

T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ BİLİMDALI

**YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLAN BELEDİYELERDE İNSAN
KAYNAKLARI YÖNETİMİ: ÇANAKKALE UYGULAMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

145669

Hazırlayan
Mehmet KARAKÜTÜK

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Murat KASIMOĞLU

Çanakkale – 2004

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Mehmet KARAKÜTÜK'e ait "Yerel Yönetim Birimi Olan Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi: Çanakkale Uygulaması" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.



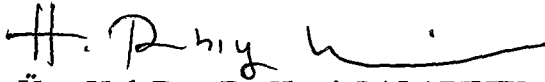
Başkan, Prof. Dr. Ali AKDEMİR



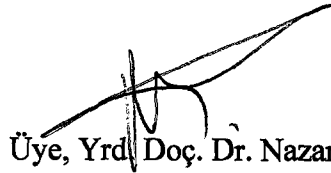
Üye, Doç. Dr. Murat KASIMOĞLU



Üye, Yrd. Doç. Dr. Ülkü VARLIK



Üye, Yrd. Doç. Dr. Hamit PALABIYIK



Üye, Yrd. Doç. Dr. Nazan YELKİKALAN

ÖZET

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de belediyeler, kamu yönetiminin gerçek ve klasik örneğidir. Halka en yakın örgütler olarak bilinen belediyelerin üstlendikleri görevleri belde halkının günlük yaşantısını yakından ilgilendirmesi onların önemini arttırmaktadır. Bu durumda; belde halkının değişen ve gelişen ihtiyaçlarını, daha hızlı ve daha düşük maliyette karşılayacak insan kaynakları yönetiminin niteliği ön plana çıkmıştır. Özellikle Batıda 1980’lerin başında ortaya çıkan insan kaynakları yönetim anlayışı; personel yönetiminin değiştirilmesi anlamında, hem kamu hem de özel örgütlerin odak noktası haline gelmiştir.

Türkiye’de, insan kaynakları yönetimi kavramının içinin ne kadar doldurulabileceği konusu günümüzde tartışılmaktadır. Bir grup, “İKY sadece isim değişikliğidir” derken; diğer görüşü savunanlar ise, Türkiye’de – özellikle Batıdan bilgi transferi yöntemiyle – İKY anlayışının yerleşmeye başladığını savunmaktadır. Bu ikinci görüşünde etkisiyle belediyeler, kıt ülke kaynaklarının optimal şekilde kullanımını sağlayacak insan kaynaklarından etkili bir şekilde yararlanmak durumundadırlar.

Belediyelerde insan kaynakları denildiğinde seçimle gelen görevliler ve diğer görevliler anlaşılmaktadır. Seçimle gelen görevliler; belediye başkanı ile belediye meclis üyelerinden oluşup, bu araştırma kapsamının dışında bırakılmıştır. Diğer görevliler ise; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olmak üzere araştırma konumuzun esasını oluşturmaktadır.

ABSTRACT

As usual in the world, the municipalities in Turkey are the real and the classical examples of the public administration. As known as the closest institutions to the public and the effects of their works on the ordinary life of the masses increases their importance. So a more efficient human resources management that can cover the changing and extending needs of the masses with lower costs become much more important. The understanding of human resources management that had been developed at the beginning of 1980s, become the focus of the both public and private enterprises in terms of the change of personnel management.

In Turkey, filling the gaps of the human resources management is firmly being discussed. While some are emphasizing the situation as the HRM is just a change of the name another group states that the HRM is beginning to be situated in Turkey through information transfer from Europe. With the effect of second view, municipalities should use effectively the human resources management for optimally using the scarce resources.

When we talk about human resources management in municipalities, we need to consider two groups; elected officials and other officials. The officials come with election, consists of the president of the municipality and the members of municipal council are excluded from our study. The main focus of our study is the other officials such as contractual personnel and temporary personnel.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR CETVELİ.....	viii
TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ.....	ix
ÖNSÖZ.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELER VE BELEDİYELERDEKİ İNSAN KAYNAKLARI SİSTEMİNİN ÖNEMİ

1. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLAN BELEDİYELER.....	3
1.1. ÜLKE YÖNETİM SİSTEMİNDE YER ALAN YEREL YÖNETİMLER.....	4
1.2. BELEDİYE KAVRAMI VE TANIMI.....	7
1.3. BELEDİYELERİN TARİHÇESİ.....	8
1.4. BELEDİYELERİN KURULMASI.....	12
1.5. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ.....	14
1.6. BELEDİYE ORGANLARI.....	17
1.6.1. BELEDİYE MECLİSİ.....	18
1.6.2. BELEDİYE ENCÜMENİ.....	20
1.6.3. BELEDİYE BAŞKANI.....	21
1.7. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLAN BELEDİYELERİN AÇIKLANMASI.....	22
1.7.1. YÖNETİM VE YÖNETİŞİM AÇISINDAN BELEDİYELER... 22	
1.7.2. GÜNÜMÜZDE BELEDİYELERİN ÖNEMİ VE YENİ KENTSEL YÖNETİM ANLAYIŞI.....	24
2. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SİSTEMİNİN İNCELENMESİ.....	27

2.1. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN BELEDİYE ÖRGÜT YAPISI İÇERİSİNDEKİ YERİ.....	27
2.1.1. GENEL OLARAK İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....	28
2.1.2. BELEDİYE ÖRGÜT YAŞAMINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....	29
2.1.3. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDEKİ AŞAMALAR.....	32
2.1.4. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARININ TEMEL İLKELERİ.....	33
2.1.4.1.SINIFLANDIRMA.....	33
2.1.4.2.KARİYER.....	34
2.1.4.3.LİYAKAT.....	35
2.2. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SİSTEMİ..	35
2.3. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ÖNEMİ.....	39
2.4. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE KENTLEŞME OLGUSUNUN ETKİSİ.....	41
2.5. BELEDİYELERDE ÇALIŞAN İNSAN KAYNAKLARININ GENEL SINIFLANDIRILMASI.....	42
2.5.1. MEMURLAR VE MEMURLARIN STATÜSÜ.....	43
2.5.1.1.MEMURUN TANIMI.....	43
2.5.1.2.MEMURUN STATÜSÜ.....	43
2.5.2. SÖZLEŞMELİ PERSONEL VE STATÜSÜ.....	44
2.5.2.1.SÖZLEŞMELİ PERSONELİN TANIMI.....	44
2.5.2.2.SÖZLEŞMELİ PERSONELİN STATÜSÜ.....	45
2.5.3. GEÇİCİ PERSONEL VE STATÜSÜ.....	46
2.5.3.1.GEÇİCİ PERSONELİN TANIMI.....	46
2.5.3.2.GEÇİCİ PERSONELİN STATÜSÜ.....	47
2.5.4. İŞÇİLER VE STATÜSÜ.....	48
2.5.4.1.İŞÇİNİN TANIMI.....	48
2.5.4.2.İŞÇİNİN STATÜSÜ.....	48

2.6. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARININ SAYISAL GÖRÜNÜMÜ VE HARCAMALARI.....	49
2.6.1. İNSAN KAYNAKLARININ SAYISAL GÖRÜNÜMÜ.....	49
2.6.2. İNSAN KAYNAKLARI HARCAMALARI.....	51
2.7. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARINA İLİŞKİN HUKUKSAL DÜZENLEMELERİN EVRİMİ.....	52

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN FONKSİYONEL AÇIDAN İNCELENMESİ

1. İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASI.....	56
2. İŞ ANALİZİ.....	59
2.1. İŞ TANIMI.....	60
2.2. İŞ GEREKLERİ.....	60
2.3. İŞ DEĞERLEMESİ.....	61
3. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI SEÇİM SÜRECİ VE İŞE ALINMASI.....	62
3.1. KADRO İHDASI (KADRO VERİLMESİ).....	63
3.2. İNSAN KAYNAKLARININ İŞE ALINMASI SÜRECİ.....	65
3.2.1. MEMURLARIN İŞE ALINMASI SÜRECİ.....	66
3.2.2. SÖZLEŞMELİ PERSONELİN İŞE ALINMASI SÜRECİ.....	68
3.2.3. GEÇİCİ PERSONELİN İŞE ALINMASI SÜRECİ.....	69
3.2.4. İŞÇİLERİN İŞE ALINMASI SÜRECİ.....	69
4. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARININ EĞİTİMİ.....	70
4.1. HİZMET ÖNCESİ EĞİTİM.....	72
4.1.1. ORTAÖĞRETİM EĞİTİMİ.....	73
4.1.2. YÜKSEKOKUL EĞİTİMİ.....	73
4.2. HİZMET İÇİ EĞİTİM.....	74
5. MOTİVASYON.....	77
6. PERFORMANS DEĞERLENDİRME / SİCİL VE DİSİPLİN İŞLEMLERİ.....	79

6.1. BELEDİYELER AÇISINDAN PERFORMANS DEĞERLENDİRME	79
6.2. MEMURİYETTE SİCİL VE DİSİPLİN CEZALARI.....	81
6.2.1. MEMURİYETTE SİCİL.....	82
6.2.2. DİSİPLİN CEZALARI.....	83
6.2.3. MEMURLARIN GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMALARI VE GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMANIN DOĞURDUĞU SONUÇLAR.....	86
7. KARIYER VE YÜKSELME POLİTİKALARI İLE GÖREVDE YÜKSELME EĞİTİM VE SINAVI.....	87
7.1. KARIYER VE YÜKSELME POLİTİKALARI.....	87
7.1.1. KADEME İLERLEMESİ.....	89
7.1.2. DERECE YÜKSELMESİ.....	90
7.2. GÖREVDE YÜKSELME EĞİTİM VE SINAVI.....	90
8. ÜCRETLENDİRME.....	92
8.1. MEMURLARIN ÜCRETLERİ (AYLIKLARI).....	94
8.2. SÖZLEŞMELİ PERSONELİN ÜCRETLERİ.....	94
8.3. GEÇİCİ PERSONELİN ÜCRETLERİ.....	95
8.4. İŞÇİLERİN ÜCRETLERİ.....	95
8.5. FAZLA MESAİ UYGULAMALARI.....	96
8.6. ÖZENDİRİCİ ÜCRET UYGULAMALARI.....	98
9. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARINDA EMEKLİLİK UYGULAMALARI.....	99
9.1. MEMURUN EMEKLİLİĞİ.....	99
9.2. SÖZLEŞMELİ PERSONELİN SÖZLEŞMESİNİN SONA ERMESİ...	100
9.3. GEÇİCİ PERSONELİN SÖZLEŞMESİNİN SONA ERMESİ.....	100
9.4. İŞÇİNİN EMEKLİLİĞİ.....	101
10. BELEDİYELERDE SENDİKAL İLİŞKİLER.....	102
10.1. MEMUR SENDİKALARI.....	104
10.2. İŞÇİ SENDİKALARI.....	105

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ÇANAKKALE BELEDİYE MECLİSİNİN İNSAN KAYNAKLARI
YÖNETİMİNE İLİŞKİN ALDIĞI KARARLARIN EVRİMİ (1947-2000)

1. ÇANAKKALE BELEDİYE MECLİSİNİN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE İLİŞKİN ALDIĞI KARARLARIN EVRİMİ (1947-2000).....	109
1.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI.....	109
1.2. KAPSAM VE SINIRLILIKLAR.....	109
1.3. VERİ TOPLAMA YÖNTEMLERİ.....	110
1.4. ANALİZ YÖNTEMLERİ.....	112
1.4.1. ÇALIŞMADA KULLANILAN DEĞİŞKEN SETİNİN TANIMI.....	113
1.5. BULGULAR VE YORUMLAR.....	115
1.5.1. ÇANAKKALE BELEDİYESİ İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SİSTEMİ.....	115
1.5.2. PANEL VERİ SETİNDEN ELDE EDİLEN SONUÇLAR.....	119
1.5.3. ARAŞTIRMA SONUCUNUN TARTIŞILMASI.....	128
1.6. GENEL DEĞERLENDİRME.....	129
SONUÇ.....	131
KAYNAKÇA.....	134

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
BTKİB	: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Bakanlığı
Bkz.	: Bakınız
CDLR	: Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirmeler Komitesi
DİS	: Devlet İşçi Sınavı
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İBB	: İzmir Büyükşehir Belediyesi
İK	: İnsan Kaynakları
İKY	: İnsan Kaynakları Yönetimi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
No.	: Numara
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı
s.	: Sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	: Türkiye Orta ve Doğu Anne İdaresi Enstitüsü
TÜHİS	: Türk Hizmet Kamu Sektörü İşverenleri Sendikası
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
vb.	: ve benzeri
YYAEM	: Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi

TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ

Tablo 1: Toplam Belediyeler İçerisinde Yaşayan Ülke Nüfusu (Temmuz 2003).	13
Tablo 2: Belediyelerde İstihdamın Yapısı (1991-1998).....	50
Tablo 3: Belediyelerde İstihdamın Yapısı (2002).....	50
Tablo 4: Belediyelerin İnsan Kaynaklarına İlişkin Harcamaları (1994-2000).....	51
Tablo 5: Değişken Tanımları.....	113
Tablo 6: Çanakkale’de Görev Yapmış Belediye Başkanları (1922-2003).....	116
Tablo 7: Çanakkale Belediyesi İstihdam Yapısı (Ocak 2004).....	117
Tablo 8: Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynağının Cinsiyete Göre Dağılımı (Ocak 2004).....	117
Tablo 9: Çanakkale İli Merkez Nüfusu.....	118
Tablo 10: Çanakkale İli Merkez Nüfusu ve İnsan Kaynağı İlişkisi.....	118
Şekil 1: Belediye Sistemi.....	12
Şekil 2: Girdi, Çıktı ve Sonuç İlişkisi.....	15
Şekil 3: Yerel Gündem 21 Süreci.....	26
Şekil 4: Belediye Kanunu’na Göre Belediye Örgüt Yapısı.....	31
Şekil 5: Belediye İKY Sisteminin Örgütün Diğer Sistemlerle Olan İlişkisi.....	37
Şekil 6: İnsan Kaynakları Planlamasının İşleyiş Adımları.....	58
Şekil 7: Eğitim Geliştirme Aşamaları.....	75
Şekil 8: Etnografik Çalışmanın Türleri.....	110
Şekil 9: Çanakkale Belediyesi Çalışanlarının İKY Faktörleri Açısından İncelenmesi.....	128
Grafik 1: 2002 Yılı Belediyelerde İstihdam Yapısı.....	50
Grafik 2: Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynakları Yönetim Fonksiyonlarının Sayısal Dağılımı.....	119

ÖNSÖZ

Yerel yönetim birimleri içerisinde önemli ağırlığa sahip belediyeler, toplumda giderek artan bir ilgi görmektedir. Yeniden yapılanma çalışmalarıyla, belediye merkezli bir düşünce ortaya çıkmış ve belediye, beldeye ilişkin tüm hizmetleri en verimli şekilde yerine getirebilecek örgüt olarak idealize edilmiştir.

Bu bakımdan belediyelerde hizmet kalitesinin yükseltilmesi için, belediye yöneticilerinin insan kaynakları yönetimini stratejik açıdan yeniden düşünmeleri gereği kaçınılmaz olmuştur. Çünkü İKY, küreselleşen dünyamızda örgütlerin en önemli uğraş alanlarından biri haline gelmiştir. Bu bağlamda yerel hizmetlerin, hem kaliteli hem de düşük maliyetle sunulması; İK ve diğer kaynaklardaki sayısal artışın doğrudan etkili olduğu görüşü günümüzde kabul görmemektedir. Bunun yerine, belediye yönetiminin öncelikle kentsel hizmetleri yerine getirmekle görevli olan İK'ye ve hizmet sunulan toplumun değişen ve gelişen ihtiyaçlarına önem vermesi; buna kaynak ayırması oranında daha etkili ve verimli olacağı görüşü savunulmaktadır.

Konunun araştırılması ve yazılması sürecinde katkılarıyla çalışmanın şekillenmesini sağlayan tez danışmanım ve hocam Doç. Dr. Murat KASIMOĞLU başta olmak üzere, Çanakkale Belediyesi çalışanlarına, çalışma arkadaşlarıma ve çalışma süresince desteğini esirgemeyen eşim Nalan'a teşekkürlerimi bir borç bilirim.

GİRİŞ

Geçmişten günümüze bakıldığında, bütün toplumlarda sosyal yaşamın en geniş örgütlenme biçimi olan devletin yanında; yerel nitelikteki bazı toplumları kapsayan örgütler de yer almaktadır. Ülkenin yönetim sistemini bütünlüğü içerisinde yer alan yerel yönetim birimlerinden, yerine getirdikleri fonksiyonlar bakımından en önemlisi belediyelerdir.

Türkiye’de çağdaş anlamıyla belediyelerin ortaya çıkışı, ancak 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile olabilmıştır. Dünyada olduğu gibi ülkemizde de ekonomik, siyasi ve sosyal dönüşümler, kentleşme, hızlı nüfus artışı ve kültürel alanlarda yaşanan yoğun değişim ve gelişmelerin etkisiyle; bu Kanunda bir takım değişiklikler yapılarak belediyelerin organik kanunu olma özelliği sürdürülmüştür.

Günümüzde belediyeler, belde halkının hem nitelik hem de nicelik olarak ihtiyaçlarını karşılama noktasında; hizmetlerini yerine getirirken başarı veya başarısızlığını belirleyen en önemli unsur, insan kaynakları yönetiminin uygulanma süreçlerinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü belediye örgütü gibi diğer örgütlerin de varlığını devam ettirebilmesi, herşeyden önce insan sermayesinin varlığına ve emeğin kullanılma tarzına bağlıdır.

Bu noktada yerel yönetim birimleri arasında sayıca çok insan kaynağı istihdam eden belediyeler olduğuna göre; belde halkının ihtiyaçlarını etkili ve verimli şekilde yerine getirebilmesi açısından insan kaynağının niteliği ön plana çıkmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim birimi olan belediyelerin insan kaynağı sistemi konusunun incelendiği bu çalışma, büyükşehir belediyelerini araştırma alanı dışında bırakılarak organik kanunu 1580 sayılı Belediye Kanunu olan belediyeler incelenmekte ve genel olarak üç ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölüm, belediyeler ve belediyelerdeki insan kaynakları sisteminin önemi ve genel yapısına ilişkin açıklamaların yer aldığı bölümdür. Bu bölümde

belediye kavramı, tarihi gelişimi, önemi, görevleri, organlarıyla belediyenin alt sistemi olarak insan kaynakları yönetimine ilişkin kavram ve açıklamalara, istihdam türlerine göre çalışanların yapısı, harcamaları ve hukuksal düzenlemelerin evrimi konuları yer almaktadır.

Belediyelerde istihdam edilen insan kaynağının yasal çerçevede gerçekleşen uygulama süreçlerinin incelendiği ikinci bölümde; insan kaynakları yönetimi fonksiyonel açıdan incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde, Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynakları Yönetim Uygulamalarına ilişkin 1947-2000 yılları arasındaki gelişmeler incelenerek sonuçlarının değerlendirilmesi yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELER VE BELEDİYELERDEKİ İNSAN KAYNAKLARI SİSTEMİNİN ÖNEMİ

Günümüzde hizmetlerin yerinden yönetilmesine, katılımcı demokrasinin uygulanmasına önem veren yerinden yönetim ön plana çıkmış; yerel yönetimler içinde de önemli ağırlığa sahip olan belediyeler, hem demokrasinin sağlanmasında hem de belde halkının ihtiyaçlarını karşılamada etkin konuma yükselmişlerdir. Belediyeler, toplumda giderek artan ilgi ve itibar görmektedir. Belediye yönetimlerinin etkinliğini göstermesi açısından, hizmetlerin belde halkının değişen ve gelişen ihtiyaçları doğrultusunda düşük maliyet ve yüksek kalitede yerine getirilmesi söz konusu olduğunda, belediye insan kaynakları yönetiminin önemi ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda belde halkının ihtiyaçlarının etkin ve verimli şekilde karşılanması anlamında belediyelere ilişkin kavramsal açıklamalara ve belediye yönetimlerinin verimliliğini sağlayacak önemli unsur olan belediye insan kaynakları yönetimi sisteminin belediye örgüt yapısı içerisindeki yeri konuları bu bölümde yer almaktadır.

1. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLAN BELEDİYELER

Tezin konusunu oluşturan yerel yönetim birimi olan belediyelerle ilgili açıklamalarla birlikte, günümüz devlet anlayışı içinde yer alan ve özgürlükçü

demokrasilerin yerel temsilcisi olarak ifade edebileceğimiz yerel yönetimler konusu da bu başlık altında genel anlamda incelenecektir.

1.1. ÜLKE YÖNETİM SİSTEMİNDE YER ALAN YEREL YÖNETİMLER

Günümüzün sosyal devlet anlayışı içinde, vatandaşlarının refah düzeyini arttırmayı hedefleyen devletin, bu hedefleri gerçekleştirmek için üstlendiği görevler her geçen gün artmaktadır. Devletin bu şekilde genişlemesi, kaynak kullanımını da arttırdığı için yönetimde verimlilik ilkesini getirmiş, hizmet üretiminin nasıl sağlanacağı tartışılmaya başlanmıştır (Çoker 1995: 90).

Devlet, bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili güce sahiptir. Ancak her ülkenin kamu yönetimi sistemi başta anayasa ve kanunlar olmak üzere kültürel, sosyal, siyasal, ekonomik ve tarihi faktörlerin etkisi altında şekillenir ve gelişir. Söz konusu faktörler daha çok bir ülkenin iç koşullarıyla ilgilidir. İç koşullar nedeniyle, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişinin ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermesi olağandır. Bu nedenle ülke ve vatandaş yararları açısından, bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine rıza gösterilir (Tortop 1996: 1). Hizmetlerden bir bölümü ülkenin genelini değil, sadece belli bölgeyi ya da bazı vatandaş grubunu ilgilendirir. Bu nedenle devlet kendi denetimi altında, bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırır. Bu kuruluş; özerk kuruluş, ayrı bütçesi, tüzelkişiliği ve malları olan yerel yönetimler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çağımızda merkezi yönetim dışında hizmetlerin yerinden yönetilmesine ve katılımcı demokratik yönetim biçiminin uygulanmasına önem verilmektedir. Eğer hizmetler bu şekilde yürütüldüğü zaman, verimlilik artmakta ve hizmetlerin daha hızlı ve düşük maliyetle gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır. Ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alan yerel yönetimler, dünyanın her yerinde kamu yönetimi içerisinde önemli ve vazgeçilmez konuma sahiptir (Aktan 1998: 75).

1982 Anayasası'nın 123. maddesine göre;

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Anayasanın bu hükmüyle kamu hizmetlerinin etkinliği ve vatandaşın tercihleri açısından, kamu yönetimi merkezi yönetim – yerel yönetim biçiminde ayrılmıştır ve 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde açıklanan anayasal güvenceleri bulunmaktadır. Anayasamızın "Mahalli İdareler" başlıklı 127. maddesinde;

Mahalli İdareler il, belediye veya köy halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen, karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir ifadesi yer almıştır.

Buna göre yerel yönetim kuruluşlarımız, ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş olup; karar organları seçimle işbaşına gelir ve tüzel kişiliği sahiptirler. Yargı denetimi ve görevleriyle orantılı gelir kaynakları da bulunmaktadır. Bu özellikleri nedeniyle, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı ve bağımsız bir takım hak ve yetkilere, gelir kaynaklarına sahip olmaları gereği doğar. Bu hak ve yetkilerin derecesi, büyük ölçüde yerel yönetimlerin "özerklik" derecelerinin de göstergesi sayılmaktadır. Aynı şekilde yerel nitelikteki hizmetleri, yerel topluluğun yararları doğrultusunda ve hiçbir ayırım gözetmeden, işleyişinde demokrasi ilkelerini yaşama geçiren, yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimlerinde kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk ve demokratik yönetimler olarak anlaşılmaktadır (Aydemir 2001: 42).

Merkezi yönetimin belediyeler üzerinde uyguladığı idari vesayeti, il özel idarelerine oranla daha hafiftir. Bunun somut örneği, belediye meclisi kararlarından birçoğunun onaya gerek kalmadan doğrudan uygulamaya konulabilmesidir (Nadaroğlu 2001: 224). Belediyeler üzerindeki idari vesayetin uygulandığı alanları üç grupta toplamak mümkündür:

- *Belediye Organlarının Kararları Üzerindeki Vesayet:* Belediye meclisi ya da encümenin bir kısım kararları ancak yetkili makamın onayı ile uygulanabilmektedir. Hangi kararların hangi makamın onayına sunulması gerekeceği 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda

belirtilmiştir. Bunlar arasında mahallin en büyük mülki amirini, bazı bakanlıkları, Bakanlar Kurulunu, İl İdare Kurulu ile Danıştay'ı saymak mümkündür.

- *Belediyelerin organları üzerindeki vesayet:* Buradaki vesayetin odak noktası, Danıştay'ın gerektiğinde belediye meclislerini feshetme yetkisine sahip bulunmasıdır. Bu konuda, Anayasanın 127. maddesinde "...seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur" ifadesiyle belli koşullar altında belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı tarafından görevden alınabilmesi de organlar üzerindeki idari vesayetin bir başka örneğidir.
- *Belediye personeli üzerindeki vesayet:* Bu vesayet oldukça karışık yapıdadır. Örneğin, belediye memurlarına üst dereceden maaş veya prim verilebilmesi için Bakanlar Kurulu kararı gereklidir. Çeşitli kanunlarda belediyelerce görevlendirilecek sağlık personelinin Sağlık Bakanlığı veya teknik personelin Bayındırlık Bakanlığı tarafından atanacağına ait çeşitli hükümler yer almaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimler denildiğinde; yerel nitelikli birçok hizmetlerin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın parçası olan "il özel yönetimi", "belediye yönetimi" ve "köy yönetimi" olmak üzere üç türdür. Bu anlamda Türkiye'de kentsel yörelere ve beldelere hizmet veren belediye yönetimleri; kırsal yörelere hizmet götüren köy yönetimleri ve son olarak il sınırları içindeki yerel topluluklara hizmet götüren il özel yönetimleri olmak üzere üç ayrı yerel yönetim kuruluşumuz bulunmaktadır. Ancak bu üç kademe arasında tüzel olarak herhangi bir hiyerarşik ilişki yoktur (DPT 2001: 16). Bunların birbirleri arasındaki ilişki, merkezi yönetimin taşra kuruluşları olan ilçe (Kaymakamlık) ve il (Valilik) kanallarıyla giderilmektedir.

İl özel idaresi, 1913 yılında çıkarılmış kanun hükmünde kararnameyle yönetilmekte; bu KHK'de zaman içerisinde kimi değişiklikler yapılmakla birlikte, düzenleme günümüze kadar yürürlükte kalmıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında ilkokul

öğretimi görevlerini de üstlenmiş olan il özel idaresi, önemli ağırlık sergilemiş; ağırlığı 1947 yılında eğitim görevlerinin merkezi yönetime çekilmesiyle sürekli olarak zayıflamıştır. Günümüzde il özel idareleri, başında vali olan ve işlevini il genel yönetimi aracılığıyla yerine getiren örgütlenme konumundadır.

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de belediyeler, kamu yönetiminin gerçek ve klasik örneği olup; yönetimleri 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanuna dayanan ve halka en yakın örgütler olarak bilinmektedir. Gerçekten de belediyeler, kent yönetiminde büyük öneme sahip yerel yönetim kuruluşlarıdır (Karaman 1998: 227). Bu durumun nedeni, belediyelerin üstlendikleri görevlerin halkın günlük yaşantısını yakından ilgilendirmesi olmaktadır. Bu nedenle ülkemizde belde ya da beldeye ait hizmetler denildiğinde, “İl Özel İdareleri”nden çok “Belediyeler” akla gelmektedir. Çünkü kente yönelik yerel hizmetler, belediyelerin varlık nedenini oluşturmaktadır.

Köyler ise, 1924 yılında çıkarılmış olan kanun çerçevesinde yasal görevleri yerine getirmektedir. Yerel yönetim türü olarak merkezden transfer almamakta; gerekli hizmetler merkezi yönetim tarafından görülen birimler olarak varlığını sürdürürler. Cumhuriyet'in ilk yıllarında 75.000 olan köy sayısının günümüzde giderek azalmaktadır (Güler ve diğerleri 1999: 18).

1.2. BELEDİYE KAVRAMI VE TANIMI

Belediye, belde örgütü olarak adlandırılmaktadır. Arapça “Medine” sözcüğüyle bağlantılıdır. Medine, kent sayılabilecek yörelerdeki yaşam biçimiyle bu yerleşim alanlarının dışındaki yaşam biçimi, hem ekonomik faaliyet hem de yaşamın getirdiği ilişkiler bakımından birbirinden ayırmak için kullanılmıştır (Karaman 2001: 56). Medine sözcüğünün karşıtı, göçebe ve kırsal hayatı ifade etmek için kullanılan “Karye”dir. Dilimizde de “Medeni” ve “Bedevi” deyimleri, kentlerde yaşayan uygar ve kırsal alanda yaşayan göçebe anlamlarında gelişmiştir.

Belediye, kentte yaşayanları ilgilendiren tüm hizmetlerde görevli, yetkili ve sorumlu olan kurumdur (Yalçındağ 1996: 69). Gözler'e (2002: 77) göre belediye, belirli bölgenin değil; insanların topluca oturdukları, kendisine belde ismi verilen birbirine yakın evlerden oluşmuş belirli ve sınırlı yerleşim birimlerinin yönetim örgütüdür.

Anayasamızın 127. maddesinde yerel yönetimler;

İl, belediye, veya köy halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Yine 1580 sayılı Belediye Kanununun 1. maddesinde de, çağdaş anlamıyla belediyeler;

Beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikteki ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve yerine getirmekle görevli tüzel kişiliktir.

1.3. BELEDİYELERİN TARİHÇESİ

Tarihi gelişimine baktığımızda, kent yönetimleri gittikçe uzmanlaşmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda kent yönetimlerinin bu anlamdaki gelişmesi daha geç döneme rastlamıştır. Bu nedenle belediye yönetimleri, temel kentsel hizmetleri lonca ve mahalle yönetimleri tarafından yerine getirilirdi.

Aslında kentsel alanda mahalle ve kırsal alanda köy toplulukları, Osmanlı yönetiminin klasik en alt yönetim birimidir. Gerçekte köy ve mahalle statüsü, bugünkü sisteme büyük ölçüde Tanzimat'tan (1839) önce gelmiştir. Bu dönemde su, kanalizasyon, itfaiye vb. hizmetler bazı vakıflar, mesleki gruplar ve halk tarafından yerine getirilirdi. Yani temel yerel hizmetleri, resmi yetkililerle kentte yaşayanların işbirliğiyle gerçekleştirilirdi. Yönetimin görevi işleri yapmaktan çok işlerin yapılmasına yol göstermek, denetlemek ve yaptırım uygulamaktan ibaretti (Nadaroğlu 2001: 198).

Tanzimat'tan önceki dönemde belediye yönetimi, İslami esaslara dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekteydi. Klasik Osmanlı kent yönetiminde kentin en üst yöneticisi olan kadı, sadece yargıç değil; aynı zamanda yönetsel, mali ve belediyeye ilgili fonksiyonları da kendinde toplamış bir memurdu (Karaman 2001: 47).

Osmanlı Dönemi'nde belediyelerin kurulması ve kent hizmetlerini geliştirme görevinin bu kuruluşlara bırakılması eğilimi, ancak Tanzimat'ı izleyen yıllarda ağırlık kazanmıştır. Tanzimat'tan sonra yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme belediye alanında olmasına karşın; belediyeler ancak Cumhuriyet döneminde gelişebilmiştir (Gözübüyük 2000: 115).

Kırım Savaşı sonrasında yaşanan karmaşa ve aksaklık İstanbul'un birçok sorununu ortaya çıkarmış; bunun etkisiyle de ilk yasal girişimde bulunulmuştu. Belediye hizmetlerinin yok denecek kadar az olması, sağlık koşullarının ve kent içi ulaşımın yetersiz olması, kentte büyük rahatsızlık yaratmış; bu durum İstanbul'da bir belediyenin kurulması için girişimde bulunulmasına neden olmuştu. Dolayısıyla yasal anlamda, ilk belediyenin kuruluşu 16 Ağustos 1854 tarihli resmi Tebliğ¹ ile İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. Bu denemeye göre, ilk belediye olan Şehremaneti'nin başında Şehremini adı verilen ve padişah tarafından atanan belediye başkanı bulunuyor; yürütme organı olan Şehreminin yanında on iki üyeden oluşan bir de "Şehir Meclisi" bulunmaktaydı. Şehremaneti'nin kuruluşundaki temel amaç, şehrin düzenlenmesiyle ilgili işlerin devlet işlerinden ayrılması ve özellikle tek örgütün yetki alanına bırakılması olarak öngörülmüştü (Ortaylı 2000: 138). Organları seçimle değil, atama yoluyla işbaşına gelen bu kuruluşların günümüzün hukuki normlarına göre gerçek anlamda belediye olarak kabul edilmeleri oldukça güçtür (Nadaroğlu 2001: 196).

Yeni birimin personel yapısı, 1855 yılında yürürlüğe giren "Şehremaneti Nizamnamesi"nde belirlenmiştir. Buna göre birimde iki muavin, bayındırlık işlerinden sorumlu şehremaneti mühendisleri ve yazı işleri ile zabıta işlerini

¹ Belediyeleşmenin başlangıç tarihi olarak kabul edilen 1854 yılında, "İstanbul ve Bağlı Semtlerinde Şehremaneti Adıyla Yeni Bir Memuriyet ile Bir Şehir Meclisinin Kurulması Hakkında Resmi Tebliğ" ile İstanbul Şehremaneti kurulmuştur.

yürütmekle sorumlu bir kişi görev alması amaçlanmıştı (Güler 1999: 9). Ancak belediye yönetimi konusunda bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kimselerden kurulu Şehremaneti başarılı olamadı.

İntizamı Şehir Komisyonu'nun hazırladığı ve Padişah tarafından onaylanan Nizamname-i Umumi'de, İstanbul'un 14 daireye ayrılması ve her birinde ayrı belediye dairesi kurulması öngörülmüyordu. Ancak bunların tümünün aynı anda kurulması mümkün görülmediğinden; başlangıçta sadece bir tanesinin kurulmasına karar verildi. Bu da azınlıkların çoğunlukta olduğu Beyoğlu ve Galata olması gerekiyordu. Çünkü bu konu ile ilgili 16 Ocak 1858 tarihli tebliğde; Beyoğlu ve Galata'nın pilot daire olarak seçilişinin nedenini, bu semtlerde oturanların başka ülkeleri gören kimseler oldukları, dolayısı ile belediye hizmetlerinden anladıkları şeklinde açıklanıyordu (Nadaroğlu 2001: 200). Bu nedenle belediye sistemi, önce Beyoğlu-Galata'da denenmeli; daha sonra diğer semtlerde yaygınlaştırılmalıydı (Eryılmaz 1992: 204). Bunun sonucunda Beyoğlu ve Galata semtlerinde 1858 yılında "Altıncı Daire-i Belediye" adı altında fiilen ilk belediye kurulmuştur. Buradaki belediye sistemi, Paris'in seçkin ve modern semti olan "Sixième Arrondissement" denilen yerden gelmekteydi (Eryılmaz 1992: 205).

Altıncı Daire-i Belediye'nin organları Daire Müdürü ile Daire Meclisinden oluşuyordu. Bunlardan birincisi yürütme, ikincisi de karar organı idi. İkisinin de üyeleri atama yolu ile işbaşına geliyorlardı. Altıncı Daire-i Belediye'ye ayrıca bazı gelir kaynakları da sağlanmıştı.

Osmanlı'da 1876 yılında kabul edilen Anayasa ile birlikte, gerek İstanbul'da gerekse İstanbul dışındaki taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelen meclisler tarafından yönetilmesini; buna ilişkin esasların, kuruluş ve görevleriyle üyelerinin seçim usulünün özel kanunla belirlenmesi öngörülmüştü. 1876 yılında yürürlüğe giren Anayasa çerçevesinde İstanbul ve diğer kentler için iki ayrı kanun kabul edilmiştir: Taşrada belediye kurulmasını öngören 1877 "Vilayet Belediye Kanunu" ile İstanbul Belediye örgüt yapısını ilgilendiren "Dersaadet Belediye Kanunu"dur.

Türk yerel yönetim sisteminin temel kuruluşu olan belediyeler, Tanzimat'tan sonra yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme alanını oluşturmasına rağmen; ancak Cumhuriyet döneminde gelişebilmiştir. Yerel yönetimler alanında, Cumhuriyet Dönemi'nde de düzenlemeler devam etmiş; tüm hukuki özelliklere sahip belediyelerin ortaya çıkabilmesi de 1580 sayılı Belediye Kanunu² ile mümkün olabilmektedir.

Cumhuriyet Dönemi'nde belediye sistemi yapı, organlar, görevler ve personel dahil olmak üzere bütün boyutlarıyla 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Personel sistemi, belediyecilik mevzuatına ek olarak çalışma ilişkilerini düzenleyen genel memurluk ve işçilik mevzuatı tarafından belirlenmiştir.

1961 ve 1982 Anayasalarında yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulması hüküm altına alınmıştır. Ancak bu hükmün uygulamada gerçekleştiğini söyleyemeyiz. Yine yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının geçici önlemlerle görevden uzaklaştırılabilmesiyle büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilmesine olanak tanınmıştır.

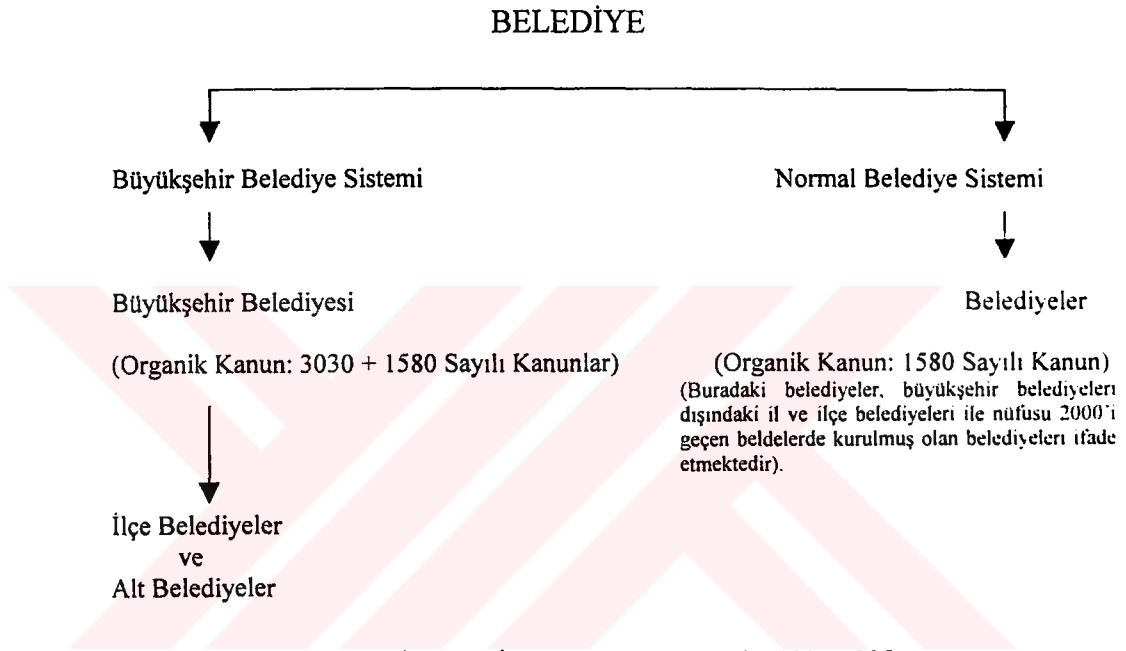
12 Eylül 1980 sonrası dönemde her konuda olduğu gibi, belediyeler alanında da bir takım düzenlemeye gidilmiştir. Özellikle 1984 yılından itibaren çıkarılan bazı kanunlarla Türkiye'de "Normal Belediye Sistemi"nin yanında, bir de "Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Sistemi"nin yer alması kararlaştırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin organik kanunu olarak 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Bu durumda Türkiye'de belediyeler konusunda, halen iki organik kanunun dolayısıyla iki ayrı düzenlemenin mevcut olduğunu söyleyebiliriz. İlki 1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, diğeri de 1984 yılında yürürlüğe konulan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'dur.

² Kanun No. 1580 – 03.04.1930 / Resmi Gazete: 1471 – 14.04.1930

Türkiye’de 1984 yılından bu yana, değişik isimler altında hizmet üreten dört ayrı belediye sistemi ve iki ayrı organik kanunu bulunmaktadır. Belediye sistemi Şekil 1’de yer almaktadır.

Şekil 1: Belediye Sistemi



Kaynak: Halil Nadaroğlu. Mahalli İdareler. İstanbul: Beta Yayınevi, 2001, s. 205

1.4. BELEDİYELERİN KURULMASI

Ülkemizde belediye kurulmasına ilişkin kurallar 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre;

Belediyeler nüfusu iki binden çok olan yerlerle nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulabilmektedir.

Bu bakımdan Kanunun kabul edildiği 1930 yılında 2.000 nüfus ölçütü, bir yerleşme yerinin en azından kasaba niteliği kazanması açısından yeterli görülmüştür. Ülkemizde nüfusu 2000'i geçen yerlerde, köy ihtiyar meclisinin yazılı isteği veya seçmenlerinin en az yarısından fazlasının yazılı olarak mahallin en büyük mülkiye amirine başvurması ya da valinin kendiliğinden bu işe gerek göstermesi

gerekmektedir. Bununla birlikte, köylerin belediye olabilmesinin “en az 2000 nüfuslu olma”nın yanı sıra, bazı koşullar da bulunmaktadır. Bu koşulları sıraladığımızda;

- Herhangi bir yerleşim yerine belediye tüzel kişiliği verilmesi ekonomik, toplumsal ve yönetsel nedenlerden dolayı gerekli olmalıdır.
- Belediye tüzel kişiliği verilecek yerleşim yeri, belediye olmakla üstlenmek durumunda kalacağı görevler için yeterli mali güce sahip olmalıdır (Topal 2000: 56).

Tablo 1: Toplam Belediyeler İçerisinde Yaşayan Ülke Nüfusu (Temmuz 2003)

Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	%	Nüfus Toplamı	%
0-2.000	396	12,3	631.411	1,3
2.001-5.000	1.762	54,9	5.099.318	10,4
5.001-10.000	461	14,4	3.106.916	6,4
10.001-20.000	242	7,5	3.304.790	6,8
20.001-50.000	169	5,3	5.237.474	10,7
50.001-100.000	83	2,6	5.893.568	12,1
100.001-250.000	62	1,9	10.262.707	21,0
250.000-	37	1,2	15.276.447	31,3
TOPLAM	3.212	100,0	48.812.631	100,0

Kaynak: Başbakanlık Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 2003, s. 91

2000 yılında yapılan Genel Nüfus Sayımına göre 67.803.927 olan Türkiye nüfusunun (<http://www.die.gov.tr> 1) 48.812.631'i belediye sınırları içerisinde; geri kalan nüfusun 18.991.296'sı da köylerde yaşamaktadır. Bu durumda ülke nüfusunun % 70'nin kentsel ihtiyaçlarının karşılanmasında belediye yönetimlerinde İK'nin önemi ortaya çıkmaktadır.

Özellikle küçük ölçekli belediye sayısının artmasında, belediye gelirleri ve gelirlerin dağılımında uygulanan yöntemin etkisi olmuştur. Birçok küçük ölçekli yer, belediyelere sağlanan gelirlerden yararlanmak için belediye kurulması yoluna gitmişlerdir (Gözübüyük 2000: 116). Buna bağlı olarak belediye sayısı hızla artmış, özellikle kentler etrafında çok sayıda küçük ölçekli belediyeler kurulmuştur.

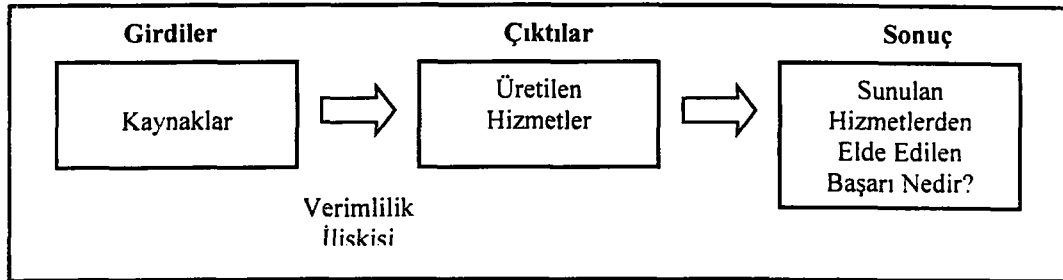
Bu nedenle küçük yerleşim yerlerinde belediye kurulması eğilimi halen devam etmektedir. Bununla birlikte belediye olabilmek için gerekli asgari nüfus miktarı olan 2.000 nüfus ölçütü, zaman içinde anlamsız hale gelmiş; küçük belediyelerin birçoğu merkezi yönetimden aldıkları paylarla ancak personele ilişkin harcamalarını karşılayabilmektedirler (Ulusoy ve Akdemir 2001: 150). Çünkü Belediye sayısında meydana gelen düzensiz ve sistemsiz artış, bir yandan insan kalitesini düşürmekte; diğer yandan da belediyelere ayrılan kaynağın ufalanarak işlevsiz hale gelmesine neden olmaktadır (Erbay 2000: 74).

1.5. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ

Belediyeler, hem yerel kamu hizmetlerini yerine getirmek hem de yerel katılımı sağlamak bakımından görevlere sahiptir. Bu bakımdan, belediyelerin sınırları içinde yaşayan hiçbir insana ikinci sınıf vatandaş gözüyle bakmaması zorunludur. Belediye sınırları içinde vatandaşlar arasında birlik ve dayanışma ruhunun, aynı bölgede yaşıyor olmalarından dolayı birbirleriyle kaynaşma duygusunun yaratılmasına ve geliştirilmesine belediye yönetimleri tarafından büyük önem verilmesi gerekir. Bu bakımdan bir ülkede belediyeleri önemli hale getiren, onların yerine getireceği görevleri olmaktadır. Yani toplumun gelişmesinde üstleneceği görevleridir (Öztürk 1996: 96). Bunun için belde halkının ihtiyaçlarına yönelik önceliklerinin belirlenmesi, hangi hizmetlerin öncelikle ele alınması gerektiği sağlıklı şekilde yerel düzeyde saptanabilir. Hizmetlerin gerçekleştirilmesinde çabukluk, ucuzluk ve verimlilik ancak yerel düzeyde başarılı olabilir (Tortop 1999b: 223).

Belediyelerin yerine getirmeleri gereken hizmetleriyle ilgili Şekil 2'de girdi, çıktı ve sonuç ilişkisi yer almaktadır.

Şekil 2: Girdi, Çıktı ve Sonuç İlişkisi



Kaynak: Abby Ghobadion ve John Ashworth. "Performance Measurement in Local Government - Concept and Practice" International Journal of Operations & Production Management. Volume 14, Number 5, 1994, pp. 40

Belediyeler, kamu hizmetlerini yerel düzeyde yerine getiren örgütler olduğuna göre; kente dönük hizmetler denildiğinde de belediyelerde ağırlıklı olarak fen işleri, temizlik işleri, itfaiye işleri, zabıta işleri ve sağlık işleri çalışanlarıyla belediye içi hizmetlere yönelik olarak da hesap işleri, personel işleri ve yazı işleri vb. çalışanları tarafından bu görevler yerinde getirilmektedir. Ancak bu hizmetlerin yürütülmesinin, belediye yönetim birimleri arasında paylaşılması, büyük ölçüde hizmetin türüne ve alan içerisinde yaşayanların tamamını ilgilendirip ilgilendirmemesine bağlıdır (Fırat 2002: 26).

Anayasamızın 127. maddesinde, "Mahalli İdareler il, belediye veya köy halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere..." denilerek belediyelerin yetkili olduğunu belirtmekte ve 1580 sayılı Belediye Kanununda da, belediyelere sınırları içinde yaşayan halkın refahı ve sağlığıyla ilgili önlemler almalarını sağlayacak geniş yetkiler verilmektedir (Kalaycıoğlu 2001: 33). Söz konusu Kanunun 1. maddesinde, belediyelerin yapmakla yükümlü oldukları görevlerin genel tanımı yapılmıştır:

Belediye, beldenin ve beldede oturanların yerel nitelikte, ortak ve uygar gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamakla yükümlü tüzel kişiliktir.

Belediyelerin önemini göstermesi bakımından bu görevler, Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde 81 kalem halinde sayılmıştır. Belediyelerin birbirinden farklı çok sayıda görevleri bulunmaktadır. Ancak bu görevler belediyelere verilirken; onların personel sayısı ve kalitesi, örgütsel özellikleri vb. hususlar göz önünde bulundurulmamıştır (Nadaroğlu 2001: 215).

Belediyelerin görevlerini *fiziki, koruyucu, sosyal, düzenleyici ve toplu taşıma* olmak üzere beş grupta toplayabiliriz (Eryılmaz 2001: 137-138):

Fiziki görevler; belde halkının içinde yaşadığı çevrenin fiziki olarak iyileştirilmesi, imar planlarının yapılması ve uygulanması, halkın barınma, eğlenme, alışveriş ve dinlenme ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli tesislerin ve kamu binalarının yapılması vb. konuları kapsamaktadır. Bunlar; sosyal konut, yol, cadde, meydan, köprü, garaj, pazar yeri, su ve kanalizasyon vb. hizmetlerinden meydana gelir.

Belediyelerin koruyucu görevleri; çevre temizliği, gıda kontrolüyle halkın can ve mal güvenliğini sağlayacak (Zabıta, itfaiye hizmetleri vb.) hizmetlerdir.

Sosyal devlet anlayışının gelişmesine paralel olarak, belediyelerin yürüttüğü refah hizmetleri *sosyal hizmetler* olmaktadır. Yaşlı, kimsesiz, özürlü, çocuk ve yoksulların korunması, kültürel ve eğitim hizmetleri, kütüphane, hastane ve halk plajları kurulması yerel yönetim birimi olan belediyelerin sosyal nitelikteki görevleridir.

Belediyelerin düzenleyici görevleri; beldenin yapılaşmasını ve gelişmesini düzenlemek amacıyla yapılara izin verme; belde halkının beslenme, eğlence ve dinlenmesine özgü olan yerlerin fiyatlarını ve sınıflarını düzenlemek; tüketicileri korumak ve piyasayı düzenlemek için tanzim satış mağazaları ve fırınlar kurarak işletmek; belde içerisinde satılan bazı temel gıda maddelerinin fiyatlarını ve kar oranlarını belirlemek vb.

Son olarak toplu taşıma görevleri de; beldede yaşayan halkının, can ve mal güvenliği sağlanarak belde sınırları içerisinde kent içi toplu taşıma, ulaştırma tarifeleri, ücretleri ve garajlarla ilgili görevler yer almaktadır.

Belediyelere verilen görevler incelendiğinde, bu görevlerin çok çeşitli alanları kapsadığı görülmektedir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesi birinci fıkrasında zorunlu görevler yapılmak koşuluyla, belediyelerin kendilerinin belirleyeceği bir takım belde hizmetlerini yapmalarına olanak sağlamaktadır. Belediyeler kendilerine kanunun verdiği görevleri yerine getirdikten sonra, belediye sınırları dahilinde yaşayanların ortak ve uygar ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik her türlü girişimde bulunabilirler (Tortop 1996: 127). Böylece belediyeler, yasaklanmamış veya üretilmesi açıkça başka kuruluşlara verilmemiş olan hizmetleri de yerine getirmeleri mümkündür (Turizmle ilgili çalışmalar vb.).

1.6. BELEDİYE ORGANLARI

Bir ülkede demokrasinin ne ölçüde gelişmiş olduğunu anlayabilmek için, kullanılan ölçütlerin başında belediyelerin durumu gelmektedir. Belediyelerin ne ölçüde demokratik örgütler olduğu ise, organlarının oluşum biçimine bakılarak değerlendirilir. Çağdaş yerel yönetimlerde, karar organlarının seçimle oluşturulması demokratik belediyeciliğin ön koşuludur (Keleş ve Hamamcı 1993: 1). Belediye meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi, seçim yöntemlerinin tam ve adaletli temsile olanak vermesi demokratik gelişme açısından büyük önem taşır.

Anayasamızın 127. maddesinde;

Mahalli İdareler il, belediye veya köy halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir hükmü yer alır.

1982 Anayasası ile, belediye karar organının seçimle işbaşına getirileceği belirlenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerde, yürütme görevi yapan belediye başkanı ve muhtar vb. kimselerin karar organı tanımına girmemesi; bu organların seçimden

başka yöntemlerle de, yani atamayla işbaşına getirilmeleri yolunu açık tutmaktadır (Karaman 2001: 64).

1.6.1. BELEDİYE MECLİSİ

Belediye meclisi, belediye tüzel kişiliğinin bir tür parlamentosu dolayısıyla genel karar organıdır (Nadaroğlu 2001: 221). Belediye meclisleri seçim dönemleri 5 yıl olmak üzere, seçme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları tarafından serbest, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre ve onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi uyarınca yapılan seçimlerle belirlenen üyelere oluşur. Belediye meclis üyelerinin sayısı, şehrin nüfus büyüklüğüne göre değişmektedir. Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde üye sayısı en az 9'dur. Nüfusu 10.000'i geçen yerlerde ise, üye sayısı da nüfusla birlikte artar. Buna göre, belediye meclis üyelerinin sayısı beldenin nüfusuna göre 9 ile 55 kişi arasında değişebilmektedir (Eryılmaz 2001: 141).

Belediye meclisine seçilme yeterliliği ve adaylık koşullarıyla ilgili düzenlemeler, seçim sistemi, seçilenlerin hukuki statüsü, sahip olunan hak ve yetkiler şüphesiz meclis üyelerinin etkinliğini ve performansını belirleyen önemli unsurlardır. Devlet ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyelerle bunlara bağlı daire ve kuruluşlarla kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar görevlerinden istifa etmedikçe aday olamayıp, aday olarak da gösterilememektedirler. Böyle bir koşul, toplumun bilgi ve deneyimli geniş kesiminin yerel yönetimlerin meclislerinde görev almaları dolaylı olarak engellenmektedir. Çünkü maaşı dışında herhangi bir geliri olmayan kamu görevlisinin, belediye meclis üyesi adayı olmak için görevinden istifa etmesi kolay olmamaktadır. Böylece kamu görevlilerinin aday olabilmeleri için istifa koşulunun yer alması, seçilme hakkına sahip geniş kesimin bu hakkının dolaylı olarak elinden alınması sonucunu doğurmuştur.

Belediye meclislerine başta 1580 sayılı Belediye Kanunu olmak üzere diğer kanunlarla birçok görev verilmiştir. Ancak tezde, 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda

sayılan görevlere yer verilecektir. Belediye meclisinin görevleri, söz konusu Kanununun 70. maddesinde yer aldığı üzere şu şekilde sıralayabiliriz:

- Belediye bütçesi ile ilgili işleri karara bağlamak, Belediye gelirlerine ilişkin bazı kararlar almak,
- Süresi üç yılı ve miktarı belirli sınırı aşan kiralama veya kiraya verme sözleşmelerinin yapılmasını karara bağlamak,
- Kamu yararı göz önünde bulundurularak, yapılması aslında belediyenin yetkisinde olan hizmetin yapılması konusunda başka kişi veya kuruluşlara ayrıcalık vermek,
- Belediye yönetimine, karşılığında istekte bulunmak şartıyla yapılan şartlı bağışları kabul etmek,
- Belediyenin kolluk işlevlerini düzenleyen yönetmelikleri karara bağlamak,
- İmar programını onaylamak, bu planla ilgili programları yapmak; su, havagazı, elektrik, aydınlatma vb. alt yapı işlerini karara bağlamak,
- Belediye başkanı veya belediye meclis üyeleri tarafından önerilen konuları görüşüp karara bağlamak.

Belediye meclisi aynı zamanda, belediye İK'nin atanmasına ilişkin kararları onaylamak, itfaiye, zabıta ve mezarlık görevlilerine ilişkin kadroları saptamak, encümen üyelerini seçmek ve bazı personelin ücretlerini saptamak vb. görev ve yetkilere sahip bulunmaktadır (Çoker 1999b: 89).

1580 sayılı Kanununun 61. maddesinde;

Belediye meclis üyelerinin her biri belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında belediye başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının çoğunluğunca uygun görüldüğü takdirde gündeme alınır. Üzerinden tam üç gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler, gensoruya meclis önünde cevap verirler. Cevap, meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca yeterli görülmediği takdirde 76. madde uyarınca işlem yapılır denilmektedir.

Bu madde ile belediye meclisine, belediye başkanının işlemleri üzerinde denetim imkanı sağlanmıştır.

1580 sayılı Belediye Kanunu, belirli nedenlerle belediye meclisinin feshedileceğini öngörmektedir. Kanununun 53. maddesinde düzenlenen fesih müessesesi geniş uygulama alanı bulan madde niteliğinde olup (Akış 2001a: 24). bir taraftan yönetimin belediyeler üzerindeki dolaylı vesayet denetimi diğer yandan da idari yargının denetimiyle ilişkilidir.

1.6.2. BELEDİYE ENCÜMENİ

Belediye encümeni de, belediye meclisi gibi karar organıdır. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği kişilerden ve belediyenin daire başkanlarından oluşur. Belediye encümeninin oluşumunda anlaşılması zor bir kuralda, seçimle gelen üyelerin sayısının atanan üyelerin sayısının yarısından fazla ve ikiden az olamayacağı kuralıdır. Yani belediye encümeninde atama yoluyla gelen üyeler çoğunlukta. Bu durum, belediyelerin özerkliği kavramıyla bağdaşmamaktadır (Ulusoy ve Akdemir 2001: 153). Bu sayının, belediye encümenin atanmış üyelerinin yarısını geçmemesi ve ikiden aşağı olmaması gerekir. Belediye meclisi bu sınırlar içinde encümen üyelerinin sayısını saptar ve kendi içinden bu üyeleri seçer. Encümenin seçilmiş üyelerinin görev süresi bir yıldır.

Encümenin atanmış üyeleri, belediye örgütünün durumuna göre şu daire başkanlarından oluşur (Çoker 1999a: 39):

- Yazı İşleri Müdürü veya Başkatip,
- Hesap İşleri Müdürü veya Muhasebeci,
- Sağlık İşleri Müdürü, Baştabip veya Tabip,
- Veteriner Müdürü, Baş Veteriner veya Veteriner,
- Fen İşleri Müdürü, Baş Mühendis veya Mühendis,
- Personel Müdürü,
- Hukuk İşleri Müdürü veya Müşavir Avukat.

Üstlendikleri görevlerinden dolayı meclise karşı sorumluluğu olan encümeninin başlıca görevi; belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçenin ilk kontrolünü yapmak, aylık hesapları incelemek, bütçe içinde aktarmalar yapmak, bazı ihtiyaç maddelerinin satış fiyatını belirlemek, belediye cezalarını vermek, taşıma

araçlarının tarifelerini tespit etmek ve kamulaştırma kararını almaktır. Aynı zamanda encümen, belediye meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda özel kanunlarla belediye meclisine verilen görevleri yerine getirebilmektedir.

Belediye encümeninin gündemini, belediye başkanı belirler. Belediye başkanı, hukuka ve kanuna aykırı olan encümen kararlarını durdurmak için bulunduğu yere göre, il özel idare veya ilçe özel idare kuruluna itiraz edebilir. Bu kurulların vereceği karar kesin değildir.

1.6.3. BELEDİYE BAŞKANI

Yerel topluluğun vatandaşlarına karşı sorumluluğunun bilincinde olan ve etik kurallara uyum sağlamayı inandırmış belediye başkanı (Denhardt 1999: 291) belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır. Belediye başkanları, 1963 yılına kadar belediye meclisi tarafından seçilmekteydi. Günümüzde tek dereceli, beş yıllığına belde halkı tarafından seçilmektedir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 94. maddesine göre, belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından atanmaları hala mümkün ise de uygulamada bu yola çok seyrek başvurulmaktadır.

Belediye başkanı, belediyenin en büyük yöneticisidir. Meclis ve encümenin almış olduğu kararları uygular ve yürütür. Kanunlarla kendisine verilen kamu gücünü, yani belediye zabıtasını yönetmektedir. Belediyede çalışan kamu görevlilerini atamakta, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belediye mallarını yönetmek, gelirlerinin ve alacaklarını takip ve tahsil ederek yapılan bağışları kabul etmek, mahkemede ve diğer gerekli yerlerde belediyeyi temsil edecek kişiyi atayabilmek görev ve yetkilerine sahiptir.

1580 Sayılı Belediye Kanununun 76. maddesinde;

...belediye başkanı, belediye meclisine ... senelik bir çalışma raporu verir.

Bu hüküm gereği, belediye başkanlarının yıllık faaliyet raporu hazırlayarak meclisin onayına sunması kanun gereğidir. Belediye başkanı söz konusu bu sorumluluğu yerine getirmediği takdirde, belediye başkanlığından düşürülmeye varabilecek sonuçla karşılaşabilmektedir. Belediye başkanlarının, yıllık çalışma raporu hazırlamaması ve belediye meclislerinin toplantı dönemi başında meclisin onayına sunmaması, belediye başkanları için öncelikle düşürülme gerekçesi ortaya çıkmış olur.

Beldenin genel yönetiminden ve işlemlerinden meclise karşı sorumluluğu olan belediye başkanı, yıllık çalışma raporunu belediye meclisine sunduğunda, meclis üye tam sayısının 2/3'ü rapor aleyhine oy kullandığında başkan başkanlıktan düşer. Ayrıca başkanının görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla gelmemesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığı'na bildirilmesi üzerine, idari yargı tarafından 1 ay içinde verilecek kararla belediye başkanı başkanlıktan düşer.

1.7. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLAN BELEDİYELERİN AÇIKLANMASI

Tezle ilgili olarak günümüz modern belediye sistemine geçmeden önce, yönetim ve yönetişim açısından belediyeler ile günümüzde belediyelerin önemini ortaya koyan unsurlar üzerinde durmamız konumuza açıklık getirmesi açısından yerinde olacaktır.

1.7.1. YÖNETİM VE YÖNETİŞİM AÇISINDAN BELEDİYELER

Yönetim olgusu, küçük büyük bütün gruplarda söz konusu olmaktadır. Yönetimi geniş açıdan ele aldığımız zaman, toplum içinde yaşayan herkesin yönetimle ve onun bazı sorunlarıyla iç içe olduğunu görmekteyiz. Gerek belediyeler gerekse diğer örgütlerde başkalarını etkilemek veya başkalarıyla işbirliği yaparak belirli amaçları gerçekleştirmek için yürütülen faaliyetler *yönetim* kavramı içinde değerlendirilir. Böylece yönetim, en küçük sosyal birim olan aileden başlayarak en

büyük siyasi otorite olan devlete kadar, çeşitli düzeylerde yürütülen faaliyetlerden oluşmaktadır (Eryılmaz 2001: 4).

Gözübüyük'e (2000: 1) göre yönetim;

Genel anlamda belli amacın gerçekleştirilebilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Süreç olarak yönetim planlama, örgütlenme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim vb. faaliyet ya da öğelerden meydana gelir. Yönetim kimi kez örgüt, kimi kez yönetsel faaliyetler, kimi kez de yönetme –sevk ve idare– anlamında kullanılmaktadır.

Yönetimin gelişmesi de; yaratıcılığın ve kişisel karar verebilme yetkisini genişletecek şekilde izin verilerek kapasitenin artırılması suretiyle ilerleyebilmektedir (Garavan ve diğerleri 1999: 193).

1990'lı yıllardan itibaren yönetim literatüründe kullanılmaya başlanan "Yönetişim" kavramı (Governance); yönetim, etkileşim ve iletişim terimlerinin birleşmesinden oluşur (Koçel 2003: 463) ve örgütlerin kişilere karşı şeffaf olması, örgütün gerçek durumunu yansıtması, bu konuda etik ilkelerine uyması ve sorumlu davranması beklenebilir (Koçel 2003: 469).

Bunun sonucunda yönetişim, yöneticiler ve yönetilenlerin birbirinden ayrıldığı süreçten; karşılıklı etkileşimi ve katılımı esas alan bir sürece geçişi ifade etmekte (Kalaycıoğlu 2001: 5); belediyeler açısından yönetim süreciyle ilgili bilginin paylaşılması, etkinlik, şeffaflık, demokrasi, katılım, hesap verebilirlik vb. ilkelere dayanan unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunun için iyi yönetişimin temelinde, yönetenle yönetilen arasında karşılıklı etkileşimin, iletişimin, ortak çalışmanın ve karar almada beraber hareket etmenin gerçekleşmesi yer almaktadır;

Sorunların kamusal-özel olsun tek yanlı kapasite veya kaynak kullanımıyla çözülemeyeceğinden hareketle, karşılıklı etkileşim sürecini oluşturup çalıştırmaya dayanmaktadır (Palabıyık 2003: 232).

1.7.2. GÜNÜMÜZDE BELEDİYELERİN ÖNEMİ VE YENİ KENTSEL YÖNETİM ANLAYIŞI

Yerel yönetimler, gerek demokratik yönetimin sağlanması gerekse yerel hizmetlerin verimli, etkin biçimde üretilebilmesi amacıyla pek çok ülkede yeniden düzenlenme konusu olmuştur. Bu bakımdan, çağdaş yaşamın gerektirdiği kentsel hizmetlerin belediye yönetimlerine bırakılmasına önem verilmektedir (Geray ve Hamamcı 1993: 9).

Günümüzde AB'ye üye ülke belediyeleri, Birliğin politikaları üzerinde etkili olabilmek için bir takım yollara başvurumaktadırlar. Avrupa'daki belediyeler, Avrupa arenasını ve Avrupa Komisyonu'na ulaşabilmek için çeşitli yollar bulunur³. AB'deki bazı yerel ve bölgesel yönetimlerin Brüksel'de temsilci ofisleri bulunmaktadır. Bu ofislerdeki görevliler bilgi toplayıp, memurlarla bağlantı halinde olur ve bağlı oldukları yerel yönetimin çıkarlarını korurlar. Böylece küçük belediyeler, Brüksel'de bulunan danışma bürosuna görevlendirilir ya da belediye binasında özel bölüm hazırlayarak AB üzerine çalışma yapan özel ekip oluştururlar (Ruige ve diğerleri 2001: 30). AB'de bu durum, belediyelerin etkinliğini ortaya koymasından oldukça önemlidir.

Türkiye'de belediyelere ilişkin araştırma ve tartışmalar hem akademik hem de siyasal alanda önemli konular arasında yer almakta; aşırı merkezileşmiş idari yapının ortaya çıkardığı sorunlar ve bu yapının dağıtılması istemleriyle, 1950'li yıllardan itibaren başlayan ve hızı 1980'li yıllarda zirveye ulaşan kentleşme sürecinin ortaya çıkardığı sorunlar (DPT 2001: 19), yerel yönetimleri özellikle belediyelerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yönündeki "Toplumsal Uzlaşma"nın temelini

³ Hollanda belediyeleri için en önemli kitle örgütü Avrupa Belediyeleri ve Bölgeleri Kurulu'dur. Hollanda belediyelerini bünyesi altında toplayan ve kısa adı ile VNG olarak anılan birlik bu kurulun çatısı altında faaliyet gösterir ve Hollanda belediyelerini temsil eder. Söz konusu Kurul'da VNG gibi ulusal kuruluşların temsilcileri sık sık bir araya gelerek fikir alışverişinde bulunur ve Avrupa Parlamentosu'nun temsilcileri ile ikili temaslar kurarak izlenecek politika hakkında görüşmeler yapar. Bunun yanında bazı ortak çalışmalar da gerçekleştirilir. Bunlardan bazılarını örnek vermek gerekirse; Eurocities (nüfusu 250.000'den fazla olan kentlerden oluşan birlik, kuruluş tarihi 1986), Car Free Cities (trafik ve ulaşım konularını işler), DIECEC (eğitim), Coast (balıkçılık sektörü), Energy Cities ve European Forum for Urban Security.

oluşturmuştur. Artık halka en yakın birim olan belediyelerin kendi sınırları içerisinde başarılı olabilmeleri, o alanda yaşayan belde halkını ilgilendiren tüm kamu hizmetlerinden sorumlu tek yönetsel kuruluş olmaları gereği kabul görmektedir.

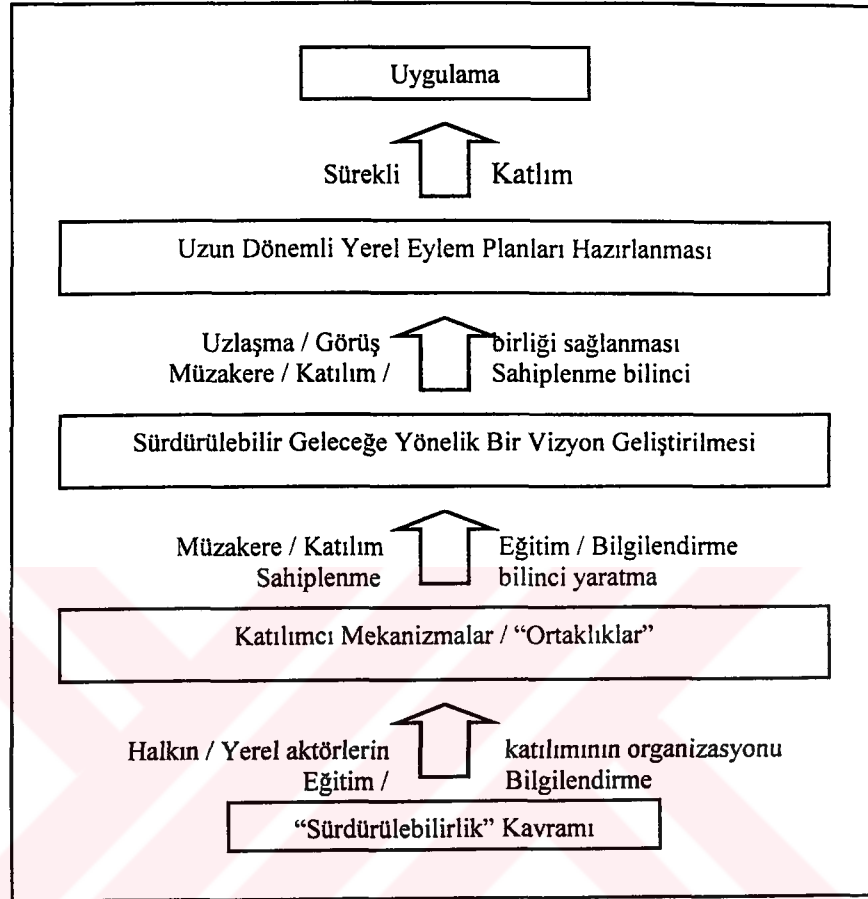
Aynı şekilde kamu hizmeti üreten ve sunan kuruluşlar, bu hizmetleri kullananların bilgi, tecrübe ve istekleri arttıkça yönetim ve hizmet sunma açısından zorlanmaktadır (Torlak ve Özdemir 1999: 324). O halde belediyelerin önemi, hizmetlerindeki başarılarıyla anlam kazanmaktadır. Ulusal düzeydeki yerel ihtiyaçlardan farklı, yerel nitelik ve yerel çıkar niteliğinde tanımlanan hizmetleri karşılayıp (Tortop 1996: 8); hizmetlerindeki başarı da, daha çok belde halkının ortak ihtiyaçlarının en etkili ve verimli şekilde giderilip giderilmediğiyle yakından ilgilidir. Bu nedenle yerel yönetimler çalışmalarında modern yöntemlerden yararlanmaları gerekir.

Özellikle 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nın Yeryüzü Zirvesi ürünü olan Gündem 21, “Sürdürülebilir Gelişme” kavramının uygulanabilirliğine yönelik eylem planı niteliğini taşımaktadır (İBB 2001: 2).

“21. Yüzyılın Gündemi”ni oluşturmayı amaçlayan Gündem 21, tüm insanların temel ihtiyaçlarının karşılanmasını, yaşam standartlarının iyileştirilmesini hedeflemektedir. Gündem 21, sürdürülebilir gelişme hedefini gösterirken; bu hedefe ulaşılmasının vazgeçilmez yöntemi olarak küresel ortaklık kavramını gündeme getirmiştir (İBB 2001: 2). Bu kavramla birlikte, hiyerarşik yönetim anlayışının yerini “Çok Aktörlü Yönetim” olarak ifade edilen ve halkın etkin katılımı ve bilgi alışverişi sağlanmasına dayalı *yönetişim* kavramını yaşantımıza sokmuş bulunmaktadır.

Süreç olarak Yerel Gündem 21’in işleyiş adımları Şekil 3’te yer almaktadır.

Şekil 3: Yerel Gündem 21 Süreci



Kaynak: İzmir Büyükşehir Belediyesi. Yerel Gündem 21 ve Sürdürülebilir Gelişme. İzmir: 2001, s.7 (Bkz. "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" Adlı Proje Belgesi, 22.01.2001 tarih ve 24295 sayılı Resmi Gazete).

Yeni kentsel yönetim anlayışı içerisinde, yani kamu ve özel sektör, sivil toplum örgütleri, meslek odaları, varsa üniversitelerin ve sendikaların etkileşiminin kentte yaşayan tüm insanların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hizmet ağı kurmaları düşüncesini zorunlu kılmaktadır. Böylesi bir düşünce; yani "iyi" yönetim, o yöre halkına kendileri hakkında alınacak karar süreçlerine katılabilecekleri ortamı hazırlayıcı, merkezi yönetimden buna olanak sağlayıcı yetki ve görevlerin yerel olana aktarılması anlamında yerinden yönetimin sağlanması olarak karşımıza çıkar (Palabıyık 2003: 227).

Bu bakımdan kentsel hizmetlere yönelik minimum girdilerle maksimum çıktıları sağlayacak olan ve yerel yönetimlerde istihdam edilen insan kaynakları yönetimine büyük görevler düşmüştür.

Çünkü neyi, nasıl yapacağını bilen ve sürekli olarak kendini geliştiren çalışanlar kitlesi, söz konusu kentsel hizmetlerin etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesinde dinamik rol oynamakta ve bu düşünce doğrultusunda hareket eden belediyeler de etkin belediyeçilik yapabilmektedirler.

2. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SİSTEMİNİN İNCELENMESİ

Belediyenin “Sistem Yaklaşımı” açısından incelenmesi, belediyeyi tek bir bakış açısından bakmak yerine; sistemi belirli çevre içinde başka olaylarla ilişkili olarak incelemenin belediye sistemini anlamada etkin olacaktır. Bu bakımdan belediyelerde minimum girdilerle maksimum çıktılar elde edilmesinde belirleyici olan insan kaynakları yönetiminin önemini ortaya koymak, belediyelerin başarı ve başarısızlığını öğrenmemiz açısından büyük rol oynar. Bu itibarla İKY sistemi konusunu anlamada yol gösterecek tanımlama ve açıklamalara yer verilerek, belediye insan kaynakları sistemi konusu bu başlık altında ele alınacaktır.

2.1. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN BELEDİYE ÖRGÜT YAPISI İÇERİSİNDEKİ YERİ

1980 ve 1990’lı yıllarda insan kaynakları yönetim politikaları, çoğu sektörlerde – *hem kamu hem de özel sektör* – yönetim içinde yer almaya başlamıştır (Fairbrother 1996: 10). Artık günümüz örgütlerinde insan kaynakları, üretim faktörleri arasında üzerinde en çok durulması gereken unsur oluşturmaktadır.

Çünkü bilgiyi ve insan kaynaklarını en iyi şekilde kullanabilen örgütler rekabette üstün konuma gelmektedirler.

Genel kavram ve uygulamada insan kaynakları yönetimi, personel yönetiminin alanı dışında gelişmiştir (Holmes ve McElwee 1995: 6). Nitekim personel yönetiminden, insan kaynaklarına geçiş böyle bir eğilim sonucudur. Personel yönetimi, örgütün mevcut personelin yönetimini konu alırken; İKY, örgüt dışındaki işgücü potansiyelini, hatta örgütün değerini arttırması açısından tüm toplumu dikkate alır. Küresel dünyada kişisel gelişimin artık örgütlerin rakiplerinden daha iyi olmak değil, etkin olabilecek farklılık yaratmaktan geçtiği ve çalışanlarını koruyabilmek için farklı herhangi bir şey yapmanın önem kazandığı düşüncesi savunulmaktadır.

2.1.1. GENEL OLARAK İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Örgütsel amaçlara ulaşmak için örgütlerdeki insan kaynaklarını etkili ve verimli şekilde harekete geçirecek faaliyetleri düzenleyip yürüten (Aldemir ve diğerleri 2001: 20) kişisel, örgütsel ve çevresel bir çerçevede ayrımcılık yapmaksızın faaliyetlerini gerçekleştiren birimdir (Aykaç 1999: 27).

Bayraktaroğlu'na (2002: 77) göre İKY;

Örgütlerde çalışan insanların stratejik amaç ve hedeflere ulaşabilmek için nasıl daha etkin şekilde yönetilebileceği konusunu ele alır ve insanların iş yaşamında daha mutlu ve üretken olabilmeleri için ne yapıldığını, ne yapılabileceği ve ne yapılması gerektiği üzerinde durur.

Günümüzde birçok örgüt içerisinde büyük önem verilen İKY; etkin işgücü ve maksimum doyumla örgüt ortamı içerisinde faaliyetleri yerine getirecek yeterli sayıdaki kişilerin elde edilmesi; onların eğitimi, gelişimi, motivasyonu ve performans değerlendirme vb. süreçlerini ele alır (Boone ve Kurtz 1996: 220).

Hem üretim hem de yönetim sürecinin yüksek teknolojiye dayanması, nitelikli işgücüne olan ihtiyacı arttırmış; bu işgücünün elde edilmesine ya da örgüt içerisinde yetiştirilmesine yönelik faaliyetler önem kazanarak yoğunlaşmıştır. Yönetim ve yerine getirilen politikaların birbiri içerisinde geçtiği günümüzde (Stahl 1976: 31), insan kaynakları yönetim fonksiyonuna önemli görevler düşmüş; örgüt içerisindeki konumu farklı nitelik kazanmıştır.

Çünkü geleceğin rekabet ortamı, İKY'yi stratejik iş ortağı ve temel karar verici olarak görmektedir (Benligiray 2001: 26). Klasik anlamda personel yönetiminin aksine, İKY'nin gelecekteki rolü yüksek nitelikli insanlar sağlayarak örgütün verimliliğini arttırmaktır. Aynı zamanda, personel yönetiminin yalnızca personelin örgütle ilgili işlemlerinin dikkate alındığı yapısından farklılaşma yaşanarak; bireyin her türlü sorunu, eğitimi, geliştirilmesi ve kariyer planlamasının yapılması vb. birçok örgütsel stratejilerin uygulanmaya başlandığı İKY'ye geçilmiştir. Personel yönetimi gibi, sadece personel departmanı ile sınırlı kalmamakta; örgütün tüm kademeleriyle koordinasyon içinde olan yapıya bürünmektedir (<http://www.isguc.org> 1).

Richard ve Steven'ın belirttiği gibi yetenek, iş ve sorumluluk alanlarındaki değişim, yeni yönetim anlayışında tatmin edicidir (Kearney ve Hays 2002: 17).

Böylece İKY'nin yönetim felsefesi olduğu; gelişen, değişen ve çevresel unsurları da dikkate alarak, örgüt kültürü oluşturma ve bu çerçevede içerisinde örgütteki insan kaynaklarına sorumluluklar yükleyerek insana odaklanmış, dinamik ve esnek hizmet anlayışını tüm örgüte yaygınlaştırma amacı taşıdığı açıkça ortaya konulmaktadır.

2.1.2. BELEDİYE ÖRGÜT YAŞAMINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Bir örgütün İKY'ye ilişkin vizyonu, misyonu, ilke ve değerleri insan kaynakları politikasını oluşturur. Bu politika, İKY fonksiyonlarının ne şekilde ele

alınması gerektiğinin genel çerçevesini çizer; bir anlamda İKY fonksiyonlarının anayasasını oluşturur (<http://www.mcozden.com>).

Örgütte egemen değer ve kültür yaratılmasında; İKY fonksiyonlarının örgüt stratejileriyle tutarlı, uyumlu ve bağlantılı olması gerekmektedir. Çünkü;

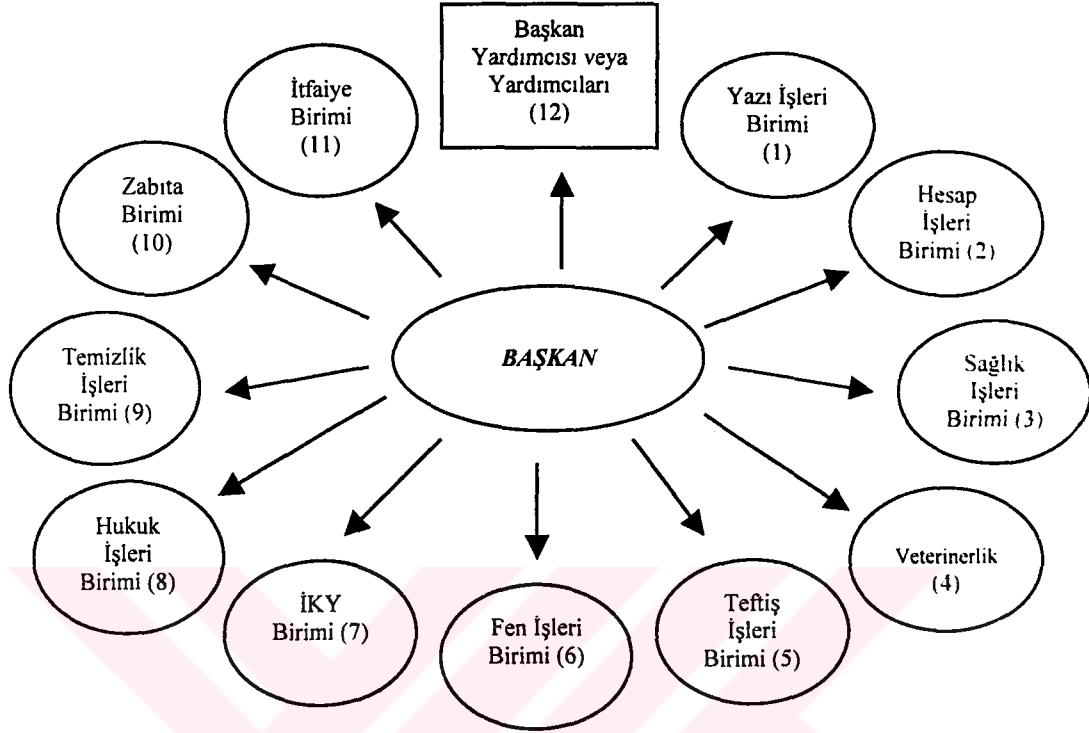
Örgütlerde varolan stratejilerle örgüt kültürü arasında yakın ilişkinin varolduğundan söz edebilir ve yönetim tarafından ortaya koyulan örgüt felsefesi ve vizyonu veya stratejilerinin örgüt kültürünün yaratılmasında baskın rol oynadıklarını söyleyebiliriz (Kasımoğlu ve Tüzüner 2003: 5).

İKY politikalarının, örgütün stratejileriyle uyumlu olması gerçeği kaçınılmaz olduğundan hareketle; günümüzde İKY, giderek örgütün hedefleriyle bağlantılı olarak düşünülmektedir. İKY politika ve uygulamalarının örgüt stratejileriyle ilişkilendirilmesi istenmekte; bu da İKY kavramının temel unsuru olmuştur. Bu unsur aynı zamanda İKY ve personel yönetimi arasındaki en belirgin farkı oluşturur (Erdut 2002: 4).

Örgütlerde, insan kaynaklarıyla ilgili olarak hem amaç hem de üstünlük hakkı strateji olduğuna göre (Massey 1994: 28); örgütlerin başarısında, iyi eğitim almış yüksek kaliteli çalışanlar önemli rol oynamaktadır (Boone ve Kurtz 1996: 227). Yani örgütlerde insanı kritik yapan nedenin, ancak onların başarısıyla örgütlerin başarılı olabileceği görüşüdür (Akdemir 2003: 8). Bu açıdan örgüt politikasının, amaçlarının, program ve bütçesinin gerçekleştirilebilmesi için insan kaynağının saptanması gereklidir (Tortop 1999a: 249).

Sistem yaklaşımında önemli olan, bütünü oluşturan parçaların her birinin kendine has işleyiş özelliği olması; ancak her birinin faaliyetinin de birbirine bağlı olduğu (Koçel 2003: 240) düşüncesinden hareketle; 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye insan kaynağını yöneticiler açısından saymış; böylece belediye örgütünün çatısını ortaya koymuştur (Güler 1999: 34). Günümüzde de yürürlükte olan 88. maddeye göre, “İnsan Kaynakları Yönetimi” belediye sistemi içerisinde yer almaktadır (Şekil 4):

Şekil 4: Belediye Kanunu'na Göre Belediye Örgüt Yapısı



- (1) Belediye kayıt bölümüne gelen resmi evrakların ve genelgelerin dosyalanmasının yapıldığı ve kayıtların tutulduğu birimdir.
- (2) Belediye bütçesinin hazırlanması, bütçe ödemelerinin bir program dahilinde yapılması, gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması vb. belediye bütçesinin işleyişiyle ilgili görevleri yerine getirir.
- (3) Belediye personelinin ve bakmakla yükümlü oldukları yakınları ile başvuruda bulunan vatandaşlara yönelik sağlık hizmetlerini yerine getiren belediye birimidir.
- (4) Başboş hayvanları kontrol altına almak, kaçak ve kontrolsüz et kesimi ile satışını engellemek, mezbahada kesilecek hayvanların etlerini kontrol etmek vb. hizmetleri yerine getirir.
- (5) Belediye birimleri ile belediyeye bağlı kuruluşların çalışmalarını idari ve mali açıdan denetlemek, belediye amaçlarına uygun hareket edip etmediklerini araştırmak vb. görevleri yerine getirir.
- (6) Belediye sınırları içerisinde yol, kaldırım, su, kanalizasyon yeşil alan, oyun sahası vb. yatırımları yapmak; bakım ve onarım hizmetlerinin yürütmek ve yatırımlarla ilgili keşif, proje, ihale dosyası, kontrollük hizmetlerini gerçekleştirmek görevlerini yerine getiren birimdir.
- (7) Belediyede çalışan personelin her türlü kadro ve özlük, sosyal haklarıyla ilgili işlemlerinin yürütüldüğü birimdir.
- (8) Belediye hizmetlerini düzenli yürütmek ve yönetimin hak yararını hukuk kuralları çerçevesinde korumak amacıyla idari ilişkilere ve hukuki sorunlara çözüm getirmekten sorumlu olan birimdir.
- (9) Belediye sınırları içerisinde yer alan yerlerin temizliğini yapmak; sokak, köprü, meydan, pazar, panayır vb. yerleri temiz tutmak konusundaki görevleri yerine getirir.
- (10) Belediye sınırları içerisinde beldenin düzenini ve halkın sağlık, sosyal huzurunu sağlamak, korumak ve bunun için gerekli önlemleri almak konusunda yetkili birimdir.
- (11) Belediye sınırları içerisinde yaşayan belde halkının her türlü can ve mal güvenliğini sağlamak vb. görevleri yerine getiren birimdir.
- (12) Belediye başkanının çalışmalarına yardımcı olmakla görevlidir.

Bütün bu parçalar örgütün amaçlarını gerçekleştirmek üzere, iletişim ve karar verme süreçleriyle birbirlerine bağlanırlar (Koçel 2003: 242). Bu bakımdan belediye hizmet birimlerinde çalışan ve örgütün başarılı olmasını sağlayan insan kaynağı

olduğuna göre; İKY'nin iş bağlantıları, stratejik hedefleri ve gelecek planlamalar anlamında taklit veya idari rolden çok stratejik rol oynayacağı genel olarak kabul edilmektedir (Truss 2003: 50). Örgütsel başarıyla örgütün insan kaynakları arasındaki sıkı ilişki, örgütle insanın özdeş olarak değerlendirilmesine neden olmuştur. Artık günümüz örgütlerinde çalışanlar denilince, yalnızca yöneticilerin verdiği işi aynen yapan kişiler değil; aynı zamanda belirli standartları değerıstiren. bunun için yaratıcılıklarını, hayal güçlerini ne çıkaran kişiler anlaşılır (Akdemir 2003: 8).

Artık rgtsel yaşamla insan kaynaklarının ilişkilendirilmesinde insan kaynakları yönetim araştırmaları (Chadwick 2002: 3), İKY'nin iki anahtar karakterestiği üzerinde yoğunlaşır (Chadwick 2002: 3; Kasımoğlu ve Tüzüner 2003: 11):

- Örgütsel sistemin İKY'ye yaklaştırılması,
- Örgütsel performansın İKY ile ilgili olması. Stratejik amaçların gerçekleştirilmesinde, İK rolünün örgütün ekonomik değerlerinde gelişme yarattığı kabul edilmektedir.

Belediyeler, gelecekte karşılaşacakları kritik çevresel faktörleri dikkate almak zorundadırlar. Küreselleşme, kültürel farklılıklar, ekonomik, siyasi, bilgi teknolojisindeki hızlı gelişmeler vb. Çevresel faktörler belediyeler gibi diğer örgütleri de etkilemiş; insanların böyle bir çevrenin üstesinden gelebilmeleri ve yönetebilme kapasiteleri de, her örgütün başarisında hayati unsur haline gelmiştir.

2.1.3. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDEKİ AŞAMALAR

İnsan kaynakları politikası, insan kaynakları faaliyetlerinin anayasası olarak kabul edildiğine göre (<http://www.mcozden.com>); genel olarak belediye İKY'de yerine getirilen uygulama süreçlerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Sabuncuoğlu 2000: 6-7):

- İK planlaması,
- İş analizi,
- İK seçim süreci ve işe alınması,
- İK eğitimi,
- İK motivasyon,
- İK performans değerlendirmesi,
- İK kariyer yönetimi,
- İK ücretlendirilmesi,
- İK emekliliği,
- İK çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi.

2.1.4. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARININ TEMEL İLKELERİ

Ülkemizde belediye insan kaynakları sistemini düzenleyen temel kanun, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur⁴. Söz konusu Kanun, insan kaynakları sistemiyle ilgili olarak "Sınıflandırma", "Kariyer" ve "Liyakat" olmak üzere üç temel ilke belirlemiştir.

2.1.4.1.SINIFLANDIRMA

Devletin üstlendiği görevleri gereği gibi yerine getirebilmesi, görevlerin açıkça tanımlanmasına; çalışanlarda bulunması gerekli niteliklerin önceden belirlenmesine bağlıdır.

İKY'de sınıf; işe alma, ücret, eğitim, yükselme ve emeklilik vb. işlemlerin aynı koşullara dahil edilmesi gereken benzer nitelikteki hizmetlerden oluşmuş gruplardır. Bu ilkeye bağlı olarak kamu çalışanları, görevin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflandırılmaktadır. 657 sayılı DMK'da öngörülen sınıflandırma ile devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılmaktadır.

⁴ Kanun No. 657 – 14.07.1965 / Resmi Gazete: 12056 – 23.07.1965

657 sayılı DMK'da kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yukarıda sayılan faydaları sağlamak üzere; 10 hizmet grubu / sınıfı oluşturulmuş ve hangi niteliklere sahip personelin hangi sınıfta yer alacağı açıkça belirlenmiş bulunmaktadır. Sınıflandırma yapısı içindeki bir hizmet sınıfı; yürütülecek kamu hizmetinin türünü, özelliklerini ve bu hizmeti yürütecek olanlarda aranacak nitelikleri belirleyen temel öğedir (Güler ve diğerleri 2001: 106).

İKY'de bu hizmet grupları; personelin işe alınması, ücret, yükselme, sicil, eğitim vb. süreçler açısından önemli olmaktadır (Tortop 1999a: 94). Bu hizmet sınıfları aşağıdaki gibidir:

- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı,
- Teknik Hizmetleri Sınıfı,
- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı,
- Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı,
- Avukatlık Hizmetleri Sınıfı,
- Din Hizmetleri Sınıfı,
- Emniyet Hizmetleri Sınıfı,
- Yardımcı Hizmetler Sınıfı,
- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı,
- Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfıdır.

Yerel yönetimler için farklı hizmet sınıflandırması bulunmayıp; tüm devlet kurum ve kuruluşları gibi, yerel yönetimler için de bu 10 hizmet sınıfı söz konusudur.

2.1.4.2.KARİYER

Kariyer ilkesi, memurlara yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme koşullarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağını sağlar. Kariyerin amacı, yetenekli kişileri hizmete çekmek ve hizmette tutmaktır. Burada yetenekli kişileri hizmete almak yetmemekte; aynı zamanda hizmetlerin etkililiğini arttırmak için, bu kişilere kariyer yapma olanağı da sağlanmaktadır.

Uygulamada kariyer, memurun iş hayatına genç yaşta girmesini, hizmet güvenliğini, yükselme olanağını ve emekliliğine kadar işte çalışabilme garantisini veren anlam ifade eder. Kamu kesiminde kariyerin anlamı ise, devlet memurluğunun meslek haline getirilmesidir (Canman 2000: 20). Kişi, bütün çalışma yaşamı boyunca, bir küme içerisinde bir düzeyden ötekine yükselerek geçebilmektedir.

2.1.4.3.LİYAKAT

Liyakat, göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde bilgi, davranış ve mezuniyet durumunu temel alan ilkedir. Diğer ifadeyle liyakat; etkin, verimli ve rasyonel İK sisteminin kurulmasına olanak sağlayan kural ve uygulamaların bütünüdür (Eryılmaz 2001: 257). DMK'ya göre liyakat;

Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak, bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.

Bu ilke, kamu ve özel kesim örgütleri için önemli olmakla birlikte; kayırmacılığın önlenmesi yönünden kamu bürokrasisinde daha anlam kazanmıştır (Can ve diğerleri 2001: 16).

2.2. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SİSTEMİ

Belediyelerde insan kaynakları yönetim sisteminin temel çizgileri, 1580 sayılı Belediye Kanun ile belirlenmiştir. Burada 1580 sayılı Kanun ile getirilen İK sisteminin, 1928 yılında TBMM tarafından verilen yorum kararı tarafından yönlendirildiğini belirtmek gerekir.

1928 yılında Meclis, Belediye işleri devlet hizmetlerinden ad ve itibar edilse de... devlet memurunun genel bütçeden maaş alan kişi olduğunu; belediyelerin genel bütçe içinde yer almadıkları için burada çalışanların "Devlet Memuru" olamayacakları sonucuna varmıştı (Güler 1999: 10).

1580 sayılı Kanun bu nedenle, “Devlet Memuru” – “Belediye Memuru” ayrımının gereği olarak 103. maddede belediye İK sisteminin ayrıca çıkarılacak tüzükle düzenlenmesini öngörmüştü. Bu düzenleme, 1930 yılında “Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname” ismiyle yürürlüğe girmiş ve belediye memurunu şu şekilde açıklamıştı:

Belediyelerde kendisine kanun ve tüzüklerle sürekli görev verilen ve memur olabilme koşullarına sahip olan, belediye bütçesinden aylık alanlar belediye memurudur.

Böylece belediye insan kaynağı sistemi, genel insan kaynağı sisteminden ayrı yapı olarak oluşmuştu. Ancak bu Tüzük, belediye istihdamında yargıya giden çeşitli şikayet ve uyuşmazlıklara konu olmuş ve giderek uygulanamaz hale gelmişti. Özellikle 1960'lı yıllardan sonra fiilen uygulanmayan Tüzük, 1974 yılında yerel yönetimlerin 657 kapsamına alınması ve "Belediye Memuru" – "Devlet Memuru" terimleri yerine *memur* teriminin benimsenmesiyle geçerliliğini yitirmiş; 1994 yılında da yürürlükten kaldırılmıştır.

Böylece belediyeler için ayrı insan kaynağı sistemi ilkesi ve uygulaması tarihe karışmış (Güler ve diğerleri 1999: 19) ve merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde *Birleşik İnsan Kaynakları Sistemi* ilkesi benimsenmiştir. Artık belediye memurları da çalışma koşulları, yükselme, aylık, emeklilik vb. bakımlardan devlet memurlarıyla aynı statüye tabi olmuşlardır (Günday 1998: 337).

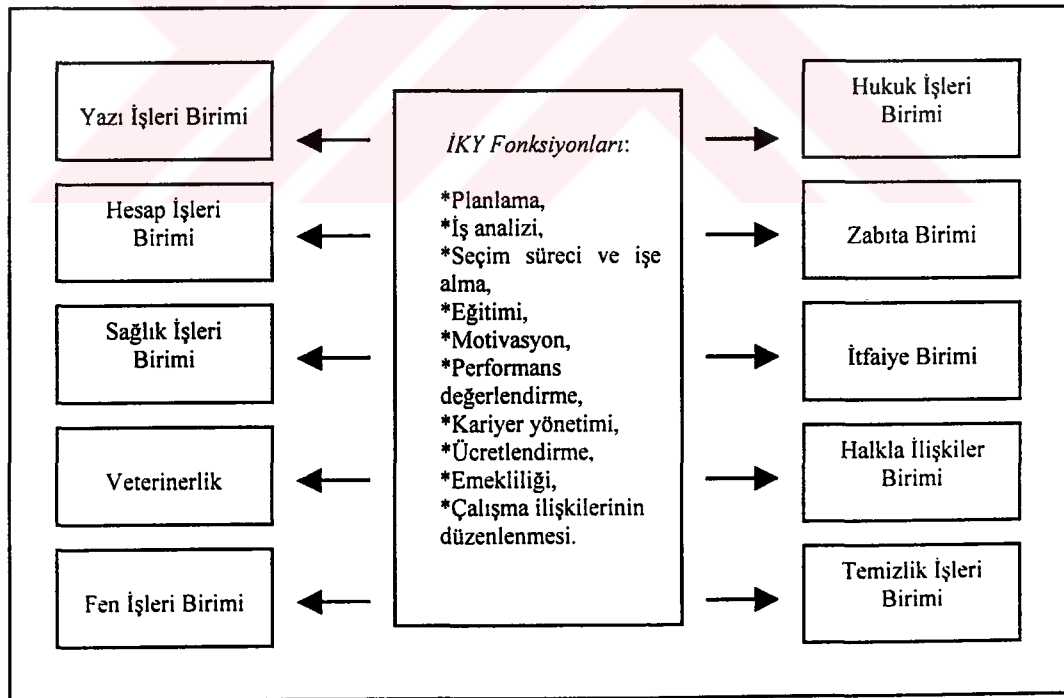
Bununla beraber yerel yönetimler, yapıları gereği kimi özgün boyutlara sahiptir. Belediyelerde İK sistemi ve çalışan statüsü kanunla düzenlenmekle birlikte, İKY tümüyle yerel yönetim birimlerinin yetkisi içindedir (BTKİB ve IULA-EMME 1993b: 57). Bu nedenle belediye personeli, kural olarak belediye başkanınca atanır. Ancak bu atama işlemlerinin meclisin ilk toplantısında ve onun oyuna sunulması gerekir.

Belediyelerde İK fonksiyonlarını yürüten birim, belediye büyüklüğüne göre değişmektedir. İlgili birim, nüfusu 5000'e kadar olan belediyelerde “Başkatıplık”,

nüfusu 5000 ile 100 bin arasında olan yerlerde “Yazı İşleri Müdürlüğü”, nüfusu 100 binden çok olan belediyelerde “Personel Müdürlüğü” veya “Personel ve Eğitim Müdürlüğü” isimlerini taşımaktadır. İKY’nin bu standart birimlerinin yanı sıra, az sayıda belediyede “Özlük İşleri Şefliği”, “Personel Sicil Şefliği” vb. birimlerce yürütüldüğüne de rastlanabilmektedir (Güler 1999: 171).

Belediye sistemi içerisinde “İnsan Kaynakları Yönetimi” sistem olarak ele alınırsa; planlama, iş analizi, seçme ve işe alma, eğitim, motivasyon, performans değerlendirme, kariyer yönetimi, ücretlendirme, emeklilik ve çalışma ilişkileri fonksiyonları birer *alt sistem* bakımından belediye örgütü içerisindeki diğer sistemlerle olan ilişkisi Şekil 5’te gösterilmiştir:

Şekil 5: Belediye İKY Sisteminin Örgütün Diğer Sistemlerle Olan İlişkisi



İKY sistemi açısından, il özel idareleri ile belediyeleri karşılaştırdığımızda aralarında farklılık bulunmamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdas, iptal ve kullanılmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 190 sayılı “Genel

Kadro ve Usulü Hakkında KHK⁵'nin kapsam maddesinde, il özel idareleri ve belediyelerle bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler yer almaktadır. Bu nedenle belediyelerle il özel idarelerinin aynı İK sistemine tabi olduğunu görmekteyiz. Köyler ise, söz konusu bu düzenlemenin içerisinde yer almamaktadır.

Belediyeleri insan kaynakları sistemi açısından incelemek, araştırmacılara iki açıdan üstünlük sağlamaktadır. Birincisi, İK sistemi yerel-merkezi yönetim ilişkilerinin yapısını açığa çıkarmada en elverişli boyutlardan birisidir. İkincisi, bu boyut belediye dünyasını hizmet ayrımı olmaksızın yatay keserek ve başlıca hizmet alanlarının farklılıklarını da göstererek bütün halinde görme imkanı sunar. Böylece İK sistemi üzerinde odaklanarak, belediye sistemine ilişkin genellemelere yönelik sağlıklı ipuçları yakalama imkanı bulunabilmektedir.

Belediye İK sistemini *İnsan Kaynakları Yönetimi* açısından bakmak; belediye yönetimi ve belediye yönetimiyle merkezi yönetim ilişkileri açısından bakmak demektir. Bu yaklaşım tarzının egemenliği, konuyla ilgili tartışmaların istihdamda şişmeyi önlemek, personel harcamalarının sınırlandırılması, esnek istihdam koşullarının yaratılması, sicil ve disiplin işleri vb. başlıklarda yoğunlaşmasına yol açmıştır.

Son yıllarda belediyeler, kamu hizmeti gören örgütler olarak değil; hizmetleri ticarileştiren ve mümkün olan her alanda özel sektör lehine geri çekilen örgütler olarak ön plana çıkmakta; kendi ana yapıları da "Kamu Özü"nden uzaklaştırılarak "Özel Sektörleşme" doğrultusunda ilerlemektedir. Bu özellik, belediyelerin istihdam yapısı üzerinde önemli etkiler yaratmaktadır. Belediyelerde işgücünün yapısı ve bağlı olduğu hukuksal sistem, fiili durum çerçevesinde değişmektedir.

Günümüzde belediyeler İKY sistemini incelediğimizde bir takım özellikler ortaya çıkmaktadır. Bu özellikler (<http://www.yerelnet.org.tr> 1; Karaman 2001: 160):

⁵ KHK No. 190 – 13.12.1983 / Resmi Gazete: 18251 – 14.12.1983

- Belediyelerde esnek istihdam geçici personel aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.
- Ülkemizde belediyelerin ve yerel yönetim birliklerinin şirket kurma veya şirketlere ortak olma uygulamaları 1984 yılından itibaren hızla artmaktadır. Belediyelerin İK kadroları, merkezi yönetimin denetimine tabidir. Oysa şirketleşme, geçici personel çalıştırmayı kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla şirketleşme ve taşeronlaşma, belediye-içi ve belediye-dışı istihdam sistemleri doğmasına yol açmıştır.
- Belediyelerde bürokrasinin bütünlüğü ve sürekliliği kırılmıştır.
- Merkezi yönetim “Tahsisçilik” işlevine sıkışmıştır.
- İK sistemini belirleme mekanizmaları içinde belediyelerin ve belediye çalışanlarının ağırlığı bulunmamaktadır.

2.3. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ÖNEMİ

Belediyelerin üstlendiği görevleri etkili ve verimli şekilde yerine getirebilmesi, her şeyden önce belediyelerde istihdam edilen insan kaynaklarının niteliğine bağlıdır.

Belediyelerde İKY denildiğinde belediye bünyesindeki personeli, belediye başkanından odacısına kadar memur konumunda bulunan işçi veya sözleşmelilere kadar olan İK kastedilir. Kısaca belediye bünyesi içerisinde hizmet üreten bütün İK anlaşılmalıdır.

İKY’yi belediye çerçevesinde düşündüğümüzde de bir takım temel kavramları göz önünde bulundurmanız gerekecektir. Bu kavramların başında, belediye yönetiminin oluşturulmasındaki esas amacın kamu hizmeti verme amacı olması yer alır. Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli olmasında, ekonomik kaynaklarla maddi araç ve gereçlerin optimum kullanılması önemlidir. Ancak bunlardan daha önemli olanı, hizmeti sunan insan kaynağıdır (Torlak ve Özdemir 1999: 323). Yani belediyelerde, kentsel hizmetlerinin yerine getirilmesinde amaçlanan kamu yararının sağlanması için, insan kaynağının niteliğiyle doğrudan bağlantılı olması anlayışıdır.

Türkiye'nin de taraf olduğu "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" (Charte Européenne de l'Autonomie Locale – European Charter of Self-Government)⁶ yerel yönetimlerin siyasi, yönetsel mali özerkliklerinin korunması ve haklarının belirlenmesi yönünde temel hükümlere yer verir. Bu Şartın, belediye İK ile ilgili düzenlemesi 6. maddenin 2. fıkrasında yer almaktadır:

Yerel yönetim insan kaynağının hizmet şartları, yeterlilik ve ehliyet ilkeleri temelde üstün nitelikli eleman alımında imkan verecek durumda olmalıdır. Bu amacı gerçekleştirmek için, yeterli eğitim imkanları sağlanmalı, ücret ve kariyer beklentileri karşılanmalıdır.

Bu hüküm ile, insan kaynağının belediyeler açısından önemi ortaya koyulmuştur.

Türkiye'deki belediyeler, mali kaynaklarının ortalama %70-80'ini İK giderlerine ayırmaktadırlar. Bu kadar önemli ölçüde kaynakların harcadığı İK'nin etkili ve verimli şekilde kullanıldığını söylemek zordur. Belediye insan kaynağının bir anlamda idare edildiği söylenebilir de, çağımızdaki anlamıyla yönetildiğini söylemek mümkün değildir (Yıldırım 1993: 1). Uygulamada çalışanın işe devamına ilişkin hastalık veya benzeri durumların kayıtları tutulmakta, maaş ve ücretler ödenmekte, yeni elemanlar işe alınmakta, personelin emeklilik, işten ayrılma ve yükselme işlemleri yürütülmektedir.

Belediyelerde İKY'nin kapsamı çok geniş alanları ve işlevleri içermektedir. Bu nedenle eldeki mevcut kaynakların etkili ve verimli kullanılması suretiyle, sadece belediyelerin yerine getirecekleri hizmetlerin kalitesi değil; aynı zamanda belediyelerin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin prestijlerini ve statülerini geliştirmek mümkün olacaktır.

Diğer yandan coğrafi ve yapısal olarak yayılmış olan yerel yönetimlerde, insan kaynaklarıyla ilgili politikaların istikrarlı şekilde sağlanabilmesi, işgücünün

⁶ Türkiye'nin de 21.11.1988'de imzaladığı "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" 03.10.1992 tarih ve Resmi Gazete: 21364'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

niteliğine bağlı olduğu (Wright ve Rudolph 1994: 39) gerçeğinde hareketle; nitelikli insan kaynağının da yerel yönetimin temel hedeflerinin, hizmet politikalarının ve programlarının amaçlarını kavramış ve benimsemiş olmaları, üstlendikleri görevlerini yerine getirmelerinde başarılı olacağı görüşü, belediye yönetimleri tarafından yaygınlıkla kabul edilmeye başlanmıştır.

2.4. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE KENTLEŞME OLGUSUNUN ETKİSİ

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ekonomik, sosyal ve teknolojik vb. alanlardaki gelişmeler ışığında hızlı kentleşmenin yaşandığı görülmektedir. Ülkemiz nüfusunun Cumhuriyetin ilk yıllarında %20’si kentlerde yaşarken, bugün belediye sınırları içerisinde yaşayanlar nüfusun %70’e ulaşmıştır.

Hızlı kentleşme, bir ülkenin gelişmişlik düzeyini gösteren faktör olmakla beraber; çeşitli önlemlerin alınmaması durumunda ekonomik, sosyal ve diğer sorunları da beraberinde getirmektedir (Öztürk 1995: 97).

Günümüzde yaşanan hızlı kentleşme süreci, belediye hizmetlerine yönelik talepte büyük artış ve çeşitlenmeyi beraberinde getirmektedir. Çünkü hızlı nüfus artışı, daha fazla hizmet sunmayı gerektirmekte ve bu durum belediye bünyesinde ortaya çıkan yeni iş yapısı nedeniyle nicel bakımından yeterli personel istihdamını zorunlu kılmaktadır. Aynı zamanda toplumsal hayatı yaşayan insanlar, özel tüketimlerine benzer şekilde daha çeşitli ve kamu hizmetleri talep eder hale gelmişlerdir (Torlak ve Özdemir 1999: 323). Bu gelişmeler, belediyelerde yeni ve dinamik yönetim anlayışının uygulanmasını hız kazandırmıştır (BTKİB ve IULA-EMME 1993a: 1).

Belediyeler, üstlendiği hizmetlerde yürütülür nitelikte kararları almak ve bunları kendi oluşturacağı iç örgüt yapısıyla uygulamak bakımından “yönetimsel özerkliğe” sahiptirler (Yalçındağ 1996: 69). Belediye yönetimlerinin demokratik niteliğini geliştirmek ve aynı zamanda yerel halkın belediye yönetimine katılımını

sağlamak ve katılımın etkinliğinin, uygulanabilirliğinin gerçekleştirilmesi açısından “Halkla İlişkiler” konusu önem taşımaktadır (Öner 2001: 100). Çünkü hızlı kentsel büyümeyle beraber, fiziksel mekan genişlemesi ve nüfus artışı, insanların nitelik ve nicelik açısından daha çok hizmet istemelerine neden olmuştur. Bu gelişim, sorumluluğun farkında meclis üyesiyle belediyeçilik eğitimi almış insan kaynaklarına sahip olmayı gerektirir.

Yerel Gündem 21 kent meclislerinin halkla iletişim kurmasına önem vermektedir (Öner 2001: 105). Bu düşünceden hareketle; hem demokratikleşmenin hem de örgütsel etkililiğin göstergesi olan halkla ilişkilerin başarısı da, herşeyden önce belde halkına hizmet sunacak olan insan kaynağının onların istek ve beklentileri doğrultusunda hareket etmelerine bağlı bulunmaktadır.

Hızlı kentleşmenin neden olduğu konut açığı, gecekondulaşma, altyapının geliştirilmesi, çevrenin tarihi ve kültürel değerlerinin korunması vb. şekillerde sıralanan sorunların çözümünde belediyelerin üstünlüğü kabul edildiğine göre (Öztürk 1995: 97), hedeflere ulaşma noktasında yönetsel işleyişi halkın beklentilerine cevap verecek düzeyde verimli kılmak ve bu sayede hizmetlerin yerindeliğini ve etkinliğini sağlamak için İK'nin niteliği ön plana çıkmıştır.

2.5. BELEDİYELERDE ÇALIŞAN İNSAN KAYNAKLARININ GENEL SINIFLANDIRILMASI

Belediyelerde uygulanan insan kaynakları sistemi, kamu kesiminde uygulanan sistemden farklı değildir. Fakat genel yapı içerisinde, yerel yönetimlere yönelik bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Yasal çerçeve açık olmakla birlikte, belediyelerde uygulama farklı nitelikler sergilemektedir.

Uygulamada belediyelerde *memurluk*, *sözleşmelilik*, *geçici sözleşmelilik* ve *işçilik* olmak üzere dört istihdam türü bulunmaktadır.

2.5.1. MEMURLAR VE MEMURLARIN STATÜSÜ

Kamu hukuku çerçevesinde, asli ve sürekli kamu hizmetleri memurlar tarafından yerine getirilmekte ve belediyede çalışan memurlar 1974 yılından bu yana merkezi yönetim memurlarıyla bütünleşmiş durumdadır.

2.5.1.1.MEMURUN TANIMI

Kamu görevlilerini dar anlamda en iyi temsil edenler memurlardır. Çünkü memurlar, doğrudan 657 sayılı DMK'da belirtilen statüye göre çalıştırılmaktadırlar.

Söz konusu Kanunda memur şu şeklide tanımlanmıştır:

Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memurdur.

Tanımdan da anlaşılacağı üzere memurun ayırt edici özelliği, asli ve sürekli kamu hizmetlerini, kamu hukuku kuralları çerçevesinde yerine getiren kişidir.

2.5.1.2.MEMURUN STATÜSÜ

Memurların statüsü, kamu görevlilerinin sahip oldukları haklar, yerine getirmeleri gereken görevler ve yasaklarını belirleyen kurallar bütünü olmaktadır (Bilgin 1997: 36). Bu nedenle memurluk statüsünde çalışanların bir taraftan üstlendikleri yükümlülükler ve yasaklardan dolayı özgürlükleri kısıtlanırken; diğer taraftan da kendilerine sağlanan bazı hak ve ayrıcalıklarla da korunmuş olurlar.

Memurların durumunu ortaya koyan hukuki düzenlemelerin oldukça uzun geçmişi bulunmaktadır. Örneğin ilk memurluk kanunu, 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı "Memurin Kanunu"dur. Söz konusu 788 sayılı Kanun, memurların aylıkları dışındaki bütün memurluk konularını düzenleyen bir kanundur. Ancak memurlarla

ilgili son kanun ise, halen çeşitli değişikliklerle yürürlükte olan ve 1965 yılında çıkartılmış 657 sayılı DMK'dır.

657 sayılı DMK'nın 36. maddesi, memurları 10 ayrı sınıfa ayırmıştır. Bunlardan sadece genel idare hizmetleri, teknik hizmetler, sağlık hizmetleri ve yardımcı hizmetler sınıfından yer alan işgücü yerel yönetimlerde dolayısıyla belediyelerde istihdam edilmektedir.

190 sayılı "Genel Kadro Usulü Hakkında KHK" ile 657 sayılı DMK göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetim kuruluşlarında görev yapan memurların, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlarla aynı İK sisteminde yer aldığı görülmektedir (DPT 2001: 78).

2.5.2. SÖZLEŞMELİ PERSONEL VE STATÜSÜ

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda sözleşmeli personel yer almamakla birlikte, 657 sayılı DMK'da düzenleme konusu olmuştur.

2.5.2.1.SÖZLEŞMELİ PERSONELİN TANIMI

Genel olarak kamu kuruluşlarında memurlardan sonra gelen en önemli kamu görevlisi sözleşmeli personeldir. DMK'ya göre istisnai çalıştırma yöntemi olan *sözleşmeli personel*;

Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işbirliği için gerekli olan, zorunlu ve istisnai durumlarla sınırlı olmak üzere, özel meslek bilgisine ve uzmanlığa gereksinim gösteren geçici işlerde sözleşmeyle çalışan, sözleşmelerinde belirtilen ücretle çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu görevlileridir.

Sözleşmeli personel, geçici çalıştırma yöntemi olduğu için belirli yöntem ve esaslara göre işe alınabilirler.

Gerçekten Bakanlar Kurulu sözleşmeli personelin çalışacakları kurumların önerisi üzerine, Devlet Personel Başkanlığının da görüşü alınarak sözleşmeli personelin çalıştırılmasına karar verilebilir.

2.5.2.2.SÖZLEŞMELİ PERSONELİN STATÜSÜ

657 sayılı Kanununun 4/b maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personel hakkında 06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulamaya konulan “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” ile sözleşme hükümleri uygulanmaktadır. Kuruluş kanunlarındaki hükümler gereğince kadro karşılığı çalıştırılacak personel için mevcut kadro karşılık gösterildiğinden ayrıca kadro koşulu aranmaz. Kadro karşılığı çalıştırılan sözleşmeli personel hakkında çalışma esaslarını düzenleyen Bakanlar Kurulu Kararı ve sözleşme hükümlerinde belirtilen hususlar dışında 657 sayılı DMK hükümleri uygulanmaktadır.

Sözleşmeli personel, kamu hizmetinin insan unsuru memurlardan “atamayla” oluşturulması ilkesine getirilmiş istisnadır. Memurlar, içeriği önceden belirlenmiş statüye atanırken; sözleşmeli personel kamu hizmetine sözleşme ilişkisiyle bağlanmaktadır (Güler 1999: 93).

Ancak sözleşme ilişkisini belirleyen temel ilke olan irade serbestisi, yani sözleşme içeriğinin tarafların iradesiyle belirlenmesi ilkesi, sözleşmeli personel uygulamaları için geçerli değildir. Sözleşmeli personel istihdamı;

- Özel meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç duyulması,
- Gereksinmenin memur tipi istihdamla karşılanamayacak olması koşullarıyla bağlanmıştır.

Bu istisnai kurum, 1980’den sonra kamu hizmetinin insan ögesinde memur statüsünün dışına çıkararak esnekleşme yaratma amacıyla kullanılmış; devletin küreselleşme sürecine uyarlanmada klasik personel sistemini etkisizleştirme aracına dönüştürülmüştür.

1980 sonrasında özellikle KİT'lerde yaygınlaştırılan sözleşmeli personel statüsünün %0,6 oranıyla belediyelerde yaygın istihdam biçimi olarak kullanılmadığı anlaşılmaktadır.

Sözleşmeli personel istihdamında özellikle, kasaba belediyeleriyle ilçe belediyelerinde artmakta ve söz konusu artışın nedeni; tam gün çalıştırılmasına ihtiyaç duyulmayan avukat, doktor, sanatçı (belediye tiyatro, opera, konservatuvar ve orkestra sanatçıları) vb. uzman meslek sahiplerinin sözleşmeyle istihdam edilmesi olmaktadır.

Sözleşmeli personel, bir yandan memurun yararlandığı idari yargıya ilişkin güvencelerden tam olarak yararlanmadıkları diğer yandan da işçilerin yararlandıkları sosyal haklar şemsiyesinin dışında bırakılmış olduğu için çalışma ilişkileri açısından güvencesiz konumda bulunurlar (Karaman 2001: 165).

2.5.3. GEÇİCİ PERSONEL VE STATÜSÜ

Fiziksel çalışmaların ön plana çıktığı, kısa süreli işlerde çalışan geçici personel, 657 sayılı Kanuna dayanılarak belediyelerde istihdam edilirler.

2.5.3.1. GEÇİCİ PERSONELİN TANIMI

Bir yıldan az süreli ya da mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak, Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve sayı sınırları içinde sözleşmeyle çalışan ve işçi sayılmayan kimseler *geçici personeldir*.

Ancak geçici personeli, sözleşmeli personelden ayırt eden özelliği; bir yıldan daha az süreli veya mevsimlik hizmetlerde, özel meslek bilgisi ya da uzmanlığa gerek olmadan sözleşmeyle çalıştırılmasıdır.

2.5.3.2.GEÇİCİ PERSONELİN STATÜSÜ

Fiziksel çalışmaların ön plana çıktığı, kısa süreli işlerde çalışan geçici personel, DMK'nın ilk biçiminde yer almamış; ancak 1974 yılında çıkarılan KHK ile bu konu, Türk Hukuk Sistemimize girmiştir. Bu personelin yerine getireceği hangi hizmetlerin *geçici* ya da *mevsimlik* olduğuna Bakanlar Kurulu karar verir. Bu kararda geçici personelin *sayısı* ve bunlara ödenecek *ücret* de saptanır.

657 sayılı Kanununun 4/c maddesine göre çalıştırılan geçici personel hakkında, çalıştırılmasına izin veren Bakanlar Kurulu Kararı ve sözleşme hükümleri uygulanır. Geçici personel, ülkemizin bütün belediyelerinde sayı olarak oldukça yüksek oranlara ulaşmıştır. Geçici personel özellikle küçük belediyelerde, bu belediyelerdeki istihdamın yarısına yaklaşacak ölçülerde yaygınlık göstermektedir. Küçük ölçekli belediyelerle sosyo-ekonomik açıdan geri kalmış yörelerde yaygınlaşmış olan bu kategori, kimi büyük ölçekli belediyelerde memur ve sözleşmeli personel kategorilerinin yerine geçerek belediyelerin bir tür özel sektör kurumu gibi çalıştırılmasına zemin oluşturmuştur. Belediyelerde özellikle küçük ölçekli belediyelerde geçici personel uygulamasının yaygın olmasının nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz (DPT 2001: 78; Karaman 2001: 164):

- Merkezi yönetimin, memur ve işçi kadroları üzerinde denetim ve kısıtlamaları bulunmasına rağmen, geçici personel üzerindeki etki alanı dardır.
- Memur ve işçi alımı, duyuru yapma ve sınav açma koşuluna bağlıdır. Geçici personel istihdamında böyle bir koşul bulunmaktadır.
- Geçici personelin işe alınması gibi işten çıkartılması da kolaydır. Bu özelliği nedeniyle, belediye yönetimine geniş hareket serbestisi sağlamaktadır.
- Geçici personel, asgari ücretle çalıştırılabilmekte, bu durum işgücü maliyetlerinin düşmesine neden olmaktadır.
- Geçici personel uygulaması, yandaşları işe alma açısından da elverişlidir. Bu yönüyle yerel iş olanaklarının genişletilmesinde önemli rol oynamaktadır.

2.5.4. İŞÇİLER VE STATÜSÜ

657 sayılı Kanun kapsamı dışında tutulan işçiler, 4857 sayılı İş Kanunu'na göre⁷ belediyelerde istihdam edilirler.

2.5.4.1.İŞÇİNİN TANIMI

657 sayılı DMK'nın yukarıda belirttiğimiz istihdam (çalıştırılma, bir görevde kullanma) biçimleri dışında kalan ve kamu kuruluşlarında, İş Kanunu hükümlerine göre çalışan kişilere *işçi* denir. Söz konusu 657 sayılı Kanunda memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan kişiler olarak da tanımlanan işçiler, bu Kanun kapsamı dışında tutulmaktadır. *İşçi*, 4857 sayılı İş Kanunu'na göre;

Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişidir.

2.5.4.2.İŞÇİNİN STATÜSÜ

Yerel nitelikteki belediye hizmetlerinin gereği gibi yerine getirebilmesi için, belediyelerin istihdam ettikleri insan kaynaklarından biri de işçiler olduğuna göre; belediyelerdeki istihdamı, 1980'li yıllarda ortaya çıkan özelleştirme politikasının etkisiyle yapısal değişiklik yaşamıştır. Şirketleşme ve ihale uygulamalarının yaygınlaşması, işçi statüsünde istihdamın *belediye içi* ve *belediye dışı* olmak üzere ikiye ayrılmasına neden olmuştur.

Belediye içi işçi istihdamı, işçi-memur ayrımından kaynaklanan geleneksel özelliğin yanı sıra, sürekli işçi-geçici işçi ayrımına dayanan yeni bir özellik taşır. *Belediye dışı* işçi istihdamı, belediyelerde şirketleşme ve ihalecilik uygulamalarıyla ortaya çıkmıştır. Taşeronlaştırılan hizmet alanları (kent temizliği, çöp toplama - taşıma, su hizmetleri vb.) nedeniyle işçi istihdamı belediye dışına kaymıştır.

Belediyelerin kendi bünyelerinde sürdürdükleri hizmetleri kurdukları, ortak oldukları şirketlere veya özel sektör şirketlerine devretmeleri, işçi istihdamında

⁷ Kanun No. 4857 – 22.05.2003 / Resmi Gazete: 25134 – 10.06.2003

belediye bünyesi dışına kaymaya yol açmıştır. Bu durum, belediye içi istihdamı doğrudan etkilemekte ve işi yürüten ister belediye şirketi ister taşeron olsun. yürütülen hizmetin sorumlusu yine belediyededir. Dışarıya kayan işgücü, yine belediyenin sorumluluk alanı içinde yer almakla beraber; ister belediye şirketi ister hizmeti ihaleyle özel sektöre devretme biçiminde olsun, sonuçta belediye içi istihdam olanakları daralmaktadır (Güler ve diğerleri 1999: 24).

Uygulamada kullanılan *sürekli işçi (kadroya bağlı)* – *geçici işçi* ayırımına karşın, Kanunda bu tür ayırım yapılmamış; yalnızca işler sürekli ve süreksiz olmak üzere ikiye ayrılmıştır. İşin sürekliliğini veya süreksizliğini belirleyen ölçüt ise, işgününün 30 günden az ya da çok olması durumudur. Niteliği bakımından, en çok 30 işgünü süren (mevsimlik) işler süreksiz; bundan daha uzun süren işler ise sürekli işlerdir.

2.6. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARININ SAYISAL GÖRÜNÜMÜ VE HARCAMALARI

Belediye insan kaynakları yönetim sistemiyle ilgili önemli tartışmaların başında, belediyede istihdam edilen dört tip *memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler* ile ilgili harcamaları üzerinde yoğunlaştığı söylenebilir. Genel olarak, belediye giderlerinin yüksek olduğu ve kanunda personel harcamalarının toplam gelirin %30'unu aşmaması gerektiği halde; insan kaynağı sayısının da artmasına bağlı olarak bu oranı aştığı ifade edilmektedir.

2.6.1. İNSAN KAYNAKLARININ SAYISAL GÖRÜNÜMÜ

Belediyelerde istihdam edilen toplam çalışan sayısı 1998 yılında 253.259 iken, 2002 yılında 260.970'dir. Buna göre belediyelerimizdeki istihdam yapısıyla ilgili sayısal verilerin gelişimi Tablo 2 ve Tablo 3'te gösterilmiştir.

Tablo 2: Belediyelerde İstihdamın Yapısı (1991-1998)

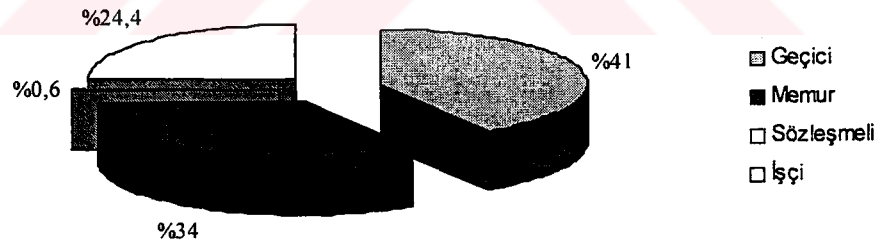
Yıllar	Memur	Sözleşmeli Personel	Geçici Personel	İşçi	Toplam
1991	69.438	1.421	60.040	74.272	205.171
1993	92.524	1.195	68.558	97.531	236.712
1995	90.250	834	61.481	93.098	245.663
1998	90.088	942	89.922	72.307	253.259

Kaynak: Birgül A. Güler ve Y. Yıldırım. Belediye Personel Yönetimi. Ankara: TODAİE Yayınevi, 2001, s.24

Tablo 3: Belediyelerde İstihdamın Yapısı (2002)

Yıl	Memur	Sözleşmeli Personel	Geçici Personel	İşçi	Toplam
2002	88.220	1.683	106.797	64.270	260.970

Kaynak: <http://www.egitimsen.org.tr/dosya/reform.doc> (01.07.2003)

Grafik 1: 2002 Yılı Belediyelerde İstihdam Yapısı

Belediye başına ortalama memur sayısı, 60 yıl içinde üç kat artmıştır. 1932 yılında belediye başına ortalama 10 memur düşerken; bu sayı 1950 yılında 27'ye; 1970 yılında 38'e yükselmiş ve 1995 yılında ise bir belediyeye ortalama 32 memur düşmüştür. Günümüz itibariyle belediye sayısının artmasına bağlı olarak bir belediyeye düşen ortalama memur sayısı 30'dur. Görüldüğü üzere belediye sayısının hızla artmasına karşın, memur sayısında günümüzde gerileme göstermiştir.

Belediyelerimizde önemli ölçüde geçici personel ve işçi istihdam edilmesine karşılık, bir takım yasal zorluklar karşısında sözleşmeli personel uygulamasının az kullandığı görülmektedir. Bu durum belediyelerin özel teknik bilgi ve beceri gerektiren alanlarda insan kaynaklarını istihdam edebilmesini, dolayısıyla daha etkili hizmet edebilmelerini engelleyen durum olmaktadır.

2.6.2. İNSAN KAYNAKLARI HARCAMALARI

Belediyelerde insan kaynakları yönetim giderleri; memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici personelin maaşlarını (ücretlerini), ilgili sosyal sigorta primlerini ve çeşitli ödemeleri kapsar. Belediye İK sistemiyle ilgili olarak en çok tartışılan konulardan birisi, İK harcamaları üzerine yoğunlaşmaktadır. Genel olarak belediyelerde bu alanla ilgili harcamaların çok yüksek olduğu, kanunda personel harcamalarının toplam gelirin %30'unu aşamayacağı belirtilmesine rağmen %70-80'lere ulaştığı görülür. Kimi belediyelerde, tüm gelirin İK giderleri olarak kullanıldığı; belediye yöneticilerinin aşırı istihdam eğilimlerinin kanundaki %30 ilkesinin sıkı sıkıya izlenmesiyle önlenebileceği yolunda görüşler ileri sürülmektedir. Tablo 4'te belediyelerimizin insan kaynaklarına ilişkin harcamaları yer almaktadır.

Tablo 4: Belediyelerin İnsan Kaynaklarına İlişkin Harcamaları (1994-2000)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Bütçe	35.725.290	56.861.168	96.773.040	177.935.934	372.758.799	781.571.096	1.323.710.198
B. Kesin Hesap	35.395.597	62.783.185	119.959.345	242.533.889	485.614.502	-	-

Kaynak: <http://www.die.gov.tr/istTablolar.htm> (3) 23.02.2003

1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelerdeki İK giderlerinin bütçe gelirleri içinde en çok %30'luk pay tutması gerektiğini öngörmektedir. Ancak İK harcamalarıyla belediye gelirleri ilişkilerini bir tür belediye-içi sorunu olarak görmemek gerekir. Belediye İK'ye yönelik harcamaların yüksekliği, belediye

istihdamında anormal şişmeler anlamına gelmez. Çünkü belediyelerdeki İK'nin sayısal gelişimi ılımlı düzeyde seyrederken (Güler 1999: 24), belediye gelirleriyle ilgili olarak ana gelir kalemlerinden olan merkezden transferde yaşanan daralmalar, insan kaynakları harcamaları oranının yükselmesine de neden olabilmektedir. Yine İK harcaması / toplam harcama oranı, farklı büyüklüklerdeki belediyelerde farklı düzeyler sergileyebilir. Küçük belediyelerde bu oranının, büyük belediyelere oranla daha yüksek olması beklenebilir. Bununla birlikte;

Belediyelerde personel harcamaları zorunlu gider kalemi olmasına karşın, belediyeler insan kaynakları istihdam ve yürütülmesiyle ilgili belli bir manevra kabiliyetini elde tutarlar (CDLR 1995: 13).

Bu bakımdan belediyeler şirketleşme, vakıflaşma, döner sermayeleşme ve hizmetleri özel sektöre gördürme – *taşeronlaşma* – sürecinde hızla yol almışlardır.

2.7. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARINA İLİŞKİN HUKUKSAL DÜZENLEMELERİN EVRİMİ

Yerel yönetim birimi olan belediyelerde, görev yapan kişileri “Seçimle Gelen Görevliler” ve “Diğer Personel” olmak üzere iki gruba ayırmaktayız. Seçimle gelen görevliler denilince; belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri anlaşılmalıdır. Burada konumuzla ilgili olarak, bu gruptaki seçimle gelen görevlileri değil; diğer gruptaki belediye İK'yi ve bunlarla ilgili mevzuatı inceleyeceğiz. Belediye İK'yi ilgilendiren hukuksal mevzuat oldukça fazla ve çeşitlidir. Belediye çalışanlarının özlük işlemlerini düzenleyen tek bir kanun bu güne kadar yapılamamıştır.

Belediye İK'ye ilişkin temel kanun, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu Kanun, hiçbir vesayet öngörmeden İKY'de yerel özerklik açısından belediye yönetimine geniş yetkiler vermişti (Destan 2002: 9). Bu amaçla belediyelerde ayrı İK sistemi kurulmasını öngörmüş; bu doğrultuda 1930 yılında "Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi" çıkarılarak yürürlüğe girmişti. Özellikle 1960'lı yıllardan bu yana fiilen uygulanmayan Tüzük, 1974 yılında yerel yönetimlerin 657 sayılı DMK kapsamına alınması ve "Belediye Memuru" – "Devlet

Memuru" terimleri yerine *memur* teriminin benimsenmesiyle geçerliliğini yitirmiş; 1994 yılında da yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece belediyeler için *ayrı* insan kaynağı ilkesi ve uygulaması tarihe karışmıştır.

Günümüzde yerel yönetimlere geniş yetkiler veren 1580 sayılı Kanunun konumuzla ilgili hükümlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

“Belediyelerin Hangi Organlardan Oluşacağı”nı açıklayan 3. maddesi, “Belediye Heyetleri, Memur ve Müstahdemleri ile Belediye Baş Amirleri”nden bahseden 88. maddesi, “Belediye Memurlarının Atanması” ile ilgili 96. madde, “Bütün Belediye Memurları Hakkında Muhakeme Usulü”nden bahseden 102. madde, “Memurlar için Yapılacak Nizamname”den bahseden 103. maddesi ile “Belediye Zabıtası ile İlgili Hükümler” içeren 104-109. maddelerdir.

Sürekli olarak değişim ve gelişim trendi içerisinde yer alan dünyada, bu gelişmelere uyum sağlayabilmek amacıyla yapılan düzenlemelerin, hukuk sistemimize de yansımaları sonucunda belediye ve belediyede istihdam edilen İK’yi ilgilendiren hukuksal mevzuata bazı maddelerin eklenip, değiştirilmesi şeklinde düzenlemelere neden olmuştur. Bu evrimleşme sürecinde, 1580 sayılı Kanundaki en önemli değişiklik, 23.03.1984 tarihinde kabul edilen “Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu Hakkındaki 195 sayılı KHK” ile olmuştur.

Daha sonra bu Kararname, 09.07.1984 tarihinde 3030 Sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun⁸” olarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır. Büyükşehir statüsündeki belediyelerin yönetimini düzenleyen bu Kanunun, konumuzla ilgili maddelerini de şu şekilde sıralayabiliriz:

⁸ Kanun No. 3030 – 27.06.1984 / Resmi Gazete: 18453 – 09.07.1984

“Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcıları ile Sözleşmeli Personel”den bahseden 16. madde, “Büyükşehir Belediyesi Teşkilatının Kimlerden Oluşacağı”ni açıklayan 17. madde, “Büyükşehir Belediyelerine Kadro İşlemelerinin Ne Şekilde Yürütüleceği”ni açıklayan 3 ve 4. maddeleridir.

1961 Anayasası'nın 117. maddesine dayanılarak hazırlanan ve devlet memurlarının nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleriyle diğer özlük işlemlerinin bir kanun çatısı altında toplanması amacıyla 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu” hazırlanmıştır.

DMK'nın 1. maddesi ile, belediyelerde çalışan memurlar hakkında da bu Kanunun uygulanacağı açıkça belirtilmiştir. Aynı şekilde 1. maddenin 2. fıkrası, sözleşmeli ve geçici personel hakkında söz konusu Kanunda belirtilen özel hükümlerin uygulanacağından söz edilmektedir. Şu halde belediyelerde çalışan ve işçi statüsünde çalışanlar dışında yer alan İK için, 657 sayılı DMK'nın ilgili hükümleri uygulanmakta ve kadro düzenlemelerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı alınması merkezin vesayetini de beraberinde getirmiştir (Destan 2002: 9).

Genel memur kanunu olduğu kabul edilen, en azından yürürlüğe girdiği tarih olan 1965 yılında bu amaçla çıkarılan 657 sayılı DMK, günümüzde temel Kanundur (Bilgin 1997: 153). Bununla birlikte DMK, 1580 sayılı Kanun kadar çok eski geçmişi olmamasına ve büyük değişikliğe uğramış olmasına rağmen, günümüzde ihtiyaca cevap verememektedir. Her yeni değiştirilen madde öncekilerle kopukluk oluşturmuş, Kanun sistematik olarak bozulmuştur. Özellikle memurların yükselmesi, ücretlendirilmesi ihtiyaca cevap vermemekte, özendiricilikten yoksun nitelik taşımaktadır.

Belediye İK'yi ilgilendiren diğer hukuksal düzenleme de, 1983 yılında yürürlüğe giren 190 sayılı “Genel Kadro Usulü Hakkında KHK”dir. Bu KHK'nin amacı, yerel yönetimlere ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Buna göre, bu KHK'nin yerel yönetimlerde de uygulanacağına ilişkin 2. maddesi, “Yerel Yönetimlerin Memur Kadrolarının İhdas

Usulü”nden bahseden 5. maddesi, “Sürekli İşçi Kadroları İhdası”nı açıklayan 11. maddesi belediye insan kaynaklarıyla ilgili hükümler içermektedir.

Yukarıda saydığımız bu kanunların dışında, belediye insan kaynaklarını ilgilendiren daha birçok kanun, tüzük ve yönetmelik bulunmaktadır. Bu hukuksal düzenlemeleri de şu şekilde sıralayabiliriz:

“Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat”, 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu”, 5434 sayılı “TC Emekli Sandığı Kanunu”, 4857 sayılı “İş Kanunu”, 4688 sayılı “Sendikalar Kanunu”, 2822 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu”, 506 sayılı “KHK ile ilgili Yönetmelik”, “Mahalli İdarelerde İlk Defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliği”, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetlerine Dair Yönetmelik”, “Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği”, “Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkındaki Yönetmelik”, “Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik”, “Belediye Zabıta Yönetmeliği ve Talimatnameleri” ve “Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü”dür.

Belediye İK’ye ilişkin mevzuatın evrimini incelediğimizde birçok kanun, yönetmelik, KHK ve tüzük bulunmaktadır. Ancak bu hukuksal mevzuat oldukça karışık yapıdadır (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer 1992: 107). Bazı hükümler zamanla kaldırılmış, bazıları yürürlükte olsa da işlerliğini kaybetmiştir. Örneğin, 1580 Sayılı Kanununun 103. maddesi uyarınca 1943 yılında yürürlüğe giren “Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü”, 657 sayılı Kanun ile ek ve değişikliklerin getirdiği hükümlerle işlerliğini kaybetmiş ve çağımızın ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olan ve verimlilik ilkesinden kopukluk oluşturmuş bir hukuki yapı ortaya çıkmıştır. Çünkü 1965 yılından bugüne kadar kamu kurum ve kuruluşlarında meydana gelen yapısal değişiklikler, kamu hizmetinin genişlemesi vb. nedenlerle oluşturulan kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen İK’nin özlük işlemlerine ilişkin düzenleme; 657. sayılı Kanun’da yapılan değişikliklerle çözüme kavuşturulamamış, zaman içinde İK’ye ilişkin olarak yapılan yeni düzenleme çalışmaları da sonuç vermemiştir (<http://www.ydk.gov.tr>).

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN FONKSİYONEL AÇIDAN İNCELENMESİ

Belediye yönetimlerinin başarılı olup olmamasını doğrudan etkileyen ve belediye bünyesinde hizmet üreten insan kaynakları yönetim uygulamaları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi yasal çerçevede yerine getirilir. Tezin bu bölümünde, yasal çerçevede yerine getirilen İKY fonksiyonları belediyeler açısından incelenecektir.

Belediyelerde yasal çerçevede gerçekleşen insan kaynakları yönetimi; planlama, iş analizi, seçme ve işe yerleştirme, eğitim, motivasyon, performans değerlendirme, kariyer, ücretlendirme, emeklilik ve çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi fonksiyonlarından oluşmaktadır.

1. İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASI

Belediyeler gibi özellikle kar amacı gütmeyen örgütler, hükümetin kanun ve yönetmelikleri, belde halkının ihtiyaçları, mali fonların oluşturulması ve kullanılması, rekabet koşulları vb. değişik çevre koşullarına göre stratejik önemi olan kararlar vermek durumundadırlar. Bunun için de planlama, belediyelerimiz için oldukça önemli yönetim aracı olmuştur.

Planlama; herhangi bir örgütte dinamik ortamlarda ve değişen çevre koşullarında çalışanların, aynı amaçlar doğrultusunda faaliyetlerini

yönlendirebilmeleri için sistematik olarak örgütün amaçlarını ve önceliklerini belirlemek ve gerekli eylemleri uygulayabilmek (katılım) süreci olmaktadır (Öztemel 2001: 136).

Hesapçıoğlu'nun (2001: 2) da ifade ettiği gibi, planlamanın temelinde amaçlı hareket eylemi yatmakta ve örgüt hedeflerini gerçekleştirecek şekilde İK planlaması hazırlanmaktadır.

İnsan kaynaklarıyla ilgili stratejik planlama yapılmasının nedeni, hızlı değişimin yaşandığı günümüzde, örgütün belirsizlik ortamında, değişikliklerin yönlendirdiği yapı olmaktan çıkarılıp; değişim yönünü etkileme veya en azından değişikliklerden ve belirsizliklerden olumsuz yönde etkilenmemek için bütün çabaların gösterilmesi zorunluluğu olmaktadır (Aykaç 1999: 80).

Buna bağlı olarak İK planlaması da, örgütün mevcut ve gelecekteki amaçlarını verimli biçimde gerçekleştirmesi için, uygun yer ve zamanda, uygun sayı ve nitelikte İK'yi elde etmesi için girişilen bilinçli faaliyettir (Can ve diğerleri 2001: 92). Bu bakımdan İK'nin stratejik planlaması, belediye'deki işgücünü maliyet unsuru olmaktan çıkartır ve onları üretim faktörü haline dönüştürür. Holmes ve McElwee'nin (1995: 6) da belirttiği üzere İKY'de bireysel değer, önem, davranış ve potansiyel *felsefe* olarak benimsenecektir.

Yerel yönetimler özelinde İK planlaması sınırlı olmakla birlikte, önemli role sahiptir (Yıldırım 1993: 14). Çünkü devlet memurluğu kadroları, işsizliği azaltma aracı olarak kullanılmak istendiğinden kamu kuruluşlarında çalışan sayısı sürekli artmıştır. Böyle bir istihdam politikası ise, İK israfına ve cari harcamaların artmasına neden olurken; bir yandan bazı yerlerde yığılma, diğer yerlerde ise İK eksikliğinin görülmesine neden olmuştur. Canman'ın (2000: 75) da ifade ettiği gibi, İK kullanımında bu dengesizliği giderecek yöntem İK planlaması olmaktadır.

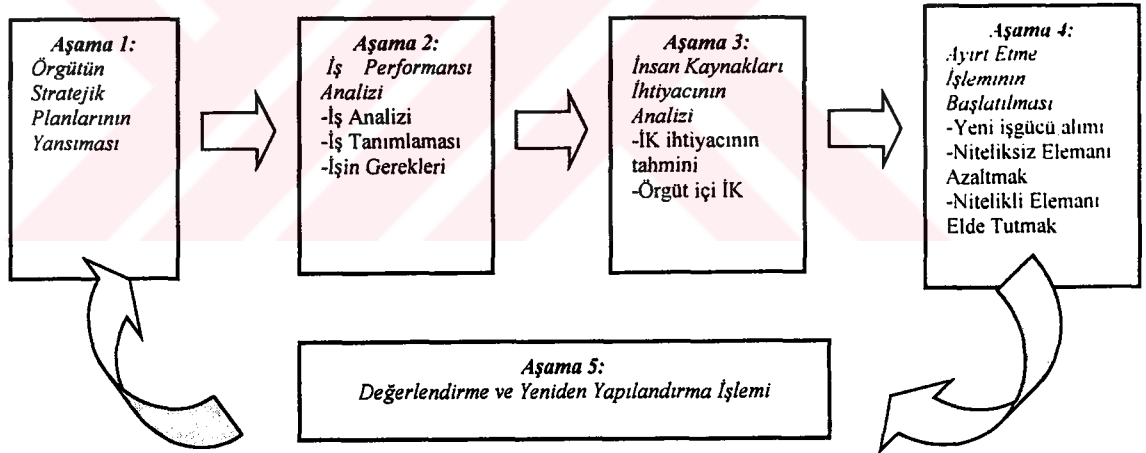
Kamu kurum ve kuruluşları gibi belediyelerde; her yılın bütçe imkanları, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullarıyla hizmet gereklerini de dikkate alarak insan kaynakları planlaması yapabileceklerdir (Tekin 2002: 11).

Bir yerde İK planlaması; belediyenin nüfusu, ekonomik ve toplumsal gelişme düzeyi, yürütülecek hizmetler dikkate alınarak yapılması söz konusudur. Bu planda, belediyenin ihtiyaç duyduğu nitelik ve miktardaki işgücü durumu belirtilir.

İK planlaması, yönetim kurulundaki yöneticiler veya belediyelerin üst düzey yöneticileri için yapılmış planlama değildir. Belediyenin her kademesindeki çalışanları kapsayıp; örgüt içindeki iş mükemmelliğinin sağlanması için yapılan ve bağlayıcı özelliği olan süreç olarak karşımıza çıkar.

İnsan kaynakları planlamasının işleyişi adımları Şekil 6'da yer almaktadır.

Şekil 6: İnsan Kaynakları Planlamasının İşleyiş Adımları



Kaynak: S. Certo, Stewart T. Husted ve M. E. Douglas. Business. Printed in USA: 1990, pp.254-255

Bütün belediyeler için geçerli misyon, vizyon ve stratejilerden söz etmek mümkün olmadığı için, belediyelerde uygulanacak standart İK planlamasından bahsedemeyiz. Bu nedenle, her belediyenin kendisine özgü misyonunun ve stratejilerinin bulunması; onların kendi içinde bulunduğu koşulları dikkate alarak stratejik İK planlamalarını hazırlamaları zorunluluğunu ortaya çıkmaktadır.

2. İŞ ANALİZİ

Yerel yönetim birimi olan belediyelerde önceden belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için, çalışanlar ve yaptıkları işler bölüm, birim, departman vb. çeşitli isimlerle belirtilen gruplara ayrılmışlardır. Belediye faaliyetlerinin etkinliği açısından bu grupların sınırlarının belirlenmesi, özelliklerinin bilinmesi ve işlerinin tanımlanması gerekir.

Örgütlerde, işlere ilişkin çeşitli ayrıntıları ve özellikleri saptamak amacıyla yapılan iş analizi çalışmalarına bu nedenle gerek duyulmaktadır (<http://www.geotocities.com>).

İşin, hem yapısal hem kişiler arası özelliklerini içererek çalışanların işle ilgili faaliyetlerindeki formal uzmanlıkları ve informal beklentilerini çevreleyen iş analizi (Dilworth 1992: 241), işin kendisini inceler. İş, bir kişinin faaliyetlerini oluşturan görevlerin toplamı olduğuna göre; çalışanın yapmakla sorumlu olduğu görevidir. İş analizi de, çalışanlar tarafından tek tek ya da toplu olarak yerine getirilen işin ayrıntılı biçimde incelenmesini amaçlar (Sabuncuoğlu 2000: 54).

Kalkınma planı ve yıllık programlarla iş programlarına dayanılarak yapılması gereken ve belediyelerde, gelişme ve değişime paralel olarak gelecekte ortaya çıkacak yeni iş yapısı ve verimlilik geliştirme çalışmaları için iş analizlerinden gelecek bilgilere ihtiyaç duyulmasına karşın; düzenli iş analizi çalışması yapılmamaktadır.

Kurumlarda çalışanların görev, yetki ve sorumlulukları ise kurum yönetmeliklerinde yazılı hale getirilmiş ve mevzuat niteliği taşımaktadır. Bu tanımlamaların, yalnızca yapılan işlerle ilgili olduğu; bu durumun temel nedeni de, kamu yöneticilerinin rasyonel yönetim ilkelerini uygulamadaki isteksizlik ve yetersizlikleri olduğu söylenebilir (Can ve diğerleri 2001: 66).

2.1. İŞ TANIMI

Yöneticinin sorumluluğundaki işlerin neler olduğunu, bu işleri nasıl ve hangi koşullar altında gerçekleştirdiğini ve yapılış amacını belirten yazılı ifadeye *iş (görev) tanımı* denir. Yani iş analizi sürecinde toplanan bilgilerin özetlenerek formüle edildiği belgeler iş tanımıdır (<http://www.geocities.com>).

Büyük ölçüde kabul görmüş iş tanımı kapsamında; görev unvanı, gerçekleştirilen görevler, görevin ayırt edici özellikleri, çevresel koşullar ve yönetimin yetki ve sorumlulukları başlıkları yer almaktadır. Bu nedenle iş tanımları, belediyelerde hizmetin sorumlusunu ortaya koyar.

Ayrıca seçme, yerleştirme ve performans değerlendirme aşamalarında iş tanımları büyük önem taşımaktadır. İş tanımlarının bu aşamalarda kullanılmalarını ise şu şekilde ifade edebiliriz (<http://www.insankaynaklari.com>):

- Potansiyel Adaylara, başvurdukları işin tanıtılması,
- İşe yeni başlayanlardan ne yapmaları gerektiğinin kendilerine aktarılması,
- Herhangi bir pozisyonda çalışan kişinin iş tanımlarında belirtilen sorumlulukları ne derece yerine getirdiğinin değerlendirilmesinde kullanılmaktadır.

Tezin birinci bölümünde de açıklandığı gibi, sınıflandırma ilkesi 657 sayılı DMK'nın üç temel ilkesinden yani; sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerinden birini oluşturduğunu açıklamıştık. Sınıflandırma öncelikle, hizmete almayı kolaylaştırır. Çünkü bu ilkeyle görevlerin açık şekilde tanımlanmasına, görevlilerde bulunması gerekli niteliklerin önceden belirlenmesine imkan tanınır.

2.2. İŞ GEREKLERİ

İş analizi verilerinin ikinci kullanım alanı iş gereklerinin hazırlanmasıdır. "İş Şartnamesi" olarak da adlandırılan iş gerekleri, işin gerektirdiği insan kaynağı

niteliğini yansıtır. Diğer ifadeyle, belirli bir işin öngörülen şekilde yapılabilmesi için, o işi yapacak kişide aranılacak asgari nitelikteki koşulların belirlenmesi olmaktadır (Aldemir ve diğerleri 2001: 68).

İş gerekleri bu nedenle, iş tanımlarından farklıdır. İş tanımı işin profili, iş gerekleri ise işi yerine getirebilecek İK'nin taşıması gereken niteliklerinin profili olarak karşımıza çıkar (Can ve diğerleri 2001: 60-61).

İş yapacak İK'de aranacak nitelikleri ise şu şekilde sıralayabiliriz (Can ve diğerleri 2001: 65):

Yetenek Gerekleri: Yetenek, potansiyel büyüklüktür ve işin başarılması için ön koşul özelliği taşır. Yetenek gerekleri, insan kaynağının sahip olduğu yetenek düzeyini değil, işin gerektirdiği en az yetenek düzeyini göstermelidir.

Çaba Gerekleri: Bir işin amaçlarına uygun biçimde gerçekleşmesi için harcanan güç ve enerji olarak tanımlanır. Bu güç ve enerji hem bedensel hem de düşünsel olabilmektedir.

Sorumluluk Gerekleri: Sorumluluk, bir şeyi yerine getirme ya da yerine getirilmesini sağlama yükümlülüğüdür.

2.3. İŞ DEĞERLEMESİ

İş değerlemesi, diğer örgütlerde olduğu gibi belediyeler açısından geçerli bir işin, diğer işlere oranla sistematik süreç içinde değerinin saptanmasıdır.

İş değerlendirmesinin amacı, işler arasında belirli karşılaştırma ölçütlerinin kullanılması yoluyla işler arasında dengeli ücret dağılımı kurmaktır (Aldemir ve diğerleri 2001: 68).

3. BELEDİYELEERDE İNSAN KAYNAKLARI SEÇİM SÜRECİ VE İŞE ALINMASI

İKY'de en önemli konu, örgütün ihtiyaç duyduğu en iyi elemanı işe almaktır. İKY sistemi, hizmet için ihtiyaç duyulan insan kaynağının *tarafsızlık* ve *liyakat* ilkelerine uygun olarak işe alınmasıyla kurulur. Hizmete alma politika ve yöntemlerinin *tarafsızlık* ve *liyakat* esasına dayalı yöntemlerle düzenlenmesi, belediye hizmetlerinin etkinliğini arttıran ve verimli yönetim sistemi kurulmasını sağlayan faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

1982 Anayasası, kamu hizmetlerine girmeyi *hak* olarak kabul etmiş ve 70. maddesinde şu hükme yer vermiştir:

Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.

Anayasamızın bu düzenlemesiyle, kamuda insan kaynağı seçim sürecinde, *serbestlik*, *eşitlik* ve *görevin gerektirdiği nitelikler* olmak üzere üç temel ilke ortaya koyulmuştur.

Serbestlik ilkesi memur olmanın, memurluğa girişin, kişinin serbest iradesine ve isteğine bağlı olması demektir. Eşitlik ilkesi memurluğa girişte dil, din, ırk, cinsiyet, etnik köken, siyasi düşünce vb. nedenlerle kişiler arasında ayırım yapılmaması anlamına gelir. Yine kamu hizmetlerine alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka nitelikler aranmamakta ve görevin gerektirdiği nitelikler, kişinin söz konusu göreve uygunluğunu belirleyen liyakatı olmaktadır.

İlk defa devlet kamu hizmetine atanacaklar için merkezi sınav uygulamasının nesnellik, çeşitli meslekler için fırsat eşitliği sağlaması, kişisel ve siyasal kayırmayı önlemesi, yöneticiler üzerindeki baskıyı en aza indirmesi, kaynak ve zaman israfını ortadan kaldırması açısından önemlidir.

3.1. KADRO İHDASI (KADRO VERİLMESİ)

Genel olarak kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere kanunla belirli ödev, hak, yetki, yükümlülüklerle donatılmış görev yerini ifade eden *kadro*: kamu yönetiminin temel unsurlarından biri olmakta ve 657 sayılı DMK'nın 33. maddesi ile, "Kadrosuz memur çalıştırılmaz" hükmü kamu yönetiminde memurlar eliyle yürütülmesi gereken hiçbir hizmet, kadro olmaksızın yerine getirilemeyeceği ifade edilmiştir. Bu açıdan kadro, kamu veya özel olsun bütün örgütlerin temel taşıdır (Tortop 1999a: 96).

Türkiye'de belediyeler, kanunlara göre kadro yaratmak yetkisine sahip değildirler. Belediyeler, ancak merkezi yönetim tarafından uygun görülen kadroları alabilirler.

Memur Kadroları: Günümüzde belediye memur kadrolarının oluşumu, 190 sayılı KHK çerçevesinde tamamlanır. 190 sayılı KHK kapsamı, 657 sayılı Kanunun kapsamına göre daha geniş tutulmuştur (<http://www.ydk.gov.tr>). Belediyeler, kullanmak istedikleri kadroları gerekçeli belediye meclis kararıyla merkezi yönetime sunmaktadırlar. Merkez tarafından ihdas edilmiş kadroların serbest bırakılmasında, boş kadrolarda sınıf unvan ve derece değişikliği yapmaya ve boş kadroları iptal etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Sözleşmeli Personel Pozisyonları: 657 sayılı Kanunun 4/b maddesine göre önceden belirlenmiş kadro veya pozisyon bulunmayıp, bu kapsamda çalıştırılacak personelin sayısı, unvanı, nitelikleri, sözleşme ücreti ve süreleriyle ilgili Maliye Bakanlığınca belirlenmektedir.

Geçici Personel Pozisyonları: Geçici personel önceden tespit edilmiş kadro olmayıp, bu personelin çalıştırılması yolunda Bakanlar Kurulu Kararında geçici hizmetlerde çalıştırılacakların sayısı da belirtilmektedir.

İşçi Kadro ve Pozisyonları: 190 sayılı KHK'ye göre belediyelerde sürekli işçi kadroları, Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca vize yetkisi valilere verilir. Yine 190 sayılı KHK'nin 11. maddesinin başlığında "geçici işçi" ifadesi bulunmamasına rağmen, mevcut uygulamada geçici işçi pozisyonu yıllık olarak valilik tarafından vize edilebilmektedir.

Kurumlara yeni kadro verilmesi ya da kadro ihdası edilmesi, bir takım koşullara bağlanmıştır. Genel olarak yeni kadro talebi, yeni işler veya yeni birimler doğması koşuluna bağlanarak sınırlandırılmış; söz konusu kadro ihdasını gerektiren koşullar da, "Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"⁹in 6. maddesinde sayılmıştır:

Kalkınma planı ve yıllık programlarla iş programlarına dayanılarak yapılan iş analizleri sonucunda kadro değişikliği yoluyla kadro sağlanamaması halinde;

- Kanunla ya da uluslararası anlaşmalarla veya bunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ya da kurulacak birimler,
- Kalkınma planı ve yıllık programlarda kurulması ya da genişletilmesi öngörülen hizmet birimleri,
- Yatırım ya da iş programlarında yer alan projeler için ihtiyaç duyulan gerekli insan kaynağının sağlanabilmesi amacıyla kadro ihdas edilebilir.

Görüldüğü üzere, kurumlara yeni kadro ihdasının verilmesi bir takım koşul ve ölçütlere bağlanmış ve belediyelerin sıralanan koşullar gerçekleşmediği sürece yeni kadro ihdası talebinde bulunmaması gerekecektir. Burada üzerinde durulan husus, "Kadro değişikliği yoluyla kadro sağlanamaması halinde" ifadesidir. Belediyeden kadro ihtiyacını öncelikle elindeki kadroları değiştirerek karşılaması istenmektedir.

Merkez yönetimin bakışıyla, belediye hizmetleri için ihtiyaç duyulan asgari kadro sayısını da gösteren kadrolar; *başkatip, muhasebeci, tabip, veteriner, fen memuru, zabıta memuru, bilgisayar kullanıcısı, memur, şoför, bekçi, hizmetli ve itfaiye eri* kadrolarıdır.

⁹ Yönetmelik, Bakanlar Kurulunun 1984 / 8029 sayılı Kararı ve Resmi Gazete: 18400 – 13.05.1984'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Belediyelerimizin hizmet ve sorumluluk alanlarının artması, gelişen ve değişen toplum ihtiyaçlarının karşılanması vb. nedenlerle, merkezi yönetim tarafından ihdas edilen kadroların belirtilen hizmetlerinin sunumunda yetersiz kalması karşısında, örgüt yapısında yer alan birimlere ilave olarak yeni kadro ihdası arayışına girdikleri gözlenmektedir.

Belediyelerde, iş analizi ve iş tanımlarını esas alan norm kadro uygulamasının henüz gerçekleştirilememiş olması ve kadro standardizasyonunun tam olarak sağlanmamış olması belirtilen arayışı daha da hızlandırmıştır (Özdemir 2002: 12).

Uygulamada belediyeler, meclis kararı alarak belediye örgüt yapısında yer alan birimlere ek olarak kadro veya unvan tahsis ederek İçişleri Bakanlığına göndermekte; yasal sürecin tamamlanmasından sonra bu kadrolara atama yapılmaktadır. Öte yandan yasal sürecin tamamlanmasına kadar, söz konusu kadro ve örgüte İK görevlendirerek fonksiyon kazandırmakta veya meclis kararı alınmadan doğrudan belediye başkanı tarafından oluşturulan fiili kadrolar kullanılmaktadır. Örneğin bazı belediyelerde, belediye başkanlarının yetkisiyle "Belediye Kadro Cetveli"ne göre asıl kadrolarında görevlerini yürütmekte olan bazı memurlar, kendi kadroları saklı kalmak kaydıyla belediye kadro ve unvan cetvelinde yer almayan veya yer aldığı halde tespit edilen kadro sayısının üzerinde; başkan yardımcısı, müdür yardımcılıkları, teftiş işleri müdürü, teftiş işleri müdür yardımcısı, teftiş işleri müfettişi vb. unvanlar tahsis ederek buralara görevlendirilmektedir. Böylece her ne kadar fiili olarak ihdas edilen unvanlara görevlendirilen İK'nin kendi kadro ve kazanılmış aylıkları saklı kalsa da, belirttiğimiz görevliler usulüne uygun olarak oluşturulmamış ve mevzuata aykırı unvanlar üstlenerek memuriyet görev ve yetkileri kullanabilmektedirler.

3.2. İNSAN KAYNAKLARININ İŞE ALINMASI SÜRECİ

Belediyeler boş kadro ve pozisyonlarına atama yapmadan önce, yıllık bütçe kanunları ve Başbakanlık genelgelerinde öngörülen izinleri almakla yükümlüdürler. Bir kuruluşa eleman alımında, yönetim tarafından öncelikle ihtiyaç duyulan İK

sayısının, niteliklerinin belirlenmesi gerekir. Söz konusu ihtiyaç, öncesinden verilen hizmetle ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin yürütülmekte olan belediye hizmetlerindeki aksamaların nedeni, eğer İK eksikliğine dayanıyorsa veya belde halkından gelen istekler doğrultusunda yeni bir belediye hizmetinin verilmesi gerekiyorsa bu durumda işe yeni elemanları almak gerekecektir.

İkinci olarak, İK'den kaynaklanan nedenlerde bu ihtiyacın ortaya çıkmasına neden olabilir. Örneğin mevcut işgücünün işten ayrılması, istifa etmesi, emekliye ayrılması, vefat etmesi veya niteliklerinin kaliteli hizmet sunmaya yeterli olmaması vb. durumlarda belediyeye yeni İK alınması gündeme gelebilmektedir.

İşe alma süreçleri gerekli yetenek ve eğitimle donanmış, belediyeler için çalışmak isteyen, dolayısıyla talebe uygun insanların işe alınmaları olarak ifade edilir. "İşin iyi yapılmasını istiyorsan iyi eleman seç" sloganı haklılığını, işe alma yöntemlerinin ve dolayısıyla İK seçiminin iyi yapılmasını ortaya koymaktadır (Yıldırım 1993: 19).

3.2.1. MEMURLARIN İŞE ALINMASI SÜRECİ

Oluşturulan kadroların kullanması, hizmete alma ve atama işlemleriyle sağlanır. Hizmete alma, kadroya uygun kişileri bulma ve saptama sürecidir. Atama ise, seçilen uygun kişinin varolan kadroyla ilişkilendirilmesini sağlayan idari işlemdir. Kişi bu işlemle, memurluk statüsüne girmekte veya bu statüye girmiş olan memur belli bir makam ve göreve getirilmektedir (Güler 1999: 55).

Kamu yönetiminde hem hizmete alma hem de atama kuralları kanunlarla düzenlenmiştir. Belediyelerde atama kural olarak, belediye başkanı tarafından yapılır. İK'nin atanmasında genel ilke, meclisin ilk toplantısında sunulmak üzere belediye başkanı tarafından yapılmasıdır.

Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar için Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik¹⁰” ile, kamu görevlerine memur olarak atanacaklar için sınav yapılacak kadrolar iki gruba ayrılmış ve iki ayrı kategoride değerlendirilmiştir. Yönetmeliğin 2. maddesi şu şekildedir:

A Grubu Kadrolar: Başbakanlık, bakanlıklar, bunların müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşlarıyla bağlı ortaklıklarındaki özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli yetiştirme programı sonrası yeterlilik sınavına tabi tutulan mesleklere ilişkin kadro ve görevler ile il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurullarına,

B Grubu Kadrolar: Kadroları 190 sayılı KHK’de yer alan, genel ve katma bütçeli kurumlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında yukarıda (A) bendinde belirttiğimiz meslekler dışında, ilk defa kamu hizmeti ve görevlerine atama yapılacak kadro ve görevlere atanacaklar için yapılacak sınavları kapsamaktadır.

Bu durumda belediyeler, Yönetmelik kapsamına ağırlıklı olarak – *B Grubuna* – girmektedirler. Sadece il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurullarına yapılacak atamalarda – *A Grubuna* – göre işlemleri yürütülecektir.

Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar için Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğin 19. Maddesine göre;

Kamu kurum ve kuruluşları her yılın bütçe imkanları, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullarıyla hizmet gereklerini de dikkate alarak personel planlaması yapacaklardır. İlgili kamu kurum ve kuruluşları, bu plan çerçevesinde acil ve zorunlu olarak yeni insan kaynağı alınmasına ihtiyaç duymaları halinde, açıktan atama yapmayı planladıkları kadroları için Devlet Personel Başkanlığı ve ÖSYM tarafından ilan edilecek KPSS tarihinden 5 ay önce yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde açıktan atama izinlerini almak zorundadırlar. Açıktan atama izin talepleri, yetkili kurumlarca taleplerin kendilerine ulaştığı tarihten itibaren 15 gün içinde sonuçlandırılacaklardır.

¹⁰ Yönetmelik, Bakanlar Kurulunun 03.05.2002 Tarih, 2002 / 3975 sayılı Kararı ve Resmi Gazete: 24744 – 18.03.2002’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak burada, izin vermeye yetkili makam açısından zorunluluk getirilmemiş ve açıktan atama izin talepleri merkez tarafından geri çevrilebilmesine imkan tanınmıştır (Tekin 2002: 11).

Merkezi sınavda 70 ve üstü puan alanlar başarılı sayılarak, kuruluşların açıktan atama izni aldığı kadrolara, yine merkezi sistemle başarı sırasına göre yerleştirilirler. Böylece merkezi sınav aracılığıyla memur alım süreci tamamlanacak ve belediyeler ihtiyaç duydukları sayıda ve istedikleri nitelikteki insan kaynağını istihdam etmiş olacaklardır.

3.2.2. SÖZLEŞMELİ PERSONELİN İŞE ALINMASI SÜRECİ

Sözleşmeli olarak istihdam edilecek kişilerin, belediyenin saptayacağı özel koşulların yanı sıra, 657 sayılı Kanunun değişik 48. maddesinin (A) fıkrasında sıralanan koşulları da taşımaları gerekir. Buna göre sözleşmeli personel;

Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işbirliği için gerekli olan ...özel meslek bilgisine ve uzmanlığa gereksinim gösteren geçici işlerde... çalıştırılırlar.

Belediyelerde istihdam edilecek sözleşmeli personelin çalıştırılmasına ilişkin taleplerin gönderilmesinde;

- Sözleşmeli personel çalıştırılmasını gerektiren koşulların neler olduğunun, sözleşmeli personel eliyle yürütülmesi düşünülen hizmetlerin kadrolu elemanlarla yürütülmemesi sebeplerinin,
- Sözleşmeli istihdamı düşünülen personelin yapacağı görevlerin, niteliklerinin, biyografisinin, serbest çalışıp çalışmadığının; emekli ise hangi kurumdan, hangi tarihte ve hangi kanuna göre emekli olduğunun,
- Çalışacak teknik personelin haftada çalışacağı gün sayısının,
- Çalışacak tabip ya da uzman tabiplerin haftada çalışacağı gün ve saat sayısının,
- Avukatların bakacakları dava adetleri ve parasal tutarlarının,

- Yabancı dil bilgisi gerektiren görevlerde sözleşmeli istihdam edilecek personelin kaç adet yabancı dil bilgisinin ve bu yabancı dil ile ilgili seviye tespitinin,
- Personele ödenmesi düşünülen aylık brüt ücret tutarının, sözleşme sürelerine ilişkin bilgilerin belirtilmesi zorunludur.

Sözleşmeli personelin sayısı, unvanı, nitelikleri, sözleşme ücreti İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Devlet Personel Başkanlığı'nın olumlu görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nca saptanır. Bu saptamaya dayanılarak, İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılmaya başlanabilir. Bu personelle yapılacak sözleşmeler 1 yıl süreyle yapılmakta, ancak zorunlu durumlarda Maliye Bakanlığının olumlu görüşü alınmak koşuluyla 2 yıla kadar sözleşme yapılabilmektedir.

3.2.3. GEÇİCİ PERSONELİN İŞE ALINMASI SÜRECİ

657 sayılı Kanununun 4/c maddesine göre çalıştırılan geçici personel; bir yıldan daha az süreli veya mevsimlik işlerde çalıştırılmak üzere, belediyenin talebi sonucunda Bakanlar Kurulu Kararı ile istihdam edilmektedirler ve haklarında sözleşme hükümleri uygulanır.

3.2.4. İŞÇİLERİN İŞE ALINMASI SÜRECİ

Uygulamada kullanılan *sürekli işçi (kadroya bağlı)* ve *geçici işçi* ayrımına bağlı olarak, sürekli işçi çalıştırılması İçişleri Bakanlığının iznine bağlanmış ve bunların istihdamı;

- Yeni birim kurulması,
- Yeni iş makinesi alınması,
- Yeni toplu taşıma aracı alınması koşuluna bağlanmıştır.

Eğer bu koşullar varsa, belediyelere sürekli işçi çalıştırılmasına vize verilebilmektedir.

Geçici işçi istihdamı da, 1991 yılına kadar vizeye bağlanmamışken, bu tarihte vize kapsamına alınmıştır. 1992 yılında kaldırılan vize uygulaması, 1994'te yine getirilmiştir. Ancak 1994 Bütçe Kanunu ile İçişleri Bakanlığı'na verilen vize yetkisi, Bakanlık tarafından her yıl valiliklere devredilmektedir.

Belediyelerin sürekli işçi alımlarında, memur alımında olduğu gibi merkezi sınav sistemine geçilmiş olmakla birlikte, burada sistem memur alımından farklı özellikler sergilemektedir.

İşçi alımı, Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği"¹¹ çerçevesinde yapılır. Bu Yönetmeliğe, 02.02.1999 tarih ve 99/12378 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile eklenen Ek-1. madde ile yeni düzenlemeyi hükme bağlamış olmaktadır. Buna göre sürekli işçi olarak kamu kurum ve kurumlarında çalışmak isteyenler, DİS olarak adlandırılan ve merkezi olarak yapılan sınavlara girmek zorundadırlar. İşçi sınavları, İş ve işçi Bulma Kurumu tarafından yine ÖSYM'ye yaptırılmaktadır. Merkezi sınav koşulu getirilmekle birlikte, yine memur alımından farklı olarak kurumlara sözlü ve mülakat yaparak adaylar arasından seçme imkanı tanınmıştır.

4. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARININ EĞİTİMİ

Eğitim denildiğinde; insanları aynı davranış kalıpları içine sokmak değil, farklılığın farkında olan ve saygı duyma fonksiyonu anlaşılmalıdır (Bayraktaroğlu

¹¹ Yönetmelik, Bakanlar Kurulunun 18.05.1983 Tarih, 83 / 6750 sayılı Kararı ve Resmi Gazete: 18110 - 20.07.1983'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2002: 75). O halde diğer örgütlerde olduğu gibi, belediyelerde de eğitim ve geliştirme işlevi; çalışanların sorun çözme, karar verme, yeni durumlara uyarlanma. belediye politika ve süreçlerini anlama ve kavrama yeteneklerinin geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları kapsamaktadır. Örgütlerdeki eğitim işlevi, İK'nin kişisel ve mesleki gelişmelerini sağlamanın yanı sıra, örgütsel etkinliğin artırılmasında da katkılarda bulunur (Aldemir ve diğerleri 2001: 151). Gerçekten, örgüt ve eğitim stratejilerinin uyumlu olduğu durumlarda performans artışının sağlandığı görülür (Erdut 2002: 47). Yani, eğitim çabalarının İK'nin çalıştığı görev alanlarıyla ilişkilendirilmesi, verimliliği arttırmada eğitim sonuçlarının kısa dönemde alınmasını kolaylaştırmaktadır (Geray ve Hamamcı 1993: 10).

Özel sektörde olduğu gibi, belediyelerde de İK'nin geliştirilmesinin en önemli mekanizmalarının başında, onların eğitimi gelmektedir. Eğitim, İK'ye hizmetlerin gerektirdiği bilgi ve becerileri kazandırmakla kalmayarak; kendisini geliştirme ve örgüt içerisinde daha iyi konuma yükselme imkanı sağlayan süreç de olmaktadır. Bu nedenle, yerel topluluk içinde hareket eden değişik toplum kümeleri ve sınıfların yerel ihtiyaçlarının karşılanması, birlikte iş görme alışkanlıklarının geliştirilmesi, yerel demokrasiyi ve etkinliği geliştirici önlemlerin alınması belediye yönetici ve çalışanlarının eğitilmesi konusunu gündeme getirir.

Belediye sisteminde istihdam edilen İK'nin de verimli olabilmesi, sahip olduğu bilgi ve beceri düzeyine bağlıdır. Bu nedenle İK'nin işe alınmasından önce geçirdiği öğretim aşamaları büyük önem taşır. Ancak uygun eğitim alarak işe başlamak tek başına yeterli olmaz. Çünkü toplumsal yapının sürekli olarak değişmesi, çalışma araç ve yaklaşımlarında yaşanan gelişmeler, devletin rol ve işlevinde ortaya çıkan değişiklikler belediye sisteminde istihdam edilenlerin de bilgi ve beceri bakımından sürekli olarak yenilenmesi ve geliştirilmesini gerektirir.

657 sayılı DMK'nın 217. maddesine göre hazırlanan "Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı¹²" eğitimi, hizmet öncesi ve hizmet içi aşamalarıyla bütün olarak görmektedir (Canman 2000: 122). Planda, kamu kesiminin gerektiği kadar ve nitelikli İK sağlayabilmesinin, hizmet öncesindeki eğitim kurumlarının kamunun ihtiyaçlarına uygun nitelikte eğitim politikasıyla mümkün olabileceği ve kamu görevlilerinin gerektirdiği bilgi, beceri ve davranışların kazandırılmasının ancak iyi planlanmış hizmet içi eğitim programlarıyla gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir.

Bu süreçte metodolojik, planlama ve sistemler açısından sürekli olarak geliştirilmesi gereken insan kaynakları eğitimini (Holmes ve McElwee 1995: 9), *hizmet öncesi* ve *hizmet içi* olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Hizmet öncesi eğitim ve hizmet içi eğitim kavramları arasındaki ayrım, kişinin hizmete girmesinde yatmaktadır. Hizmet öncesi eğitim, kişinin hizmete girmeden önce edindiği *genel* ve *mesleki* eğitimidir. Hizmet içi eğitim ise, kişinin hizmete girdikten sonra aldığı hizmetle ilgili her türlü eğitimidir.

4.1. HİZMET ÖNCESİ EĞİTİM

Belediyelerde gerekli insan gücünün sağlanması için, bireyin katılacağı eğitim sürecinin niteliği önemli konu olarak görülüp (<http://www.yayim.meb.gov.tr>); eğitimin hem toplumsal kalkınmaya katkı sağlayacak hem de sosyal ortamda gereksinim duyulacak bireylerin teknik becerilerini geliştirecek şekilde verilmesi gerekir.

Öyleyse hizmet öncesi eğitim, kurum ve kuruluşların eleman ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi bünyelerinde açtıkları okullarda ve genel öğretim kurumlarında hizmet öncesinde okutulan ve yürütülen faaliyetlerin tümü olmaktadır (<http://www.sbe.deu.edu.tr>). Buna göre hizmet öncesi eğitimin kapsamı, işe girmeden önce genel öğretim kurumlarında verilen tüm eğitim etkinlikleriyle her türlü mesleki ve teknik öğrenim etkinliklerini içerir. Böylece kişinin hizmete

¹² Plan, Bakanlar Kurulunun 1983 / 6854 sayılı Kararı ve Resmi Gazete: 18196 – 19.10.1983'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

girmeden önce almış olduğu eğitim, onun hizmete girdikten sonra görevini gereği gibi yapabilmesinde önemli ve etkili gösterge olacaktır.

Ülkemizde diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, belediye İK'ye yönelik mesleki hizmet öncesi eğitim orta ve yükseköğretim düzeylerinde verilmektedir. Öğretim, her iki düzeyde de meslek okulları başlığı altında gerçekleştirilmektedir. Orta öğretim meslek liseleri; yüksek öğretim ise ön-lisans derecesi veren meslek yüksekokulu kapsamında yer alır.

4.1.1. ORTAÖĞRETİM EĞİTİMİ

Belediyelerde hizmet öncesi meslek eğitiminin orta düzeydeki bölümü, 1991 yılında uygulamaya girmiştir. Bu nedenle belediyelerin ve il özel idarelerinin çağın gereklerine uygun, modern şehircilik anlayışı içerisinde çalışmalarını daha rasyonel şekilde sürdürebilmelerini sağlamak amacıyla, bir yılı hazırlık sınıfı olmak üzere dört yıl süreli Milli Eğitim Bakanlığı Ticaret ve Turizm Öğretimi Genel Müdürlüğü bünyesinde "Anadolu Mahalli İdareler Meslek Liseleri" 1991-1992 öğretim yılından itibaren eğitime başlamış ve yüksekokullarda verilen ilgili programın temelini oluşturmaktadır.

4.1.2. YÜKSEKOKUL EĞİTİMİ

Belediyelere insan kaynağı yetiştiren hizmet öncesi kurumların yükseköğretim bölümü, üniversitelerin meslek yüksekokullarının bünyelerinde bulunan ve ilki 1984 yılında kurulan ve 1994 yılından itibaren yaygınlaşmaya başlayan "Mahalli İdareler", "İtfaiyecilik ve Yangın Güvenliği" ile "Mahalli İdareler-Zabıta" programlarıdır.

Yüksekokul eğitiminde ders programları, üniversite kamu yönetimi programlarının hemen hemen aynısıdır. Uygulama derslerine yer verilmemiş; örneğin, Genel Muhasebe dersi içinde ya da ekinde Belediye Muhasebesi öğretimi düzenlenmemiştir. "Mahalli İdareler-Zabıta Programı"nda ise, bu programın meslek

okulu niteliğinin önüne çıktığı görülmektedir. Ders programı, belediyelerin ihtiyaç duyduğu nitelikte zabıta personeli yetiştirmeye uygundur. Söz konusu bu değerlendirme, “İtfaiyecilik ve Yangın Güvenliği” programlarının yapısı için de geçerlidir.

4.2. HİZMET İÇİ EĞİTİM

Çağımızda teknolojik gelişmeler hızlı şekilde artmakta; bunun en belirgin etkileri de, iş yaşamında kendini göstermektedir. Mal veya hizmet üreten örgütler, yenilikleri anında izlemek, kendilerini yeni koşullara uyarlamak durumundadırlar. Çünkü uygulanmakta olan birçok bilgi, teknik ve yöntemler zamanla geçersiz hale gelmektedir (Eryılmaz 2001: 290).

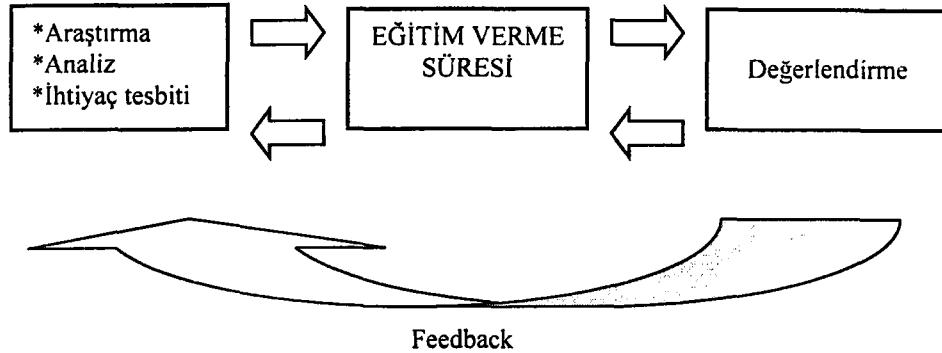
Bu hızlı gelişim karşısında, örgün eğitim kurumlarında veya örgütün kendi bünyesinde edinilmiş olan mesleki bilgiler ya değişmekte ya da yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle belediye çalışanları, çağı yakalamak için yeni gelişmeleri izlemek zorundadırlar. Aynı şekilde çalışanların kendilerini yetiştirme ve daha üst düzeylerde görev alma isteği de, hizmet içi eğitimi gerektiren önemli faktör olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Diğer örgütlerde olduğu gibi, belediyelerin de hizmet başarısını etkileyen hizmet içi eğitim yönteminde, öğrenme sürecini kısaltmakta ve böylece emek verimliliğinin yükseltilmesi süreci hızlandırılır. Canman'ın (1979: 36) da belirttiği gibi hizmet içi eğitim, hizmet öncesindeki eğitim eksikliğini gidermektedir. Aynı zamanda İK'nin örgütçe istenen standartlara uygunluğunu sağlamanın yanında (Can ve diğerleri 2001: 194), İK'nin bakış açısını da genişletme amaçlanmaktadır (Güler ve diğerleri 2001: 204).

Öğrenmeyi, rastlantısal olmaktan çıkarıp sistemli hale getiren hizmet içi eğitim, belediye yönetimleri için başarılı araçtır. Çünkü amaçlanan eğitim faaliyetleriyle; memur veya işçiye göreviyle ilgili becerilerin kazandırılması ve

onların davranışlarının olumlu yönde etkilenmesi beklenir. Eğitim geliştirme aşamaları Şekil 7’de yer almaktadır.

Şekil 7: Eğitim Geliştirme Aşamaları



Kaynak: <http://www.misem.emo.org.tr> (29.09.2003)

Bununla birlikte hizmet içi eğitimin sınırlılıklarının bilincinde olmakta da yarar vardır. Hizmet içi eğitimle belediyelerdeki örgütsel yanlışlıkların kendiliğinden düzeleceği beklenmemelidir. Hizmet içi eğitim bu açıdan; farkına varma, bilince çıkarma ve düzeltme iradesi oluşturma adımı atarak çözüm için hareket geçme işlevi görür.

Belediyelerin gerek kanunların kendilerine vermiş oldukları görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri, gerekse ülke kalkınması için kendilerine düşen hizmetleri yapabilmeleri, ancak bilgi ve beceri yönünden stratejik insan kaynaklarına sahip olabilmeleriyle mümkündür. Çalışanın niteliği de, yapmakta olduğu işin gerektirdiği eğitimi görüp görmemesiyle yakından ilgili olduğuna göre (Karaman 2001: 170), ülkemizde belediye İK'nin hizmet içi eğitim konusu, 657 sayılı DMK'nın 214-225. maddelerinde düzenlenmiş; kamu çalışanın hizmet içi eğitimi memurların yetiştirilmesi, verimliliğini arttırmayı ve sonraki görevlere hazırlama amacı taşımıştır.

Hizmet içi eğitim konusu, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerin görevlerini düzenleyen 15. maddesinin 72. fıkrasında da düzenlenmiş ve belediyelere;

Zabıta, belediye memuru, belediye fen memuru, yapı kalfası ve muhtelif meslek ustaları gibi beldenin ve belediye yönetiminin ihtiyaç duyduğu meslek çalışanlarını yetiştirmek üzere... görev verilmiştir.

Belediyelerin isteğe bağlı olan göreviyle, onlara bir yandan çalışanı yetiştirmek; diğer taraftan da belde halkını geçerli meslek sahibi kılacak şekilde eğitmek görevi verilmiştir.

Ülkemizde belediyeler, çalışanlarının hizmet içi eğitimlerini farklı örgütlenmeler altında gerçekleştirirler. Bunlar (Karaman 2001: 167-168):

- Personel Eğitim Daire Başkanlığı – Eğitim Şube Müdürlüğü,
- Personel ve Eğitim Müdürlüğü,
- Personel Müdürlüğü – Hizmet İçi Eğitim Birimi,
- Eğitim ve İdari İşler Müdürlüğü,
- Eğitim, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü,
- Toplam Kalite Sekreterliği.

Belediyelerde, İK'nin bilgi ve yetenek yönündeki eksikliklerinin hizmet içi eğitim aracılığıyla giderilmesi konusunda, TODAİE ve bazı yerel yönetim birliklerinin sınırlı programlarıyla birkaç kuruluşun yetersiz uygulamaları dışında yürütülen hizmet içi eğitim programları oldukça yetersizdir (TÜSİAD 1995: 37). Bu bağlamda belediye İK'nin hizmet içi eğitimini gerçekleştiren; Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM), yerel yönetim birlikleri, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, İller Bankası, üniversiteler vb. kuruluşlar yer almaktadır.

5. MOTİVASYON

Motivasyon, yüzyılı aşkın bir süredir çoğu yöneticilerin ilgilendiği konu olmuştur. 19. asır İskoç sanayicisi Robert Owen gibi diğer yöneticiler de, ilk olarak çalışanların moral ve motivasyonu arasındaki bağlantıyı ortaya koymuşlardır (Mescon ve diğerleri 1999: 259). 1900'ların başlarından itibaren, insanların çalışmalarını motive edebilmek için gereken yönetimin güçlü olması gerektiği görüşü hakim olmaya başlamıştır.

Anahtar motivasyonel faktörler, yeni fırsatları araştırmak ve başarıyı açığa çıkarma ihtiyacı olduğuna göre; yeni fırsatların araştırmasını istemek de, çalışanın önde olma ve başarıma ihtiyacının göstergesi olmaktadır (Williams ve Matthewman 1999: 74). Bu nedenle davranışın istenen yönde değişimini sağlayacak olumlu zorlama olan *motivasyon* (Prokopenko 1995: 255); belediye çalışanlarının doğru tutumu geliştirebilmek için işlerini, mesleki bilgi ve kariyerlerini zenginleştiren ve kendilerini doyuma ulaştıran anlamlı etkinlik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çünkü, artan ve çeşitlenen kamu hizmet beklentilerinin etkin şekilde karşılanabilmesi, kamu görevlilerinin iş tatminlerinin yükselmesiyle yakından ilgilidir (Torlak ve Özdemir 1999: 330). Örgüt içinde insanların bazı ihtiyaçlarının karşılanması da; onları örgüte, işe bağlayan ve verimlilik artışını etkileyen önemli unsur olmaktadır (Tortop 1999a: 250).

Bu anlayış çerçevesinde – *özel örgütlerde olduğu gibi* – kamu yönetimi alanında da hizmet kalitesinin yükseltilmesi veya yönetimin verimli ve etkili olabilmesi için, yöneticilerin İKY'yi stratejik açıdan düşünmeleri gerektiği görüşü yaygınlaşmaktadır. Çünkü kamu yönetimi alanında hizmet kalitesinin yükseltilmesinde, İK ve diğer kaynaklardaki sayısal artışın doğrudan etkisi olduğu görüşü günümüzde genel kabul görmemektedir. Bunun yerine, yönetimin öncelikle kamu hizmetini sunmakla görevli olan İK'nin ve hizmet sunulan toplumun ihtiyaç ve beklentilerine önem vermesi ve buna kaynak ayırması oranında daha verimli ve etkili olabileceği görüşü savunulmaktadır (Gökçe 1999: 323-324). Bu nedenle diğer kamu

kurum ve kuruluşları gibi belediyelerin de, verimli ve etkili olabilmek için çalışanların bireysel kapasitesini ve çalışma arzusunu arttırma çabası içerisinde olduğu görülmektedir. Bu açıdan yönetimin temel sorunu, kişilerin iş yapmalarını olanak tanıyan, örgütsel ilişkilerin geliştirilmesine çaba göstermek olmalıdır (Eryılmaz 2001: 295-296).

Kabul görme, yükselme ve gelişme potansiyellerinin her biri, çalışanların güçlü motivasyon kaynaklarıdır (Boone ve Kurtz 1996: 226). Eğer belediyede çalışan bir memur veya işçiye, işini en iyi şekilde nasıl yapılacağı gösterilerek öğretilmezse ve ihtiyaçları karşılanmazsa; o kişi büyük ölçüde başarılı olma duygusundan yoksun kalacaktır. İşi öğretme, düzeltme ve disiplin başlangıçta belirli oranda huzursuzluğa ve sıkıntıya yol açsa da, bu durum yapıcı şekilde yürütülürse, belirli süre sonra kişideki başarıma duygusunun gerçekleşmesine yol açarak tatmin duygusunu güçlendirecektir.

Çalışanların motivasyonu, başarıyı etkileyecek önemli faktörlerden birisi olduğuna göre, belediyelerde önemli motivasyon unsurlarının başında ücretlendirme konusu gelmektedir. Ancak ücret, kamu çalışanları için mevcut kanun, yönetmelik ve ücret politikaları çerçevesinde fazla önem taşımamaktadır. Düşük ücretlerle çalışan İK'yi motive etmek oldukça zordur. Bu nedenle ücret konusunun aşamadığı yerlerde de diğer motivasyon unsurları olan takdir, ödül, yükselme, iş güvenliği konuları gündeme gelir (<http://www.archimac.org>).

Memurlara takdirname verilmesi, 657 sayılı DMK'nın 122. maddesinde öngörülmüştür. Buna göre;

Görevinde olağanüstü çaba ve çalışmasıyla başarı sağlayan memurlara merkezden atamaya yetkili üstler, illerde ise valiler ve kaymakamlar tarafından takdirname verilebilir. Takdirname sicile geçer.

Ödül ise, bağlı buldukları kurumlarda olağanüstü çaba ve çalışmaları sonucunda benzerlerine göre başarılı görev yaptıkları görülen memurlara, ilgili bakanın uygun görmesi üzerine bir mali yılı içinde bir aylık olarak verilmesidir.

Yükselme faktörünün, eğitim ve kıdeme dayandırılması önemli motivasyon faktörü olduğu iddia edilebilir (Bilgin 1997: 96). Aynı şekilde kamu yönetimi alanında diğer faktör de, kamu görevlilerinin sosyal güvenliklerinin büyük oranda sağlanmış olması gelmekte ve önemli motivasyon aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

6. PERFORMANS DEĞERLENDİRME / SİCİL VE DISİPLİN İŞLEMELERİ

Günümüzde, örgütlerin sahip oldukları İK'nin, örgütlerin temel aktiflerinden birisi olduğu tartışmasız kabul edilir hale gelmiştir. Bu nedenle yetkinliklere dayalı İK uygulamasına geçme sürecinde, stratejik değerlendirme yapılarak (Bayraktar 2002: 5), çalışanların bugünkü durumu ortaya konması son derece önemli bir konudur.

6.1. BELEDİYELER AÇISINDAN PERFORMANS DEĞERLENDİRME

Her örgütün amaçlarına ulaşma düzeyini çoğunlukla, İK'nin stratejik çabaları belirleyici rol oynamaktadır. Bu çabaların, belirlenen hedefler doğrultusunda olup olmadığının tespiti de, performans değerlendirme ile sağlanmaktadır (Fındıkcı 2000: 69). Performans değerlendirme gelecekteki kararlara ve işlemlere dayanak olmak üzere çalışmada gösterilen başarıya ya da başarısızlığa periyodik ve biçimsel değer biçme işlemi olduğuna göre (Canman 1993: 34); eğitim, planlama, başarı ve performansın teşvik edilmesi unsurlarını içerir. Söz konusu değerlendirmeler, performans yönetim programının olmazsa olmazıdır (Abraham ve diğerleri 2002: 844).

Kalite, maliyet, hız, müşteri hizmeti ve çalışanların motivasyonun da genel olarak ölçüldüğü performans değerlendirmesinde (Amaratunga ve Baldry 2002: 219). seviyenin belirlenebilmesi için geliştirilen etkinliğin sonucunun bir şekilde değerlendirilmesi gerekir. Örneğin belediye yangın söndürme teşkilatının, yangın yerine ulaşmadaki çabukluğu, çöp toplamada bir ekibin veya çöp toplama hizmetinin bir günde topladığı çöp miktarı, toplanan çöpün planlanan miktara oranı vb (Songur 1995: 1).

Örneğimizden de görüldüğü üzere, örgütlerin stratejileri için önemli olan performans değerlendirmeyi; stratejik kontrolün kilit parçası olarak gören Neely (1994) gibi, Letza (1996) da; değerlendirmenin hedefler konusunda gerekli kontrol araçlarını sağladığını ifade etmektedirler (McAdam ve Bailie 2002: 974). Fawcett (1997) ve Neely (1994), bu argümanı, aşağıdakiler üzerinde kontrol sağlamak için performans değerlendirmenin gerekli olduğu şeklinde geliştirmişlerdir (McAdam ve Bailie 2002: 974):

- Yöneticilere iyi performans için yardımcı olmak,
- Hedefleri saptamak,
- Başarıyı sağlamak.

Belediye yöneticileri açısından, çalışanlarının performansı hakkında değerlendirme yapmanın büyük önemi bulunmaktadır. Çalışanlarla ilgilenen yönetici denildiği zaman, çalışanların performansını kendi kariyer gelişmesinin bir parçası olarak değerlendiren kişiler anlaşılır. Bu tipteki yöneticiler, özellikle son on yılda yaygınlık kazanmıştır (Blair 2000: 177).

Aynı şekilde Kaya ve Aral'ın (2000: 2) da ifade ettiği gibi, değerlendirmeden elde edilen bilgilerle çalışanlara programın amaçları konusunda ortak anlayışa sahip olmaları imkanını veren iletişim mekanizması ortaya çıkar. Bu sürecin etkili şekilde izlenmesiyle, performans değerlendirme yaşam biçimi haline gelir ve değerlendirme sonucunda da, çalışanlarda olumlu yönde davranış değişikliğinin yaratılmasına böylece ortam hazırlanmış olunur (Baker 1999: 52).

Çoğu ülkelerin özel sektör örgütleriyle karşılaştırma yapıldığında, genel olarak yerel yönetimlerden daha fazla performans değerlendirme projelerinin bulunduğu görülmektedir (Hegewisch ve Larsen 1996: 13).

Türkiye’de kamu kesimi İK’ye yönelik değerlendirmenin esasları, yalnızca 657 sayılı DMK ile, bu kanuna bağlı olarak çıkarılan “Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği¹³” ile açıklanmıştır. Buna göre;

Kamu kesimi memurlarının bir yıl içindeki tutum ve davranışlarının, yeteneklerinin, görevlerindeki başarılarının, verimli olup olmadıklarının yönetim tarafından izlenmesi sürecidir.

Öyleyse performans değerlendirme, memurların yeterliliklerinin saptanmasında, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılma veya kamu hizmetleriyle ilişkilerinin kesilmesinde temel dayanaktır (Akgüner 2001: 159).

Değerlendirme, ilke olarak “Sicil Raporları”na dayanır. Memurların değerlendirmeleri, sicil amirleri tarafından yapılmaktadır. Her kurumda, her memurun hangi sicil amirince sicil raporlarının doldurulacağı, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı’nın olumlu görüşü alınarak çıkarılacak özel yönetmelikle belirlenir.

6.2. MEMURİYETTE SİCİL VE DİSİPLİN CEZALARI

Türkiye’deki diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi belediyelerimizde de, memurluk yaşamında sicil ve disiplin cezalarının önemli yeri bulunmaktadır.

¹³ Yönetmelik, 18.03.2002 tarih ve Resmi Gazete: 24744’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

6.2.1. MEMURİYETTE SİCİL

Belediye insan kaynağının hizmete alınmasından ayrılmasına kadar geçen zaman içinde kişisel durumu, çalışması, mesleki ve moral değerleri, sicil amirlerince tutulan sicil dosyalarında belirtilir. Devlet memurlarının yeterlilik ve liyakatlarının belirlenmesinde, yükselmelerinde, hizmet içi eğitimde, emekliye çıkarma veya hizmetle ilişkisinin kesilmesinde, özlük ve sicil dosyaları başlıca dayanak olmaktadır.

Devlet memurunun mesleki yeterliliklerinin saptanması amacıyla, sicilde bulunacak bilgiler, ayrılış sicilinin verileceği durumlar, sicil raporlarının biçimi, taşıyacağı sorular, düzenleme zamanı, uygulanacak not yöntemi, notların derecelendirilmesi, sicillerin saklanmasıyla görevli makamlara ilişkin esaslar ve sicil notuna itiraz ve bunu inceleyecek merciler, hangi sicil memurların sicil üstleri olduğu ve diğer konular “Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği” ile açıklanmıştır.

Sicil raporunda, sicil amirleri tarafından verilmiş bulunan sicil notlarının ortalaması memurun sicil notudur. Bu notun 100 puan üzerinden değeri şu şekildedir:

- 90-100 arası çok iyi,
- 76-89 arası iyi,
- 60-75 arası orta,
- 00-59 arası yetersiz şeklinde değerlendirilir.

Memurun kurumunda başarılı kabul edilebilmesi için, sicil notunun en az 60 olması gerekir. Bu durumda memur, olumlu sicil almış sayılır. 59 ve daha aşağı not alan memurlar ise, yetersiz görülerek olumsuz sicil almış kabul edilebilirler. Olumsuz sicillerin çeşitli etki ve sonuçları bulunmaktadır. Bunlar:

- Olumsuz sicil alanların kademe ilerlemesi ve derece yükseltilmesi yapılmaz.

- İki defa üst üste olumsuz sicil alan memurlar, başka sicil amirinin emrine atanırlar. Burada da olumsuz sicil almaları halinde, memuriyetle ilişkileri kesilerek haklarında Emekli Sandığı hükümleri uygulanır.

Özlük dosyaları da memur sicillerinin bir parçası sayılır (Ülker 1997: 90). Gizli sicil raporlarının doldurulması esnasında ilgili sicil amirleri tarafından incelenebilmektedir. Kurum değiştiren memurların özlük ve sicil dosyaları yeni kurumlarına eksiksiz olarak gönderilir.

6.2.2. DİSİPLİN CEZALARI

Genel olarak *disiplin*; çalışanın inanarak ve arzu ederek örgüt kurallarına ve düzenine uygun davranış göstermesini sağlayan güç olarak ifade edilir (Sabuncuoğlu 2000: 285). Belediyelerde disiplinin birinci amacı, çalışanı örgüt performans standartlarına uymak için motive etmektir. Çalışanlar, bazı iş yükümlülüklerini yerine getirmede başarısız olduğunda; yani performans düşüklükleri sergilediğinde disiplin cezası almaktadırlar. Disiplinin ikinci amacı da, çalışan ve üstü arasındaki saygının yaratılması ve devam ettirilmesidir. Uygun biçimde yürütülmeyen disiplin işlemleri düşük moral, küskünlükler yaratabilir. Bu yüzden disiplin süreci, yanlış anlaşılmalara meydan vermeyecek şekilde açık ve net olarak ortaya konmalıdır.

Memurlara verilen disiplin cezaları (disciplinary measure), bunların mesleki yaşamlarında ve görevlerinde ortaya çıkan, çalıştıkları kurum düzenine aykırı kimi davranışları – disiplin aykırılıkları – nedeniyle, kendilerine uygulanan kimi zorlayıcı önlemlerdir (Akgüner 2001: 197).

Disiplin suç ve cezalarını belirleyen temel mevzuat 657 sayılı DMK'da kamu hizmetlerinde verimliliği ve etkinliği sağlamak, devletin onur ve saygınlığını korumak, ast-üst ilişkilerini düzenlemek üzere "disiplin cezaları" adı altında yaptırım ve kurallara yer verilmiştir. Kanunda disiplin cezası verilmesinin amacıyla ilgili olarak 124. maddesinde;

Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla ...görevlerini yapmayanlara, durumun niteliğine ve ağırlık dercesine göre, disiplin cezalarından biri verilir hükmü yer almaktadır.

Amaç; kamu düzenini, devamını ve hizmetlerin gereği gibi etkin şekilde yürütülmesini sağlamak olduğuna göre; disiplin cezasıyla korunması amaçlanan. kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesiyle elde edilmesi düşünülen toplumsal değer ve çıkarlar olmaktadır (Çoban 2000: 14).

Memurlar hakkında yapılacak soruşturma, yetkili makamların soruşturma emriyle görevlendirecekleri soruşturmacılar tarafından; suç konusu olayı incelemek. ihbar ve şikayetleri tespit etmek, tüm delil ve bilgileri toplamak, kişinin savunmasını almak suretiyle yapılmaktadır (Aydoğdu 2001: 4).

1982 Anayasası'nın 129. maddesinde de, memurların ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilmeyeceği; uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılmayacağı; memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari makamın iznine bağlı olduğu hüküm altına alınarak; memurlarla ilgili işlemlerin objektif kurallara bağlı olarak yürütülmesini bir yerde güvence altına alınmıştır (<http://www.ydk.gov.tr>).

Belediye memurları için, 657 sayılı DMK'da ve belediyelerin tabi olduğu diğer kanunlarda öngörülen disiplin cezalarının dışında ayrı disiplin cezası bulunmamaktadır. Kanunun 125. maddesinde, memurlara verilecek disiplin cezaları ile bu disiplin cezalarının verilmesini gerektirecek eylem ve durumları şu şekilde sıralamıştır:

Uyarma: Memura, görev ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazılı olarak bildirilmesidir. Uyarma cezası, disiplin cezalarının en hafifidir. Cezanın uygulanması için, maddi delilin aranması, olayın ispatlanması şart olmayıp; atamaya yetkili amir ve sicil amiri tarafından verilir. Bu tür cezalar, yargı denetimine tabi değildir.

Kınama: Bu ceza memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. Kınama cezasının uygulanabilmesi için, somut bir olay ve veya davranışa dayanılmak suretiyle maddi delillerin belirlenmesi gerekir. Memurun kusurlu olduğunun aranması yeterli olup; söz konusu bu ceza, atamaya yetkili amir ve sicil amiri tarafından verilebilir. Yargı yolu kapalıdır.

Aylıktan Kesme: Memurun brüt aylığından 1/30 ile 1/8 arasında kesinti yapılması aylıktan kesme disiplin cezasıdır. Bu cezanın uygulanabilmesi için, suçun maddi unsuru olan kasit unsurunun aranması gerekir. Aylıktan kesme cezasına karşı bir üst disiplin kurulu ya da disiplin amirine itiraz söz konusu değildir. Cezanın iptali, ancak idari yargıda dava edilerek alınacak kararlarla mümkün olur.

Kademe İlerlemesinin Durdurulması: Eylemin ağırlık dercesine göre, memurun bulunduğu kademe ilerlemesinin 1 veya 3 yıl durdurulmasıdır.

Devlet Memurluğundan Çıkarma: Devlet memurluğundan çıkarma, bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurlukla ilişkisinin kesilmesidir.

657 sayılı Kanunun yukarıda saydığımız ve disiplin cezası verilmesine neden olan eylem ya da davranışın, cezaların sicilden silinmesine ilişkin süre içinde tekrar işlenmesi halinde, bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren, ancak ayrı eylem ve davranışlar nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulanmasında bir derece ağır ceza verilir.

Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmalarını olumlu olan ve “iyi” veya “çok iyi” derecede sicil alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olan ceza verilebilir.

verilmesini gerektiren durumlarda, brüt aylıklarının 1/4 ile 1/2'si arası kesilir: tekrarlanması durumunda ise görevine son verilir.

Ayrıca belediyelerde ve bunların kurdukları birliklerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda görevli memurların kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla ilgili işleri ilgisine göre özel idare, belediye veya birlik disiplin kurullarınca incelenip karara bağlanır. Bu kurumlarda görevli memurların, devlet memurluğundan çıkarma cezasıyla ilgili işlemleri 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 83. maddesinin 10. bendine göre;

Belediye Encümeni Kararı ile İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulunca görüşülüp karara bağlanmaktadır.

Ancak büyükşehir belediyelerinde çalışan memurlar hakkında devlet memurluğundan çıkarma cezası verme yetkisi, büyükşehir belediyesi yüksek disiplin kurulu olarak görev yapan büyükşehir belediye encümenine aittir.

6.2.3. MEMURLARIN GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMALARI VE GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMANIN DOĞURDUĞU SONUÇLAR

Görevden uzaklaştırma, hem hakkında ceza kovuşturması hem de disiplin soruşturması açılan memurlara uygulanır. Hatta disiplin soruşturması henüz açılmamış olmakla beraber; ileride açılacak ise, görevden uzaklaştırma tedbiri yine uygulanabilmektedir (Günday 1998: 424). Yani görevden uzaklaştırma işlemi, memur hakkında yapılmakta olan soruşturmanın her aşamasında uygulanabilen süreç olarak karşımıza çıkar.

657 sayılı DMK'ya göre;

Görevden uzaklaştırma, hizmetin gerekleri bakımından görevi başında kalmasında sakınca görülen memurlar hakkında uygulanan bir tür önlemdir.

Görevden uzaklaştırmanın iki amacı bulunmaktadır. Bunlardan biri, memur hakkında yapılmakta olan soruşturmanın sağlıklı şekilde yürütülmesini sağlamak; diğeri ise kamu hizmetinin soruşturma nedeniyle aksamasını önlemektir (Gözübüyük 2000: 212).

657 sayılı Kanunda da yer aldığı gibi, görevden uzaklaştırmanın doğurduğu sonuçları da aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Görevden uzaklaştırılan memur hakkında, 10 iş günü içinde soruşturmaya başlanır.
- Görevden uzaklaştırılan memurun, görevi ile ilişkisi kesilir.
- Görevden uzaklaştırılan memurun, memurluğu sona ermez. Bu süre içinde, memurun her türlü hak ve yükümlülükleri devam eder. Görevden uzaklaştırılan, görevi ile ilgili olsun veya olmasın herhangi bir suçtan tutuklanan ya da göz altına alınan memurlara yalnız aylıklarının 3/2'si ödenir.
- Disiplin kovuşturması nedeniyle, görevden uzaklaştırma kararı alınmış ise, görevden uzaklaştırma önlemi en çok 3 ay sürer.

7. KARİYER VE YÜKSELME POLİTİKALARI İLE GÖREVDE YÜKSELME EĞİTİM VE SINAVI

Rekabetin büyük ivme kazandığı günümüz örgütleri, İK'yi stratejik kullanabilmek amacıyla onların kariyer gelişmelerine büyük önem verdiğini görmekteyiz. Sadece özel örgütlerin değil; kamusal örgüt olan belediyelerde de çalışanların kariyer gelişmelerine ve görevde yükselmelerine imkan verilmesi söz konusudur.

7.1. KARİYER VE YÜKSELME POLİTİKALARI

İnsan kaynaklarının önem kazandığı küreselleşen dünyamızda, örgütlerin İK'nin etkili ve verimli kullanımını sağlayarak rekabet avantajını elde etmek için,

günümüzde yönetim konusuna giderek önem verdiği; yöneticilik mesleğinin geliştirilmesine ilişkin çabaların yoğunlaştığı görülmektedir. Yine;

Çalışanların değişen dünyaya ayak uydurabilmesi için eğitim ve geliştirme ihtiyacının planlı ve sistematik biçimde karşılanması gereği. İKY sisteminin alt sistemlerinden biri olan kariyer konusunu karşımıza çıkarmaktadır (<http://www.iktisat.uludag.edu.tr>).

Kariyer yaşantımızla ilgili neler istediğimiz, bilgimiz, yeteneklerimiz, kabiliyetlerimizin yanı sıra; değerlerimiz, ihtiyaçlarımız ve kişisel stilimizle ilgili bir kavram olduğuna göre (Blair 2000: 175); kariyer yönetimi, İK'nin kariyer etkinliklerini geliştirmek için uygulanan politikalarıdır.

Genelde bu politikalar, çalışanların kariyerlerinden neler bekledikleri, hangi çalışanların ortaya çıkabilecek fırsatları hak ettikleri, onlara kariyer fırsatları yaratmak ve bu şekilde kariyer yönetimi programları sonuçlarının değerlendirilmesi vb. özellikleri taşır (Orpen 1994: 28).

Yine çalışma düzeni, çalışanların hareket edebileceği ve yetki genişliğine dayanan kariyer sistemi içinde gelişebildiğine göre (Rosenbloom ve Goldman 1989: 203): çalışanın kariyerini geliştirmeyi amaçlayan bir programın uygulamaya konması için de, örgütlerin ihtiyaç duyduğu rekabetçi becerilerle donanmış olması gerekecektir (Ay 1996: 165). Yani İK'nin güncel becerilerle donanabilmesi için, örgütün onlara gerekli ortamı ve öğrenme araçlarını, fırsatları hazırlaması zorunludur.

Uygulamada kariyer, memurun iş hayatına genç yaşta girmesini, hizmet güvenliğini, yükselme imkanını ve emekliliğine kadar işte çalışabilme garantisini veren anlam ifade etmekte; kamu kesimindeki anlamıyla devlet memurluğunun meslek haline getirilmesi süreci olmaktadır. Kişi bütün çalışma yaşamı boyunca, bir küme içerisinde bir düzeyden ötekine yükselerek geçebilmektedir.

657 sayılı DMK'nın temel ilkelerinden olan kariyer ilkesi, memurların kendi niteliklerine uygun olarak kademe ilerlemesi ve derece yükselmesiyle yaşama

geçmektedir (<http://www.bes.org.tr>). O halde İKY'nin amacı, hem memurların çıkarlarını hem de hizmetin gereklerini uzlaştırmak olduğuna göre; bu amaç, iyi bir yükselme sisteminin uygulanması ile gerçekleştirilmektedir (Tortop 1999a: 121).

7.1.1. KADEME İLERLEMESİ

Görevinde veya rütbesinde herhangi bir değişiklik olmadan, memurun belli hizmet süresini doldurması ve yeteneğini göstermesi durumunda, aylıkça ilerlemesine 657 sayılı DMK, *kademe ilerlemesi* veya bu çeşit ilerleme *yatay ilerleme* olarak da bilinmektedir. Memurun kariyerindeki bu yatay ilerleme, aylık gösterge tablosunda bulunduğu derecede, sadece aylık bakımından kaydettiği artış olmaktadır.

Kademe ilerlemesi, memura tanınmış mutlak bir hak olup; yönetimin gerekli koşullar gerçekleşmiş ise, memurun kademesini ilerletip ilerletmemek konusunda takdir yetkisi bulunmamaktadır (Günday 1998: 405).

Kademe ilerlemesi ilke olarak, hizmet süresine (kıdem) bağlı olarak yapılmaktadır. Hizmet süresinin hesaplanması esas olup, memurun bulunduğu kademe geçirdiği süredir (Tortop 1999a: 124). 657 sayılı DMK'nın 64. maddesine göre, memurun kademe ilerlemesi için aşağıda sıralanan üç koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir:

- Bulduğu kademe en az 1 yıl çalışmış olması,
- Yıl içinde olumlu sicil almış bulunması,
- Bulduğu derecede ilerleyebileceği kademenin bulunması gerekmektedir.

Bu üç koşulun yerine getirilmesi durumunda, memur kademe yönünden ilerler. Kademe ilerlemesi koşulunu yerine getiren memurlar, herhangi bir işlem yapmaya gerek kalmadan kademe ilerlemesi yapabilmektedirler.

7.1.2. DERECE YÜKSELMESİ

Derece yükselmesinde memur, bulunduğu hiyerarşi içinde ilerler ve bulunduğu dereceden bir üst dereceye geçer. Buna *rütbe yükselmesi* veya *dikey yükselme* denir. Memur için, çalıştığı sınıf içerisinde görevin önem veya sorumluluk artışıyla orantılı hareketlilik olan derece yükselmesi (Bilgin 1997: 67), kademe ilerlemesinden farklı olarak memurun görev ve sorumluluğunda artış meydana gelmektedir.

657 sayılı DMK'nın 68. maddesinde, memurun derece yükselmesi için aşağıda sıralanan koşulların gerçekleşmesi gerekir. Buna göre derece yükselmesi;

- Üst derecede boş kadronun bulunması,
- İçinde bulunduğu derecede, bir yılı üçüncü kademede olmak üzere, üç yıllık bekleme süresini doldurması,
- Üst derece kadronun verildiği görevin gerektirdiği niteliklere sahip olması,
- Sicil yönünden bir üst dereceye yükselebilecek durumda olması koşullarına bağlanmıştır.

Üst derecede, boş kadro olmaması nedeniyle derece yükselmesi yapamayan memurlar, kazanılmış hak aylıklarını aşmamak üzere, buldukları kadroda bir üst dereceye yükselebilirler.

7.2. GÖREVDE YÜKSELME EĞİTİM VE SINAVI

“Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik¹⁴” hükümlerine dayanılarak hazırlanan ve 02.02.2000 gün ve 23952 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bunların Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik” belediyelerde çalışan memurların görevde yükselmeleri ile ilgili usul ve esasları düzenlemektedir.

¹⁴ Yönetmelik, Bakanlar Kurulunun 15.03.1999 tarih ve 99 / 12647 sayılı Kararı ile Resmi Gazete: 23670 – 18.04.1999’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Görevde Yükselme Yönetmeliği il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda 657 sayılı DMK'ya tabi olarak çalışan devlet memurlarından müdür ve daha alt görevlere görevde yükselme suretiyle atanacakları kapsamaktadır.

Demek ki görevde yükselme suretiyle atanılacak görevlerin üst seviyedeki müdürle sınırlandığı görülmektedir. Bu durumda 1580 sayılı Kanuna bağlı belediyelerdeki belediye başkan yardımcısıyla, 3030 sayılı Kanuna bağlı belediyelerdeki daire başkan yardımcılığı ve daire başkanlığı vb. unvanların müdürden daha üst seviyeli unvanlar olması nedeniyle, Yönetmelik kapsamına girmediklerini söyleyebiliriz. Bu unvanlara yapılacak atamalar ise, genel hükümlere tabi olarak yürütülecek; bu da 657 sayılı DMK'nın 68. ve 76. maddelerinin uygulanması anlamına gelmektedir.

Görevde yükselme eğitiminin ilanı ve eğitime alınmayla ilgili konular, Yönetmeliğin 6. maddesinde gösterilmiştir. Buna göre;

Kurumlar, görevde yükselme eğitimine katılmak isteyenleri belirlemek amacıyla, ihtiyaç duydukları kadroları tespit ederek duyurur. Görevde yükselme eğitimine katılmak isteyenlerin, kurum tarafından belirtilen tarihe kadar başvurularını duyuruda belirtilen makama yapmaları gerekir.

Belediyeler, bu başvuruları değerlendirerek uygun gördüklerini tespit ederler. Başvuruların değerlendirilmesinde, esas itibariyle "Öğrenim Düzeyi" dikkate alınmaktadır.

Görevde yükselme eğitimini tamamlayanların, Yönetmelik kapsamında bulunan görevlere atanabilmeleri için kurumlarınca yaptırılacak sınava katılarak başarılı olmaları gerekir. Sınavdan başarılı sayılmak için, yazılı sınavdan 100 puan üzerinden en az 70 puan alınması zorunlu olup; aynı zamanda memurların görevde yükselme suretiyle atanabilmeleri için de 657 sayılı DMK'nın 125. maddesi (D) bendine göre ceza almamış olmaları da gerekir (Akış 2001b: 25).

Yazılı olarak yapılan görevde yükselme sınavı, kurumlarca ÖSYM'ye veya Milli Eğitim Bakanlığı Ölçme ve Değerlendirme Merkezi Başkanlığı'na yaptırılır; yapılan sınavda başarılı bulunanlar arasından, sınavda başarı sırasına göre boş kadro sayısı kadar atama yapılır.

Böylece belediyeler hizmet kuruluşları oldukları kadar, siyasi yönü ağır basan örgütler olması nedeniyle; görevde yükselme suretiyle yapılacak atamalarda başarılı ve liyakatli memurların daha kolay yükselmelerine böylece imkan tanınmış olunur (Dönmez 2001: 46).

8. ÜCRETLENDİRME

Yerel yönetim birimi olan belediyelerde, çalışanların motive edilerek kalitenin ve verimliliğin artırılmasında ücretlendirme büyük önem taşır. Çünkü ücret, ekonomik ve sosyal yönü olan değer olarak karşımıza çıkmakta ve yönetim tarafından emeği karşılığında insan kaynağına ödenen para ve para değeri olan miktar olmaktadır. Burada ekonomik açıdan ücret paradır ve sosyal açıdan ise çalışana sağlanan (lojman, giyim ve giyecek yardımı, ulaşım hizmeti, kreş ve okul, burs, misafirhane, tatil kampı vb.) bazı imkanlar *aynı ücret* olarak adlandırılır ve en az para kadar etkili olabilmektedir.

Belediye insan kaynağı, genel insan kaynağı sistemine tabi olması nedeniyle; devletin kendi personelinin maaş ve ücretlerine yaptığı her zam, otomatik olarak belediye İK için de hüküm ifade etmektedir. Merkezi yönetim gerektiğinde, personelinin maaş ve ücretlerine yapılan zamları karşılayacak ulusal kaynaklara sahiptirler. Belediyeler ise bu imkanlardan yoksun oldukları için, devletin kendilerine tanıdığı yetki sınırları içinde hareket etmek zorundadırlar ve bu gibi durumlarda kendiliğinden yapabilecekleri bir şey yoktur (Nadaroğlu 2001: 226).

Genel olarak iyi bir ücret sisteminin aşağıda sıraladığımız özellikleri içermesi gerekir (Canman 2000: 225-227):

Açıklık: Ücret sistemi, ücretler dışında görünmeyen birtakım çıkarlar sağlanmasına imkan veriyorsa açıklıktan yoksundur. Örneğin, ek görev, ikinci görev, tazminat, zam, kazanılmış hak üstü atama vb. uygulamalar sistemin açıklıktan uzaklaştığını gösterir.

Sadelik ve Yalınlık: Türlü hesaplama ve vergilendirme yöntemleri, ücret sistemini amacından saptırır ve karmaşık duruma getirir. Ücret sisteminin çalışanlar tarafından benimsenmesi, sistemin basit ve anlaşılır olmasına bağlıdır.

Karşılaştırılabilirlik: Ücret sistemi, özel sektörde benzer görevlere ödenen ücretlerle karşılaştırılabilmektedir. Devletin ekonomik ve toplumsal politikasının başarılı olması; herşeyden önce, ücret yönünden doyum sağlamış bir çalışan kitlesinin varlığına bağlıdır. Kamu kesiminde ödenmekte olan ücretlerin özel sektöre oranla daha düşük düzeyde olması kaçınılmaz bir sonuçtur. Ancak bu dengesizlik aşırı ölçüye varırsa, özel sektöre geçiş mekanizması hızlanır. Bu nedenle eşdeğer görevleri yerine getirenler bakımından kamu ve özel sektör arasında ücret düzeyi farkı geniş olmamalıdır.

Bütünlük: Ücret sistemi bütünlük göstermelidir. Bu ilke, ücret sisteminin en çok zorlanan ilkesidir. Hemen her ülkede, ana ücret sisteminden kopma eğilimleri görülür. Bunun nedeni ana ücret sisteminin özel koşulları çoğu zaman gereği gibi değerlendirilememesi ve değişiklikleri izleyememesinden kaynaklanmaktadır. Ana ücretin dışında birtakım ücret sistemleri, ancak gerçek ihtiyaçlara dayandığı ölçüde savunulabilir.

Uyumlu Bir Dağılım Sağlayabilme: Söz konusu bu ilke, özellikle coğrafi bölgeleri arasında büyük farklılıklar bulunan ülkelerde büyük önem taşır. Ücret sistemi, büyük kentlerde ve gelişmiş coğrafi bölgelerde İK yığılmasını önleyecek

birtakım öğeler taşınmalıdır. Ülkenin yaşanma ve çalışmada zorluk gösteren yerlerinde çalışanlara ödenen “mahrumiyet yeri” ödeneği buna örnek olarak gösterilebilir.

Güdüleyicilik: Ücret sistemi kıdem yanında niteliği, başarıyı ve yükselmeyi motive edici öğelere yer veren yapıda da olmalıdır.

8.1. MEMURLARIN ÜCRETLERİ (AYLIKLARI)

Memurlar, *çalışanlar* olarak Anayasamızın 55. maddesi kapsamında yer almalarından dolayı; memurlara ödenecek ücretin (aylığın) niteliği belirtilmektedir. Buna göre aylığın, adaletli ve yapılan işe uygun olması gereken memurların mali hakları, 657 sayılı DMK hükümlerine göre belirlenir. 657 sayılı Kanunla belirlenen gösterge, ek gösterge, taban aylığı vb. göstergelerin bir katsayı ile çarpılması suretiyle bulunacak tutarı üzerinden maaş hesabı yapılmaktadır.

Zam ve tazminatlarla sosyal yardımlar da büyük ölçüde bu ödemelerin belirli bir oranına dayandırılır. 657 sayılı DMK, *aylık* deyimini kullanmakta ve aylığı;

Bu kanuna bağlı kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetlerinin karşılığı, kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenecek para olarak ifade etmektedir.

Buna göre aylık, kadro ve hizmet karşılığı ödenir. Aylıkların, her ay peşin ödenmesi, DMK'nın 164. maddesi hükmü gereğidir. Memurluk statüsündeki kişi, hizmete her zaman hazır olarak kabul edildiğinden aylığı peşin ödenmektedir.

8.2. SÖZLEŞMELİ PERSONELİN ÜCRETLERİ

Belediyelerde istihdam edilen ve sözleşmeyle çalıştırılan personele sözleşme ücreti dışında herhangi bir ad altında ödeme yapılmayıp, sözleşmelere bu yolda hüküm konulamamaktadır. 657 sayılı DMK'nun değişik 146. maddesinin 3. fıkrasına göre, avukat ve dava vekillerine ödenecek vekalet ücretleri ile aynı kanunun ek

geçici 12 ve 13. maddelerinde sayılan personele, ilgili yasal düzenlemeler gereği yapılacak ödemeler bu kural kapsamında değildir.

Aynı zamanda sözleşmeli personel, dışarıda kazanç getirici başka iş yapamaz¹⁵. Bu personele ödenebilecek ücretlerin üst sınırları, Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılır. Yerel yönetimler, bu üst sınırı aşacak şekilde ücret belirleyemezler; ancak bu sınırın altında ücret belirleyebilirler. Başlangıçta belirlenen bu ücretlere yıl içerisinde veya yeni yılda uygulanacak artışlar Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılmaktadır. Sözleşmeli personelin ücretleri sözleşme koşullarına göre belirlenir ve hafta veya ay sonlarında ödenir.

8.3. GEÇİCİ PERSONELİN ÜCRETLERİ

Geçici personel, bir yıldan daha az süreli veya mevsimlik işlerde çalıştırıldığından genellikle başlangıç ücretleriyle istihdam edilirler. Ücretlerin sözleşme süresi içerisinde artırılması gerekirse, diğer sözleşmeli personel ücretlerinde uygulanan sistemin uygulanacağı doğaldır. Geçici personele ödenecek ücret, Bakanlar Kurulu Kararı ile saptanır.

8.4. İŞÇİLERİN ÜCRETLERİ

Kural olarak işçilerin ücret ve sosyal hakları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir. 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 32. maddesine göre *ücret*;

Bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para olarak ödenen tutardır.

Ücret kural olarak, Türk Lirası ile işyerinde veya özel olarak açılan banka hesabına ödenir. Ücret yabancı para olarak kararlaştırılmış ise, ödeme günündeki orana göre Türk Lirası ile en geç ayda bir ödenmektedir. İş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmeleriyle ödeme süresi bir haftaya kadar indirilebilir. Bono, kupon veya yurtta

¹⁵ Avukat, dava vekili, günün veya haftanın belirli saatlerinde çalıştırılacak hekim ve uzman hekim, ilçe ve bucak belediyelerinde çalıştırılacak personel ve 657 sayılı DMK ek geçici 12 ve 13. maddelerinde sayılan personel hariç.

geçerli parayı temsil ettiği iddia olunan bir senetle veya diğer herhangi bir şekilde ücret ödemesi yapılamamaktadır.

Yine bir işyerinde, aynı nitelikte işlerde ve eşit verimle çalışan kadın ve erkek işçilere sadece cinsiyet ayrılığı sebebiyle farklı ücret verilemeyip (Güler ve diğerleri 2001: 179); buna ilişkin olarak toplu iş sözleşmelerine ve hizmet sözleşmelerine hüküm konulması yasaklanmıştır.

İş sözleşmesiyle çalışan ve bu Kanunun kapsamında olan veya olmayan her türlü işçinin ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi için, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca “Asgari Ücret Tespit Komisyonu” aracılığıyla ücretlerin asgari sınırları en geç iki yılda bir belirlenmektedir.

8.5. FAZLA MESAI UYGULAMALARI

Belediyeler, kanunlarla verilmiş görevleri yerine getirirken bünyelerinde istihdam etmiş oldukları memur ve işçileri normal çalışma süreleri dışında da çalıştırma durumunda kalabilmektedir. Genel olarak normal iş saatlerine sığdırılmayan acil işler için iş sürelerinin arttırılması olan fazla çalışma (Demir 2000: 31), memur ve işçi açısından fazla çalışmayı, işveren olarak da belediyelerin fazla çalıştırma durumunu ortaya çıkarmaktadır.

Memurlarda: 657 sayılı Kanuna göre, memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir. Bu süre, Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenmektedir. Günlük çalışma saatleri dışında memurlara ne gibi hallerde fazla çalışma yaptırılacağı, 657 sayılı DMK'nın 178. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin (A) bendi ile belirlenen günlük çalışma saatleri dışında;

- Salgın hastalık ve doğal afetler vb. olağanüstü hallerin olması,
- ...İş Kanunu'na tabi olarak işçi çalıştıran kurumlarca hizmetin gereği olarak işçiyle birlikte çalışma saatleri dışında çalışmanın zorunlu bulunması hallerinde, yapılan fazla çalışmaların ücretle karşılanması ilkesi benimsenmiştir.

İşçilerde: Fazla çalışma, işçinin iş görme borcunun kanun ve tüzüklerde belirtilen koşullara bağlı bir bölümü olmaktadır. Kural olarak, günlük (normal) iş sürelerini aşan çalışmalar fazla saatlerle çalışma sayılmaktadır. 4857 Sayılı İş Kanununa göre, ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenler fazla çalışma yapılabilen; fazla çalışma, Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde haftalık 45 saati aşan çalışmalar olmaktadır. Fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınması gerekir. Fazla çalışma süresinin bir yılda 270 saatten fazla olamamaktadır. İşçilerle ilgili olarak, fazla çalışma nedenleri 4857 sayılı Kanununun 42. ve 43. maddelerinde üç grupta toplanmaktadır:

Zorunlu Nedenlerle Fazla Çalışma: Gerek bir arıza sırasında, gerek bir arızanın mümkün görülmesi halinde veya makineler ya da araç ve gereç için hemen yapılması gerekli acil işlerde... işçilerin hepsi veya bir kısmına fazla çalışma yaptırılabilir. Bu durumda fazla çalışma yapan işçilere uygun dinlenme süresi verilmesi zorunludur.

Olağanüstü Hallerde Fazla Çalışma: Seferberlik sırasında ve bu süreyi aşmamak şartıyla... Bakanlar Kurulu günlük çalışma süresini, işçinin en çok çalışma gücüne çıkarabilir.

Ulusal Bayram ve Genel Tatil Günlerinde Çalışma: Ulusal bayram ve genel tatil günlerinde işyerlerinde çalışılıp çalışılmayacağı toplu iş sözleşmesiyle kararlaştırılır.

Yukarıda sayılan hallerde yaptırılacak fazla çalışmanın süresi ve saat başına ödenecek ücretin Bakanlar Kurulu kararıyla belirleneceği hüküm altına alınmıştır. 657 sayılı DMK'ya göre, Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmesi gereken fazla çalışma ücreti miktarları Bütçe Kanunlarıyla saptanmaya başlanmıştır (Demir 2000: 40).

Her yıl "Genel Bütçe Kanunu"na eklenen H-Cetveli'nde, büyükşehir ve il belediyelerinde başkanla birlikte çalışan personele, başkanın onayıyla ayda 90 saati geçmemek üzere fazla çalışma ücreti ödenmesi belediye başkanının onayı ile mümkündür (<http://www.icisleri.gov.tr>).

8.6. ÖZENDİRİCİ ÜCRET UYGULAMALARI

Özellikle çalışanın yaratıcılığını açığa çıkarmayı hedefleyen “Toplam Kalite Yönetim” felsefesine göre yönetilen örgütlerde, öncelikle çalışanlar motive edilmektedir. Bu bağlamda çalışanın işine ve örgüte bağlılığını sağlamak adına yapılması gereken bir dizi faaliyet bulunmakta (Aldemir ve diğerleri 2001: 359): bu faaliyetlerden de özendirici ücret uygulamaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Özendirici ücret sistemi uygulamalarıyla İK’yi, normal performansından daha iyi performans göstermek için çalışmaya isteklendirme ve üstün performans gösterenleri ödüllendirme olanağı yaratılmaktadır (<http://www.isguc.org> 2).

Memurlara uygulanan ücret düzeninin bir parçası da, çeşitli adlar altında kendilerine ödenen bir takım yan ödemeler yer alır ve bunlarda *zam ve tazminatlar* olmaktadır (Akgüner 2001: 179). Bu tipten, zam ve tazminatları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

İş Güçlüğü Zammı: Niteliği ve çalışma koşulları açısından güç işlerde çalışan memurlara ödenen parayı ifade eder.

İş Riski Zammı: Yaşam ve sağlık için tehlike gösteren hizmetlerde çalışanlara ödenir.

Eleman Teminindeki Güçlük Zammı: Sağlanmasında, görevde tutulmasında veya belirli yerlerde çalıştırılmasında güçlük bulunan görevliler için verilir.

Özel Hizmet Tazminatı: Belediyelerin üst yönetimlerinde bulunan devlet memurlarına, yaptıkların görevin önemi, görevin sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi ve eğitim düzeyi vb. durumlar temel alınarak, 657 sayılı DMK’daki en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) brüt tutarının belli oranında yapılan bir ödemedir.

Görüldüğü üzere günümüzdeki ücret düzeninde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi belediyelerde de, tüm memurlar yan ödeme aldıkları için ücret düzeninin ağırlık noktasını yan ödemelerin oluşturduğu bile ileri sürülebilir.

9. BELEDİYE İNSAN KAYNAKLARINDA EMEKLİLİK UYGULAMALARI

Sosyal güvenlik anlayışının gereği olan *emeklilik* ifadesinden; belli bir yaşa ulaşmış veya belli bir hizmet süresini doldurmuş olan insan kaynağının çalışma durumundan çıkması anlaşılmaktadır.

9.1. MEMURUN EMEKLİLİĞİ

Hem sosyal güvenlik ilkesinin bir gereği hem de devletin devamlı görevli kullanılmasının zorunlu bir sonucu olan memurun emeklilik hakkı (Gözübüyük 2000: 217), kişisel haktır ve başkasına devredilemez. Memurun emeklilik haklarında, memurun ölümü üzerine yakınlarından kimlerin, ne ölçüde yararlanacağı kanunla belirtilmiştir. Memurun emeklilik süreci, 1949 yılında kurulmuş olan ve sosyal sigorta anlayışıyla çalışması gereken “TC Emekli Sandığı” tarafından yürütülmektedir. Memurun emekli durumuna girmesi yönetsel işlemle olur.

Memurun, memurluk durumundan çıkıp emekli durumuna girmesi süreci, memurun ilgili olduğu belediye tarafından; memurun emeklilik haklarından yararlanması süreci ise, Emekli Sandığı tarafından yapılmaktadır. 657 sayılı Kanunda memurların emekliye ayrılma nedenlerini üç grupta toplamak mümkündür:

Zorunlu Emeklilik Nedenleri: Zorunlu emeklilik nedenlerinden ilki yaş haddi, diğeri ise malullüktür. Devlet memurları, belli bir yaş haddine ulaştıklarında emekliye sevk edilirler. Emeklilik yaş haddi, genel olarak 65’tir.

Memurun İsteği ile Emeklilik: 20 hizmet yılını dolduran kadın memurlar ve 25 hizmet yılını dolduran erkek memurlar ya da 60 yaşını dolduran kadın veya erkek memurlar en az 10 yıllık hizmeti tamamlamışlarsa, kendi istekleriyle emekliye ayrılabilirler.

Yönetimin İsteği Üzerine Emeklilik: 30 hizmet yılını doldurmuş olan memurlar, yaş haddine ulaşmadan kurumları tarafından gerekli görüldüğü takdirde emekliye sevk edilebilirler. Ayrıca hizmet sürelerine bakılmaksızın 60 yaşını doldurmuş bulunan memurlar, kurumları tarafından emekliye sevk edilebilirler.

9.2. SÖZLEŞMELİ PERSONELİN SÖZLEŞMESİNİN SONA ERMESİ

Belediyelerde istihdam edilen sözleşmeli personelin emekliliğiyle ilgili olarak 657 sayılı DMK'nın Ek Geçici 17. maddesi;

...sözleşmeyle çalıştırılmakta olanlar hakkında sözleşmelerinde yazılı süreler sona erinceye kadar sözleşme hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.

Bu hüküm ile, sözleşmeli personelin kamu hizmetine sözleşme ilişkisiyle bağlandığı görülmektedir. Sözleşmeli personelin sözleşme süreleri, "Bütçe Yılı" ile sınırlı olup; zorunlu olduğu durumlarda Maliye Bakanlığının olumlu görüşü alınmak koşuluyla 2 yıla kadar belediye ile söz konusu personel arasında sözleşme yapılabilmektedir.

9.3. GEÇİCİ PERSONELİN SÖZLEŞMESİNİN SONA ERMESİ

657 sayılı DMK'nın 4/c maddesine göre, Bakanlar Kurulu Kararı ile istihdam edilen geçici personel, bir yıldan daha az süreli veya mevsimlik işlerde çalıştırıldığından; söz konusu görevlerini tamamlamalarından dolayı, belediye ile yapmış oldukları sözleşmeleri son bulmaktadır.

9.4. İŞÇİNİN EMEKLİLİĞİ

4857 sayılı İş Kanuna göre iş sözleşmesi; bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir. Kanunda aksi belirtilmedikçe, özel bir şekle tabi değildir. Süresi, bir yıl ve daha fazla olan iş sözleşmelerinin yazılı şekilde yapılması zorunludur.

4857 Sayılı Kanununun 10, 11 ve 12. maddelerine göre;

Nitelikleri bakımından en çok 30 iş günü süren işlere süreksiz iş; bundan fazla devam edenlere sürekli iş denir. İş ilişkisinin bir süreye bağlı olarak yapılmadığı halde sözleşme belirsiz süreli sayılır. Belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak işverenle işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesi belirli süreli iş sözleşmesidir.

Belirli iş sözleşmesiyle çalıştırılan işçi, ayrımı haklı kılan bir neden olmadıkça, belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan emsal işçiye göre farklı işleme tabi tutulamaz. Buna göre belirli süreli iş sözleşmesine göre çalışan işçi için farklı kıdem uygulamasını haklı gösteren neden olmadığı sürece, belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalışan benzer işçi hakkında esas alınan kıdem uygulanır.

Kanununun 17. maddesine göre, belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce durumun diğer tarafa bildirilmesi gerekir. İş sözleşmeleri;

- İş 6 aydan az sürmüş olan işçi için, bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak 2 hafta sonra;
- İş 6 aydan 1,5 yıla kadar sürmüş olan işçi için, bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak 4 hafta sonra;
- İş 1,5 yıldan 3 yıla kadar sürmüş olan işçi için, bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak 6 hafta sonra;
- İş 3 yıldan fazla sürmüş olan işçi için, bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak 8 hafta sonra feshedilmiş sayılır.

Yine adı geçen Kanununun 32. maddesine göre;

İş sözleşmelerinin sona ermesinde, işçinin ücreti ile sözleşme ve Kanundan doğan parayla ölçülmesi mümkün menfaatlerinin (tazminat vb.) tam olarak ödenmesi zorunludur.

10. BELEDİYELERDE SENDİKAL İLİŞKİLER

İKY'nin uzun bir evrim çizgisini izleyerek çağımızda önem kazanmasını sağlayan gelişmelerde, özel ve kamu kesimindeki sendikacılık hareketlerinin etkileyici rolü olmuştur (Canman 2000: 259).

Günümüz sendikacılığı çalışanların temsilcisi olmakla birlikte, yalnızca üyelerinin refahını koruyan örgüt niteliğinden uzaklaşmakta; çağdaş anlamıyla bir ülkenin bütünü, bütün sınıflarını ilgilendirmekte; ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda varlığını duyurmaktadır.

Sendikalar, çalışanların haklarının alınmasında en etkili araçlardır. Nitekim belirli bir işte çalışan kimselerin o işten doğan ortak menfaatlerini birlikte koruma hakkına sahip olmaları iyi moral durumunun gerekli şartlarından. İyi moral de, çalışmanın verimini hem kalite hem de kantite bakımından arttıran bir önemli unsurdur (<http://www.sayistay.gov.tr>).

Çalışanlar, yöneticiler ve sendikalarıyla aralarındaki ilişkilerin temelinde yer alan politikaları çeşitli yol ve teorilerle yerine getirilmektedir (Fairbrother 1996: 10). Sendikaların bu yöndeki en önemli faaliyeti, toplu iş sözleşmesidir. Özellikle işçi sendikasının varlığını korumanın ve gelişmesinin temel kaynağı da bu faaliyettir (Aldemir ve diğerleri 2001: 387). Bunun dışında ülkemizde sendikalar, çalışma hayatına ilişkin olarak toplu iş uyuşmazlıklarında ilgili makama başvurma, grev ve lokavt kararı verme ve sosyo-ekonomik kökenli faaliyetlerde (üyelerinin mesleki eğitimi, üyelerinin bilgi ve deneyimlerini yükseltmeye çalışmak vb.) bulunabilirler.

21. yüzyılın dünyasında, ücret sendikacılığı yerine örgütün başarısına önem veren, rekabet gücü ve istihdam olanaklarını da göz önünde bulunduran görüş önem kazanmıştır. İşçi ve işveren sendikalarının günümüzdeki değişime ayak uydurabilmeleri ve varlıklarını koruyabilmeleri için geleneksel rollerini yeniden gözden geçirmeleri gerekmektedir. Bu dönüşüm de, İKY'nin gerçekleştirilebilmesi için çok önemli bir aşamayı temsil eder (Bayraktaroğlu 2002: 74). Artık yerel yönetimler yüksek yoğunlukta üyeliğe sahip olan güçlü sendikaların varlığıyla ayakta

durabildiklerine göre, daha spesifik olarak yerel yönetimler ile sendikalar belli konularda çıkar paylaşımına da gidebilmektedirler (Roper 2000: 445).

1982 Anayasası'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlığını taşıyan 3. bölümün 48, 56 ve 62. maddelerinde, sosyal güvenlik hakları ve çalışma yaşamıyla ilgili ilkeler düzenlenmiştir. Aynı şekilde Anayasamızın 51. maddesi de, "Sendika Kurma Hakkı" başlığını taşımaktadır.

İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.

İşçiler ve işverenler için sendika hakkı, Anayasa ile açık bir şekilde tanımlanmıştır. Buna karşın, memurların sendika kurma hakkı tartışmalı süreç yaşamıştır.

Aslında belediye memurları, sendikal örgütlenme hakkını ilk kullanan kesimlerden birisi olma özelliğine sahiptir. Kanuna dayanılarak kurulan sendikalardan yedincisi "Belediye Personel Sendikası" olmuştur. 453 sendikanın 73'ü yerel yönetimlerle ilgilidir (Güler ve diğerleri 2001: 194).

Memur sendikacılığı, 1971 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle *çalışanlar* teriminin *işçiler* terimiyle değiştirilmesi ve memurların sendika kurma hakkının ortadan kaldırılması nedeniyle kesintiye uğramıştır.

Memurların sendika kurma hakkına ilişkin talepleri, 1995 yılında Anayasada yapılan değişiklikle karşılanmış; memurların sendika kurma hakkı, toplu iş sözleşmesi maddesinde düzenlenmiştir. Anayasanın "Toplu İş Sözleşmesi Hakkı" başlığını taşıyan 53. maddesinde, memur ve diğer kamu çalışanlarının sendika kurmalarına izin verilmiş olmasına rağmen, grev hakkı kabul edilmemiştir.

4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu¹⁶”nun 1. ve 2. maddeleri ile;

Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonlar... arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemektir.

Bu Kanun, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyelerle bunlara bağlı kuruluşlarda.... işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır.

Görüldüğü üzere Kanun kapsamının, belediyelerde de istihdam edilen ve işçi dışında yer alan insan kaynağını kapsayacağı hükme bağlanmıştır.

10.1. MEMUR SENDİKALARI

Belediyelerde sınırlı da olsa faaliyet gösteren memur sendikalarını sıraladığımızda; Tüm-Bel-Sen (Tüm Belediye Memurları Sendikası), Bem-Bir-Sen (Bütün Belediye Memurları Birliği Sendikası) ve Türk Genel Hizmet-Sen (Türkiye Genel Hizmetler İşkolu Kamu Çalışanları Sendikası) kuruluşları genel olarak yer alır.

Tüm Bel-Sen: 1982 Anayasası döneminde ilk belediye memur sendikaları, 1990 yılında Tüm-Bem-Sen (Tüm Belediye Emekçileri Sendikası) ve Tüm-Bel-Sen adıyla kurulmuştur. Bu sendikalar İçişleri Bakanlığı genelgesi üzerine, yasal zemin olmadığı gerekçesiyle Mart 1990’da kapatılmıştır. Ancak yargının, “Sendikaların kurulmasına engel olan bir kanun maddesinin bulunmadığına” karar vermesiyle etkinliklerini sürdürmeye devam etmişlerdir.

Bu iki sendika, 1992 yılında Tüm-Bel-Sen olarak birleşmiş ve KESK’e (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu) üye olmuştur. Tüm-Bel-Sen’in

¹⁶ Kanun No. 4688 – 25.06.2001 / Resmi Gazete: 24460 – 12.07.2001

tüzüğünde, sendikanın “Belediye Hizmetleri İşkolu”nda yetkili olduğu yazılıdır. İl özel idareleri ise, sendikanın örgütlenme alanına girmemektedir.

Bem-Bir-Sen: 1994’te kurulmuş ve 1995 yılında kurulan Memur-Sen (Memur Sendikaları Konfederasyonu) üyesi olmuştur. Bem-Bir-Sen’in tüzüğünde, sendikanın “Yerel Yönetimler İşkolu”nda örgütlü olduğu belirtilmiş ve işyeri olarak il özel idareleri de kapsam içine alınmıştır.

Türk Genel Hizmet-Sen: Sendika, 1992’de 14 sendikanın bir araya gelmesiyle oluşturulan Türk Kamu-Sen (Türkiye Kamu Çalışanları Konfederasyonu) üyesidir.

10.2. İŞÇİ SENDİKALARI

Türkiye’de işçi sendikaları, belediyelerin yarısında örgütlenmiş durumdadır. Yaklaşık 3000 belediyenin 1500’ü örgütlü çalışma ilişkileri içinde yer almaktadırlar (Güler ve diğerleri 2001: 199). Böylesi bir durum, kentsel yönetim biçimi olan belediyelerin günümüz toplumunun asıl unsurlarından biri olan sendikal ilişkiler sisteminin yarı yarıya dışında kaldıklarını ortaya koyması bakımından önemli göstergedir.

İşçi sendikaları, belediyelerin ana bünyelerinde örgütlenmişlerdir. Bağlı kuruluş, belediye şirketi ve belediyeye iş yapan taşeronlarda örgütlenme düzeyi bu kademelerin sıralanmasına bağlı olarak çok azdır.

Belediye yönetimi, işçi sendikaları karşısında işveren konumundadır. Genel işverenlik kategorisinden farklı olarak, belediye yönetimi kamu işverenidir. Kamu işverenliği kategorisi içinde farklılığı ise, siyasal seçimle bu konumu elde etmesi ve yerel niteliğe sahip olmasından kaynaklanmaktadır (Güler 1999: 163).

Kamu işverenliği içinde belediye seçim yoluyla yetki almak özelliğinden dolayı, işçi sorununa farklı şekillerde yaklaşmalarına neden olmaktadır. Örneğin

işçiler ve bunların aileleri, belediye işvereni için aynı zamanda seçmen kimliğine sahiptir.

Ayrıca siyasal seçimle gelen işveren, sendikal örgütlenme sürecine siyasal programı doğrultusunda etkilerde bulunur ve kendisine yakın sendika lehine davranabilmektedir. Belediye işverenin yerel niteliği, özellikle ölçek küçüldükçe, çalışma ilişkilerinin yüz yüze ilişki kalıplarına dökülmesine yol açar. Bu çerçevede akrabalık, komşuluk, tanışıklık ilişkileri kolayca çalışma ilişkilerine yansıyabilmektedir.

Günümüzde belediyeler, birden fazla işkolundan sendikaların etkinlik gösterdiği kurumlar haline gelmişlerdir. Su-kanal işletmelerinin enerji, raylı sistem-metro işletmelerinin ulaştırma, fırın işletmelerinin gıda işkollarından sayılması gerektiğini ileri süren hatta aynı iş türü için farklı işkolu tespiti yapan çelişkili yargı kararları bu eğilimi açıkça göstermektedir (<http://www.yerelnet.org.tr> 1).

Belediyelerde sendikal örgütlenme, ağırlıklı olarak, “Genel İşler Kolu”nda örgütlenmiş üç ayrı sendika tarafından gerçekleştirilmektedir:

TÜRK-İŞ Konfederasyonu’na Bağlı Belediye-İş: Yetki belgesi ve üye sayılarına göre, Genel İşler Kolu’nda en büyük sendikadır. Bu sendika, etkinliklerini 1975 yılından bu yana sürdüren Türkiye Belediye Hizmetleri İşçi Sendikaları Federasyonu’nun kendini feshetmesi üzerine kurulmuştur. Federasyonu üyesi çeşitli sendikalar kendilerini feshederek, 24 Temmuz 1983’te kurulan Belediye-İş Sendikası’nın şubelerine dönüşmüşlerdir.

DİSK’e Bağlı Genel-İş: Genel İşler Kolu’ndaki en eski ve günümüzde yetki belgesi sayısı bakımından ikinci büyük sendika olma özelliğini taşımaktadır. 22 Nisan 1962’de genel işler kolunda etkinlik göstermek üzere kurulan sendika, aynı yıl TÜRK-İŞ’e üye olmuştur. 1976’da TÜRK-İŞ’ten ayrılarak DİSK’e (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) katılan sendikanın etkinlikleri 12 Eylül 1980’de

durdurulmuş; çalışmasına on yıl boyunca 1991 yılına kadar izin verilmemiştir. Sendika, yeniden 1992 yılında açılarak faaliyette bulunmaya başlamıştır.

HAK-İŞ Konfederasyonu'na Bağlı Hizmet-İş: Hizmet-İş; yetki belgesi sayısı bakımından, Genel İşler Kolu'nun üçüncü büyük sendikasıdır. 24 Ocak 1979'da kurulan sendika, bir yıl sonra 1980'de yapılan ilk genel kurulunda HAK-İŞ'e üye olma kararı almıştır. Sendikanın etkinlikleri, 12 Eylül 1980'de durdurulmuş; ancak yasak bir yıl sonra Şubat 1981'de kaldırılmıştır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

**ÇANAKKALE BELEDİYE MECLİSİNİN İNSAN KAYNAKLARI
YÖNETİMİNE İLİŞKİN ALDIĞI KARARLARIN EVRİMİ (1947-2000)**

1. ÇANAKKALE BELEDİYE MECLİSİNİN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE İLİŞKİN ALDIĞI KARARLARIN EVRİMİ (1947-2000)

Günümüzde ülke yönetim sisteminin bütünlüğü içerisinde yer alan belediyeler, yerine getirdikleri fonksiyonlar bakımından en önemli örgüt olmalarından dolayı, belediyelerde hizmetlerin yerine getirilmesinde başarı veya başarısızlığını belirleyen en önemli unsur insan kaynakları yönetimi olmaktadır.

Bu bakımdan Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynakları Yönetim Sistemi'nin incelendiği bu çalışma, Belediye Meclisi'nin tarihi süreç içerisinde insan kaynakları yönetimine ilişkin almış olduğu kararlar stratejik yönden incelenmiştir.

1.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI

Araştırmanın konusu, küreselleşmeyle birlikte hem dünyada hem de ülkemizde önem kazanan insan kaynakları yönetiminin nasıl yapıldığı ve yürütüldüğünü Çanakkale Belediyesi açısından 1947-2000 yılları arasındaki evrimi göz önüne alınarak ortaya konulmasıdır.

Araştırma, özellikle örgütlerin temel unsurunun insan olduğu düşüncesinden hareketle, Çanakkale Belediyesi'nin tarihi süreçteki gelişmeleri ışığında insan kaynakları uygulamalarının / politikalarının anlaşılabilirliği ortaya koyup; Belediye Meclis kararlarının, örgütsel yapı içerisindeki İKY'nin ne tür değişiklik ve gelişmelere yol açtığının ortaya konulması amaçlanmaktadır.

1.2. KAPSAM VE SINIRLILIKLAR

Araştırmanın kapsamına, Çanakkale İli Belediyesi'nde istihdam edilen *memur, sözleşmeli personel, geçici personel* ve *işçilere* yönelik Belediye Meclisi'nin 1947 ile 2000 yılları arasında almış olduğu kararlar incelenmekte; zaman ve maliyet gibi faktörler göz önüne alınarak, Çanakkale ilçe belediyeleri ile yine organik kanunu

1580 sayılı Belediye Kanunu olan diğer belediyeler araştırma kapsamına alınmamıştır.

Bu açıdan araştırmanın kapsamını oluştururken; örnekleme temsil edebilmesi açısından Çanakkale (merkez) Belediyesi ele alınmıştır.

1.3. VERİ TOPLAMA YÖNTEMLERİ

Çanakkale Belediyesi'ndeki İnsan Kaynağı Uygulamalarını belirlemeye yönelik bu araştırma, etnografik çalışmadır. Bu çalışmalar, sık sık "Etnografi" veya "Etnografik Çalışma" ile eşanlamlı olarak kullanılmaktadır (Bailey 1987: 245).

Spradley ve McCurdy (1972) etnografiyi; "Belirli kültüre yönelik çalışma" olarak tanımlamışlardır (Bailey 1987: 245). Genellikle etnografik çalışmalar, hem doğal hem de yapay ortamlarda Şekil 8'de görüldüğü üzere dört şekilde yürütülmektedir.

Şekil 8: Etnografik Çalışmanın Türleri

Gözlemciler Tarafından
Sıralanan Yapısal
Aşamalar

	<u>Doğal Ortam</u>	<u>Yapay Laboratuvar</u>
<u>Yapılandırılmamış</u>	Yapısal Olmayan Alan Çalışmaları Örnekler: Mead 1939, Whyte 1943, Gearing 1970 1	Yapısal Olmayan Laboratuvar Analizleri Örnek: Axline 1964 2
<u>Yapılandırılmış</u>	Yapısal Alan Çalışması Örnek: Sears, Rav Alpert 1965 3	Yapısal Gözlem Laboratuvarları Örnek: Bales 1950 4

Amprık çalışmaların temelini veriler oluşturur. Bu amaçla yöntem olarak araştırmada izlenecek ilk yol, tarihi gelişim süreci içerisinde insan kaynakları yönetim politikalarının evrimini doğru ve açık bir şekilde temsil edecek verilerin toplanması oluşturmaktadır.

anakkale Belediyesi'ndeki İnsan Kaynağı Uygulamalarını belirlemeye yönelik bu araştırma etnografik çalışma olması, 1947-2000 dönemine ilişkin veri setinin hazırlanabilmesi için Çanakkale Belediye Meclisi kaynaklı kararlar kullanılmıştır. Bu nedenle araştırmamızla ilgili en sağlıklı veriler, Çanakkale Belediye Meclisi tarafından 1947 yılından itibaren 2000 yılına kadar dönemsel olarak tutulmaya başlanan toplam 72 klasör ve 25000 sayfalık dkmandan oluşan "Meclis Toplantı Evrakları"ndan yoğun olarak yararlanılarak elde edilmiştir.

Bu çalışmadaki amprık materyalin iki durumu yer almaktadır:

- anakkale Belediyesi İK politikalarının gelişimini 1-2 yıl ile incelemek sınırlı olacaktır. Bunun yerine evrim konusunda ayrıntılı bir sonuca varabilmek için, 1947-2000 yılları arasını kapsayan toplam 54 yılın amprık materyalleri elde edilmiştir.
- Belediye Meclisi'nin "İKY Kararları" bize amprık materyal sağlamaktadır. Çünkü konuyla ilgili sağlıklı ve güvenilir veriler buradan toplanmıştır.

anakkale Belediye Meclisi'nden elde edilen veriler, zaman boyutuna sahip oldukları için; etnografik çalışmaları içerisinde yer alan panel veri setleri oluşturulmuştur.

Uzun alışma olan panel çalışmalarda, iki veya daha çok zaman süreci içerisindeki birden fazla grubu içine alınarak veri setleri oluşturulmaktadır. Çünkü birden fazla zamana yayılan verilerin etkilerinin değerlendirilmesinde panel çalışmalar, faydalı bir yöntem karşımıza çıkmaktadır (Sekaran 2000: 257).

Statik paneller; aynı üyeler, zaman içerisindeki farklı araştırmalarında, panelleri değiştirmeden aynen kullanırlar.

Dinamik paneller; panel üyeleri, değişen çalışmalar karşısında panel çalışmaları değiştirmeleridir (Sekaran 2000: 257-258).

Statik panelin temel avantajı, zamanın iki noktası arasında kesin bir veri elde edilir. Bununla birlikte dezavantajı, panel üyelerinin örneği temsil etmeyen diğer gruplar hakkındaki düşünceleri, uzun süren gözlemleri sonucunda değişebilmesidir.

Bilindiği üzere, ekonometrik uygulamalarda zaman seri verileri ve yatay kesit veriler kullanılmaktadır. Ancak birçok halde, bu iki tür verinin ayrı ayrı uygulanması yetersiz kalmaktadır. Bu durumda, iki tür veri birleştirilerek panel veri setleri oluşturulur.

Panel çalışmalar iki, üç veya daha çok zaman sürecindeki değişkenlerin gözlemlendiği çalışmalar olduğuna göre; bu analizde zaman serileri ile kesit serileri bir araya getirilerek, hem zaman hem de kesit boyutuna sahip veri seti oluşturulmaktadır. Bu panelde, herhangi bir yıla ait değerler panelin kesit boyutunu, değişkenlerin yıllar itibari ile aldıkları değerler ise zaman boyutunu ifade etmektedir.

1.4. ANALİZ YÖNTEMLERİ

Çalışmada, Çanakkale Belediye Meclisi kararlarında yer alan İK uygulamalarına ait dönemsel veriler kullanılmıştır. Dolayısıyla veri seti, panel data özelliği taşımaktadır. Araştırma dönemi olarak 1947-2000 seçilmiş olup; çalışmada kullanılan karar sayısı 143'dir.

Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynakları Yönetim Uygulamasını araştıran bu çalışmada, İKY fonksiyonları bağımlı değişken olarak ele alınmış ve İKY fonksiyonlarını etkilediği varsayılan meclis kararları ise bağımsız değişken olarak belirlenmiştir.

Çalışma, anlama ve yorumlamaya dayalı olması nedeniyle panel veri setinde yer alan verilerin analizinde, niteliksel (qualitative) yöntem kullanılmış ve belediye meclisinin almış olduğu kararların Belediye İnsan Kaynakları Yönetim uygulamalarını etkilediği hipotezi test edilmiştir.

Hipotez: Belediye Meclis kararları Belediye İKY uygulamalarını etkiler.

Araştırma hipotezi, panel veri setinden elde edilen verilerle analiz edilecektir. Analizi gerçekleştirebilmek amacıyla; 1947-2000 dönemini kapsayan veri seti kullanılarak, Çanakkale Belediyesi İKY Uygulamalarına ilişkin gelişmeler açıklanmaya çalışılmıştır.

1.4.1. ÇALIŞMADA KULLANILAN DEĞİŞKEN SETİNİN TANIMI

Çalışmada, Çanakkale Belediyesi İKY uygulamalarını test edebilmek amacıyla kullanılan bağımlı değişkenlerle ilgili açıklayıcı bilgiler aşağıdaki Tablo 5'te gösterilmektedir.

Tablo 5: Değişken Tanımları

DEĞİŞKENLER	AÇIKLAMA
Bağımlı Değişkenler	
IKP	İnsan Kaynakları Planlaması (1)
IA	İş Analizi (2)
IKSI	İnsan Kaynakları Seçim Süreci ve İşe Alma (3)
IKEG	İnsan Kaynakları Eğitimi (4)
IKM	İnsan Kaynakları Motivasyonu (5)
IKPD	İnsan Kaynakları Performans Değerlendirme (6)
IKKY	İnsan Kaynakları Kariyer Yönetimi (7)
IKU	İnsan Kaynakları Ücretlendirilmesi (8)
IKEM	İnsan Kaynaklarının Emekliliği (9)
IKCI	İnsan Kaynakları Çalışma İlişkilerinin Düzenlenmesi (10)

(1) *İnsan Kaynakları Planlaması*: Belediyenin nüfusu, bütçe durumu, toplumsal gelişme düzeyi ve yürütülecek hizmetler dikkate alınarak İK planlamasının yapılmasıdır.

(2) *İş Analizi*: Belediyede önceden belirlenen amaçların gerçekleşebilmesi için, çalışanlar ve yaptıkları işler, bölüm, birim, departman vb. çeşitli isimlerle belirtilen gruplara göre ayrılmasıdır.

(3) *İnsan Kaynakları Seçim Süreci ve İşe Alma*: Belediyenin ihtiyaç duyduğu en iyi elemanın seçilmesi ve işe alınması sürecidir.

(4) *İnsan Kaynakları Eğitimi*: Belediyede eğitim ve geliştirme işlevi; çalışanların sorun çözme, karar verme, yeni durumlara uyarlanma, belediye politika ve süreçlerini anlama, kavrama yeteneklerinin geliştirilmesiyle ilgili süreçleri kapsamaktadır.

(5) *İnsan Kaynakları Motivasyonu*: Kişilerin iş yapmalarını olanak tanıyan ve onların takdir görme ve ödüllendirilmesi, örgütsel ilişkilerin geliştirilmesine ilişkin çabalarıdır.

(6) *İnsan Kaynakları Performans Değerlendirme*: Kamu kesimi memurlarının bir yıl içindeki tutum ve davranışlarının, yeteneklerinin, görevlerindeki başarılarının, verimli olup olmadıklarının izlenmesiyle ilgili süreçlerdir.

(7) *İnsan Kaynakları Kariyer Yönetimi*: Kariyer yönetiminde kişinin bütün çalışma yaşamı boyunca, bir küme içerisinde bir düzeyden ötekine yükselerek geçebilmesine (kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi) ilişkin süreçtir.

(8) *İnsan Kaynakları Ücretlendirilmesi*: Ücret, yönetim tarafından emeği karşılığında çalışanlara ödenen para ve para değeri olan miktardır.

(9) *İnsan Kaynaklarının Emekliliği*: Sosyal güvenlik anlayışının gereği olan *emeklilik* ifadesinden; belli bir yaşa ulaşmış veya belli bir hizmet süresini doldurmuş olan insan kaynağının çalışma durumundan çıkmasıdır.

(10) *İnsan Kaynakları Çalışma İlişkilerinin Düzenlenmesi*: Belediye yönetimi ile belediyede istihdam edilen İK arasındaki çalışma ilişkilerini düzenleyen sendikal hareket ve İK'nin hukuksal düzenlenmesi konularını içermektedir.

1.5. BULGULAR VE YORUMLAR

Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynakları Yönetim Uygulamaları Araştırması, 1947-2000 yılları arasındaki değişkenlerin gözlendiği bir çalışmadır. Bu çalışmada panel veri setinden elde edilen verilerin değerlendirilmesi ve öncesinde Çanakkale Belediye Sistemi içerisinde yer alan “İnsan Kaynakları Yönetimi” alt sisteminin günümüzdeki durumu bu başlık altında incelenecektir.

1.5.1. ÇANAKKALE BELEDİYESİ İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SİSTEMİ

Çanakkale Belediyesinin tarihçesi hakkında geniş yazılı kaynak bulunmamaktadır. Çanakkale Belediyesi'nin Cumhuriyetin ilanından önce 1922 yılında bilinen ilk tarihçesi başlamıştır. Bu belediye, 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanun ile bugüne kadar gelen örgüt yapısını oluşturmuştur.

Çanakkale'nin yönetim yapısının diğer illerde olmayan bir özelliği bulunmaktadır. Bu da; 25.06.1927 yılında kabul edilen 1151 sayılı Kanundan doğmaktadır. Buna göre Gökçeada ve Bozcaada ilçelerinin yerel ihtiyaçlarını karşılamak ve işlerini yürütmekle görevli birer meclisleri ve belirli gelirlerini toplamaya ve giderlerini harcamaya imkan veren bütçeleri vardır. Kaymakamlar meclisin yasal başkanıdır.

1922 ve 2003 yılları arasında, Çanakkale İlinde görev yapmış olan belediye başkanları Tablo 6'da yer almaktadır:

Tablo 6: Çanakkale'de Görev Yapmış Belediye Başkanları (1922-2003)

Dünden bugüne Çanakkale Belediye Başkanları	Yıllar
Mustafa DEMİRCİOĞLU	1922 – 1923
Cebi Delik Mehmet EFENDİ	1923 – 1924
Ezineli Zade Salih EFENDİ	1924 – 1925
Süleyman Sami KEPENEK	1925 – 1928
Veli YAŞIN	1928 – 1935
Osman GÜNEL	1935 – 1939
Şemsettin ÇAMOĞLU	1939 – 1939
Nazım DEĞİRMENCİOĞLU	1939 – 1941
İhsan BERKİN	1941 – 1945
Nazmi DOLUNAY	1945 – 1946
Naci DURA	1946 – 1950
Nadir SUNAYLI	1950 – 1952
Haydar PAKEL	1952 – 1954
Sadi FENERCİGİL	1955 – 1968
Reşat TABAK	1968 – 1980
Ender GÜL	1981 – 1984
Orhan UĞUR	1984 – 1989
İsmail ÖZAY	1989 – 1994
İsmail ÖZAY	1994 – 2002
Ülgür GÖKHAN	2002 -

Kaynak: <http://www.canakkale-bld.gov.tr> (30.10.2003)

Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynakları Sistemi içerisinde, kentsel hizmet üreten birimleri 14 başlık altında sıralayabiliriz (Çanakkale Belediyesi 2003: 7):

- Hesap İşleri Müdürlüğü,
- Gelir Müdürlüğü,
- İmar ve Planlama Müdürlüğü,
- Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü,
- Belediye Tabipliği,
- İdare Amirliği,

- Yazı İşleri Müdürlüğü,
- Fen İşleri Müdürlüğü,
- Personel Müdürlüğü,
- Temizlik İşleri Müdürlüğü,
- Zabıta Müdürlüğü,
- İtfaiye Müdürlüğü,
- Veterinerlik,
- Park ve Bahçeler Müdürlüğü.

Ocak 2004 itibariyle, Çanakkale Belediyesi'nde yukarıda sıraladığımız hizmet birimlerinde çalışan personele ilişkin – *memur, sözleşmeli personel, işçi (kadrolu) ve geçici personel* – ilişkin sayısal veriler Tablo 7'de yer almaktadır:

Tablo 7: Çanakkale Belediyesi İstihdam Yapısı (Ocak 2004)

Yıl	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi	Geçici Personel	Toplam
2004	240	2	50	219	511

Kaynak: Çanakkale Belediyesi "Personel Müdürlüğü" Ocak 2004 yılı verileri.

Tablo 8'de kentsel hizmet üreten ve Çanakkale Belediyesi'nde çalışan insan kaynağının cinsiyete göre dağılımı yer almaktadır:

Tablo 8: Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynağının Cinsiyete Göre Dağılımı (Ocak 2004)

Kadın	71
Erkek	440
TOPLAM	511

Kaynak: Çanakkale Belediyesi "Personel Müdürlüğü" Ocak 2004 yılı verileri.

2000 yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, Çanakkale İli Merkez Nüfusu Tablo 9’da yer almaktadır.

Tablo 9: Çanakkale İli Merkez Nüfusu

	1990	2000	Yıllık Nüfus Artış Hızı (Binde)
Çanakkale İli Merkez Nüfusu	53.995	75.810	33.92

Kaynak: http://www.die.gov.tr/nufus_sayimi/2000tablo4 (2) 08.01.2004

2000 yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, Çanakkale Belediyesi’nde istihdam edilen 1 personel başına düşen belde halkı sayısı Tablo 10’da gösterilmiştir:

Tablo 10: Çanakkale İli Merkez Nüfusu ve İnsan Kaynağı İlişkisi

Çanakkale İli Merkez Nüfusu	Çanakkale Belediyesi İK Sayısı	1 Personele Düşen Kent Nüfusu
75.810	511	148

2002 yılı itibariyle Çanakkale Belediyesi’nde istihdam edilen İK sayısı 462’dir (www.yerelnet.org.tr 2). Ocak 2004 itibariyle Çanakkale Belediyesi İK sayısı 511’e yükselmiştir.

2002 yılında 1 personel 164 kent nüfusu denk gelirken; bu sayı 2004 yılında 148’e gerilemiştir. Kentsel nüfus ve kentleşme süreci açısından değerlendirme yapıldığında, kentsel hizmet üreten İK sayısının arttığı görülmektedir.

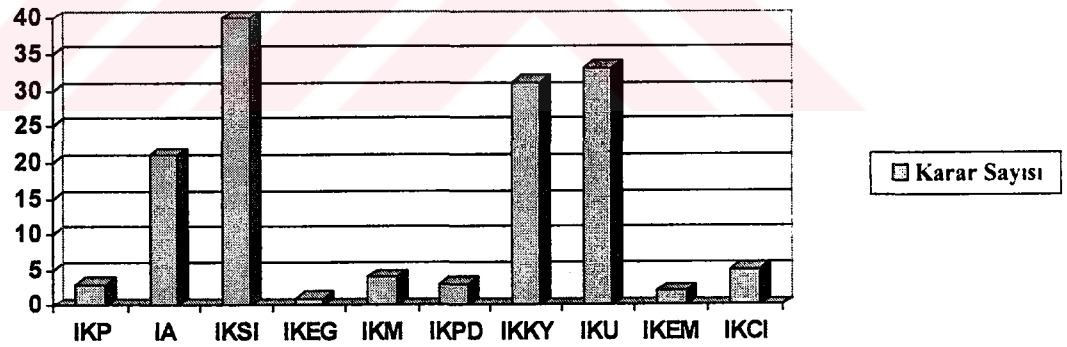
Yine kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde kadınların rolü, erkeklere göre geri planda kalmıştır.

1.5.2. PANEL VERİ SETİNDEN ELDE EDİLEN SONUÇLAR

Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynakları Yönetim Uygulamaları Araştırması, 1947-2000 yılları arasındaki değişkenlerin gözlemlendiği bir çalışmadır. Ancak 1951, 1952, 1953, 1954, 1987 ve 1988 yıllarına ait verilere ulaşılamadığından; çalışma 48 yıllık zaman sürecini kapsamaktadır.

1947 yılından başlayan ve 2000 yılına kadar olan zaman serileri ile İK yönetim fonksiyonlarına ilişkin kesit serileri bir araya getirilerek hem zaman hem de kesit boyutuna sahip veri seti oluşturulmuştur. Grafik 2’de Meclisin İKY fonksiyonuna ilişkin aldığı kararların, değişkenler arasındaki dağılımı yer almaktadır:

Grafik 2: Çanakkale Belediyesi İnsan Kaynakları Yönetim Fonksiyonlarının Sayısal Dağılımı



Araştırma etnografik çalışmalardan niteliksel analiz yöntemi kullanılarak, veri setinde yer alan 143 değişken ayrı ayrı değerlendirilmiştir:

(1) *İnsan Kaynakları Planlaması*: Belediye Meclisi’nin 1947-2000 yıllarını kapsayan süreçte, ilk kez 1989 yılı olmak üzere 1995 ve 1997 yıllarında almış olduğu 3 kararla “İK Planlaması” fonksiyonuna gereken önemin verilmediği anlaşılmaktadır. Alınan kararlarla ilgili iki nitelik söz konusudur:

- 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda İK harcamalarının, belediye bütçesinin %30'unu aşmaması kuralına rağmen, belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi söz konusu olduğundan genelde %30 kuralını aşması yönünde kararlar alındığı görülmektedir. Demek ki İK'ye yapılan ücret ödemeleri için, bütçe kapasitesinin yeterli olmadığı ve merkezden gerektiği kadar kaynak ayrılmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.
- Birinci nedene bağlı olarak belediye İK harcamalarını karşılayabilmek için, belediye gelir tarifesinde zam yapmak suretiyle gerekli değişiklikler yapılmıştır.

İK harcamalarının Kanun'da öngörülen bütçenin %30'unu aşmaması kuralını rağmen, merkezden aktarılan kaynaklarda yaşanan daralmalar ve/veya personel sayısının yüksekliği vb. faktörler nedeniyle bu oranın aşıldığı (%30-42) görülmekte ve İK harcamalarını bütçeden karşılanması mümkün olmadığı göz önünde bulundurularak, gelir tarifesinde yeniden düzenlemeler yapılmıştır.

Meclisin aldığı kararlar incelendiğinde, belediye örgütünün gelecekte ihtiyaç duyacağı personelin yüksek bilgi, beceri vb. faktörlerine dayanan ve bilimsel anlamda İK planlamasının belediye genelinde yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum bütçenin yetersizliği ve bilimsel araştırma yöntem ve tekniklerini kullanabilecek yöneticilerin bulunmamasından kaynaklanmaktadır.

Bu nedenle belediyenin amacı, stratejisi, nüfusu, toplumsal gelişme düzeyi, yürütülecek hizmetlerin belediyenin başarı veya başarısızlığını belirleyen faktör olarak dikkate alınmadan yalnızca ekonomik faktörün etkisiyle "İK Planlaması" yapılması, belediyedeki işgücünün üretim faktörü yerine maliyet unsuru olarak değerlendirildiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

(2) *İş Analizi*: Belediye Meclisi'nin "İş Analizi" konusunda almış olduğu kararların genel olarak dört niteliği söz konusudur:

- Belediye sınırları içerisinde çeşitlenen kentsel hizmetlerin yerinde ve sağlıklı kararlara dayandırılarak daha verimli kılmak amacıyla, ortaya çıkan yeni iş yapısı içerisinde yeni kadrolar oluşturulmuştur.
- Araştırma döneminin başlangıcı olan 1947'den itibaren oluşturulan kadroların, özellikle 1960 yılından itibaren gerek işin gerekse işleri yerine getiren personelin niteliğinde meydana gelen değişmelerin etkisiyle, kimi eski kadro unvanları yeni kadro unvanlarıyla değiştirilmiştir.
- Belediye İK'nin maaş veya ücret, unvan, derece ve fazla mesailerini gösteren kadro cetvelleri ile ilgili düzenlemeler 1970 yılından itibaren düzenli olarak yapılmaya başlanmıştır.
- "Personel Müdürlüğü" tarafından 1990 yılından itibaren, belediye örgütü içerisinde istihdam eden işgücünün kadro durumunu gösteren "Belediye Kadro Teşkilat Şeması"nın hazırlanmasıyla ilgili çalışmalara başlandığı görülmektedir.

Belediyede iş analizi çalışmalarının yapılmasının temel gerekçeleri; artan nüfus nedeniyle kentsel sınırın genişlemesi bir yandan hizmetlere olan ihtiyacı arttırmış; diğer yandan da hizmet ve hizmetleri yerine getirecek İK niteliğinin yeniden tanımlanması ihtiyacı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca iş analizi çalışmalarıyla Meclisin, hizmet ve çalışanlar arasında denge kurulmasını amaçladığı alınan kararlar incelendiğinde ortaya çıkmaktadır.

Belediyede önceden belirlenen amaçların gerçekleşmesi için çalışanların yerine getireceği işlerin niteliği yönünden, birim olarak ayrılmasına ilişkin çalışmalara gidildiği görülmektedir. Özellikle 1984 yılından itibaren, yapılan iş analizi çalışmalarıyla belediye örgüt yapısı içinde yeni birimler (Halkla İlişkiler, Park ve Bahçeler Müdürlüğü vb.) kurulmasıyla, kentsel hizmetlerin etkili ve verimli şekilde karşılanması hedeflenmiştir.

Teknolojik ve örgütsel birçok değişim iş analizlerini de değiştirmektedir. Örgütsel amaca ve stratejilerini uygun iş yapısının bulunması için, iş analizinden gelen bilgilerin sürekli güncelleştirilmesi gerekir. Meclisin 1996 yılından itibaren iş analiz konusunda, bu anlamda çalışma yapmadığı da görülmüştür.

(3) *İnsan Kaynakları Seçim Süreci ve İşe Alma*: Meclisin İK fonksiyonları arasında almış olduğu toplam kararlar içinde en büyük payı oluşturmaktadır. Meclisin araştırma dönemini oluşturan süreçte, kentsel hizmet için ihtiyaç duyulan en uygun işgücünün hizmete alınma politikasına yönelik kararlar aldığı görülmüştür. Belediye Meclisi tarafından bu yönde alınan kararların yoğun olmasıyla ilgili iki durum söz konusudur:

- Belediye Meclisi'nin yıllar itibariyle belediye sınırları içerisinde yaşayan belde halkının sayısının artmasına bağlı olarak hızlı bir şekilde genişleyen ve çeşitlenen kentsel hizmetlerin istenen nitelikte karşılanması için, genişleyen belediye örgütü içerisinde gerek yeni oluşturulan, gerekse mevcut kadrolara yeni işgücü alınmıştır.
- Emeklilik, istifa, nakil, ölüm vb. nedenlerle boşalan kadrolara hizmetlerin aksamaması için de yeni işgücü alınmıştır. Özellikle 1965 yılından itibaren büyük yoğunlaşmasının yaşanması, yani belediye örgütüne yeni İK alınması bu iki nedeni destekler niteliktedir.

(4) *İnsan Kaynakları Eğitimi*: Belediye Meclisi tarafından 1997 yılında 657 sayılı DMK'ya göre hazırlanan "Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği"nin belediyede yürürlüğü konulması kararı dışında, çalışanların ve yöneticilerin sorun çözme, karar verme, yeni durumlara uyarlanma, belediye politika ve süreçlerini anlama ve kavrama yeteneklerinin geliştirilmesine yönelik hizmet içi eğitim faaliyetlerine veya hizmet içi eğitim programlarının hazırlanmasına önem verilmediği görülmektedir.

Belediyede yeterli mali kaynaklara ve eğitici personele sahip olunmaması, üst yönetimin eğitime karşı olumsuz tutumu veya sayısal olarak az olan personelin eğitim amacıyla başka kurumlara gittikleri zaman kentsel hizmetlerin aksayacağı

düşüncesi, “Eğitim” fonksiyonuna gereken önemin verilememesinin temel gerekçeleri olarak gösterilebilir.

Hangi faktör veya faktörlerin etkisiyle olursa olsun, İK'nin bilgi ve yetenek yönünden geliştirilmemesi, eğitimin İK'ye yapılan ve bir süre sonra yüksek verimlilik olarak belediyeye geri dönecek “yatırım” aracı olarak değerlendirilmediği görülmektedir. Bu da, çalışanların optimal seviyede hizmet üretememesinin temel nedenini oluşturmaktadır. Çünkü toplumsal yapının sürekli değişmesi, çalışma araç ve yaklaşımlarında yaşanan gelişmeler belediyede istihdam edilen İK'nin bilgi ve yetenek bakımından sürekli yenilenmesi ve geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Ancak örgütün dinamizm kazanmasında ve örgüt yapısının dış çevreden gelen değişmelere karşı esnek olmasında eğitimin büyük önemi bulunduğu, belediye yönetimi tarafından politika olarak benimsenmemiştir.

(5) *İnsan Kaynakları Motivasyonu*: Belediyelerde hizmet kalitesinin yükseltilmesinde büyük önem taşıyan çalışanların bireysel kapasite ve çalışma arzularının arttırılmasına yönelik “Motivasyon” konusunda; 1969, 1973 ve 1978 yıllarında Meclis tarafından alınan yalnızca 4 karar bulunmaktadır.

Genel olarak örgütsel ilişkilerin geliştirilmesine yönelik, Belediye Meclisi'nin “Motivasyon” fonksiyonuyla ilgili aldığı kararların üç niteliğini ortaya koyabiliriz:

- 1969 yılında, Çanakkale Belediyesi'ne bağlı ESO (Elektrik, Su ve Otobüs) İşletmesi'ndeki – *günümüzde SO (Su ve Otobüs) İşletmesi* – çalışanlar arasında ikililik yaratmaması düşüncesiyle iki maaş tutarında ikramiye – *ödüllendirme* – ödenmiştir.
- 1978 yılında da, çalışmaları nedeniyle başarılı olan belediye İK'nin teşekkür edilmesi – *takdir görme* – kararlaştırılmıştır.
- 1969 ve 1973 yıllarında, gerek çalışanların gerekse bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin sosyal haklardan yeteri kadar

yararlanabilmeleri için, önemli bir motivasyon aracı olan *sosyal güvenlik* konusunda düzenlemeler yapılmıştır.

Ancak örgütsel ilişkilerin geliştirilmesine ilişkin faktörlerden olan takdir görme ve ödüllendirmenin araştırma dönemini oluşturan 1947-2000 yılları arasındaki süreçte geri plana itilmiştir.

Yine çalışma hayatında kalitenin yükseltilmesinde önemli faktör olan İK`ye işinin nasıl daha iyi yapılmasına ilişkin teşvik sistemi getirilmemiştir. Bu uygulamaya daha çok, çalışanların işe yeni başladıkları zaman işin yapılışı konusunda, kıdem bakımından daha eski çalışanlar tarafından öğretilmiştir. Daha sonra, nasıl etkin olabileceklerine ilişkin çalışanlar eğitim sürecinden geçirilmemişlerdir. Bu durumda bireyin ihtiyaçlarını tatminle sonuçlandırarak iş ortamı yaratılmadan, bireyin harekete geçirilmesi yönünde isteklendirilmediği anlaşılmaktadır.

(6) *İnsan Kaynakları Performans Değerlendirme*: Araştırma dönemi olan 1947-2000 yılları arasında “Performans Değerlendirme” fonksiyonu konusunda, yalnızca 1947, 1979 ve 1990 yılları olmak üzere toplam 3 karar alındığı görülmektedir. Anılan yıllardaki kararların iki niteliği dikkat çekicidir:

- Performansa dayalı ödüllendirme sisteminin ilk kez 1947 yılında öngörülmesi,
- Merkezi yönetim tarafından hazırlanan “Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği”nin kabul edilmesi.

İlk olarak 1947 yılında uygulanan personelin başarı durumuna göre ödüllendirilmesi sisteminin sonraki yıllarda devam ettirilememesi bütçe kısıtlaması veya yönetimin tutumundan, bürokratik engellerden kaynaklanabilmektedir. Çünkü belediye bütçesinin önemli gider kalemini oluşturan İK harcamalarının varlığı veya yönetimin performansa dayalı ödüllendirmeye gereken önemi vermemesi bunda etkili olmuştur.

1979 ve 1990 yıllarında alınan kararların, yalnızca memurların performans değerlendirmesine imkan veren hukuksal düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Oysa ki memur dışında yer alan işçi (kadrolu), geçici personel ve sözleşmeli personelin performans değerlendirmelerinin hangi usul ve koşullarda düzenleme konusu olacağına dair Meclisin almış olduğu kararı bulunmamaktadır. Yalnızca memurlarla ilgili düzenlemenin yapılıp; diğer çalışanlar için düzenleme yapılmaması önemli eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yine 657 sayılı DMK'nın öngördüğü "Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği"nin tüm kamu kurum ve kuruluşları için geçerli olması ve değerlendirmenin belediye'deki "Personel Müdürlüğü" birimince yerine getirilmesi nedeniyle, belediye memurlarıyla ilgili başka bir düzenleme yapılmaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle yalnız, değerlendirmenin yapılma usulüne ilişkin hukuksal düzenlemeler yer almıştır.

(7) *İnsan Kaynakları Kariyer Yönetimi*: Çanakkale Belediyesi İKY Uygulamalarına ilişkin Meclisin yoğun olarak karara bağladığı İKY fonksiyonlardan bir diğeri de, "Kariyer Yönetimi" gelmektedir.

Ancak Meclisin yerine getirdiği bu faaliyet, rutin işlem niteliğindedir. Çünkü 657 sayılı DMK'nın temel ilkelerinden biri olan kariyer sisteminde, memurların çalışma yaşamı boyunca buldukları kadrolarda bir düzeyden diğerine geçebilmeleri için, 3 yıllık terfi süresini doldurmaları ve olumlu sicil almaları halinde derece yükselmeleri yapılmaktadır. Bu bakımdan 657 sayılı DMK'nın temel ilkelerinden biri olan "Kariyer İlkesi"nin işlenmesi, belediyenin en büyük karar organı olan Meclisin bu yöndeki kararına bağlı olmaktadır.

(8) *İnsan Kaynakları Ücretlendirilmesi*: Belediye Meclisi'nde alınan kararların evrimi incelendiğinde, alınan kararlar arasında en çok ikinci fonksiyonu oluşturmaktadır. Çünkü ücret, yönetim tarafından emeği karşılığında çalışanlara ödenen para veya para değeri olan miktardır.

O halde ücret, İK'nin motive edilerek kalitenin ve verimliliğin artırılmasında önemli faktör olduğuna göre, Belediye Meclisi'nin "Ücretlendirme" fonksiyonu ile ilgili aldığı kararların üç niteliği bulunmaktadır:

- 1947 yılından itibaren, Belediye genelinde İK'nin ücret veya maaşlarının sürekli değişen ülke ekonomisi koşullarında (enflasyon) ya yönetim ya da çalışanların talebi üzerine yeniden düzenleme konusu olmuştur.
- Fazla mesai ile ilgili ilk düzenleme, belediye genelinde 1974 yılından itibaren yapılmaya başlandığı görülmektedir. Bu durum kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde İK'nin sayısal olarak yeterli olmaması ve aynı zamanda çalışanlar açısından, ücretlerin yetersizliği karşısında ek ücret ihtiyacı nedeniyle fazla mesai uygulamalarına gidilmiştir.
- Özendirici ücret kapsamında belediye çalışanlarına iş güclüğü, iş riski vb. yan ödemelerin düzenlenmesine ilişkin uygulamaların 1974 yılından itibaren düzenleme konusu olmuştur.

Enflasyon nedeniyle reel anlamda azalan ücret veya maaşların sık sık düzenleme konusu olması, ücretlendirme fonksiyonunun çalışanlar açısından önemli motivasyon aracı olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bakımdan çalışanların temel gelir kaynağı ve onların temel ihtiyaçlarının sağlanması için zorunlu koşul olan ücretlendirme konusunda, Meclisin bu yöndeki düzenlemeleri yer almıştır.

(9) *İnsan Kaynaklarının Emekliliği*: Belediye bünyesinde çalışanların, belli bir yaşa ulaşması veya belli hizmet süresini doldurması nedeniyle yerine getirilen "İK'nin Emekliliği" fonksiyonuyla ilgili, Meclisin yalnızca 1960 ve 1961 yıllarında almış olduğu iki kararı söz konusudur.

Bu kararlarla, emekliye ayrılan memurların Emekli Sandığı tarafından ödenecek emeklilik tazminatının belirlenmesi söz konusu olmuştur.

Meclisin belediye İK'nin emekliliği konusundaki düzenlemelerin incelenen süreçte iki kararla sınırlı kalması; 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 88. maddesine göre belediye örgüt yapısı içerisinde yer alan "Personel Müdürlüğü" biriminin söz konusu fonksiyonu yerine getirmesinden kaynaklanmaktadır.

(10) *İnsan Kaynakları Çalışma İlişkilerinin Düzenlenmesi*: Araştırma döneminin başlangıcı olan 1947 yılından itibaren, belediye İK'nin yönetimle olan çalışma ilişkileri sınırlı da olsa düzenlenme konusu olmuştur. Meclis kararlarının niteliğiyle ilgili aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

- Çalışanlar (memur ve işçi) ile yönetim arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde en önemli araçlardan olan sendika konusunda, 1994 yılındaki Tüm-Bel-Sen'in "Toplu Sözleşme" yapma daveti dışında, Meclisin herhangi bir düzenlemesine rastlanılmamaktadır. İK'nin önem kazanmasında sendikal hareketin belirleyici rolü olduğu düşünüldüğünde, sendikalarla olan ilişkilerin geliştirilmesine önem verilmediği görülmektedir. Sendikalarla olan ilişkilerin zayıf olmasının nedeni de, ücretlerin belirlenmesinde belediye yönetiminin sendikalara güven duymamasından kaynaklanmaktadır.
- Belediye ile İK arasındaki çalışma ilişkilerinin düzenlenmesine yönelik kimi yönetmeliklerin 1947 yılından itibaren çıkartıldığı; yine ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel yapılarda meydana gelen değişim ve gelişmelerin İKY felsefesini etkilemesiyle zamanla hukuksal mevzuatta bir takım düzenlemelerin yapıldığı anlaşılmaktadır.

Ancak araştırma dönemini oluşturan süreçte, yönetim ile çalışanlar arasında karşılıklı bilgi alışverişine, iletişime dayanan diyalogun geliştirilmesine ilişkin karara rastlanılmamıştır. Genel olarak diyalogun, tek taraflı olarak belediye yönetimi tarafından belirlendiği bir mekanizmanın varlığından bahsedebiliriz. Böylesi

durumda, İK'nin yönetime katılması gibi modern İKY anlayışına yer verilmemesi önemli eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.5.3. ARAŞTIRMA SONUCUNUN TARTIŞILMASI

Belediye Meclisi'nin dönemsel olarak aldığı kararlar doğrultusunda Çanakkale Belediyesi çalışanlarını, Hartenstein'in (1988: 90) geliştirdiği "İnsan Kaynakları Yönetim Faktörleri" açısından Şekil 9'da da gösterildiği gibi değerlendirmek mümkündür:

Şekil 9: Çanakkale Belediyesi Çalışanlarının İKY Faktörleri Açısından İncelenmesi

*Faktörler:	
<i>Yönetim-Çalışan İlişkisi</i> →	İşbirliğine dayanan ilişkiler zayıf.
<i>Yönlendirme</i> →	Çalışanların geleceğe ilişkin yönlendirilmesi yok.
<i>Örgüt</i> →	Örgütün hedefleriyle entegrasyonu düşük.
<i>Müşteri / Belde Halkı</i> →	Belde halkının ihtiyaç duyduğu kentsel hizmetlerin üretiminde yönetim-çalışanların ortak hareket etmesi yerine, yalnızca yönetimin inisiyatifi söz konusu.
<i>Değerler</i> →	Çalışanların maliyet unsuru olarak değerlendirilmesi görüşü hakim.
<i>Rolü</i> →	Sadece "özlük" işlevinin ve bir takım sosyal hakların yerine getirilmesi söz konusu.

*Bkz. Annette Hartenstein. "Building Integrated HRM Systems." Training and Development Journal, Volume 42, Number 5, 1988, pp.90

Bu durumda, Çanakkale Belediyesi ile ilgili İK fonksiyonlarına Hartenstein'in (1988: 90) geliştirdiği "İnsan Kaynakları Yönetim Faktörleri"

açısından bakıldığında; belediye çalışanlarının “İnsan Kaynakları Yönetimi” yerine, “Personel Yönetimi” felsefesiyle yönetildiği anlaşılmaktadır.

1.6. GENEL DEĞERLENDİRME

Çanakkale Belediyesi İKY Uygulamaları Araştırmasının odak noktasını oluşturan fonksiyonlar; 1947-2000 dönemi göz önüne alınarak geniş boyutlarıyla ve ayrıntılı olarak ele alınıp incelenmiş ve tarihi süreçteki İKY uygulamalarına ilişkin gelişmeler bu çalışmada ortaya konulmuştur.

Panel veri seti sonucundan elde edilen değerleri, 10 değişkene bağlı olarak değerlendirdiğimizde; bir yandan belde halkının kentsel hizmetlere yönelik ihtiyaçlarının hem çeşit hem de kalite açısından artması nedeniyle, belediye genelinde stratejik İK planlaması yapılmadan, yalnızca yerine getirilen hizmetler dikkate alınarak işgücü alım politikası benimsemiş. Diğer yandan da, ekonomik, sosyal, hukuki koşullar ile yönetim kültüründe meydana gelen değişme ve gelişmeler göz önüne alınarak, yıllar itibariyle İK'nin mevcut çalışma durumunun düzenlenmesine yönelik kararlar alındığı görülmektedir. O halde panel veri setinden elde edilen bulgular;

“Belediye meclis kararları belediye İKY uygulamalarını etkiler” hipotezini desteklemektedir.

Bağımsız değişken Çanakkale Belediyesi Meclis kararları ile bağımlı değişken İKY uygulamalarının 1947 yılından itibaren düzenlenme konusu yapılarak sistem dahilinde bir değişim ve gelişim göstermiştir.

Bu kapsamda İK'nin iş analizi, seçme ve yerleştirme, kariyer yönetimi, ücretlendirme fonksiyonlarına önem verilmesine karşın; İK planlaması, eğitim, motivasyon, performans değerlendirme ve çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi gibi İK'nin diğer fonksiyonlarına yeteri kadar önem verilmemiş ve insan kaynakları yönetim uygulaması rutin düzeyde kalmıştır.

Sonuçta Çanakkale Belediyesi ile ilgili İK fonksiyonlarını bir bütünlük açısından bakıldığında; İK'nin "İnsan Kaynakları Yönetimi" yerine, "Personel Yönetimi" felsefesiyle yönetildiği görülmüştür.

Çünkü İKY'yi, Personel Yönetim anlayışından ayıran ve önemli unsur olan eğitim ve geliştirme fonksiyonu, Çanakkale Belediyesi kapsamında incelendiğinde: değişen ve gelişen bilgi toplumu koşullarında çalışanların sorun çözme, karar verme, yeni durumlara uyarlanma, belediye politika ve süreçlerini anlama ve kavrama yeteneklerinin gelişmesine yönelik faaliyetlere önem verilmediği görülmüştür. Dolayısıyla bu süreçte, Belediye İK "stratejik" anlayıştan uzak; üretim faktörlerinin bir unsuru gibi kullanılması yaklaşımı ortaya çıkmıştır.



SONUÇ

Belediye insan kaynakları sistemi, genel kamu insan kaynağı sisteminin bir parçası durumundadır. Kamu insan kaynakları sisteminin sahip olduğu özellikler, belediye insan kaynakları sistemi için de geçerlidir. Genel olarak kamu insan kaynakları yönetim fonksiyonlarının yerine getirilmesinde geçerli olan ilke ve kurallar, belediyeler insan kaynakları açısından da geçerlidir.

Ancak belediyelerimiz, öteden beri yerel yönetim türü olmaktan kaynaklanan kimi ek özellikler sergilemektedir. En başta belediyelere talepleri doğrultusunda verilen kadrolara personel ataması, merkezi yönetim tarafından değil; kural olarak belediye başkanı tarafından yapılır.

Belediye insan kaynağı sisteminde “sözleşmeli personel” ve “geçici personel”in yaygınlaşması; 657 sayılı DMK ile getirilen güvenceli memurluk sistemi ile belediyelerde yüksek sendikalılık oranına sahip sürekli işçilik daraltılmıştır. Bu bakımdan belediye İK sistemi, bir yandan geleneksel yönetsel yapılanmayı çözmek; diğer yandan “esnek istihdam” için uygun ortamı yaratmak amacıyla çözümlene sürecine girmiştir.

Kamu yönetiminde olduğu gibi, belediye örgütünün sert çekirdeğini memurluk oluşturması öngörülmüştür. Ancak memurlar eliyle görülmesi gereken hizmetlerin geçici personel ile yine hizmetlerin özel kesime gördürülmesi, belediye yönetimlerinin taşeronlarla sözleşme ilişkilerinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bu durum, hem çalışma ilişkilerini hem de hizmetlerde süreklilik ve verimliliği doğrudan etkileyecek boyutlara ulaşmıştır.

Böylece belediye insan kaynağı sisteminde, hukuken olmasa da fiilen “belediye-içi istihdam” ile “belediye-dışı istihdam” denilecek bir ayrım ortaya çıkmıştır. Bu nedenle belediyelerin istihdam alanı kamu hukukunun kapsamından çıkarak genişlemiştir.

Aynı şekilde asli ve sürekli kamu hizmeti olan işlerde, özel bir uzmanlık gerekmesi gibi durumlar için istisnailik özelliği gösteren sözleşmeli statüsü açılarak istihdama belli esneklik getirilmiştir.

Öte yandan belediye insan kaynağı istihdamında, merkezi yönetimin tahsisçilik işlevi halen belirleyici konumdadır. Merkezi yönetimin etkinlikleri, İK sisteminde standart ve sistem geliştirme yerine; kadro tahsisçiliği yapma ve ücret düzeyi belirleme alanında yoğunlaşmış durumdadır.

Belediyeler, en önemli ve özgün yapıya yerel yönetim birimleridir. Kentlerimiz gittikçe büyüyüp beraberinde sorunları da getirirken; kentsel hizmetleri belirli standartlarda sunabilme yeterliliğine sahip olamayan bugünkü İK sistemiyle, bu sorunları çözmek mümkün değildir.

Belediyelerdeki İKY uygulamaları; stratejik planlama, eğitim, bilimsel anlamda performans değerlendirme ve katılımcılığı temel alan yaklaşımlardan yoksundur. İlgili birimler, sürekli ve günlük özlük işlemleriyle mali işlemleri yapmakla sınırlanmış bir görev çerçevesinde hareket etmektedirler.

Yine İKY'ye ilişkin hukuksal mevzuatın çok çeşitli ve dağınık olduğu görülmekte; bunlarda oldukça sık şekilde değişiklik yapılmıştır. Uygulamayı yönlendiren genelge ve tebliğ vb. kısa ömürlü yönlendirici metinlerin takip edilmesi son derece güçtür. Belediye İK sisteminin temel çizgilerini belirleyen 1580 sayılı Belediye Kanun gibi; 657 sayılı DMK'da büyük değişikliğe uğramasına rağmen, günümüzde ihtiyaca cevap vermekten uzak kalmıştır.

Günümüzde belediyeler, ülke nüfusunun %70'ni oluşturan belde halkının ihtiyaçlarını etkili ve verimli karşılamak için, kıt ülke kaynaklarının stratejik kullanılmasını sağlayacak insan kaynaklarından "optimal" şekilde yararlanmak durumundadırlar.

Eğer iyi yetişmiş, yaratıcı, katılımcı, yaptığı işin farkında olan, takım çalışmasına yatkın, işbirliğini benimseyip uygulayabilen, örgüt amaçlarını kendi amaçları olarak kabul edebilen, kendini sürekli olarak yenileyebilen insan kaynağı belediyelerde mevcut ise; en az zamanda ve daha az kaynak kullanmak suretiyle stratejik belediye yönetimi gerçekleştirilebilir.

Değişimin hızlandığı ve yoğunlaştığı küreselleşme ve bilgi toplumu koşullarında şekillenen günümüz dünyasında belediyelerin, “İnsan Kaynakları Yönetimi”nin işlev ve alanını yeniden tanımlamaları gerekir. İKY sistemi, ülke genelinde ve belediyelerin nüfusu, kentleşme süreci, coğrafi bölge, sosyo-ekonomik farklılıkları gözetilerek yeniden oluşturulmalıdır. Çünkü demokratik, katılımcı, şeffaf, belde halkına sorumluluk ve duyarlılıkla etkili ve verimli hizmet üreten belediye örgütünün gerçekleşmesi; böylesi bir örgütte İKY'nin niteliğine bağlıdır.

Ayrıca belediye insan kaynağını eğiterek ve yönetim-çalışan ilişkilerinin dinamizm kazandırılması anlamında örgüt kültüründe değişiklikler yaparak onların, yeni sisteme hazırlanması gerekir. Bütün zamanlarda insana yapılan yatırımın zarar etmediği, karşılığını mutlaka verdiği görülmüştür. Çünkü insan kaynağının kullanım alanı, bu kavrama verilen önemin göstergesi olarak giderek yaygınlaşma eğilimindedir.

KAYNAKÇA

ABRAHAM, E. S., K. CANNY, K. SHAW ve M. MENA

- 2002 “Managerial Competencies and the Managerial Performance Appraisal Process”, **Journal of Management Development**. Volume 20, Number 10: 842-852 (MCB University Press).

AKDEMİR, Ali

- 2003 **Düşünceden Uygulamaya Temel İşletmecilik Bilgileri**. İstanbul: Türkmen Yayınevi.

AKGÜNER, Tayfun

- 2001 **Kamu Personel Yönetimi**. İstanbul: Der Yayınları (4. Basım).

AKIŞ, Ercüment

- 2001a “Belediye Meclisi Oluşumu ve Çalışma Yöntemi”, **Mevzuat Takip Sistemi**. 11, Haziran: 19-26.
- 2001b “Belediye, İl Özel İdareleri İle Bunların Kurdukları Birlik ve İşletmelerde Çalışan Memurların Görevlerinde Yükselmelerindeki Yeni Düzenleme”, **Mevzuat Takip Sistemi**. 9, Mayıs: 19-26.

AKTAN, C. Coşkun

- 1998 “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması”, **Türk İdare Dergisi**. 19, Haziran: 75-89.

ALDEMİR, C., A. ATAOL ve G. BUDAK

- 2001 **İnsan Kaynakları Yönetimi**. İzmir: Barış Yayınları (4. Basım).

AMARATUNGA, D. ve D. BALDRY

- 2002 “Moving From Performance Measurement to Performance Management”, **Facilities**. Volume 20, Number 5/6: 217-223 (MCB UP Limited).

AY, Ünal

- 1996 “Kariyer Merkezli Personel Politikası”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. IV, 4: 161-167.

AYDEMİR, Süleyman

- 2001 “Türkiye’de Yerel Yönetimler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetim ve Denetim**. VI. 6. Haziran: 36-44.

AYDOĞDU, Mehmet

- 2001 **Memur Suçları Soruşturma Usulleri**. Ankara: Hizmet İçi Eğitim Yayınları (1. Basım).

AYKAÇ, Burhan

- 1999 **İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**. Ankara: Nobel Yayınevi.

BAILEY, D. Kenneth

- 1987 **Methods Of Social Research**. New York: The Free Press (Third Edition).

BAKER, David

- 1999 “Strategic Human Resource Management: Performance, Alignment, Management”, **Library Career Development**. Volume 7, Number 5: 51-63 (MCB University Press).

BAŞBAKANLIK TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANLIĞI ve IULA-EMME

- 1993a **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**. İstanbul: Kent Basımevi.
- 1993b **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**. İstanbul: Kent Basımevi.

BAYRAKTAR, Osman

- 2002 “Yetkinliklere Dayalı İnsan Kaynakları Yönetimi”, **Active**. Temmuz-Ağustos: 5.

BAYRAKTAROĞLU, Serkan

- 2002 **Stratejik ve Stratejik Olmayan İnsan Kaynakları Yönetimi**. İstanbul: Beta Yayınevi (1. Basım).

BENLİGİRAY, Serap

- 2001 “İnsan Kaynakları Yönetiminde İdari Destek Birimi Olmaktan Stratejik Ortaklığa Geçiş”, **Anadolu Üniversitesi**. XVII, 1, Haziran: 26-58.

BİLGİN, U. Kamil

- 1997 **Kamu Personel Yönetimi**. Ankara: İmaj Yayınevi.

BLAIR, Leonie

- 2000 “Beyond The Square: Career Planning For Information Professionals In The New Millenium”, **New Libarary World**. Volume 101, Number 1156: 175-179 (MCB University Press).

BOONE, E. Louis ve D. L. KURTZ

- 1996 **Contemporary Business**. Florida: The Dry Press (Eight Edition).

CAN, H.. A. AKGÜN ve Ş. KAVUNCUBAŞI

- 2001 **Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**. Ankara: Siyasal Yayınevi (4. Basım).

CANMAN, Doğan

- 2000 **İnsan Kaynakları Yönetimi**. Ankara: Yargı Yayınevi.
1993 **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**. Ankara: TODAİE Yayınevi (Yayın No: 252).

1979 **Türk Kamu Kesiminde Hizmet İçi Eğitim Ölçme ve Değerlendirme.**
Ankara: Doğan Basımevi.

CDLR (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi)

1995 **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Fransa ve İngiltere Örneği.**
Başbakanlık Basımevi, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları
(Yayın No: 2).

CERTO, Samuel, S. T. HUSTED ve M. E. DOUGLAS

1990 **Business.** Printed in USA (Third Edition).

CHADWICK, Clint

2002 "The Role Of Strategy Education in Strategic HRM Courses", **Institute of Labor and Industrial Relations University of Illinois at Urbana-Champaign.** September: 1-20.

ÇANAKKALE BELEDİYESİ

2003 **Çanakkale Belediyesi 2002-2003 Yılı Faaliyet Raporu.** Çanakkale: Boğaziçi Matbaacılık.

ÇOBAN, Mehmet

2000 "Disiplin Cezaları ve Belediyelerdeki Uygulamalar", **Yerel Yönetim ve Denetim.** V, 11, Kasım.

ÇOKER, Ziya

1999a **Belediye Encümeni (Görev ve Yetkileri).** Ankara: TODAİE Yayınları
(Belediye Yönetim Dizisi: 3).

1999b **Belediye Meclisi (Görev ve Yetkileri).** Ankara: TODAİE Yayınları
(Belediye Yönetim Dizisi: 2).

1995 **Yönetimde Yeniden Yapılanma.** Ankara: 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yayınları.

DEMİR, Recep

- 2000 “İşçi ve Memurlarda Fazla Çalışma”, **Yerel Yönetim ve Denetim**. V, 12, Aralık: 31-41.

DENHARDT, B. Robert

- 1999 “The Future Of Public Administration”, **Public Administration & Management: An Interactive Journal**. 279-292.

DESTAN, İsmail

- 2002 “Personel Yönetimi Açısından Yerel Özerklik”, **Yerel Yönetim ve Denetim**. VII, 3, Mart: 6-12.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

- 2001 **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. Ankara: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.

DILWORTH, B. James

- 1992 **Operations Management: Design, Planning and Control For Manufacturing and Services**. USA: McGraw-Hill Inc.

DÖNMEZ, Mustafa

- 2001 “Belediyeler ve İl Özel İdareleri ile Bunların Kurdukları Birlik, Müesses ve İşletmelerde Çalışan Memurların Görevde Yükselme Yönetmeliğindeki Son Değişikliler”, **Yerel Yönetim ve Denetim**. VI, 7, Temmuz: 39-46.

ERBAY, Yusuf

- 2000 “Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, II, 2, Güz: 69-77.

ERDUT, Tijen

- 2002 **İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkilerinde Değişim.** İzmir: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları (Yayın No: 40).

ERYILMAZ, Bilal

- 2001 **Kamu Yönetimi.** İstanbul: Erkam Matbaası.
1992 **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme.** İstanbul: İşaret Yayınları.

FAIRBROTHER, Peter

- 1996 “Trade Unions and Human Resource Management in Britain: Case Study Evidence From The Public Sector, Utilities and Manufacturing”. **Employee Relations.** Volume 18, Number 6: 10-27 (MCB University Press).

FINDIKÇI, İlhami

- 2000 **İnsan Kaynakları Yönetimi.** İstanbul: Alfa Yayınevi (2. Basım).

FIRAT, Serap

- 2002 “Belediyelerde Norm Kadro Çalışmaları”, **Yerel Yönetim ve Denetim.** VII, 5, Mayıs: 23-29.

GARAVAN, N. T., B. BARNICLE ve F. O’SUİLLEABHAIN

- 1999 “Management Development: Contemporary Trends, Issues and Strategies”, **Journal of European Industrial Training.** 23/4/5: 191-207 (MCB University Press).

GERAY, C. ve C. HAMAMCI

- 1993 **Belediyecilik Eğitimi.** Ankara: Erk Yayınevi.

GHOBADION, A. ve J. ASHWORTH

- 1994 “Performance Measurement in Local Government - Concept and Practice”,
International Journal of Operations & Production Management.
Volume 14, Number 5: 35-51 (MCB University Press).

GÖKÇE, Gülise

- 1999 “Kamu Kurumlarında İşgörenlerin Tatmini ve Yönetime Katılmalarına
İlişkin Bir Araştırma”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi Dergisi.** II, 1: 323-334.

GÖZLER, Kemal

- 2002 **İdare Hukukuna Giriş.** Bursa: Ekin Yayınevi.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref

- 2000 **Yönetim Hukuku.** Ankara: Turhan Yayınevi (14. Basım).

GÜLER, A. B. ve Y. YILDIRIM

- 2001 **Belediye Personel Yönetimi El Kitabı.** Ankara: TODAİE Yayınevi
(TODAİE Yayın No: 305 / YYAEM Yayın No: 13).

GÜLER, A. Birgül

- 1999 **Belediye Personel Sistemi.** Ankara: TODAİE Yayınevi (TODAİE Yayın
No: 294 / YYAEM Yayın No: 7).

GÜLER, A. B., N. ÖZTÜRK ve O. E. ASLAN

- 1999 **Kamu Personel Rejimi.** Ankara.

GÜNDAY, Metin

- 1998 **İdare Hukuku.** Ankara: İmaj Yayınevi (3. Basım).

HARTENSTEIN, Annette

- 1988 “Building Integrated HRM Systems”, **Training and Development Journal**. Volume 42, Number 5: 90-95.

HEGEWISCH, A. ve H. LARSEN

- 1996 “Performance Management, Decentralization and Mangement Development: Local Governmet in Europe”, **Journal of Management Development**. Volume 15, Number 2: 6-23 (MCB University Press).

HESAPÇIOĞLU, Muhsin

- 2001 **Türkiye’de Makro Düzeyde İnsan Kaynakları Planlaması**. Ankara: Anı Yayıncılık.

HOLMES, G. ve G. McELWEE

- 1995 “Total Quality Management in Higher Education: How to Approach Human Resource Management”, **The TQM Magazine**. Volume 7, Number 6: 5-10 (MCB University Press).

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

- 2001 **Yerel Gündem 21 ve Sürdürülebilir Gelişme**. İzmir.

KALAYCIOĞLU, Ersin

- 2001 **Yönetişim ve Yerel Yönetimler**. İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınevi.

KARAMAN, T. Zerrin

- 2001 **Yerel Yönetimler**. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları (4. Basım)
1998 **Kent Yönetimi ve Politikası**. İzmir: Anadolu Matbaacılık.

KASIMOĞLU, M. ve L. TÜZÜNER

- 2003 “Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi ve Örgüt Kültürü”, Çanakkale (Working Paper).

KAYA, S. ve C. ARAL

- 2000 **Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri.** Ankara: Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi Yayınları (Yayın No: 11).

KEARNEY, C. R. ve S. W. HAYS

- 2002 “New Trends In State Human Resource Management”, **Foresight & Emerging Trends: Human Resources.** Spectrum: Journal Of State Government, Winter: 16-17.

KELEŞ, R. ve C. HAMACI

- 1993 **Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri.** Ankara: Erk Yayınevi.

KOÇEL, Tamer

- 2003 **İşletme Yöneticiliği.** İstanbul: Beta Yayınevi (9. Basım).

MASSEY, Roy

- 1994 “Taking Strategic Approach To Human Resource Management”, **Health Manpower Management.** Volume 20, Number 5: 27-30 (MCB University Press).

MCADAM, R. ve B. BAILIE

- 2002 “Business Performance Measures and Aligment Impact on Strategy”, **International Journal of Operations & Production Management.** Volume 22, Number 9: 972-996 (MCB UP Limited).

MESCON, H. M. ve L. C. BOVEE, J. V. THILL

- 1999 **Business Today.** New Jersey: Published by McGraw-Hill, Inc. (Ninth Edition).

NADAROĞLU, Halil

- 2001 **Mahalli İdareler.** İstanbul: Beta Yayınevi (7. Basım).

ORPEN, Christopher

- 1994 "The Effects of Individual Career Management on Career Success", **International Journal of Manpower**. Volume 15, Number 1: 27-37 (MCB University Press).

ORTAYLI, İlber

- 2000 **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınevi.

ÖNER, Şerif

- 2001 "Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, III, 2: 100-114.

ÖZDEMİR, Adnan

- 2002 "Belediyelere Ait Kadro Cetvelinde Yer Almadığı Halde, Fiili Olarak Oluşturulan Kadrolara (Unvanlara) Görevlendirme Yapılması", **Yerel Yönetim ve Denetim**. VII, 10, Ekim: 12-16.

ÖZTEMEL, Ercan

- 2001 **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**. Adapazarı: Değişim Yayınevi (1. Basım).

ÖZTÜRK, Azim

- 1996 "Türkiye'de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar", **Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. IV, 4: 105-116.
- 1995 "Çağdaş Yerel Yönetim Anlayışında Temel İlkeler", **Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. V, 1: 95-106.

PALABIYIK, Hamit

- 2003 "Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları İle Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar", **Yerel**

ve Kentsel Politikalar (Editörler: M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel).
Konya: Çizgi Kitabevi: 225-277.

PROKOPENKO, Joseph

1995 **Verimlilik Yönetimi.** (Çev. Olcay Baykal ve diğerleri), Ankara: Milli
Prodüktivite Merkezi Yayınları (Yayın No: 476).

ROPER, Ian

2000 “Quality Management and Trade Unions in Local Governemnt”,
Employee Relations. Volume 22, Number 5: 442-466 (MCB University
Press).

ROSENBLOOM, H. D. ve D. GOLDMAN

1989 **Public Administration.** New York: Random House Press (Second
Edition).

RUIGE, A. J., P. G. CASTENMILLER, M. CORVERS, A. J. H.
SMALLENBROEK ve W. VOS

2001 **Avrupa'nın Lokalizasyonu.** (Çev. SGBÖ), Hollanda: Thesaurus
Hollanda Belediyeler Birliği Yayınları.

SABUNCUOĞLU, Zeyyat

2000 **İnsan Kaynakları Yönetimi.** Bursa: Ezgi Yayınevi (1. Basım).

SEKARAN, Uma

2000 **Research Methods For Business.** New York: John Wiley & Sons Press
(Third Edition).

SONGUR, H. Mehmet

1995 **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü.** Ankara: Başbakanlık
Basımevi.

STAHL, O. Glenn

1976 **Public Personnel Administration**. New York: The Maple Press Company (Seventh Edition).

TEKİN, Tahir

2002 “Kamu Personeli Sınav Yönetmeliğinde Son Durum”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, VII, 5, Mayıs: 8-14.

TOPAL, Kadir

2000 **Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu**. Ankara: Lazer Basımevi.

TORLAK Ömer ve Ş. ÖZDEMİR

1999 “Hizmet Kalitesini İyileştirmede Kamu Görevlilerinin Tatmininin Rolü”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**. Eylül: 323-331 (TODAİE Yayın No: 296).

TORTOP, Nuri

1999a **Personel Yönetimi**. Ankara: Yargı Yayınevi (6. Basım).

1999b “Yerel Yönetimler Görev, Yetki ve Kaynak Bölüşümü”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**. Eylül: 223-229 (TODAİE Yayın No:296).

1996 **Yerel Yönetimler Maliyesi**. Ankara: TODAİE Yayınevi (Yayın No: 263).

TRUSS, Catherine

2003 “Strategic HRM: Enablers and Constraints in the NHS”, **International Journal of Public Sector Management**. Volume 16, Number 1: 48-60 (MCB UP Limited).

TÜRK BELEDİYESİCİLİK DERNEĞİ ve KONRAD ADENAUER VAKFI

- 1992 **Belediyelerimize Rehber**. Ankara: Feryal Matbaacılık (Ortak Eğitim Proje Yayını).

TÜRKİYE SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

- 1995 **Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler**. İstanbul: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği Yayınları (Yayın No: T/95-9/184).

ULUSOY, Ahmet ve T. AKDEMİR

- 2001 **Mahalli İdareler (Teori, Uygulama, Maliye)**. Ankara: Seçkin Yayınevi (1. Basım).

ÜLKER, Gönül

- 1997 **Kamu Personel Yönetimi**. Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi Basımevi (Yayın No: 2).

WILLIAMS, S. R. ve L. MATTHEWMAN

- 1999 "Top Managers in Local Government: Influences on Development", **Journal of Managerial Psychology**. Volume 14, Number 1: 71-74 (MCB University Press).

WRIGHT, C. P. ve J. RUDOLPH

- 1994 "HRM Trends in The 1990s: Should Local Government Buy in?". **International Journal of Public Sector Management**. Volume 7. Number 3: 31-39 (MCB University Press).

YALÇINDAĞ, Selçuk

- 1996 **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler**. Ankara: TODAİE Yayınları (Yayın No: 275).

YILDIRIM, Ferzan

- 1993 **Bediyelerde İnsan Kaynağı Yönetimi**. İstanbul: Kent Basımevi.

- http://www.archimac.org/JAS/JAS2000/JAS02_01.spml#fn2 27.10.2003
- <http://www.bes.org.tr/yorum.htm> 20.05.2003
- <http://www.canakkale-bld.gov.tr> 30.10.2003
- http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-kamu-sektorunde-insan-kaynaklari.pdf 15.07.2003 (Coşkun Can Aktan, Kamu Kesiminde İnsan Kaynakları Yönetimi).
- http://www.die.gov.tr/nufus_sayimi/2000tablo1xIs (1) 16.01.2004
- http://www.die.gov.tr/nufus_sayimi/2000tablo4 (2) 08.01.2004
- <http://www.die.gov.tr/istTablolar.htm> (3) 23.02.2003
- <http://www.egitimsen.org.tr/dosya/reform.doc> 01.07.2003 (Birgül A. Güler, Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları).
- <http://www.geocities.com/yilmazaynali/HAKKIMDA/Bitirme/isanalizi.htm> 17.06.2003
- <http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbas/B.htm> 23.06.2003
- <http://www.iktisat.uludag.edu.tr/dergi/1/aytac/serpil.html> 10.04.2003
- <http://www.insankaynaklari.com/cn/ContentBody.asp?BodyID=47> 17.06.2003
- <http://www.isguc.org/askin5.htm> (1) 29.09.2003
- http://www.isguc.org/performans_deger.php (2) 25.06.2003
- http://www.mcozden.com/ikf_1_ikp.htm 01.07.2003 (Mehmet Cemil Özden, İnsan Kaynakları Politikası).
- <http://www.misem.emo.org.tr/dosya/isbirligi.doc> 29.09.2003
- <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m2.pdf> 29.05.2003
- <http://www.sbe.deu.edu.tr/SBEWEB/dergi/dergi06/gul.html> 21.03.2003
- <http://www.yayim.meb.gov.tr/yayimlar/155-156/kazu.htm> 20.03.2003
- http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/kamu_personeli_mevzuati.htm 28.10.2003 Mehmet Öksüz, Kamu Personeline İlişkin Mevzuat Denetçi Yardımcıları 2001 Yılı Eğitim Notları).
- <http://www.yerelnet.org.tr/yyaem/cyyddetay.php?id=416> (1) 18.09.2003
- <http://www.yerelnet.org.tr/belediyeler/kimlik.php> (2) 28.05.2002