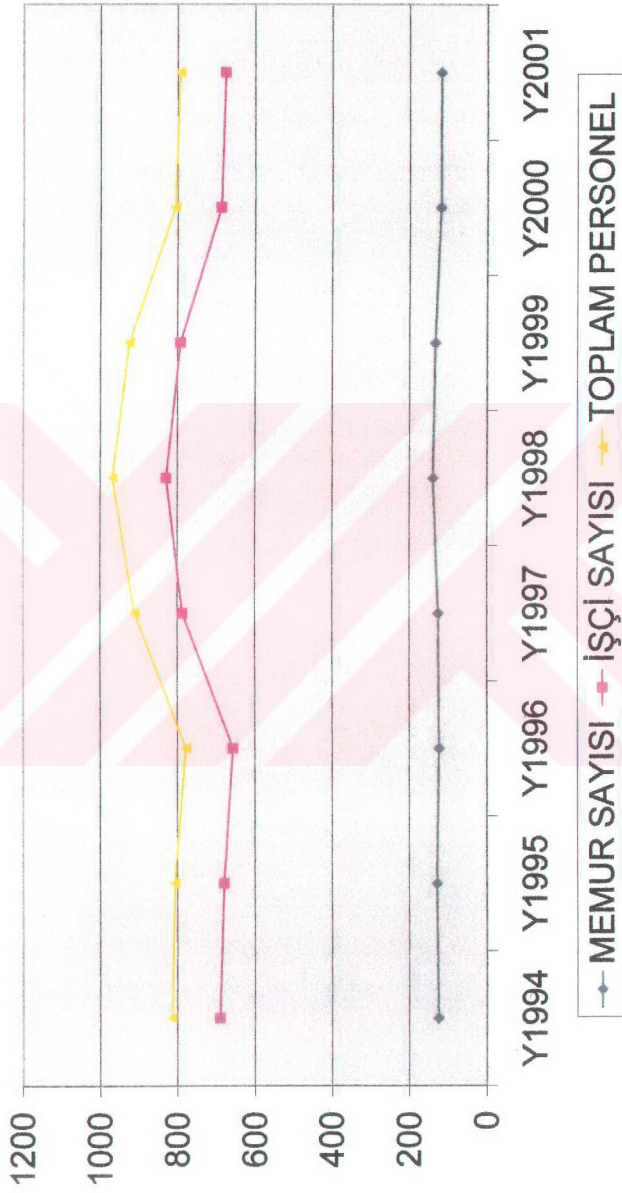
GRAFİK 3 MURATPAŞA BELEDİYESİ PERSONEL GRAFİĞİ

## MURATPAŞA BELEDİYESİ



GRAFIK 4 MURATPAŞA BELEDİYESİ PERSONEL GRAFIĞI

## MURATPAŞA BELEDİYESİ



1994 yılında 138 kişi ile tüm personel içinde yaklaşık %17'lik bir orana sahip olan sürekli işçilerin sayısının yıllar içinde sürekli azalarak 2001 yılına geldiğimizde; bu sayının 35'e, oranın ise %4,4'e düştüğünü ve bu personelin yerine "sürekli işçi" istihdam edilmediği görülüyor. Muratpaşa Belediyesi işçi istihdamında geçici işçi istihdam etmeyi tercih etmiş ve bu şekilde merkezi yönetimin personel istihdamında kullanacağı idari vesayetin önüne geçmiştir.

Grafik 3 ve Grafik 4 Muratpaşa Belediyesi Personel Müdürlüğü verilerinden yararlanarak oluşturulmuştur. Muratpaşa Belediyesi'nde memur sayısında 1994-1997 yılları arasında önemli bir dalgalanma olmamış, fakat 1998 yılında mevcut personelin yaklaşık %10'u kadar bir memur alımı gerçekleşmiştir. İşçi sayısında ise 1997 yılında gerçekleşen yaklaşık %25'lik artışın aynı oranda olmasa da, 1998 yılında da devam ettiği görülmektedir. Yerel seçimlerden önceki iki yıl boyunca personel alımında artışların olması araştırmanın varsayımlarını Muratpaşa Belediyesi için doğrulamaktadır. 1999 yerel seçimlerinden 2001 yılına kadar ise personel sayısında her kategoride bir düşüş gözlenmiştir. Bu düşüş, özellikle gerek memur gerekse işçi kadroları için getirilen merkezi sınavlara bağlanabilir.

### **3.2.3. Kepez Belediyesi Kadrolarındaki Değişimler**

Kepez Belediyesi, Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin alt kademe belediyeleri arasında personel hareketliliği açısından diğer alt kademe belediyelerinden ayrılmaktadır. Özellikle belediyenin kurulduğu 1994 yılından, ilk yerel seçimin yaşandığı 1998 yılına kadar olan dönemdeki değişiklikleri ele almak gerekmektedir.

Kepez Belediyesi'nde Çizelge 3.5. ve Çizelge 3.6.'da da görüldüğü üzere; 1996 yılında oldukça büyük bir oranda personel değişikliği yaşanmıştır. Bu yıl hem işe başlayanlara göre hem de işten ayrılanlara göre devir hızı oldukça yükselmiştir. İşten ayrılan memurlara göre devir hızı % 7 olarak gerçekleşirken, işçilerde bu oran %15'tir. İşe başlayan personele göre devir hızı ise memurlarda %36 işçilerde yaklaşık %21 olarak gerçekleşmiştir. Bu yıl içinde 22 işçinin memur kadrosuna geçirilmiş olmasının da memur değişim oranını etkilediğini belirtelim. 1997 yılı personel hareketliliği açısından normal bir yıl sayılabilir. Yerel seçimlerden önceki son yıl olan 1998 yılında ise, işe 122 işçinin alındığını ve bu sayının toplam işçi sayısının yaklaşık 1/3'ü olduğu görülmektedir. Yönetimin değiştiği 1999 yılından

2001 yılı nisan ayına kadar da 131 işçi ve 24 memur işe başlamıştır. Bu sayılar, toplam personelin yaklaşık 1/4'ü kadar personelin işe yeni alındığını göstermektedir.

**Çizelge 3.5. 1994-2001 Yılları Arasında Kepez Belediyesi Personel Sayıları**

<u>Yıllar</u>	<u>Memur</u>	<u>İşçi</u>	<u>İşe Giren Memur</u>	<u>İsten Avrılan Memur</u>	<u>İşe Giren İşçi</u>	<u>İsten Avrılan İşçi</u>
1994	78	303	-	-	-	-
1995	73	300	2	7	4	7
1996	98	323	25	6	70	47
1997	95	322	2	5	12	13
1998	95	410	4	4	122	34
1999	93	434	4	6	35	11
30.4.2001	90	497		18	96	33

**Kaynak: Kepez Belediyesi 1995,1996, 1997, 1998,1999 Yılı Faaliyet Raporları Ve Personel Müdürlüğü Verileri**

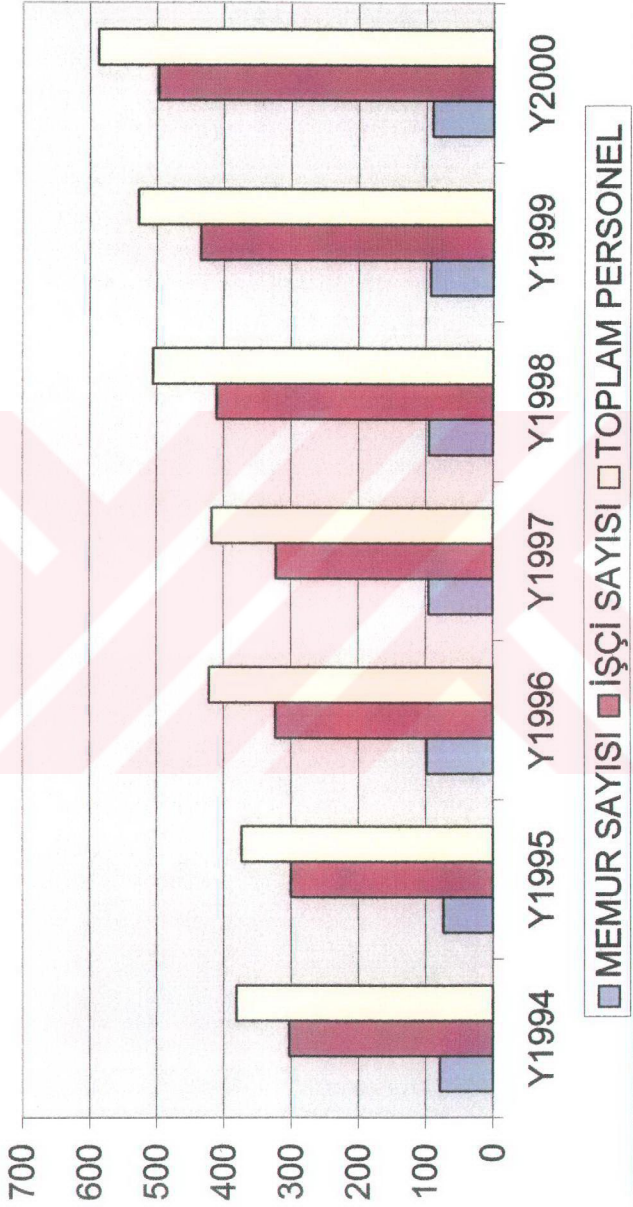
**Çizelge 3.6. Kepez Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları**

	<u>Memur</u>	<u>Memur %</u>	<u>İşçi</u>	<u>İşçi%</u>	<u>Toplam</u>
1994	78	20,4	303	79,5	381
1995	73	19,5	300	80,4	373
1996	98	23,2	323	76,7	421
1997	95	22,7	322	77,2	417
1998	95	18,8	410	81,1	505
1999	93	17,6	434	82,3	527
30.4.2001	90	15,3	497	84,6	587

**Kaynak: Kepez Belediyesi Personel Müdürlüğü**

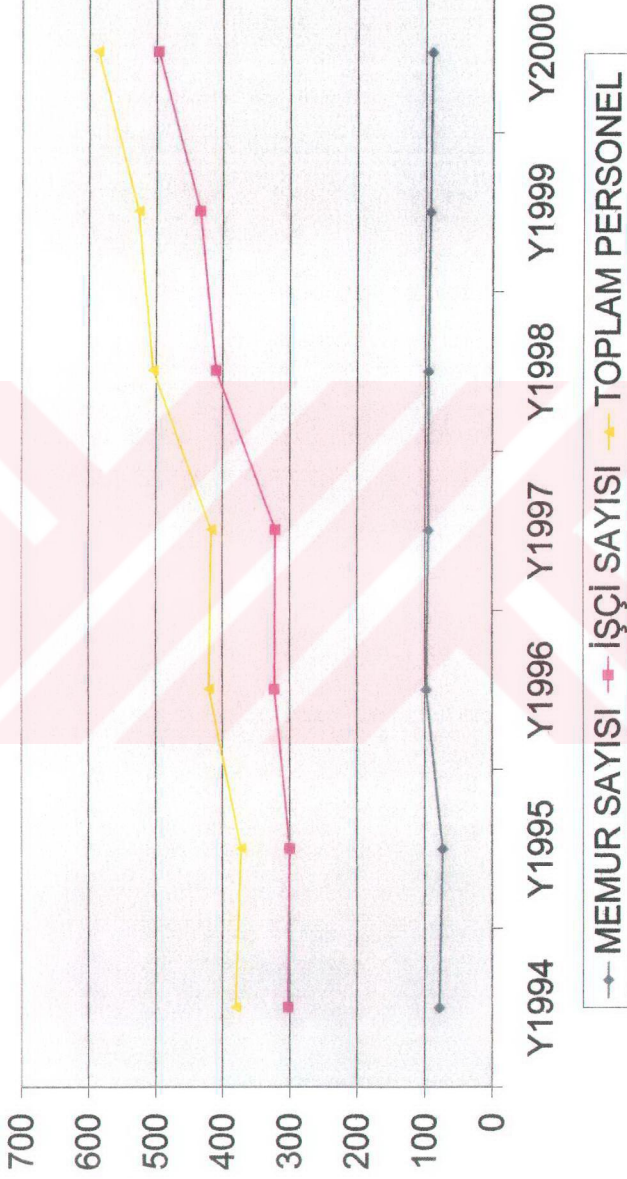
GRAFİK 5 KEPEZ BELEDİYESİ PERSONEL GRAFIĞI

## KEPEZ BELEDİYESİ



GRAFİK 6 KEPEZ BELEDİYESİ PERSONEL GRAFİĞİ

## KEPEZ BELEDİYESİ





Kepez Belediyesi'ndeki istihdam politikaları Grafik 5 ve Grafik 6'dan da izlenince; özellikle yerel seçimlerden önceki ve sonraki yıllarda Kepez Belediyesi'ndeki bu yüksek oranlı personel değişiklikleri araştırmanın varsayımlarının Kepez Belediyesi için de geçerli olduğunu ve yerel yönetimlerde iktidara gelen partilerin yerel yönetimlerde kadrolaşma çalışması yaptığını ortaya koymaktadır.

#### 3.2.4. Konyaaltı Belediyesi Kadrolarındaki Değişimler

Konyaaltı Belediyesi de tıpkı diğer belediyelerimiz gibi kurulduğu yıldan 1996 yılına kadar personel sayısını artırma politikası izlemiştir. Konyaaltı Belediyesinin diğer alt kademe belediyeleri olan Kepez ve Muratpaşa Belediyeleri ile özellikle de büyükşehir belediyesi ile karşılaştırıldığında hem nüfusça hem de çalıştırdığı personel sayısı bakımından çok küçük olduğundan gerek memur kadrolarında, gerekse işçi kadrolarında devamlı bir artış eğilimi vardır.

**Çizelge 3.7. Konyaaltı Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları**

	<u>Memur</u>	<u>Memur%</u>	<u>İşçi</u>	<u>İşçi%</u>	<u>Toplam</u>
1994	32	40	45	60	77
1995	31	33	62	67	93
1996	31	28,5	78	71,5	109
1997	43	36	76	64	119
1998	48	39,5	73	60,5	121
1999	52	43	70	57	122
2000	46	34	89	66	135
16.04.2001	44	34	86	66	130

**Kaynak: Konyaaltı Belediyesi 1995,1996, 1997, 1998,1999 Yılı Faaliyet Raporları Ve Personel Müdürlüğü Verileri**

Çizelge 3.7.'deki verilerden yararlanılarak oluşturulan Grafik 7 ve Grafik 8'den de Konyaaltı Belediyesi'ndeki personel politikasının düzenli çizgisi izlenebilir.

### KONYAALTI BELEDİYESİ



GRAFIK 8 KONYAALTI BELEDİYESİ PERSONEL GRAFIĞI

## KONYAALTI BELEDİYESİ



### **3.2.5. Antalya Büyükşehir Belediyesi ve Alt Kademe Belediyelerinin İstihdam Politikalarının Değerlendirilmesi**

Antalya Büyükşehir Belediyesi ve alt kademe belediyelerimizin genel olarak, kuruluşlarının gerçekleştiği 1994 yılından sonra büyük oranda personel istihdam ettikleri görülmektedir. Ayrıldıkları nokta, Büyükşehir Belediyesi'nin 1998 yılından günümüze sürekli olarak toplam personel sayısında bir azalmaya gittiği; alt kademe belediyelerimizden Muratpaşa ve Kepez belediyelerinin ise yerel seçimlerden bir yıl önce oldukça fazla işçi istihdam ettikleri söylenebilir. Konyaaltı Belediyesi, personel yapısını henüz oturtamamış görünmektedir. Belediyelerimiz önce çok sayıda personel almakta, arkasından bu personel sayısını yavaş yavaş düşürmektedir. Bu görünüm belediyelerimizin istihdam politikalarının nesnel gereksinmeden çok, siyasi kararlara dayandığı izlenimi vermektedir.

Gerek Büyükşehir Belediyesi'nde gerekse Muratpaşa ve Kepez Belediyeleri'nde memur istihdamı oranı, %15-%20 arasında değişirken, Konyaaltı Belediyesi'nin memur istihdam oranının neredeyse %40'lara ulaşması, belediye hizmetlerinin daha çok emek-yoğun işlere dayandığı düşünüldüğünde özellikle ilginçtir. Merkezi yönetimin özellikle memur kadrolarındaki sıkı denetimi, belediyelerin memur kadrolarında fazla bir değişime gitmelerini önlerken, geçici işçi istihdamı konusunda aynı şeyi söylemek güçtür. Özellikle seçim dönemlerinde aşırı geçici işçi istihdamı, liyakat sisteminin yerine kayırma sisteminin uygulandığı izlenimi vermektedir.

Araştırma sırasında özellikle personel devir hızlarını tespit etmeye çalıştığımız alt kademe belediyelerinde; personel birimlerinin yıllık olarak kaç kişinin işten ayrıldığını istatistiki veri olarak kaydetmemeleri nedeniyle personel devir hızları hesaplanamamıştır. Belediyelerin personel birimlerinde çalışanların bu konuda özel bir eğitim almamış olmaları da personel yönetimini etkilemektedir.

### **3.3. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde İstihdam Politikaları**

Başkent Ankara, İstanbul ve İzmir'le birlikte 8.3.1984 tarihinde ilk büyükşehir olan belediyelerdendir. Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nı 1984 yerel seçimlerinde Anavatan Partisi, 1989'da Sosyal Demokrat Halkçı Parti, 1994 seçimlerinde Refah Partisi, 1999 seçimlerinde ise Fazilet Partisi kazanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin son on yıllık personel verilerini incelediğimizde dikkat çekici ilk unsur, toplam personeldeki memur-işçi oranıdır. Çizelge 3.8.'de de görüleceği gibi; 1992-2002 yılları arasında memurlar, toplam personelin en düşük %50,5'i (1993 yılı) ile en yüksek %58,5'i (2002 yılı) arasında değişen bir bölümünü oluşturmuşlardır. 926 kişiye 1 belediye memurunun düştüğü Ankara, bu oranda ülkedeki tüm büyükşehirlerden önde olduğu gibi aynı zamanda da toplam personelinin yarısından fazlası memur olan tek büyükşehir belediyesidir.

1994 yılından 2002 yılına kadar Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin personel sayısında bir azalma olduğu gözlenmektedir. 1984 yılından 1993 yılına kadar olan süredeki işçi statüsünün devir oranları ve devamlı artan işçi sayısı, 1994 yılından itibaren tersine dönmüştür. Çizelge 9'da da görüleceği gibi, gerek bu değişimin 1994 yılından itibaren ortaya çıkması gerekse personel devir hızlarındaki en yüksek oran olan %19,5'in, 1989 yılında gerçekleşmesi ve her iki yılın da yerel seçimlerin yapıldığı yıllar olması, personel istihdamının siyasi tercihlerle olan ilişkileri açısından varsayımlarımızı doğrular niteliktedir.

**Çizelge 3.8. Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları**

<u>Yıllar</u>	<u>Memur</u>	<u>Memur%</u>	<u>İşçi</u>	<u>İşçi%</u>	<u>Toplam</u>
1992	4025	%52,0	3715	%47,9	7740
1993	3868	%50,5	3783	%49,4	7651
1994	4506	%54,4	3770	%45,5	8276
1995	4237	%54,7	3504	%45,2	7741
1996	3849	%51,7	3585	%48,2	7434
1997	3834	%52,6	3446	%47,3	7280
1998	3763	%53,1	3272	%46,8	7035
1999	3654	%53,7	3140	%46,2	6794
2000	3510	%55,5	2806	%44,4	6316
2001	3384	%56,3	2621	%43,6	6005
2002	3160	%58,5	2240	%41,4	5400

**Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Müdürlüğü**

1984'ten 2002'ye Ankara Büyükşehir Belediyesinin işçi ve memur istihdamındaki değişiklikler ve devir hızları Çizelge 3.9.'da verilmiştir. Belediyelerimizin personel istihdamında kendi kararlarını en rahat uyguladıkları statü “işçi statüsü” olduğundan öncelikle yerel seçim dönemlerine göre işçi istihdamındaki uygulamaları inceleyeceğiz.

1984 yılında başlayan ve 1988 yılında sona eren dönem içerisinde ilk yıl %1,2' lik bir devir hızı ile işçi sayısı 2518 e yükselmiştir. Takip eden 2 yıl boyunca personel alımları devam etmiş, 1986 yılında personel sayısı 2671 ve devir hızı %5,7; 1987 yılında ise personel sayısı 2826, devir hızı ise %5,4 olarak gerçekleşmiştir. 1986 ve 1987 yılları açısından personel devir hızları personel yönetimi ilkelerine uygun olarak gerçekleşmiştir. 1988 yılı ise işçi sayısında 24 kişilik bir azalmayla ve - %0,8'lik bir devir hızıyla kapanmıştır.

Yerel seçim yılı olan 1989 yılında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde işçi istihdamı 681 kişilik bir artışla 3483 kişiye ulaşmıştır. Çizelge 3.9.'da da görüleceği gibi, bu yıl 1984'ten günümüze işçi devir hızının %19,5 ile en büyük orana ulaştığı yıldır.1989 ve 1994 yerel seçimleri arasındaki dönemde de personel sayısındaki artış devam etmiştir. 1990 yılında işçi sayısı %5,7'lik bir devir hızı ile 3696'ya ulaşmıştır. 1991 yılı ise işçi sayısında 40 kişilik bir azalma ve - %1,0'lık bir devir oranı ile geçilmiştir.

1992 yılında 59 kişilik bir işçi artışı olmuş ve işçi statüsü kadroları %1,5'lik bir devir hızı ile 3715'e ulaşmıştır. 1993 yılı gerek işçi statüsünde, gerekse memur statüsünde Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde en yüksek sayılara ulaşılan yıldır.Önceki yıllardakine yakın bir devir hızı olan %1,7'lik bir oranla bu yıl işçi statüsü 3783'e ulaşmış ve bu yıldan günümüze de kademeli olarak azalmaya başlamıştır. 1994 yılında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde işçi sayısı 13 kişi azalmış ve işçi devir hızı -%0,3 olarak gerçekleşmiştir. Yerel iktidarın değiştiği bu yıldan itibaren personel sayısında gerek memur kadrolarında gerekse işçi kadrolarında devamlı olarak bir azalma gözlenmiştir.

Bu dönem içerisinde siyasi parti üyeliği değişmiş olsa da aynı belediye başkanı hem 1994 yılındahem de 1998 seçimlerinde büyükşehir belediye başkanlığını kazandığı için, araştırma varsayımlarımızın analizinde 1994 yılından günümüze kadar olan dönemi tek bir dönem olarak ele almak daha yararlı olacaktır.

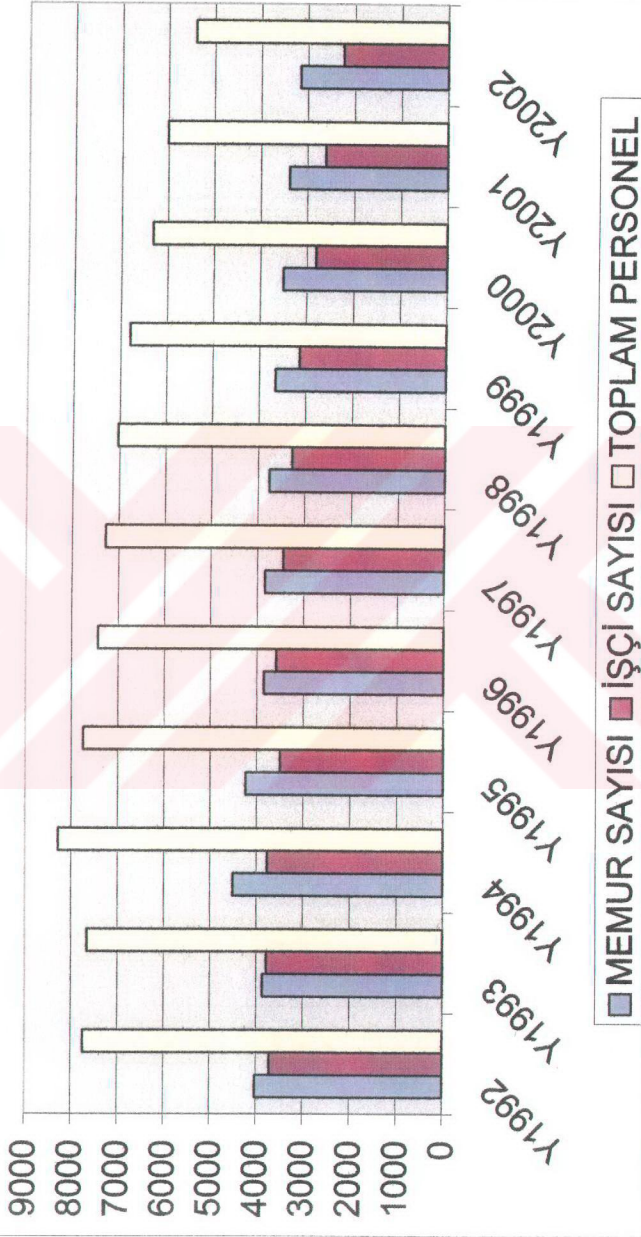
1995 yılında işçi sayısı 266 kişi azalarak 3504 kişiye düşmüş ve işçi devir hızı %7,5 olarak gerçekleşmiştir. 1996 yılında işçi sayısında 81 kişilik bir artış yaşanmış ve %2,2'lik bir devir hızı ile işçi sayısı 1994-2002 döneminin en yüksek sayısı olan 3585'e ulaşmıştır. Bu yıldan itibaren işçi sayısı devamlı olarak azalma göstermiştir. 1997 yılında -%4'lük bir devir hızıyla 3446 kişiye, 1998 yılında da -%5,3'lük bir devir hızıyla 3272 kişiye düşmüştür. 1999 yılında devir hızı -%4,2 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında ise işçi devir hızı yaklaşık %12 olarak gerçekleşmiş ve işçi sayısı 2806'ya düşmüştür. 2001 yılında bu düşüş devam ederek %7'lik bir hızla 2621 kişi olmuştur. 2002 yılı ise işçi devir hızının negatif olarak gerçekleştiği yıllar içerisinde en büyük oranda değişimin olduğu yıldır. Bu yıl işçi devir oranı %17 olarak gerçekleşmiş ve 1984'ten bugüne Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin en düşük işçi istihdamı yaşanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin son on yıllık personel verileri ele alındığında, merkezi yönetimin belediyelerden daha fazla üzerinde yetki sahibi olduğu memur statüsünde, işçi statüsüne göre daha az bir hareketlilik vardır.

1992 yılında 4025 olan memur sayısı 1993 yılında -%4,0'lık bir azalmayla 3868'e düşmüştür. 1994 yılı ise memur kadrolarında genellikle görülmeyen bir artışa sahne olmuştur. Bu yıl memur kadroları 638 kişilik bir artışla 4506 kişiye çıkmıştır. İncelediğimiz dönem içerisinde 1994 yılı; hem Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin en çok memura sahip olduğu yıldır, hem de personel devir hızı memur statüsündeki en yüksek oran olan %14,1 olarak gerçekleşmiştir. 1994 yılının yerel seçim yılı olması araştırmamızın varsayımlarını doğrular niteliktedir.

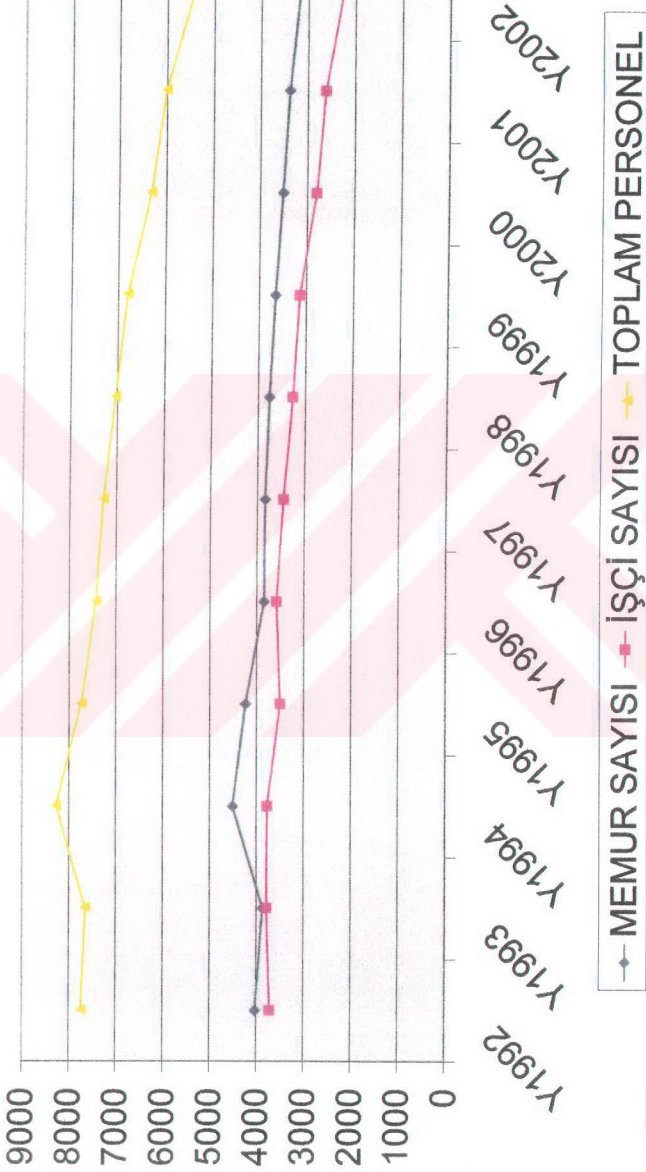
1994 yılından bugüne Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin memur kadroları devamlı olarak azalma eğilimindedir. 1995 yılında memur sayısı %6,3'lük bir oranla 4237'ye düşmüştür. 1996 yılında personel sayısı -%10,0'luk bir devir hızıyla 3849'a düşmüştür. 1997 yılında memur kadrolarında çok fazla bir değişiklik yaşanmamış; memur devir hızı ancak -%0,3 olarak gerçekleşmiştir. Personel devir hızları 1998 yılında -%1,8, 1999 yılında %2,9, 2000 yılında -%4,1, 2001 yılında %3,0 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılında ise, değişim hızı -%7,0 oranına kadar yükselmiş ve memur kadrolarının incelenen yıllar içerisindeki en düşük sayısına ulaştığı yıl olmuştur.

## ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

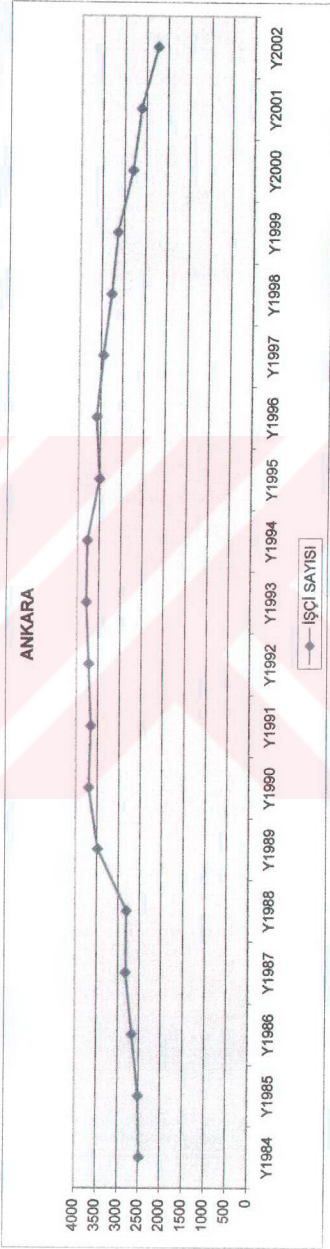




## ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ



# GRAFIK 11 ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 1984-2002 YILLARI İÇİ İŞTİYORU



Grafik 9 ve Grafik 10, Çizelge 3.8.'deki verilerden Grafik 11 ise, Çizelge 3..9'daki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur. Grafik 9 ve Grafik 10'dan Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin personel değerlerinde en yüksek düzeye 1994 yerel seçimlerinde ulaştığı; bu yıl gerçekleşen iktidar değişikliğinden sonra ise, her yıl düzenli olarak personel sayısının azaldığı gözlenmektedir. Sadece işçi statüsüne ait, verilerden derlenen Grafik 11'de ise, 1984'ten 2000 yılına kadar işçi statüsündeki tüm değişikliklerin; Çizelge 3.9. analiz edilirken belirtildiği gibi, yerel seçim dönemlerine paralel olarak gerçekleştiği görülmektedir. İşçi devir hızlarının arttığı dönemlerin yerel seçimlerin yapılmasını izleyen yıllarda gerçekleşmesi araştırmamızın istihdam politikalarının siyasi etkilerle yakın ilişkili olduğu varsayımını desteklemektedir

**Çizelge 3.9. Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Devir Oranları**

<u>Yıllar</u>	<u>İşçi</u>	<u>Memur</u>	<u>İşçi Devir Oranı</u>	<u>Memur Devir Oranı</u>
1984	2487	-	-	-
1985	2518	-	%1,2	-
1986	2671	-	%5,7	-
1987	2826	-	%5,4	-
1988	2802	-	%0,8	-
1989	3483	-	%19,5	-
1990	3696	-	%5,7	-
1991	3656	-	%1,0	-
1992	3715	4025	%1,5	-
1993	3783	3868	%1,7	%4,0
1994	3770	4506	%0,3	%14,1
1995	3504	4237	%7,5	%6,3
1996	3585	3849	%2,2	%10,0
1997	3446	3834	%4,0	%0,3
1998	3272	3763	%5,3	%1,8
1999	3140	3654	%4,2	%2,9
2000	2806	3510	%11,9	%4,1
2001	2621	3384	%7,0	%3,0
2002	2240	3160	%17,0	%7,0

**Kaynak :Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Müdürlüğü Verileri**

### 3.4. Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Politikaları

18 Haziran 1987 tarih ve 3391 sayılı kanunla büyükşehir olan Bursa, 5. büyükşehir belediyemizdir. Bursa'da 1984 ve 1989 yerel seçimlerinde Anavatan Partisi, 1994 yerel seçiminde Doğru Yol Partisi, 1998 yerel seçiminde ise Demokratik Sol Parti belediye başkanlığını kazanmıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin personel istihdamı incelendiğinde, özellikle işçi statüsündeki değişim oranlarının ve 1984'ten 2000 yılına kadar olan değişikliklerin çok çarpıcı olduğunu görüyoruz.

**Çizelge 3.10. Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları**

<u>Yıllar</u>	<u>Memur</u>	<u>Memur%</u>	<u>İşçi</u>	<u>İşçi%</u>	<u>Toplam</u>
1992	680	%34,6	1282	%65,3	1960
1993	698	%35,1	1286	%64,8	1984
1994	722	%38,4	1154	%61,5	1876
1995	813	%43,8	1043	%56,1	1856
1996	820	%42,0	1129	%57,9	1949
1997	669	%37,8	1097	%62,1	1766
1998	870	%44,0	1107	%55,9	1977
1999	988	%35,9	1762	%64	2750
2000	941	%35,8	1682	%64,1	2623

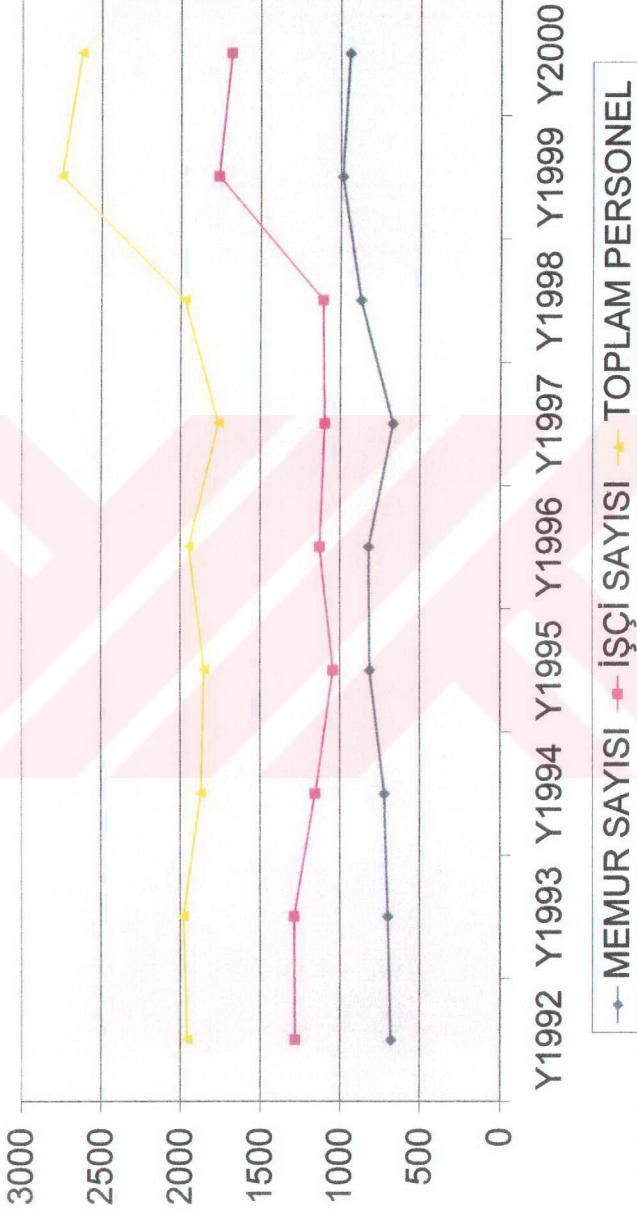
**Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Müdürlüğü**

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin personel istihdamı incelendiğinde 1992-2000 yılları arasında memurların toplam personele olan oranının Çizelge 3.10.'da da görüldüğü gibi en düşük %34,6 (1992 yılı) ile en yüksek %44,0 (1998 yılı) arasında değişiklik gösterdiği izlenmektedir. 1992 ile 1996 yılları arasında memur sayısı sürekli artarken, 1997 yılında çarpıcı oranda bir azalma, bunu takip eden yıl ise %23'lere yaklaşan bir devir hızı ile çarpıcı bir artış olmuştur. Merkezi yönetimin onayına bağlı olan memur kadrolarında bu düzeylerde değişiklik olması ve artışların yerel seçimlerin yapıldığı 1998 'de yaşanması varsayımlarımızı doğrulamaktadır.

## BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ



## BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ



Çizelge 3.10.'dan yararlanılarak Grafik 12 ve Grafik 13 oluşturulmuştur. Personel hareketlerindeki dalgalanmaların yerel seçim yılları ile olan ilişkisi Grafik 12 ve Grafik 13'te de izlenmektedir.

1984 yılında sadece 105 işçisi olan Bursa Büyükşehir Belediyesi, 1995 yılında %29,5 oranında bir devir hızı ile işçi sayısını 149'a çıkarmıştır. 1986 ve 1987 yıllarında devir hızı negatif değerlerde ve -%4,4 ve -%4,6'lık oranlarda gerçekleşmiştir. 1988 yılında ise işçi sayısı %57,8'lik bir devir hızıyla 306 kişiye yükselmiştir. 1989 yılı ise incelediğimiz yıllar içerisinde devir hızının en yüksek olduğu yıldır.

1989 yılında Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin toplam işçi sayısından daha fazla işçi işe alınmış ve işçi devir hızı %58,2 olarak gerçekleşmiştir. 1990 yılında işçi sayısındaki artış devam etmiş, %17,9'luk işçi devir hızıyla işçi sayısı 978'e yükselmiştir. 1991 yılında işçi devir hızı %8,6 olarak gerçekleşirken işçi sayısı 978'e yükselmiştir. 1992 yılında işçi devir hızı %23,7 olarak gerçekleşmiş ve işçi sayısı 1282 kişiye yükselmiştir. 1993 yılında işçi devir hızı %0,3 olarak gerçekleşmiş ve işçi sayısında ancak 4 kişilik bir artış görülürken memur kadrosunda 18 kişilik artışla devir hızı %2,5 olarak gerçekleşmiştir.

1994 yılı personel devir hızı -%11,4 olarak gerçekleşmiş ve işçi sayısında 132 kişilik bir azalma yaşanmıştır. Aynı yıl memur kadrosunda 24 kişilik bir artışla devir hızı %3,3'tür. 1995 yılında tıpkı bir önceki yıl gibi işçi kadrosunda %10'u aşan bir azalma görülürken, memur kadrolarında 93 kişilik bir artışla %11'lik bir devir hızı vardır. 1996 yılında son iki yılın tersine işçi sayısında bir artış ve %7,6'lık bir devir hızı izlenirken, 1997 yılında bu hareket tersine dönmüş ve %2,9'luk bir azalma meydana gelmiştir. 1996 yılında memur kadrolarında fazla bir değişiklik yaşanmazken, 1997 yılında memur statüsünde genellikle rastlamadığımız oranda bir hareketlilik vardır. Bu yıl memur sayısı 151 kişi azalmış ve memur devir hızı -%22,5 olarak belirlenmiştir.

Yerel seçim yılı olan 1998'de işçi kadrolarındaki değişiklik ancak %0,9 düzeyinde iken, memur kadrolarında bir yıl önceki hareketin tersi yaşanmış ve devir oranı bu kez %23,0 olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında işçi kadrolarında %37,1, memur kadrolarında ise %11,9'luk devir hızları yaşanmıştır. Bu yıl Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1984'ten 2000'e personel sayılarının en yüksek olarak gerçekleştiği yıldır. 2000 yılında ise hem memur, hem de işçi statülerinde yaklaşık -%5'lik devir oranları gerçekleşmiştir.

Çizelge 3.11.'de belirtilen yıllık personel devir oranlarında bu değişiklikler işçi statüsü için de aynı netlikte ortaya konmaktadır. 1984-2000 yılları arasında diğer yıllara göre büyük farklılıklar içeren hem 1989 hem de 1999 yıllarındaki devir hızları da bize açıkça yerel seçimleri işaret etmektedir.

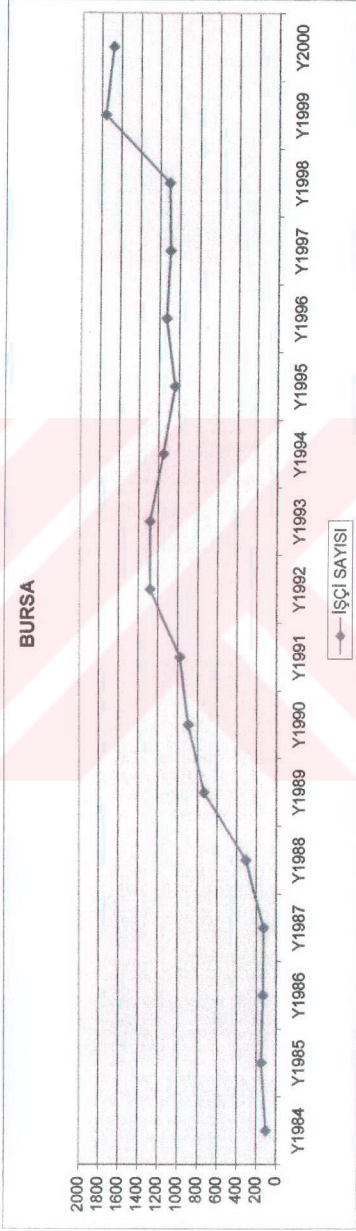
**Çizelge 3.11. Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Devir Oranları**

	<u>İşçi</u>	<u>Memur</u>	<u>İşçi Devir Oranı%</u>	<u>Memur Devir Oranı%</u>
1984	105	-	-	-
1985	149	-	29,5	-
1986	135	-	4,4	-
1987	129	-	4,6	-
1988	306	-	57,8	-
1989	733	-	58,2	-
1990	893	-	17,9	-
1991	978	-	8,6	-
1992	1282	680	23,7	-
1993	1286	698	0,3	2,5
1994	1154	722	11,4	3,3
1995	1043	813	10,6	11,0
1996	1129	820	7,6	0,8
1997	1097	669	2,9	22,5
1998	1107	870	0,9	23,0
1999	1762	988	37,1	11,9
2000	1682	941	4,7	4,9

**Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Müdürlüğü Verileri İle A. ÖZTEKİN'in Doçentlik Tezinden Yararlanılarak Oluşturulmuştur.**



GRAFİK 14 BURSA BÜYÜK İLÇELERİNDEKİ İŞTİZ 1987-2000 YILLARININ İZGİSİ



### 3.5. Konya Büyükşehir Belediyesi'nin İstihdam Politikaları

Konya Belediyesi, 20 Haziran 1987 ve 3399 sayılı kanunla büyükşehir olmuştur. 1984 yerel seçimlerinde belediye başkanlığını Anavatan Partisi, 1989 ve 1994 yerel seçimlerinde Refah Partisi, 1998 seçimlerinde ise, Fazilet Partisi kazanmıştır. Bu anlamda Konya Büyükşehir Belediyesi'nin oluşumundan bugüne yerel iktidar hep Refah partisi ve Anayasa Mahkemesi'nce Refah Partisi'nin devamı kabul edilen Fazilet Partisi'nde kalmıştır.

Konya Büyükşehir Belediyesi Personel Müdürlüğü'nden elde edilen verilerle Çizelge 3.12. oluşturulmuş, Çizelge 3.12.'deki verilerin daha rahat analiz edilebilmesi için aynı veriler Grafik 15 ve Grafik 16'da da kullanılmıştır.

**Çizelge 3.12. Konya Büyükşehir Belediyesi Personel Sayıları ve Oranları**

<u>Yıllar</u>	<u>Memur</u>	<u>Memur%</u>	<u>İşçi</u>	<u>İşçi%</u>	<u>Toplam</u>
1992	323	22,8	1093	77,1	1416
1993	310	24,0	980	75,9	1290
1994	310	24,1	974	75,8	1284
1995	330	28,8	813	71,1	1143
1996	322	29,2	777	70,7	1099
1997	321	21,1	1197	78,8	1518
1998	370	23,9	1172	76,0	1542
1999	350	24,1	1098	75,8	1448
2000	350	24,6	1072	75,3	1422

**Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi Personel Müdürlüğü Verileri**

Konya Büyükşehir Belediyesi'nde 1992- 2000 yılları arasında memurların toplam personele oranı %21,1 (1997 yılı) ile %29,2 (1996 yılı) arasında değişmektedir. Memur statüsü açısından bu zaman dilimindeki en büyük artış 1998 yılında %13,2 olarak gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyesinin kendi personel politikalarını daha esnek ve denetimsiz olarak uygulayabildiği işçi statüsü ise, bu kadar istikrarlı bir tablo içermemektedir. Çizelge 3.12.'deki verilere A.Öztek'in doçentlik tezi için yapmış olduğu anket çalışmasındaki veriler eklenerek, işçi statüsünde 1984 yılından 1992 yılına kadar olan

hareketleri de belirlemek amacıyla; memur ve işçi statülerinde devir hızlarının hesaplanmasıyla Çizelge 3.13. oluşturulmuştur.

**Çizelge 3.13. Konya Büyükşehir Belediyesi Personel Devir Oranları**

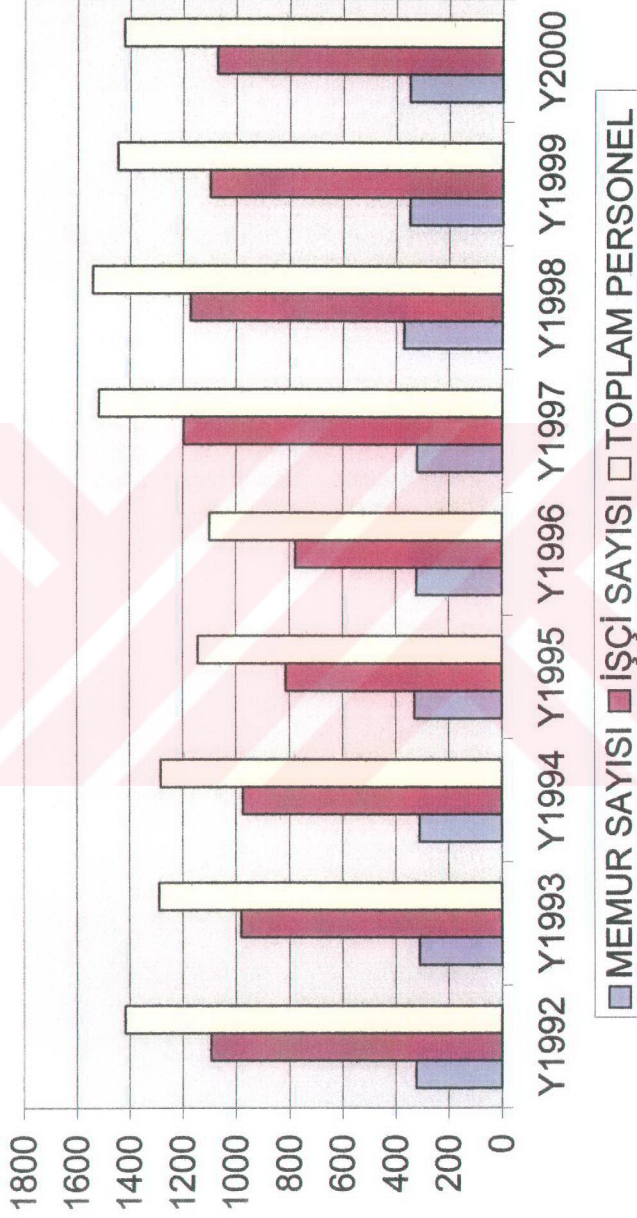
	<u>İşçi</u>	<u>Memur</u>	<u>İşçi Devir Oranı</u>	<u>Memur Devir Oranı</u>
1984	1092	-		
1985	1218	-	%10,3	-
1986	1338	-	%8,9	-
1987	1673	-	%20,0	-
1988	1920	-	%12,8	-
1989	1902	-	%0,9	-
1990	1185	-	%60,5	-
1991	-	-	-	-
1992	1093	323	%8,4	-
1993	980	310	%11,5	%4,1
1994	974	310	%0,6	%0
1995	813	330	%19,8	%6,0
1996	777	322	%4,6	%2,4
1997	1197	321	%35,0	%0,3
1998	1172	370	%2,1	%13,2
1999	1098	350	%6,7	%5,7
2000	1072	350	%2,4	%0

**Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi Personel Müdürlüğü Verileri İle A. Öztekin'in Doçentlik Tezinden Yararlanılarak Oluşturulmuştur.**

1984 yılında 1092 olan işçi sayısı, %10,3'lük bir devir oranı ile 1985 yılında 1218, 1986 yılında ise %8,9'luk bir oranla 1338'e yükselmiştir. 1984-1989 dönemindeki en yüksek devir hızına %20,0'lik bir oranla 1987 yılında rastlamaktayız. 1988 yılında işçi alımındaki artış %12,8' lik bir oranla devam etmiş ve işçi sayısı bu yıl itibarıyla 1920 kişi olarak gerçekleşmiştir. Bu rakam 1984- 2000 yılları arasında ulaşılan en yüksek işçi sayısıdır.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM BAKANLIĞI  
DOKÜMANTASYON BİRİMİ

## KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ



## KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

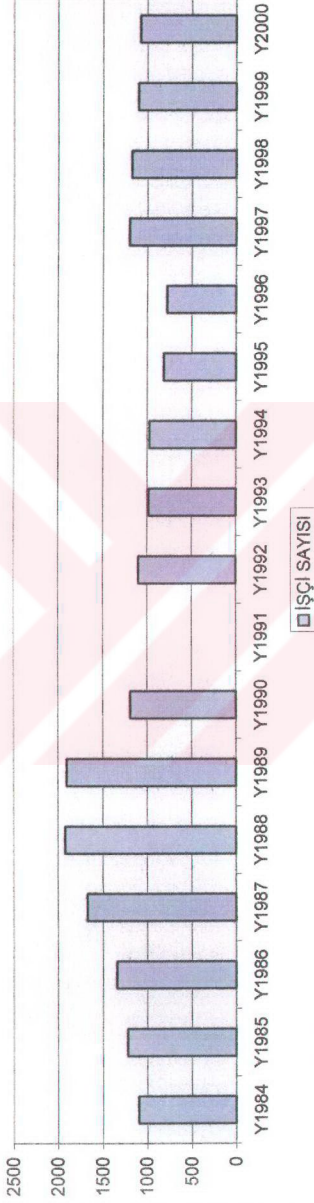


1989 yerel seçimi ile belediyede iktidar değişikliği yaşanmış; 1984'ten 1988'e kadar devamlı artma eğiliminde olan işçi sayısı, bu tarihten 1996 yılına kadar her yıl düşme eğilimi göstermiştir. 1989 yılında %0,9 olarak gerçekleşen devir hızı, 1990 yılında -%60,5 olarak gerçekleşmiş ve bu yıl belediye işçi kadrolarında 717 kişilik bir azalma görülmüştür. 1991 yılının işçi statüsü verilerine ulaşamadığından, 1992 yılı işçi değişim hızını hesaplarken bir yıl önceki veriler yerine 1990 yılı verileri temel alınmıştır. 1992 yılında 1990 yılına göre %8,4'lük bir devir hızı yaşanmıştır. 1993 yılında işçi devir hızı %11,5, yıl sonunda belediye işçi istihdamı 980 kişi olarak gerçekleşmişken; memur statüsünde devir hızı %4,1, memur istihdamı ise 310 kişidir.

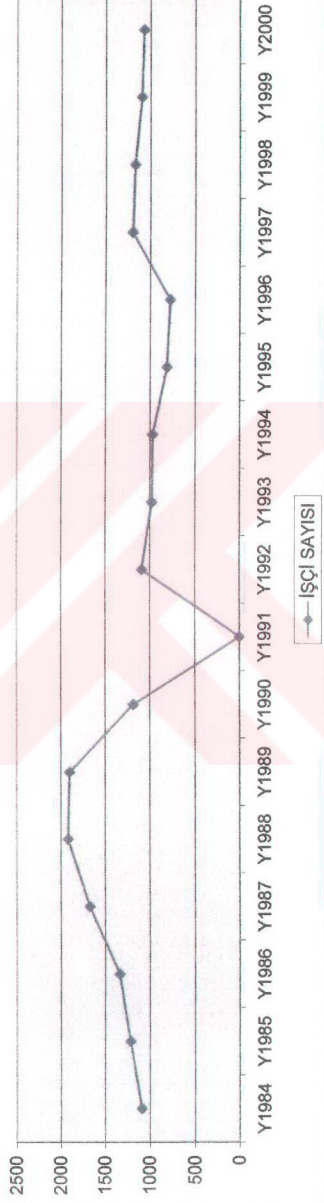
1994 yılında memur istihdamında ve dolayısıyla devir hızında bir değişim yaşanmazken, işçi kadrolarındaki hareketlilik de çok düşük boyutlardadır; işçi sayısında sadece 6 kişilik bir azalma ile işçi devir hızı %0,6 olarak gerçekleşmiştir. 1995 yılında ise işçi sayısı 161 kişi azalmış ve devir hızı -%19,8 olarak gerçekleşmişken, memur istihdamında 20 kişilik bir artış ve %6'lık bir devir hızı vardır. 1996 yılı ise Konya Büyükşehir Belediyesi'nde 1984-2000 yılları arasında işçi kadrolarının %4,6'lık bir devir hızının ardından 777 kişi ile en düşük düzeye indiği yıldır. Aynı yıl memur kadrolarında fazla bir hareketlilik yaşanmamış ve memur devir hızı %2,4 olarak gözlenmiştir. 1997 yılında işçi sayısı 420 kişilik artışla %35'lik bir devir hızını gösterirken, memur kadrolarındaki devir hızı ancak %0,3 olarak gerçekleşmiştir.

1998 yılında işçi kadrolarındaki devir hızı %2,1, 1999'da %6,7 , 2000 yılında ise, %2,4 olarak gerçekleşmiştir. 1998,1999,2000, yılları verilerine dayanarak 1997 yılında yapılan aşırı istihdamın tekrar düzenlendiği sonucunu çıkarabiliriz. Memur kadrosundaki değişiklikler açısından da varsayımlarımızı doğrular nitelikteki bir diğer gelişme de; memur devir hızının Çizelge 3.13. ile Grafik 17 de de görüldüğü gibi en yüksek olduğu yıl, yerel seçim yılı olan 1998 yılıdır. Bu yıl memur kadroları 49 kişilik bir artış ve %13,2' lik bir devir hızı geçirmişlerdir. 1999 yılında ise 20 kişilik bir azalma ile -%5,7'lik bir devir hızı gerçekleşmiş; 2000 yılında ise, memur kadrolarında bir hareketlilik gözlenmemiştir.

**KONYA**



**KONYA**



## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. ARAŞTIRMANIN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ, SONUÇ VE ÖNERİLER

#### 4.1. Ülkemizde Belediyelerimizin Günümüzdeki Yapılanması, İşleyişi ve Personel Politikalarına İlişkin Değerlendirme

Belediyelerde çalışan toplam personelin yaklaşık 1/3'ü (%35,6'sı) memur statüsünde çalışmaktadır. Memurların %32'si büyükşehir belediyelerinde, %14'ü il merkezi belediyelerde, %30'u ilçe merkezi ve %22'si belde belediyelerinde çalışmaktadır. Belediyelerin yalnızca %6'sını oluşturan nüfusu 50 binden fazla olanlarda memurların %48'i, belediyelerin %67'sini oluşturan 5000'den az nüfuslu belediyeler ise memurların %22'si istihdam edilmektedir.

Memurların bölgesel dağılımında, Marmara ile Doğu ya da Güneydoğu arasında beş kat fark vardır. Memurların %32'si Marmara Bölgesi'ndeki belediyelerde toplanmışken, adı geçen iki bölgede %6'lık dilimler istihdam edilmektedir. Memurların %17'si İç Anadolu, %14'ü Ege, %13'ü Karadeniz ve %11'i Akdeniz bölgesindeki belediyelerdedir.

Hizmet sınıfları bakımından ağırlık, "Genel İdare Hizmetleri" sınıfındadır. Kadroların %67'si bu sınıfa aittir. İkinci sırada "Yardımcı Hizmetler Sınıfı" %16 pay ile, üçüncü sırada "Teknik Hizmetler Sınıfı" %12 pay ile yer almaktadır. Bu üç sınıfın toplamı, kadroların %96'sını oluşturmaktadır. Dördüncü sırada yer alan "Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı"nın %4'e yaklaşan payı ile kadro yapısı tamamlanmaktadır.

Farklı büyüklükteki belediyelerde memur istihdamının hizmet sınıflarına dağılımı birbirine benzer özellikler sergilemektedir. Hizmet sınıflarının oransal dağılımı, her tip belediyede benzer yapıda olmakla birlikte bazı farklılıklar da vardır. Teknik eleman istihdamında ana eşik 50.000 nüfustur. Nüfusu 50.000'den fazla olan belediyelerde, memurların %15'i teknik hizmetler sınıfındadır. Bu açıdan ikinci eşğin 25.000 nüfus olduğu görülmektedir. Nüfusu 25.000'i aşan belediyelerde, teknik hizmetler sınıfında çalışan memurlar %10'u aşmamaktadır.



Yardımcı hizmetler sınıfındaki değişme de, 50.000 nüfus eşliğinde ortaya çıkmaktadır. Bu eşğin altında, personelin %20'ye yakın bir bölümü yardımcı hizmetlerde istihdam edilirken, eşğin üzerindeki belediyelerde bu sınıfın payı %10 düzeyine gerilemektedir. Sağlık hizmetleri sınıfında istihdam, kendine özgü bir yapı sergilemektedir. Ortalamanın üzerine çıkan tek nüfus grubu 250.000'den çok nüfuslu belediyeler olmaktadır.

#### **Çizelge 4.1. Belediyelerde Ülke Genelinde Hizmet Sınıflarına Göre Memur Kadrosu Ve İstihdamı (Haziran 1998)**

<b>Hizmet Sınıfı</b>	<b>Kadro Sayı</b>	<b>( % )</b>	<b>İstihdam Sayı</b>	<b>( % )</b>
Genel İdare Hizmetleri	110.297	67,3	77.208	70,3
Yardımcı Hizmetler	26.166	16,0	15.700	14,3
Teknik Hizmetler	19.972	12,2	13.980	12,7
Sağlık ve Yardımcı Sağlık H.	6.178	3,8	2.471	2,2
Avukatlık Hizmetleri	816	0,5	408	0,4
Din Hizmetleri	300	0,2	120	0,1
Eğitim-Öğretim Hizmetleri	86	0,1	17	0,0
Mülki İdare Amirliği H.	1	0,0	0	
<b>Toplam</b>	<b>163.816</b>		<b>109.904</b>	

**Kaynak: ( Belediye Personel Sistemi:ed. Ayman-Güler, 1999)**

Hangi hizmet sınıfının ne kadarının hangi büyüklükteki belediyelerde olduğu da dikkat çekicidir.Genel idare ve yardımcı hizmetler sınıflarında çalışan memurların sırasıyla %50 ve %37'si nüfusu 50 binden çok olan belediyelerde çalışırken, teknik hizmetler sınıfında bu oran %67, sağlık hizmetleri sınıfında %68'e ulaşmaktadır.

Uzman işgücü, asıl olarak büyük belediyelerde toplanmış bulunmaktadır. Sağlık hizmetlerinde çalışan memurların yarısı nüfusu 250 binden büyük belediyelerdir. Teknik hizmetlerde çalışan memurların yarısı nüfusu 100 binden çok olan belediyelerde istihdam edilmektedir. Genel İdare ve yardımcı hizmet memurlarının %25'i, nüfusu 25 binden küçük belediyelerde olmasına karşın teknik hizmetler sınıfının %13'ü bu grupta yer almaktadır.

Belediyelerin buldukları bölgelere göre hizmet sınıflarının yapısında ortalamadan büyük sapmalar görülmemektedir. Genel İdare Hizmetleri sınıfı payı en düşük Ege

belediyelerinde %68, en yüksek Karadeniz belediyelerinde %73 oranındadır. Teknik Hizmetler sınıfının en yüksek oran sergilediği belediyeler Akdeniz bölgesindedir. Akdeniz belediyelerinde memurların %15'i, en düşük oran olarak Doğu Anadolu belediyeleri memurlarının %9,5'i teknik personeldir. Ancak, hizmet sınıflarının bölgesel dağılımı da ilginç sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Memurların üçte ikisini alan Marmara belediyeleri, bu ağırlığını tüm sınıflarda sürdürmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademeleri, belediyeler genel idare hizmetleri sınıfının %32'sini, yardımcı hizmetler sınıfının %18'ini alırken, teknik hizmetler sınıfındaki memurların %44'ünü, sağlık hizmetleri sınıfındaki memurların %60'ını istihdam etmektedir. Genel idare ve yardımcı hizmetler sınıflarındaki memurların %54 ve %70'i ilçe merkezi belediyeler ile belde belediyelerindedir. Teknik hizmetler ve sağlık hizmetleri söz konusu olduğunda bu oranlar %38 ve %33 düzeyindedir (ed. Ayman-Güler, 1999, 68).

Ülke genelinde 106.500 sürekli işçi kadrosunun %67'si dolu, %33'ü boştur. Dolu ve boş kadro oranları ülke genelinde büyük sapmalar göstermeyen bir düzenlilik sergilemesi, merkezi yönetim tasarruflarının etkili uygulamalar olduğuna işaret etmektedir.

**Çizelge 4.2. TODAİE Araştırmasına Göre Belediyelerde Sürekli İşçi Kadroları Dolu Boş Durumu (Haziran 1998)**

	<u>Birim</u>	<u>Dolu</u>	<u>%</u>	<u>Boş</u>	<u>%</u>	<u>Toplam</u>
BŞB	8	3.747	64,82	2.034	35,18	5.781
BŞB-İlçe	26	6.875	69,52	3.014	30,48	9.889
BŞB-Alt	10	1.056	44,31	1.327	55,69	2.383
İl Merkezi	27	7.462	73,69	2.664	26,31	10.126
İlçe Merkezi	333	6.878	66,25	3.504	33,75	10.382
Belde	774	3.280	61,84	2.024	38,16	5.304
<b>Toplam</b>	<b>1178</b>	<b>29.298</b>	<b>66,79</b>	<b>14.567</b>	<b>33,21</b>	<b>43.865</b>

**Kaynak: ( Belediye Personel Sistemi:ed. Ayman-Güler, 1999)**

İşçi kadrolarının kullanımında belediyeler arası farklılaşmada eşik, 5.000 nüfus çizgisidir. Nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde işçi kadrolarının %55'i kullanılmakta,

%45'i boş tutulmaktadır. Bu eşiğin üzerindeki belediyeler genel ortalama düzeyinde yer almaktadır.

Akdeniz bölgesi belediyeleri, kadro kullanımında ortalamadan farklılaşmaktadır. Bu belediyelerde işçi kadrolarının %42 gibi, oldukça yüksek bir bölümü boş tutulmaktadır. Doğu Anadolu Bölgesi de aynı özelliği paylaşmaktadır. Akdeniz ve Doğu Anadolu bölgeleri belediyeleri, sürekli işçi yerine geçici işçi istihdamına yönelmişlerdir. Tüm statüler düzeyinde istihdamın Akdeniz bölgesinde %48'i, Doğu Anadolu Bölgesinde %43'ü geçici işçilerden oluşmaktadır.

Belediyelerde istihdam edilen personelin %36'sı geçici, %29'u sürekli işçilerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediyeleri topluluğu ile il merkezi olan belediyelerde toplam personel içinde sürekli işçilik %40 paya sahip iken, geçici işçilik %20 düzeyindedir. Yüksek nüfuslu yerleşmelerin belediyeleri, örgütlü çalışma ilişkileri lehine bir yapı sergilemektedir. Nüfusu 50 binden az belediyeler, geçici işçi istihdamına ülke ortalamasının üzerinde yer vermektedirler. Bu belediyelerin toplam personeli içinde geçici işçiler %47'ye kadar yükselmekte, sürekli işçi istihdamı %20 düzeyinde kalmaktadır (ed. Ayman-Güler,1999, 116).

Geçici işçi kategorisinin yaygınlaşma nedenleri şunlardır (ed. Ayman-Güler,1999, 20):

- Merkezi yönetimin memur ve işçi kadroları üzerinde denetim ve kısıtlamalarına rağmen, geçici işçi istihdamı merkezi yönetim tarafından serbest bırakılmıştır.
- Memur ve işçi alımındaki yazışma, vize, onay gibi bürokratik işlemlerin neden olduğu zaman kaybı geçici işçilikte yoktur.
- Memur ve işçi alımındaki, duyuru yapma ve sınav açma koşulları geçici işçilikte yoktur.
- Geçici işçilerin işe alınması gibi işten çıkarılması da kolay ve zahmetsizdir.
- Geçici işçiler asgari ücretle çalıştırılabilmekte, böylece işgücü maliyetleri düşürülebilmektedir.

TODAİE bünyesinde oluşturulan Yerel Yönetimler Araştırma Merkezi'nin verilerine dayanarak oluşturulan Çizelge 4.3., büyükşehir belediyelerimizin mevcut durumu hakkında bilgi vermektedir. Gerek nüfus, gerekse personel sayıları açısından büyükşehir belediyelerimiz arasında büyük farklılıklar vardır. Araştırma boyunca, gerek devletin tüm

personel politikalarının belirlenme yeri olan Başbakanlık'a bağlı Devlet Personel Başkanlığı'nda, gerekse yerel yönetimlerin bir anlamda vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nde 16 büyükşehir belediyesinin geçmişe dönük personel verilerine rastlanmaması sadece yerel yönetimler olarak büyükşehir belediyelerinin değil, aynı zamanda merkezi yönetim tarafından da belediye personel sistemi üzerinde bilimsel çalışılmadığının göstergesi olabilir .

#### Çizelge 4.3. 2002 Yılı İtibariyle Büyükşehir Belediyelerinin İstihdam Durumu

Büyükşehir						Memur Başına
Belediyeleri	Nüfus	Memur	İşçi	Geçici İşçi	Sözleşmeli P.	Düşen Nüfus
Adana	1,033,571	225	666	589	-	4594
Ankara	2,917,602	3,152	2,182	39	26	926
Antalya	512,086	270	1,070	-	-	1897
Bursa	1,054,796	869	255	1,335	26	1213
Diyarbakır	511,640	149	92	597	-	3434
Erzurum	298,756	218	49	522	4	1370
Eskişehir	450,204	290	412	232	43	1552
Gaziantep	701,801	393	554	-	7	1786
Mersin	499,452	374	174	877	-	1335
İstanbul	8,141,163	4,881	6,633	-	41	1668
İzmir	2,058,972	1,534	720	-	-	1342
İzmit	190,741	171	222	956	1	1115
Konya	611,329	356	556	320	-	1717
Kayseri	679,906	274	652	120	-	2481
Adapazarı	380,149	141	262	208	2	2696

Kaynak: yerelnet.org.tr

#### 4.2. Büyükşehir Belediyeleri Personel Politikalarına Göre Araştırma Varsayımlarının Değerlendirilmesi

Araştırmada belediyelerimizin personel seçiminde liyakat ilkesine bağlı kalmadıkları görülmüştür. Özellikle seçim dönemlerinde, belediyelerin merkezi yönetimin vesayeti altında kalmadan hareket serbestisi olan geçici işçi kadrolarının şişilmesi ve sürekli işçilerin memur kadrosuna geğirilmesi; liyakat sisteminden çok kayırma sisteminin özelliklerindedir.

Araştırmada Ankara, Bursa, Konya ve Antalya Büyükşehir Belediyeleri'nin özellikle son on yıllık dönemdeki memur ve işçi istihdamı incelenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin istihdam politikalarında birbirlerine benzer tek uygulama, seçim dönemlerinde aşırı personel istihdamı olmuştur. Ara yıllarda %10'un altında gerçekleşen personel devir hızı seçim dönemlerinde %30'lara ulaşabilmektedir. Araştırma sırasında özellikle Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde 1988 ve 1989 yıllarında neredeyse %60'lara yaklaşan devir hızları tespit edilmiştir.

Bykşehirlerimizin istihdam politikalarındaki bir başka dikkat çekici nokta ise, beklenenin üzerinde gerçekleşen personel devir hızları ile personel alımı gerçekleştikten sonra, personel sayısında belediye hizmetleri açısından verimliliği etkileyecek büyüklükte işten çıkarmaların gerçekleşmesidir.

1988 yılında personel sayısının en üst noktaya ulaştığı Konya Büyükşehir Belediyesi, 1996 yılına kadar işçi sayısını düşürmek durumunda kalmıştır. 1996 yılında gerçekleşen %35'lik devir hızından itibaren ise tekrar işten çıkarma yoluna gitmiştir. Bunun gibi uygulamalar, özellikle Konya Büyükşehir Belediyesi'nde 1990 yılında gerçekleşen -%60 oranındaki devir hızları; büyükşehir belediyelerimizin personel istihdamını planlı yürütmedikleri noktasında varsayımlarımızı doğrulamaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin personel yapıları da büyük değişiklikler göstermektedir. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde memur kadrolarının toplam personele oranı %15'ler düzeyinde iken, Konya Büyükşehir Belediyesi'nde bu oran %25, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde %35, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde ise %50'nin üzerindedir. Yerel hizmetlerin görülmesi noktasında Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin sahip olduğu memur-işçi oranı en uygun görünmektedir.

Araştırma sırasında personel verilerini analiz etmek istediğimiz, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nden alınan cevap da tek başına araştırmanın varsayımlarını doğrular niteliktedir. Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından personel verilerinin siyasi nitelikli bilgiler olduğu gerekçesiyle araştırma için istediğimiz veriler alınamamıştır. Yerel yönetimlerin siyasi kurumlar olduğunu tümüyle yadsınmamakla birlikte, kamu hizmetinin partizanca değil, bilimsel verilerle hazırlanmış araştırma sonuçları doğrultusunda uygulanması gerekmektedir.

#### **4.3. Belediyelerimizin Personel Politikalarının Geleceğine İlişkin Toplu Öneriler**

Türkiye'de yerel yönetim personelinin eğitimi, personel politikalarını da etkileyen bir sorundur. Yerel yönetim personelinin eğitimini sürekli olarak üstlenen bir kuruluş olmadığı gibi, bu konuda açılmış bir okul da yoktur. Oysa yerel yönetimler de belli hizmet konularında eğitim görmüş personeli işe alma imkanına sahip olmalıdır.

Bayındırlık Bakanlığı, İller Bankası, İçişleri Bakanlığı ve Türk Belediyecilik Derneği, geçmiş yıllarda özellikle hizmet içi eğitim niteliği taşıyan programlar yapmışlardır. Bunlar yeterli olmamıştır. Diğer ülkelerdekine benzer nitelikte sürekli olarak hem hizmet içi, hem hizmet öncesi eğitim yapan Mahalli İdareler Yüksekokulları'nın sayılarının artırılması yararlı olacaktır.

Mahalli İdareler personelinin 1965 yılında çıkarılan Devlet Memurları Kanununda, ayrı bir statüye tabi olması öngörülmüştür. Devlet Memurları Kanununun yürürlükte olan 1. maddesine göre, il özel idareleri ve belediyelerle bunların kurdukları birlikler ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda çalışan personel Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir. İşe alınmalarından, eğitimleri ve emekliliklerine kadar geçen tüm işlemlerde Devlet Memurları Kanunu hükümleri geçerlidir. Devlet memurlarının görev, yetki, sorumluluk, sicil, yükselme v.b.yönlere bağlı oldukları kurallar; aynen il özel idareleri ve belediye memurları hakkında da uygulanır.

Ülkemizde katılımcı demokrasinin yerleşmesi ve yerel ortak gereksinimlerin karşılanmasında yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir. Elektrik, su, havagazı, yol, kanalizasyon gibi şehrsel alt yapı yatırımları genellikle belediyeler tarafından yapılmaktadır. Ülkenin geleceği açısından büyük önemi olan belediyelerin söz konusu görevleri yerine

getirebilmeleri için örgütsel ve mali yönden olduğu kadar, personel yönünden de güçlü olmaları gerekir. Bilgili ve iyi yetişmiş belediye personeline duyulan ihtiyaç açıktır. Belediye hizmetlerinin etkin ve verimli olması ancak iyi yetişmiş personelle mümkün olabilir. Özellikle küçük belediyelerde çalışan personelin hizmet içi eğitim düzeyi gerekenin altındadır. Belediyecilik konusunda eğitim almamış olan bu personel işe girdikten sonra, iş başında ve herhangi bir hizmet içi eğitim programından bağımsız olarak yetişmektedir.

Kent hayatı için çok önemli olan imar planları, şehir plancıları tarafından titizlikle hazırlandığı halde; kimi zaman siyasi kaygılarla delinmekte, kimi zaman ise bu planları anlayıp, uygulayacak personel eksikliğinden dolayı sağlıklı uygulanamamaktadır. Üniversitelerin mimarlık ve inşaat bölümleri yerel yönetimlere, özellikle de belediyelere, mimar, mühendis ve teknik eleman; İktisadi ve İdari Bilimler ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri ise belediyelere muhasebeci, idari personel yetiştirecek öğrenim programları veya kurslar açabilirler. Bugün pek çok üniversitemizde yerel yönetimlere eleman yetiştirecek “mahalli idareler”, “zabıtaçılık”, “itfaiyecilik” gibi alanlarda eğitim ve öğretim veren yüksekokullar bulunmaktaysa da, yapılan eğitim çalışmaları hizmete yönelik değildir.

Belediyelerin etkin ve verimli çalışması doğal olarak sadece personele bağlı değildir. Belediyelerin karar ve yürütme organları olan belediye başkanı, belediye meclis ve encümen üyelerinin belediyecilik konusunda eğitilmelerine gereksinim vardır. Seçilmiş belediye görevlilerinin eğitimi bazı ülkelerde olduğu gibi haftalık belli programlarla sağlanabilir.

1994 yılı yerel seçimlerinden sonra Antalya Büyükşehir Belediye sınırları içinde Kepez, Muratpaşa ve Konyaaltı alt kademe belediyeleri kurulmuş, büyükşehir belediye meclisi partiler arasında şu şekilde oluşmuştur: DYP 12 üye, ANAP 5 üye, BAĞIMSIZ 1 üye. DYP'nin 12 üyeliğinden 3 tanesi Muratpaşa, Kepez ve Büyükşehir belediye başkanlarından oluşmaktadır. Konyaaltı belediye başkanı ise ANAP'tandır. 1994-1999 döneminde, büyükşehir belediye meclisinde DYP çoğunluğu sağlamış, böylece büyükşehir belediye meclisi ile büyükşehir belediye başkanı arasında çıkabilecek olası anlaşmazlıklar en aza inmiştir. 18 Nisan 1999 tarihindeki son yerel seçimlerden sonra ortaya çıkan tablo ise oldukça ilginçtir. CHP, büyükşehir belediye başkanlığını kazanmış, alt kademe belediye başkanlıklarını ise diğer partiler kazandığından büyükşehir belediye meclisinde heterojen bir yapı oluşmuştur. Bu dönemde CHP, birisi büyükşehir belediye başkanı olmak üzere 3 üye ile mecliste temsil edilirken; DSP, birisi Muratpaşa Belediye Başkanı olmak üzere 5 üye; MHP,

birisi Kepez belediye başkanı olmak üzere 6 üye; ANAP, birisi Konyaaltı Belediye Başkanı olmak üzere 3 üye; DYP 2 üye ile mecliste temsil edilmektedir. Ayrıca bir üye de bağımsızdır. Bu yapı, büyükşehir belediye meclisinde alınacak kararlarda güçlükler oluşturabilecek bir yapıdır.

Mevcut seçim sistemi ile yaklaşık %25 oy alan bir aday büyükşehir belediye başkanı seçilebilmekte, bu da katılımcı ve çoğulcu demokrasi ilkesinin ortadan kalkmasına neden olabilmektedir. Büyükşehir belediye başkanlarının arkalarındaki halk desteğini artıracak iki turlu seçim sistemine geçilmesi; büyükşehir belediye meclisine de başkanın kadrosundan kontenjan üyeliği sisteminin getirilmesi daha etkin ve uzlaşmacı yerel meclisler ortaya çıkarabilir.

Kadro ihdas, tahsis ve değişikliklerinin bakanlar kurulu onayına alınması; genel olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde ağır ve gereksiz vesayet kullanımı olarak değerlendirilebilir. Atamalarda nesnellüğün sağlanması ve siyasal kayırmacılığa son verilmesi amacıyla 57. hükümetin uygulamaya koyduğu merkezi sistem ile memur ve işçi alımı uygulaması belediyelerimiz tarafından uygun bulunmasa da; Türk Kamu Personel Yönetiminde 'liyakat' ilkesinin oluşması ve yerleşmesi açısından gereklidir.

1999 yılına kadar kamu hizmetine alma, her kurumun kendisi tarafından gerçekleştirilmekteydi. Bu dönemde İçişleri Bakanlığı'nun yerel yönetimler için çıkardığı bir yönetmeliğe uygun olarak hizmete almada genel olarak kurumun kendi düzenlediği sınavlar belirleyici iken; 1999 yılında ÖSYM tarafından yapılan merkezi sınav (DMS), merkezi devlet kurumlarını olduğu gibi yerel yönetim kuruluşlarını da kapsamıştır. Son dönemde büyükşehir ve alt kademe belediyelerimize merkezi sistemle personel alınmamış, bunun yerine başbakanlık onayı ile nakil memur atanması yoluna gidilmiştir.

Sonuç olarak; Türk Kamu Yönetimi'nin bir parçası olan belediyelerimiz personel politikalarını oluştururken, 'personel yönetimi bilimi'nin ortaya koyduğu ilkeleri ve bilimsel kuralları uygulamalıdır. Bu anlamda; personel politikasının bir uzantısı olan personel değişim hızının ortalama yıllık olarak % 5 ile %10 arasındaki gerçekleşmesi her yönden gerçekçi olacaktır.



## KAYNAKÇA

- AKGÜNER Tayfun **Kamu Personel Yönetimi**, 1998, İstanbul, Der Yayınları
- AYMAN-GÜLER Birgül **Belediye Personel Sistemi**, 1999, Ankara, TODAİE Yayınları
- BAL Hüseyin **Kent Sosyolojisi**, 1999, Ankara, Turhan Kitabevi
- CAN Halil **Personel Yönetimi**, 1994, Ankara, H.Ü.İ.İ.B.F. Yayınları
- ERYILMAZ Bilal **Kamu Yönetimi**, 1999, İstanbul, Erkam Matbaacılık
- GÖZÜBÜYÜK Şeref **Yönetim Hukuku**, 1999, Ankara, Turhan Kitabevi
- KAPANİ Münci **Politika Bilimine Giriş**, 1995, Ankara, Bilgi Yayınevi
- KIŞLALI Ahmet Taner **Siyaset Bilimi**, 1997, Ankara, İmge Kitabevi
- ÖZTEKİN Ali **Yönetim Bilimine Giriş**, 1997, Ankara, Turhan Kitabevi
- ÖZTUNALI-KAYIR Gülser **Su Hizmetleri Yönetimi**, 1999, Ankara, TODAİE Yayınları
- SABUNCUOĞLU Zeyyat **Personel Yönetimi**, 1997, Bursa, Furkan Ofset
- TEKELİ İlhan **Türkiye’de Kentleşme Yazıları**, 1982, Ankara, Turhan Kitabevi
- TORTOP Nuri **Mahalli İdareler**, 1999, Ankara, Yargı Yayınları
- ULUSOY Ahmet **Mahalli İdareler**, 2001, Ankara, Seçkin Yayıncılık
- ŞAYLAN Gencay **Çağdaş Siyasal Sistemler**, 1981, Ankara, TODAİE Y.
- MORELL K. ,
- LOAN-CLARKE J. ,
- WILKINSON A. : **“Unweaving Leaving: The Use of Models in the Management of Employee Turnover”**, Business School Research Series, Paper 2001:1

**T. C. 1982 Anayasası**

**657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**

**1580 Sayılı Belediye Kanunu**

**3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**

**Danıştay Kanunu**

## ÖZGEÇMİŞ

**Adı ve Soyadı** : Vehbi Alpay GÜNAL  
**Doğum Tarihi ve Yeri** : 04.10.1975/ İzmir  
**Medeni Durumu** : Bekar  
**Eğitim Durumu**  
**Mezun Olduğu Lise** : Antalya Anadolu Lisesi  
**Lisans Diploması** : Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi  
**Tez Konusu** : Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yerel  
Yönetimler Olarak Personel Politikaları  
**Yabancı Diller** : İngilizce, Almanca  
**Adres** : Soğuksu Mah. Toroslar Cad. A.Uyanık Ap. 16/4 Antalya  
**Tel No** : 0 242 3101817