



**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE  
KONTROL YASASI ÇERÇEVESİNDE YEREL  
YÖNETİMLERDE MALİ ÖRGÜTLENME**

(Yüksek Lisans Tezi)

**Taner ÖZTÜRK**

Kütahya - 2016

T.C.  
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL YASASI  
ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLERDE MALİ  
ÖRGÜTLENME**

Danışman:  
Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ

Hazırlayan:  
Taner ÖZTÜRK

Kütahya – 2016

## Kabul ve Onay

Taner ÖZTÜRK'ün hazırladığı “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Mali Örgütlenme” başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

.../.../2016

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Red
Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ (Danışman)		
Yrd. Doç. Dr. Cantürk CANER		
Yrd. Doç. Dr. Yasin Kerem GÜMÜŞ		

Doç. Dr. Niyazi KURNAZ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## **Yemin Metni**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Mali Örgütlenme” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../2016

Taner ÖZTÜRK

## **Özgeçmiş**

1977 yılında Gümölcine’de doğdu. İlköğrenimini Adapazarı İskan İlkokulu’nda yaptıktan sonra ortaöğrenimini Adapazarı Atatürk Ortaokulu ve Ali Dilmen Lisesi’nde tamamladı. 2001 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu. 2002-2012 yılları arasında Maliye Bakanlığı ve Eskişehir Osmangazi Üniversitesi’nde çalıştı. Halen Sakarya Üniversitesi Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı’nda Mali Hizmetler Uzmanı olarak görev yapmaktadır.



## ÖZET

### 5018 SAYILI KAMU YÖNETİMİ VE KONTROL YASASI ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖRGÜTLENME

**ÖZTÜRK, Taner**

**Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ**

**Temmuz, 2016, 122 sayfa**

Türkiye’de yerel yönetimlerin yıllardır ciddi sorunlarla karşı karşıya olduğu görülmektedir. Bunların bir bölümünü de örgütsel sorunlar teşkil etmektedir. Yerel yönetim reformu kapsamında, 2000’li yıllarda mahalli idarelerin kuruluş yasaları değiştirilmiş; kamu mali yönetimi sisteminde köklü bir değişim süreci yaşanmıştır. Mali yönetimin temel belgesi niteliğindeki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası yürürlüğe konulmuştur. Ancak, bu yasayla ihdas edilen mali hizmetler birimlerinin, idarelerin teşkilat yapılarında hiyerarşi ve işlev açısından nerede konumlandırılacağı ile aynı mali yönetim ve kontrol sistemine tabi tutulan mahalli idarelerde, mali örgütlenme konusunda standart bir yapılanmanın sağlanamaması tartışma konusudur. Ayrıca, örgüt yapısının yataylaşması, uzmanlaşması ile personelin niteliği arasında da sıkı bir ilişki söz konusu olup, bu noktada, etkin bir personel yönetimi de önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, belediyeler ve bağlı idareleri ile il özel idarelerinde ve yerel yönetim birliklerinde, 5018 sayılı yasa çerçevesinde öngörülen mali örgütlenme yapısının oluşumunda ve işleyişinde yaşanan yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden, kurumsal anlayışlardaki farklılıklardan, personel yönetimindeki aksaklıklardan kaynaklı sorunlar önce tespit edilmekte; uygulama farklılıkları ya da çelişkileri örnekleriyle paylaşılmakta; son aşamada, yeni kamu mali yönetimi anlayışının mahalli idarelerde benimsenip, yerleşmesinde kurumlara öncülük etmesi beklenen mali hizmetler birimi odak alınarak örgüt yapısı konusunda standardizasyonun ve yasal çerçeveye uygunluğun sağlanmasına yönelik yasal-kurumsal düzeyli ve personel bazlı önerilerle çözüm aranmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Mali Yönetimi, Yerel Yönetimler, Örgütlenme, Norm Kadro, Mali Hizmetler Birimi, Strateji Geliştirme Birimi.

**ABSTRACT****FINANCIAL ORGANIZATION IN LOCAL ADMINISTRATION UNDER 5018  
LAW NUMBERED PUBLIC ADMINISTRATION AND CONTROL LAW****ÖZTÜRK, Taner****M.A. Thesis, Department of Public Administration****Supervisor : Prof. Hüsamettin İNAÇ****July, 2016, 122 pages**

It is well-known fact that local administrations in Turkey face serious problems for years. Some of these are related to organizational structure. Local administrations face fundamental changes for the last ten years as a part of local administration reform which includes changes in constitution, organization, personnel management and public finance management. 5018 Law numbered Public Administration and Control Law has been brought into force as a main document in financial management. However, positions of fiscal service units in terms of hierarchy and function under the new law and lack of standards in terms of financial organization in local administration are two of the controversial issues among others. Furthermore, effective human resource management is vital when considered there is a strong relation between qualifications of the staff and work specialisation and horizontal shift in organizational structure.

In this study, it is firstly aimed to identify issues in municipalities and local authorities resulted from legislative regulations of financial organizations, difference in organizational understanding and personnel management under the 5018 numbered law. After exemplifying differences and discrepancies, is it aimed to give some organizational and personnel based suggestions on standardization and compliance to legislative framework of organizational structure.

**Keywords:** Public Financial Management, Local Administration, Organization, Permanent Staff, Financial Services Unit, Strategy Development Units.

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET.....	v
ABSTRACT .....	vi
İÇİNDEKİLER .....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	x
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR .....	xii
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL YASASI KAPSAMINDA YEREL YÖNETİMLER

<b>1.1. YERİNDEN YÖNETİM .....</b>	<b>8</b>
1.1.1. Siyasal Yerinden Yönetim.....	8
1.1.2. İdari (Yönetmel) Yerinden Yönetim .....	8
1.1.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....	9
1.1.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....	9
<b>1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER.....</b>	<b>9</b>
1.2.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasına Göre Yerel Yönetimler .....	10
1.2.1.1. Belediye .....	10
1.2.1.1.1. Büyükşehir Belediyesi .....	10
1.2.1.1.2. Belediyelerde Bağlı İdare .....	11
1.2.1.2. İl Özel İdaresi .....	11
1.2.1.3. Yerel Yönetim Birlikleri.....	11
1.2.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi .....	12
<b>1.3. YEREL YÖNETİMLERDE ÖRGÜTSEL YAPININ OLUŞUMU .....</b>	<b>15</b>
1.3.1. Örgüt Tasarımı ve Yönetimi.....	15
1.3.2. Yeni Kamu Mali Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Örgütlenme.....	18

### İKİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖRGÜTLENME

<b>2.1. 5018 SAYILI YASA ÖNCESİ MALİ ÖRGÜT VE PERSONEL YAPISI....</b>	<b>20</b>
<b>2.2. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖRGÜTLENME.....</b>	<b>25</b>
2.2.1. Belediyelerde ve Bağlı İdarelerinde Mali Örgütlenme.....	25
2.2.1.1. Mali Hizmetler Birimleri .....	28
2.2.1.2. Strateji Geliştirme Birimleri .....	29



2.2.1.3. Mali Hizmetler Biriminin Örgüt Yapısındaki Yeri .....	30
2.2.1.4. Belediyelerde ve Bağlı İdarelerinde İkili Yapı: MHB/SGB.....	36
2.2.2. Yerel Yönetim Birlikleri.....	43
2.2.2.1. Birliklerin Kurulması.....	43
2.2.2.2. Birlik Türleri.....	44
2.2.2.2.1. Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler.....	44
2.2.2.2.2. Üye Sayısı Yüzden Fazla Olan Birlikler .....	45
2.2.2.3. Birliklerde Mali Örgütlenme .....	45
2.2.3. Belediye, Belediyelerin Bağlı İdareleri ve Birliklerde Norm Kadro .....	49
2.2.3.1. Norm Kadro Yönetmeliği.....	49
2.2.3.2. Kadroların Kullanımına İlişkin Örnekler .....	50
2.2.4. İl Özel İdarelerinde Örgütlenme .....	55
2.2.4.1. İdari Örgütlenme.....	55
2.2.4.2. Mali Örgütlenme .....	57
2.2.4.3. İl Özel İdarelerinde Norm Kadro .....	58

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM PERSONEL YAPISI**

<b>3.1. YEREL YÖNETİMLERİN GENEL PERSONEL YAPISI.....</b>	<b>66</b>
<b>3.2. YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL REJİMİ.....</b>	<b>70</b>
3.2.1. İl Özel İdarelerinde Personel Rejimi .....	70
3.2.2. Belediyelerde ve Bağlı İdarelerinde Personel Rejimi.....	71
<b>3.3. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ PERSONEL .....</b>	<b>81</b>
3.3.1. Belediyelerde Mali Hizmetler Personeli.....	81
3.3.1.1. Mali Hizmetler Birimi Yöneticisi.....	81
3.3.1.2. Mali Hizmetler Uzmanı .....	81
3.3.1.3. Muhasebe Yetkilisi.....	85
3.3.1.4. Taşınır Konsolide Görevlisi .....	87

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM MALİ HİZMETLER BİRİMİ**

<b>4.1. MALİ HİZMETLER BİRİMİNİN İŞLEVİ.....</b>	<b>89</b>
4.1.1. Kurumsal Rolü.....	89
4.1.2. Stratejik Planlama.....	90
4.1.3. Bütçe .....	91
4.1.4. Saydamlık ve Hesap Verebilirlik.....	92
4.1.5. Performans .....	93
4.1.6. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol .....	94
4.1.6.1. Kontrol Yapısı .....	94
4.1.6.2. Kontrol Ortamı Standartları.....	97
4.1.6.3. Ön Mali Kontrole Tabi İşlemler .....	98

4.1.7. Denetim.....	99
4.1.8. Muhasebe.....	100
4.1.9. Mal Yönetimi.....	101
4.1.10. Danışmanlık Hizmeti Sunma ve Bilgilendirme Yükümlülüğü.....	102
<b>4.2. MALİ HİZMETLER BİRİMİNİN İŞLEVINİN SONUÇLARI .....</b>	<b>103</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>105</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>109</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>115</b>
<b>DİZİN .....</b>	<b>122</b>



## TABLOLAR LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
<b>Tablo 2.1:</b> Klasik Belediyelerde Hiyerarşik Yapı ( KMYKY Öncesi ) .....	21
<b>Tablo 2.2:</b> Büyükşehir Belediyesi Hiyerarşik Yapısı (KMYKY Öncesi) .....	22
<b>Tablo 2.3:</b> Genel Bütçeli İdarelerde Örgüt Yapısı: T.C. Maliye Bakanlığı .....	33
<b>Tablo 2.4:</b> Yerel İdarelerde Örgüt Yapısı: Konya Büyükşehir Belediyesi .....	34
<b>Tablo 2.5:</b> Yerel İdarelerde Örgüt Yapısı: Antalya Büyükşehir Belediyesi .....	35
<b>Tablo 2.6:</b> Belediyelerin Bağlı İdarelerinde İkili Yapı: İETT Örneği .....	38
<b>Tablo 2.7:</b> Norm Kadro Cetvelleri: Belediyelerin Bağlı İdareleri .....	40
<b>Tablo 2.8:</b> Yerel Yönetim Birliklerinde Örgüt Yapısı: TBB Örneği .....	47
<b>Tablo 2.9:</b> Yatay Mali Örgütlenme: TBB Mali Hizmetler Müdürlüğü Örneği .....	48
<b>Tablo 2.10:</b> Norm Kadro Cetvelleri: Büyükşehir ve İl Belediyeleri .....	50
<b>Tablo 2.11:</b> Büyükşehir Belediyesi İdari Yapısı: Tekirdağ Örneği .....	54
<b>Tablo 2.12:</b> Norm Kadro Cetvelleri: İl Özel İdareleri .....	59
<b>Tablo 2.13:</b> İl Özel İdaresi Tekli Yapı Teşkilat Şeması: Bilecik Örneği .....	63
<b>Tablo 2.14:</b> İl Özel İdaresi İkili Yapı Teşkilat Şeması: Kırklareli Örneği .....	64
<b>Tablo 3.1:</b> Mahalli İdareler Personelinin İstihdam Şekline Göre Sayısı/Dağılımı .....	67
<b>Tablo 3.2:</b> Mali Hizmetler Birimi Personel Yapısı: Serdivan Belediyesi Örneği .....	80

**GRAFİKLER LİSTESİ****Sayfa**

<b>Grafik 2.1:</b> Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu: 35.....	42
<b>Grafik 3.1:</b> Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu: 1 .....	68
<b>Grafik 3.2:</b> Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu: 16 .....	68
<b>Grafik 3.3:</b> Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu: 17 .....	69
<b>Grafik 4.1:</b> Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu: 7 .....	100



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ASKİ</b>	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
<b>AYYÖŞ</b>	Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı
<b>BÜMKO</b>	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
<b>CDLR</b>	Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi
<b>DMK</b>	Devlet Memurları Kanunu
<b>DPB</b>	Devlet Personel Başkanlığı
<b>DPT</b>	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>EGO</b>	Elektrik, Gaz ve Otobüs İşletmeleri
<b>İETT</b>	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
<b>İSKİ</b>	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KMYKY</b>	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası
<b>KPSS</b>	Kamu Personeli Seçme Sınavı
<b>KSA</b>	Kurumsal Sınıflandırma Anahtarı
<b>MHB</b>	Mali Hizmetler Birimi
<b>MHU</b>	Mali Hizmetler Uzmanı
<b>ÖSYM</b>	Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi
<b>SASKİ</b>	Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi
<b>SGB</b>	Strateji Geliştirme Birimi
<b>sy</b>	sayı
<b>TBB</b>	Türkiye Belediyeler Birliği
<b>v.d.</b>	ve diğerleri
<b>VHB</b>	Vilayetler Hizmet Birliği



**TEZ METNİ**

## GİRİŞ

Türk yerel yönetimlerinin sorunları, yıllardır hem bilim çevreleri hem de uygulayıcılar tarafından dile getirilmektedir. Yerel yönetim literatürüne göz atıldığında, yerel yönetimlerin ciddi sorunlarla karşı karşıya kaldığı; bu sorunların önemli bir kısmının genel kamu yönetimi sistemi, kamu personel sistemi ve yerel yönetim sisteminden kaynaklandığı, bir kısmının ise örgütsel sorunlar olduğu görülmektedir (Yüksel, 2008: 367).

Öte yandan, yerel yönetimlerde, özellikle de belediyelerde karşılaşılan sorunların bir nedeni de, merkezi idare için çıkarılan ve bunların ihtiyaçlarına cevap veren yasal düzenlemelerin yerel idareleri kapsayacak biçimde uygulanmasına dayanmaktadır (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 152).

Küreselleşme ile birlikte artan rekabet ve yarış ortamı, gittikçe hızlanan kentleşme olgusu ile birleşince, yerel yönetimleri, buna uygun örgüt yapıları ve işleyiş sistemleri geliştirme zorunluluğu ile karşı karşıya bırakmıştır. Yerel yönetimler, bir yandan mevcut hizmetleri daha iyi ve yaygın biçimde sunma yükümlülüğünde kalırken, diğer yandan da yeni ve farklılaşan kentsel hizmetlere olan talebi ve ihtiyacı karşılamaya çalışmaktadırlar. Bu açıdan yerel yönetimlerde yeni değişikliklere uyarlanabilecek örgüt yapısı ve yönetim olgusu, her geçen gün daha da önem kazanmakta ve ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede klasik yetki ve kaynak aktarımından çok performansı ve bilgi toplumu değerlerini ölçü alan yeni ve çağdaş yönetim tekniklerinin geliştirilmesi ve kurumsallaştırılması gerekmektedir. Bunun yolu da yerel yönetimlerin kurumsal yapısının iyileştirilmesinden ve yönetimin geliştirilmesinden geçmektedir. Böylece tüm örgütler gibi yerel yönetimler de kendilerinden farklılaşan beklentilere yanıt verebilecek, geleneksel alışkanlıklarını ve klasik yönetim anlayışı kalıplarını aşip bilgi merkezli örgütlenmelere doğru evrilebilecektir (Aydınlı ve Akdeniz, 2004: 203; Baransel, 1993: 5).

Dünyada küreselleşme, bilgi ve teknolojiye hızlı gelişmelerle birlikte kamu yönetimi de değişime uğramaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yerinden yönetime, hesap verebilirliğe, saydamlığa ve hizmet sunumunda memnuniyet odaklı yapılanmaya doğru bir yöneliş söz konusudur. Artık yönetimler kendilerine biçilen yeni rolü üstlenmek, yetki ve görevleri içerisindeki alanları yönetmek durumundadır.

Değişimin ve gelişimin yönetilebilmesi, kamu yönetiminde çağdaşlaşmanın gerçekleştirilmesi için nitelikli insan gücüne ihtiyaç duyulmaktadır (Kalkınma, 2014: 1).

Yeni kamu yönetimi anlayışının yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelere yansımaları bazı temel değişkenler etrafında ele almak mümkündür. Bunlar arasında yerinden yönetime verilen önem, örgütlenme ve personel de yer almaktadır. Yerel yönetim reformuyla, yerel yönetimlerin temel kuruluş yasaları değiştirilmiştir. Bu bağlamda, 2004'te Büyükşehir Belediye Yasası, 2005'te ise İl Özel İdaresi Yasası ve Belediye Yasası yürürlüğe girmiştir. Yapılan bu reform, yerel yönetim sistemini radikal biçimde değiştirmese de önemli değişiklikler getirdiği de açıktır. Örneğin örgütlenme, örgütsel işleyiş, organların oluşumu ve işleyişi, saydamlık, denetim gibi alanlarda düzenlemeler yapılmıştır (Arıkboğa, 2007: 55-56).

Öte yandan, mali yönetim alanında, 80 yıla yakın bir süredir ülkemizde uygulanan ve mali anayasa olarak da adlandırılan Muhasebe-i Umumiye Kanunu kaldırılmış, yerine 2004 yılından itibaren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Uzun yıllar kamuda mali disiplini sağlamış olan Muhasebe-i Umumiye Kanunu, zaman içinde idarelerinin değişen ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmıştır. Zamanla fon, döner sermaye, görev zararları ve hazine garantileri gibi bütçe dışı uygulamalar yaygınlaşmış, mevcut kamu mali yönetim sisteminin kapsamı daralmıştır. Bu nedenle mali işlemleri izlemek ve denetlemekte yetersiz kalınmış, bütçe bir makro ekonomik politika aracı olarak kullanılamamıştır. Mali sistemde aşırı merkeziyetçi bir anlayış egemen olmuş, harcamacı kuruluşlara pek inisiyatif tanınmamıştır (Öner, 2005: 689).

2000'li yıllarda uluslararası alanda kamu mali yönetiminde stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, orta vadeli harcama sistemi, mali saydamlık, hesap verebilirlik gibi kavramların ön plana çıkması ve AB'ye adaylık sürecinin gereği olarak kamu mali yönetimi ve kontrol sistemimizin uluslararası standartlar ve AB normlarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi ihtiyacı doğmuştur (Arcagök ve Erüz, 2006: 9).

“Bu kapsamda, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin yeniden yapılandırılarak, parlamentonun bütçe üzerindeki denetiminin artırılması, mali saydamlığın sağlanması, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeyle birlikte orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, planlı bir bütçeleme anlayışına geçilmesi, iç denetim sistemi kurulması, performans denetiminin sisteme dahil edilmesi, kamu idarelerinde iç kontrol



sisteminin kurulması, Sayıştay'ın denetim alanının genişletilmesi, mali yönetim ve kontrol alanında kamu idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması amaçlanarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası çıkarılmıştır” (Arcagök ve Erüz, 2006: 9-10).

Yeni yasa ile kamu mali yönetimi ve bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Kamu idare ve kurumlarının bütçeleri uluslararası standartlara göre sınıflandırılmış ve genel yönetime dahil kurumlar kanun kapsamına alınmıştır. Genel yönetimin kapsamı, devletin temel faaliyetlerinin yürütüldüğü merkezi yönetim kuruluşları ile sosyal güvenlik ve mahalli idareler bütçelerinden oluşmaktadır (Öner, 2005: 689).

KMYKY uyarınca, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri aynı mali yönetim ve kontrol sistemine tabi tutulmaktadır. İdarelerin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde yer alacaktır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeye geçilmiştir (Öner, 2005: 689).

Yerel yönetimlerin ağırlıklı kısmını oluşturan belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarında yaşanan artış, belediyelerin mevcut kaynaklarını daha etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanmalarını da gerektirmiş olup bunun için de 5018 sayılı yasayla gelecek odaklı bir denetim/kontrol yapılanmasına geçilmiştir (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 12).

Sözkonusu gelişmeler ve değişim süreci ışığında ve sonucunda, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu, yerel yönetimlere ilişkin Onuncu Plan dönemi perspektifleri arasında Yerel Yönetimlerde Örgütsel Yapı ve İşleyiş, Yerel Yönetimler Maliyesi, Yerel Yönetimlerde Denetim ve Hesap Verebilirlik, Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama, Mahalli İdare Birliklerinde Etkinlik politika alanlarını da ele alarak değerlendirmiştir. Söz konusu politika alanlarının kamu mali yönetimi çatısı altında birleştirilip, yerel yönetimlerdeki mali örgütlenme ve işleyişe ilişkin uygulamaları konu edineceğini söylemek mümkündür.

KMYKY kapsamındaki yerel yönetimlerle sınırlı olmak üzere, son on yıllık süreçte gerek kamu mali yönetim sisteminde yaşanan köklü değişime gerekse yerel yönetimlerde reform niteliğindeki yeni yasal değişikliklere uygun mali örgüt ve personel yapısının nasıl olması gerektiği ile belediyeler, belediyelerin bağlı idareleri, il özel idareleri ve yerel yönetim birliklerinde, 5018 sayılı yasa çerçevesinde öngörülen

mali örgütlenme yapısının oluşumunda yaşanan yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden, kurumsal anlayışlardaki farklılıklardan, personel yönetimindeki aksaklıklardan kaynaklı sorunlar bu çalışmanın konusunu teşkil etmektedir.

Yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin uygulama dönemi olarak niteleyebileceğimiz 2006 yılı ve sonrası yaklaşık on yıllık zaman diliminde, mali örgütlenme ve mali personel yapısına ilişkin sözü edilen sorunlar, Maliye Bakanlığınca düzenlenen seminer, sempozyum, çalıştay, toplantılar başta olmak üzere, gerek yerel yönetim gerekse merkezi yönetim yönetici ve personelinin katıldığı çeşitli platformlarda kısmen ya da tamamen dile getirilmiş; kimi akademisyen ya da uzmanlarca makale, bildiri gibi yayınlarla ve yazılarla bu sorunlara dikkat çekilmiştir. Bununla birlikte, mali hizmetler birimlerini odak yaparak mali örgütlenme ve mali personel yapısına ilişkin sorunların yasal, kurumsal, personel temelli kaynaklarının ayrı ayrı irdelenmesi; yerel idareler arası uygulama farklılıklarının ve çelişkilerin, örnekleriyle ortaya konması; sorun alanlarının tespiti yanında ve sonrasında, KMYKY'ye uygun bir yapılanmanın ne şekilde gerçekleşebileceğinin çözüm önerileriyle somut biçimde ilgililerle paylaşılması; akademik düzeyde, görece kapsamlı ve bütünsel bir çalışmaya ihtiyaç duyulduğu ve bu sorunların çözümüne belki bir miktar katkı sunabileceği düşüncesi ile bu çalışma yapılmıştır.

Bu çalışmanın önemi ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası perspektifine uygun bir mali örgütlenme yapısının oluşup oluşmadığı; aynı mali yönetim ve kontrol sistemine tabi tutulan mahalli idarelerde, mali örgütlenme konusunda standardizasyonun sağlanıp sağlanmadığı; anılan yasa ile ihdas edilen mali hizmetler biriminin, idarelerin teşkilat yapılarında hiyerarşi ve işlev açısından yeni kamu mali yönetimi yaklaşımının öngördüğü biçimde konumlandırılıp konumlandırılmadığı; örgüt yapısı açısından yeterli uzmanlaşmanın/yataylaşmanın gerçekleşip gerçekleşmediği; tüm bu yasal-kurumsal yapıların temel öğelerinden biri olan personelden etkin bir biçimde yararlanılıp yararlanılmadığı hususlarında yapılan analiz ve tespitlerde kendini göstermektedir.

Çalışmada, kurumsal uygulama farklılıkları ya da çelişkileri örnekleriyle paylaşılmak suretiyle öncelikle yerel idarelerde mali örgütlenmeye ilişkin tespit edilen sorunların ortaya konulması; yeni kamu mali yönetimi anlayışının mahalli idarelerde

benimsenip, yerleşmesinde kurumlara öncülük etmesi beklenen mali hizmetler biriminin işlevi ve personeli detaylıca irdelenerek, ilgililerde, MHB'ye yönelik bir farkındalık oluşturulması; ve son aşamada, yerel yönetimlerde mali örgütlenmede standardizasyonun ve yasal çerçeveye uygunluğun sağlanmasına yönelik yasal-kurumsal düzeyli ve personel bazlı önerilerle çözüm aranmak suretiyle de, başta karar alma ve uygulama mekanizmalarının tepe noktasındaki yerel yöneticiler olmak üzere, ilgililere, fikri katkıda bulunulması amaçlanmaktadır.

Çalışma dört bölümden ve sonuçtan oluşmaktadır:

Birinci bölümde; yerinden yönetim ve 5018 sayılı yasa kapsamındaki yerel yönetimler tanımlanarak kavramsal çerçeve çizilmektedir. Yerel yönetimlerin tarihsel gelişim süreci anlatılıp örgütsel yapılarının oluşumu ana hatlarıyla paylaşılmakta ve yeni kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde örgütlenmeye geçiş yapılmaktadır.

Çalışmanın ana eksenini oluşturan ikinci bölümde; 5018 sayılı yasa öncesi yerel yönetimlerde mali örgüt ve personel yapısına ilişkin bilgiler verildikten sonra yerel yönetimlerde KMYKY çerçevesinde mali örgütlenme, detaylıca ve karşılaştırmalı örneklerle incelenmektedir. Belediyelerde ve belediyelerin bağlı idarelerinde, yerel yönetim birliklerinde, il özel idarelerinde mali örgüt yapısının oluşumu, KMYKY, kuruluş yasaları, norm kadro yönetmelikleri gibi yasal düzenlemeler çerçevesinde ayrı ayrı ele alınmakta; KMYKY'ye göre mali örgütlenmenin temel taşı niteliğindeki mali hizmetler birimleri ve/veya strateji geliştirme birimlerinin kurulması ve iç yapılanması anlatılmakta; MHB'lerin idarelerin örgüt yapısındaki yeri, bir başka deyişle hiyerarşik konumu, kimi yerel idarelerden seçilen ve kurumdan kuruma farklılaşmaya işaret eden örneklerle tartışılmakta; kamu mali yönetiminde standardizasyonu bozucu mahiyetteki ikili mali birim yapısı, belediyeler ve bağlı idarelerinden alınan teşkilat şeması ve kadro kullanım örnekleriyle dikkate sunulmakta ve örgüt yapılanmasının ne şekilde olması gerektiği, ilgili yasal hükümlere de atıfla açıkça tarif edilmektedir. Bu bağlamda, ortaya konan sorun alanlarına yönelik yer yer çözüm önerilerine de vurgu yapılmaktadır.

Üçüncü bölümde; yerel yönetimlerin genel personel yapısı, Maliye Bakanlığı tarafından mahalli idareler SGB/MHB yöneticilerinin katılımıyla düzenlenen Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum anketi ışığında ele alınmakta; uygulanmakta olan personel rejimi ve özellikleri, olumlu-olumsuz yanlarıyla anlatılmakta; etkin bir insan kaynakları

yönetimi için kimi standartlar ve önerilere yer verilmektedir. Bölüm sonunda, yeni kamu mali yönetimi anlayışının öngördüğü dikey ve kurmay örgütlenme biçiminin, diğer bir söyleyişle, hiyerarşik yapıda yataylaşmanın-uzmanlaşmanın MHB'lere birer yansıması olan mali hizmetler birimi yöneticisi, mali hizmetler uzmanı, muhasebe yetkilisi gibi görevlilere özel bir parantez açılarak mali personelin nitelikleri sayılmaktadır.

Dördüncü bölümde ise; MHB'lerin kurumlardaki işlevi ve üstlendikleri rol, yerine getirdikleri görev başlıkları altında aktarılırken, çalışmanın bitiminde, net biçimde MHB'nin bir danışma/kontrol birimi niteliğinde olduğu ve hiyerarşik konumlandırılmada üst yöneticiye bağlanması gerektiği; görevde mükerrerliğe ve mali örgütlenmede ikili yapıya yol açılmaması için norm kadro yönetmeliğinde değişikliğin şart olduğu; mali personel seçiminde uzmanlaşmanın ve nitelikli insan kaynağından yararlanmanın gerekliliği temel sonuçlarına ulaşılmaktadır.



## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL YASASI KAPSAMINDA YEREL YÖNETİMLER**

## **1.1. YERİNDEN YÖNETİM**

Yerinden yönetim diye de bilinen özerk yerel yönetim yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir sistemin adıdır (Keleş, 1998: 18).

Yerinden yönetimin, yönetim bilimi literatüründe iki türünden söz edilir.

Birincisi, Siyasal (Siyasi) Yerinden Yönetim'dir. Daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir (Keleş, 1998: 18-19).

### **1.1.1. Siyasal Yerinden Yönetim**

Siyasal yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi yerel yönetim üniteleri, egemenliğin bir parçasına sahiptir. Siyasal yerinden yönetim, federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. (Eryılmaz, 2004: 67).

### **1.1.2. İdari (Yönetsel) Yerinden Yönetim**

İkincisi ise, İdari (Yönetsel) Yerinden Yönetim olarak adlandırılmaktadır. İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir (Eryılmaz, 2004: 69).

İdari (Yönetsel) yerinden yönetim bütün ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Aşırı merkezizetçiliğin sakıncalarının ortadan kaldırılması, halkın yönetime katılımının sağlanması, yerel ihtiyaçlarla yerel hizmetler arasında denge kurulması ve kamu hizmetlerindeki verimin ya da etkinliğin artırılması amaçlanmaktadır (Eryılmaz, 2004: 69).

İdari (Yönetsel) yerinden yönetimin de iki türü olduğu görülür:

### **1.1.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim**

Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim, belli kamu hizmetlerinin, merkezin dışında, bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesidir (Keleş, 1998: 19).

### **1.1.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim**

Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahalli Adem-i Merkeziyet) ise, bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur. Belediyeler en yaygın örneğidir. Ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri vardır. Merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahiptirler (Keleş, 1998: 19).

## **1.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER**

Yerel yönetimler, halkın yönetime daha fazla katılabildiği, demokratik değerlerin geliştiği, hizmette yerellik ilkesine uygun olarak belde halkının ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde üretildiği kuruluşlardır. Özerk ve dinamik yapıları sebebiyle, bürokratik ve hantal merkezi yönetim kuruluşlarından farklı olarak, alternatif hizmet yöntemlerini kullanabilen, kaliteye ve etik değerlere, beldenin sorunlarıyla hemşehrilerin talep ve beklentilerini iyi bilen ve buna uygun hizmetler üretebilen girişimci birimler olarak değerlendirilmektedir. Ülkemizdeki uygulamaya baktığımızda, belediyelerin sözü edilen “ideal” yapıdan oldukça uzak oldukları bilinmektedir (Şen ve Eken, 2007: 542).

1982 Anayasasının “İdare” başlığı altındaki “İdarenin Esasları” bölümünde, 123. maddede, “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” denildikten sonra “İdarenin Kuruluşu” bölümünde, 127. maddede yerel yönetimlere ilişkin görece ayrıntılı bir düzenlemeye gidildiğini görmekteyiz: “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” denilmek suretiyle yerel yönetimlerin tanımı yapılmış, aynı

maddedeki “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” ve “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.” hükümleriyle ise, büyükşehir belediyeleri ile yerel yönetim birliklerinin kurulmasının anayasal temeli oluşturulmuştur.

### **1.2.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasına Göre Yerel Yönetimler**

5018 sayılı KMYKY 3. maddesinde yasanın uygulama alanı belirlenmiş; genel yönetime dahil kamu idareleri kapsam alanı olarak saptanmıştır. Genel yönetime dahil idareler; uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşmaktadır. Yine, yasanın 12. maddesinde KMYKY’ye göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanıp ve uygulanacağı ifade edilmektedir.

5018 sayılı KMYKY’ye göre mahalli idare: etkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri ifade etmektedir.

#### **1.2.1.1. Belediye**

5393 sayılı Belediye Yasasının 3. maddesinde belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 5) Yasanın 4. maddesine göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

##### **1.2.1.1.1. Büyükşehir Belediyesi**

5216 sayılı yasanın 3’üncü ve 4’üncü maddeleri çerçevesinde büyükşehir belediyesi; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip olarak yasalarla verilen görev ve



sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri yasayla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

#### **1.2.1.1.2. Belediyelerde Bağlı İdare**

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde bağlı idare; belediyelere bağlı, yasayla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idareler olarak tanımlanmıştır.

Ülkemizde belediyelere bağlı idare, sadece büyükşehir belediyelerinde bulunmaktadır. Örneğin; ASKİ, İSKİ, EGO, İETT gibi idareler belediyelerin bağlı idareleridir.

#### **1.2.1.2. İl Özel İdaresi**

5302 sayılı yasanın 4'üncü ve 5'inci maddeleri çerçevesinde il özel idaresi; il halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar.

#### **1.2.1.3. Yerel Yönetim Birlikleri**

Anayasanın 127. maddesinin son fıkrası, "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir." hükmüne istinaden kurulması öngörülen yerel yönetim birlikleri; yerel yönetimlerle iç içe, 2005 yılında uygulamaya giren 5355 sayılı yasayla özel olarak düzenlenmiş örgütlerdir (Bilgin ve Can, 2008: 12).

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda yerel yönetim birliği; birden fazla yerel idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

### 1.2.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

1855'te İlk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. 1857'de Galata-Beyoğlu'nda 14 Belediye Dairesine ayrılan Dersaadet de "Altıncı Daire-i Belediye" kurulmuştur. İl Özel Yönetimleri ise, Osmanlı döneminde, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle kurulmuştur. 1864 Nizamnamesi'yle Meclis Hükümetleri dönemine kadar devam edecek olan "vilayet taksimatı" kurulunca, eyaletler kaldırılmıştır. Vilayet, birkaç eyaletten oluşan geniş bölge yönetimidir. Osmanlı devletinin 19. yüzyılın ikinci yarısında biçimlenen toprağa dayalı örgütlenme düzeni içinde vilayetler livalara (sancaklara bugünkü iller), livalar kazalara (ilçelere), kazalar nahiyelere (bucaklara) bölünmüştür. 1868'de İstanbul Belediyesi yeniden düzenlenmiş, 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Belediye daireleri şubeye dönüştürülmüştür. 1876 Kanuni Esasi'de 112. maddede belediye işlerinin İstanbul ve taşrada seçimle oluşacak belediye meclisleri eliyle yürütüleceğini 108. maddesinde ise, illerin yönetiminin yetki genişliği ve görevler ayrımı esaslarına göre görüleceğini belirtmiştir. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ile belediye daire sayısı 20'ye çıkarılmıştır. 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa) yürürlüğe girmiştir. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu 1913 düzenlemesi ile il genel meclislerine "Vilayet Hususi İdaresi ( İl Özel İdaresi)" adı ile tüzel kişilik verilmiştir. Bu tarihten sonra vilayet umumi meclisleri görev, yetki ve kaynak bakımından daha geniş olanaklara kavuşturulmuştur. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu (1921) Bu kanunun genel felsefesi ademi merkezîyet üzerine inşa edilmiştir. Vilayet, kaza ve nahiye olarak üç düzeylidir. 1924 Anayasası'nda da yerel yönetimler görevler ayrımı ilkesi çerçevesinde düzenlenmiştir. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu Kentsel hizmetler düzenlenmiş, belediyelerin yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir (Kalkınma, 2014: 7-8; Keleş, 1998: 137).

Yerel yönetimlerin işbirliği yapmasının bir yolu da birlik kurmaktır. Belediyeler ve il özel idareleri gerek duydukları kamu hizmetlerini tüzel kişiliği haiz birlikler oluşturarak yürütebilirler. Birliklerin, yapısına ve çalışmasına ilişkin hükümler 1580 sayılı Belediye Kanununda ve 3030 sayılı Büyükşehirlerin Yönetimine İlişkin Kanunda yer almıştır.

1960'lı yılların başlarına kadar, çok az sayıda birlik kurulduğu (34 adet); bu birliklerin, su, yol, elektrik, telefon hizmetlerini yürütmek için valilerin ve kaymakamların önderliğinde; çok sınırlı alanlarda faaliyet gösteren birlikler olduğu görülmektedir. 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığının faaliyete geçmesiyle köy yolları, köy içme ve sulama suları gibi konularda yerel halkın katkısının sağlanması için mülki idare amirlerinin önderliğinde Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kurulmaya başlanmış ve birlik sayısında dikkate değer artışlar görülmüştür. 1978 yılında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığının kuruluşu ile kapanışı arasındaki kısa süre içinde; bakanlık, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri kurulmasını desteklemiş; bu dönemde sayıca dikkat çekmeye de gerçekten kapsamlı belediye birlikleri kurulmuştur. Örnek olarak; 91 belediyenin üye olduğu Marmara ve Boğazları Belediyeleri Birliği, 88 belediyenin üye olduğu Karadeniz Belediyeler Birliği verilebilir. Bu dönemde, 1979 yılı bütçesinden, bölgesel belediye birliklerine yardım yapılması dikkat çekmiş ve çeşitli kesimlerce eleştirilmiştir. Bölgesel ve çok amaçlı belediye birliklerinin kurulmasını, üst birliklerin kurulması ve "Türkiye Belediyeler Birliği" kuruluşu çalışmaları izlemiş; 1982 Anayasasında, 1961 Anayasasında hükme benzer bir hüküm yer almış; ancak, 1961 Anayasasında, birliklerin Bakanlar Kurulu izniyle kurulması koşulu olmamasına karşın, 1982 Anayasasında Bakanlar Kurulu izni öngörülmüştür. Böylece birlik kurma süreci görece güçleştirilmiş, ancak uygulamada bakanlar Kurulu birlik taleplerinin hemen tümünü olumlu bularak süreci kolaylaştırmıştır. 1982-1988 yılları arasında az sayıda birlik kurulurken, 1989 yılında sonra birlik kuruluşunda artış görülmüştür; 1992 yılında 122, 1994 yılında 110 birlik kurulması dikkate değerdir (DPT, 2001: 94-95).

Türkiye'de yerel yönetimler uzun yıllar boyunca aynı yasal düzenlemelerle hizmetlerini yürütmüşlerdir (Türkoğlu, 2009: 1).

İl özel idarelerinin 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, belediyelerin 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile birlikte örgütsel yapılanmalarının genel çizgilerini de belirlemekteydi. (DPT, 2001: 73) Yerel yönetimler, 2000'li yıllarda örgütsel yapıları ile, çağımızın gereklerini yerine getirecek yeterlilikten uzak bir görünüm sergilemektedir. Yerel yönetimlerin örgütsel yapının kurulması, geliştirilmesi, çağdaş yönetim ve örgütlenme tekniklerinin uygulamaya geçirilmesi, kurumsal yeterliliğin artırılması gibi

konularda düzenli rehberlik hizmeti alabilecekleri herhangi bir kurum bulunmamaktaydı (DPT, 2001: 74).

Personel rejimi açısından il özel idareleri ile belediyeler arasında bir farklılık yoktu. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdas, iptal ve kullanılmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsam maddesinde, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, kuruluş ve işletmeler yer almaktadır. Dolayısıyla il özel idareleri ve belediyeler aynı personel yasasına bağlıydılar (DPT, 2001: 75). 07.12.2004 tarih ve 5272 sayılı yasanın 87. maddesi ile 190 sayılı KHK den çıkarıldılar.

Yerel yönetimlerin memur kadrolarının iptal, ihdas ve değişiklikleri bu KHK ile düzenlenmişti. Buna göre il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, memur kadrolarına ilişkin iptal, ihdas teklifleri ile sınıf, unvan ve derece değişikliklerine ilişkin taleplerini, her yılın haziran ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığına gönderirlerdi. İçişleri Bakanlığı söz konusu talepleri kadro kütükleri ile karşılaştırarak inceler ve uygun gördüğü talepleri, Devlet Personel Başkanlığının koordinatörlüğünde, İçişleri ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşan kadro komisyonuna yollar. Söz konusu talepler komisyonca değerlendirilerek hazırlanan tasarı, Bakanlar Kurulu Kararına esas olmak üzere Başbakanlığa sevk edilirdi. 190 sayılı KHK, yerel yönetimlerdeki memur kadroları için kolaylaştırıcı bir düzenlemeye yer vermiş, kapsama dahil diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki memur kadrolarının kanunla ihdas edilmesine karşılık yerel yönetimlerdeki memur kadrolarının Bakanlar Kurulu Kararı ile ihdas edilmesine olanak sağlamıştı. Diğer taraftan ihdas edilen, boş bulunan ve boşalan memur kadrolarına atama yapılabilmesi için ise; 1997/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi gereği, yerel yönetimlerin İçişleri Bakanlığı kanalıyla Devlet Personel Başkanlığına başvurmaları ve bu Başkanlığın talepleri değerlendirildikten sonra Başbakanlığa intikal ettirilmesi gerekmektedir. Devlet Personel Başkanlığının açıktan atama izni taleplerini; kamu istihdam politikaları, kuruluşların asgari hizmet icapları ile boş kadro ve pozisyonlara özelleştirilen veya özelleştirme programına alınan kuruluşlardaki istihdam fazlası personelden eleman temin edilip edilemeyeceği hususlarını dikkate alarak değerlendirileceği de genelge ile hüküm altına alınmıştı. Yerel yönetimlerde ve kapsama dahil diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki memur kadrolarına ilk defa

personel temini ise, İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar için Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmekteydi. Adı geçen Yönetmeliğe 1999 yılında yapılan ekleme sonucu, memur olarak çalışmak isteyenlerin yazılı sınavlarının yılda ikiden fazla olmamak üzere ülke çapında merkezi olarak Devlet Personel Başkanlığınca, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır (DPT, 2001: 76).

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nin 11/C maddesinde; il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması düzenlenmiştir. Buna göre sürekli işçi istihdamı Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığının vizesine tabiydi. Açıkta atama izni alınan sürekli işçi kadrolarına personel temini Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmekteydi. Söz konusu Yönetmeliğe 1999 yılında BKK ile yapılan eklemeler sonucu, sürekli işçi kadrolarına alınacaklarda, İş ve İşçi Bulma Genel Müdürlüğü'nün koordinatörlüğünde Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezince yaptırılacak merkezi sınava katılarak başarılı olduklarına dair belgeye sahip olma şartı getirilmişti (DPT, 2001: 77). Ancak DPT'nin hazırladığı Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda sözü edilen sistem yetersiz görülmüş olsa gerek, tüm yerel yönetim birimlerinin personelini kapsayacak yeni bir yerel yönetim personel sisteminin oluşturulması tavsiye edilmiştir. Bu yapılırken, yerel yönetim birimlerinin, birliklerinin ve kuracakları kurum ve kuruluşların personelinin statüsünde uyum sağlanmasına dikkat edilmelidir.

### **1.3. YEREL YÖNETİMLERDE ÖRGÜTSEL YAPININ OLUŞUMU**

#### **1.3.1. Örgüt Tasarımı ve Yönetimi**

Çağdaş yönetim yaklaşımları her şeyden önce örgütün etkin olması sorunu üzerinde durmaktadır. Etkinlik sorununun çözümünde hukuksal çerçevenin ötesinde örgütün iç ilişkileri, dış ilişkileri ve iletişim yapısı son derece önemlidir (Çukurçayır, 2013: 85-86).

“Biçimsel örgüt yapısı beşeri ve fiziksel kaynakların görevler arasında etkin dağıtarak, çalışanların sorumluluklarını belirleyerek, çabalarının iş tanımları, örgüt şeması ve emir komuta zinciri aracılığıyla nasıl bir araya getirileceğini göstererek, onlardan nelerin beklendiğini roller, operasyonel süreçler ve performans standartları aracılığıyla ortaya koyarak ve yöneticilerin karar vermelerini ve problem çözmelerini kolaylaştıracak bilgilerin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreçler oluşturarak kişilerin bir arada etkin biçimde çalışmalarına olanak tanır” (Ataman, 2009: 335 ).

Örgüt tasarımında göz önünde tutulacak faktörlerden biri, iş bölümü ve uzmanlaşmadır. Örgütte yapılması gerekli işlerin her parçasının bir kişi ya da birim tarafından yapılacak biçimde işlerin küçük parçalara ayrılmasına iş bölümü ve uzmanlaşma denir. Bu yolla bir kişi ya da birim bir işin yalnız bir parçasını sürekli olarak yapacağından o parçanın üretimi konusunda uzmanlaşacağı dolayısıyla verimin artacağı düşünülmektedir (Timur, 2008: 29-32). Bu noktada, uzmanlığa ağırlık veren bir örgütlenme biçimi olarak dikey ve kurmay örgütlenme ön plana çıkmaktadır. Planlar hazırlama, araştırma yapma ve bunları yetkili kişilere sunma danışmanların/uzmanların görevidir. Dikey ve kurmay tipi örgütlerde yöneticiler, yetişmiş ve bilgili uzmanlara, danışmanlara sahip olacakları için, ilgili oldukları konularda daha yetkili ve cesaretle karar alma olanağını bulurlar. Kuruluş iyi nitelikte elemanlarla güçlendirilmiş olur (Tortop v.d., 1999: 75-78).

Örgüt tasarımında göz önünde tutulacak faktörlerden biri de bölümlere ayırmadır. Örgütün belirlenen ve planlanan hedefe ya da hedeflerine en etkin ve en verimli yoldan ulaşılmasını sağlamak amacıyla örgütçe yapılacak işlerin belirli gruplara ayrılmasıdır. Bölümlere ayırmada aşırılığa gitmemek, yani gereğinden fazla bölüm oluşturmamak için benzer işlerin dikkate alınması, birbirine yakın olanların bir araya getirilerek gruplandırılması; belli uzmanlık alanlarının, denetimi ve koordinasyonu da kolaylaştıracak belli konulara odaklanmış makul sayıda departman oluşturulması; mevcut personelin eğitim, deneyim durumları ile aralarındaki iş/arkadaşlık ilişkilerinin göz önünde tutulması; icracı birimler ile danışma/denetim birimlerinin birbirinden ayrı tutulması yararlı olacaktır (Timur, 2008: 29-32).

Öte yandan, teknolojik değişmeler, bilgi derleme ve işleme, veri tabanları, hizmet sunumunda özel sektörün artan payı, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş, bürokratik yönetime ve örgütlenme tarzına yöneltilen eleştiriler, post-

bürokratik alternatif arayışları, vatandaşların artan mobilitesi, sürekli değişen çevrenin ve halkın talepleri çeşitli özel sektör yönetim ve örgüt modellerinin kamu örgütlerine de uyarlanmasına yol açmaktadır (Özgür, 2004: 207).

Stratejik yönetim, etkili ve verimli bir yönetim anlayışı geliştirmede ve örgütsel hedeflere ulaşmada önemli bir konu haline gelmiştir. Çalışanlar ise, stratejik yönetim sürecinde, gerek özel sektör örgütlerinde gerekse kamu örgütlerinde, kurumsal amaçların etkin bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için kurumla ilgili diğer faktörlerin önüne geçmektedir. Böylece insan kaynakları yönetimi, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde yeni yaklaşımların önemli sacayağını oluşturmaktadır (Eren ve Çalık, 2007: 221).

Temel öğelerine kısaca değinmeye çalıştığımız gerek çağdaş örgüt tasarımı gerekse örgütün insan kaynağına yönelik stratejik yönetim anlayışı bağlamında ele alınacak olursa yerel yönetimlerde ciddi eksiklikler ve uyumsuzluklar göze çarpacaktır. Özellikle belediyelerin genel olarak “kurumsal kapasite” sorunu bulunmaktadır. Temel yönetsel süreçler (planlama, örgütlenme, denetim vb.) açısından yerel yönetimler yetersizdir. Yerel yönetimlerde kamu yararı temelinde “etkin ve verimli” bir hizmet elde edebilmek için stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde, stratejik örgütsel planlama ve düzenleme yapmak gerekmektedir. Hizmet sunumunda kamusal niteliğin güçlendirilmesi ihtiyaçların toplumsal önceliklere ve kamusal faydaya göre karşılanmasını gerekli kılmaktadır. Bunu gerçekleştirecek en uygun örgütsel yapı, sözü edilen dikey ve kurmay örgütlenme biçimi gibi örgütlenme türleri ve örgüt yapısına ilişkin tasarımlar dikkate alınarak, yurttaşların taleplerine duyarlılık temelinde, hizmet, kadro ve örgütlenme sürecinin göz önünde bulundurulması ile sağlanabilir (Kalkınma, 2014: 72).

Nitekim, 10. Kalkınma Planına esas teşkil etmek üzere aşağıda belirlenen konu başlıklarında politikalar belirlenmiş, bu politikalara yönelik hedefler kısa, orta ve uzun vadeli uygulama stratejileri ayrı ayrı ortaya konulmuş olup, belirlenen politik alanlarından birinin de “Yerel Yönetimlerde Örgütsel Yapı ve İşleyiş” olması önemlidir (Kalkınma, 2014: 70).

### 1.3.2. Yeni Kamu Mali Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Örgütlenme

Yeni kamu mali yönetimi çerçevesinde, kapsamdaki idarelerde örgüt içi ortamı şekillendirmeye yönelik mevzuat düzenlemelerinden biri de Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğidir. Tebliğ ile örgüt içi ilişkiler ve çalışma ortamına ilişkin çeşitli standartlar belirlenmiştir.

13 nolu Standarta göre; kurumlarda yatay ve dikey iç iletişim ile dış iletişimi kapsayan; yöneticiler ve personelin, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli ve yeterli bilgiye zamanında erişime, personel ve birimlerin performansının takip edilmesine imkan tanıyan, karar alma süreçlerinin işleyişine katkı sunacak bilgi ve iletişim sisteminin kurulu olduğu; usulsüzlüklerin ve hataların belirlenmesi ve önlenmesine yönelik mekanizmaları içeren bir örgüt yapısı oluşturulmalıdır.

Yine, 9 nolu Standartta, kurumlardaki yolsuzluk, usulsüzlük, hata risklerini en aza indirgeyebilmek amacıyla mali işler ile kararların kayıt, onay, kontrolünü yerine getirecek personel arasında görevler ayrılığını esas alan bir görev paylaşımı yapılmalıdır.

Örgüt yapısının dış çevrenin taleplerine cevap veremez hale gelmesi, esnekliğini kaybetmesi, hızlı hareket etme kabiliyetini yitirmesi, çalışanların istek ve ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması gibi durumlarda mevcut yapı gözden geçirilerek yeniden örgütlenme gerçekleştirilir. Reorganizasyon olarak da adlandırılan yeniden örgütlenme, mevcut yapının tekrar düşünülmesini ve gerekli değişikliklerin yapılmasını ifade etmektedir (Ataman, 2009: 332 )





## **İKİNCİ BÖLÜM**

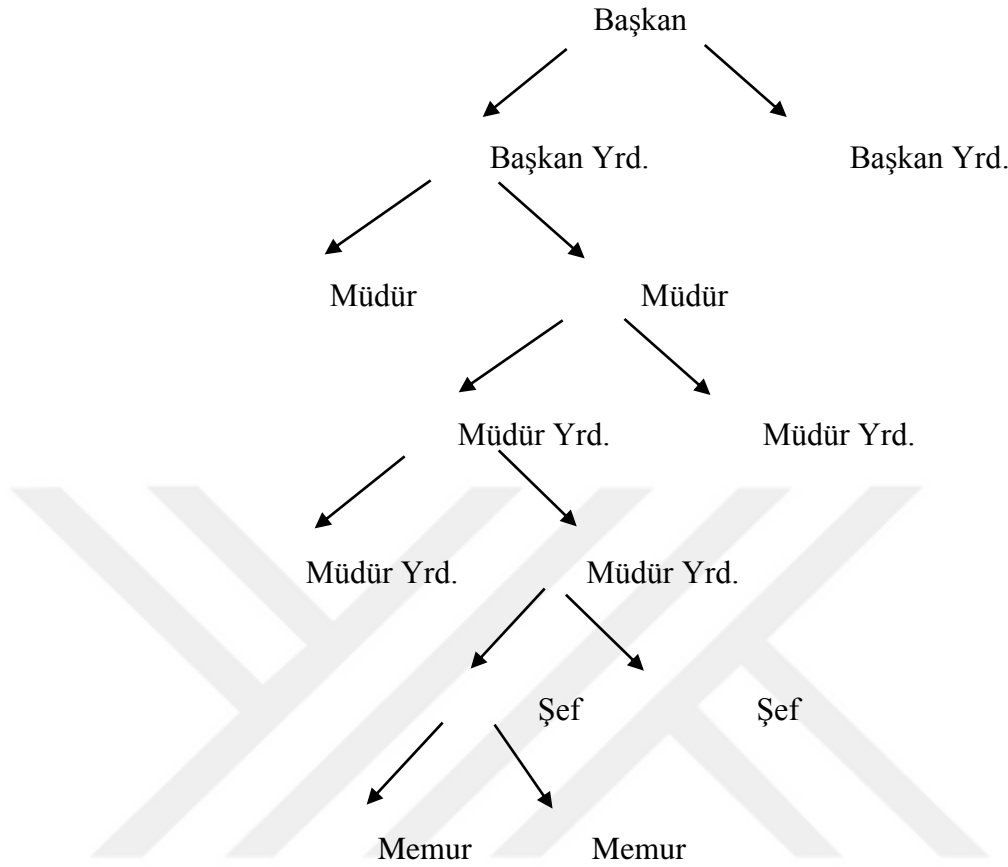
### **YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖRGÜTLENME**

## 2.1. 5018 SAYILI YASA ÖNCESİ MALİ ÖRGÜT VE PERSONEL YAPISI

Türk belediyelerinde örgütlenme ve örgüt yapısı, başta 1580 ve 3030 sayılı yasalar olmak üzere, genel olarak Türk kamu yönetim sistemini şekillendiren yasal düzenlemeler çerçevesinde oluşmuştur. Belediyeler kendi meclislerinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile iç örgütlenmelerini düzenleyebilmekteydi (Bozlağan, 2001: 14-15; Pirlar vd., 1999: 64)

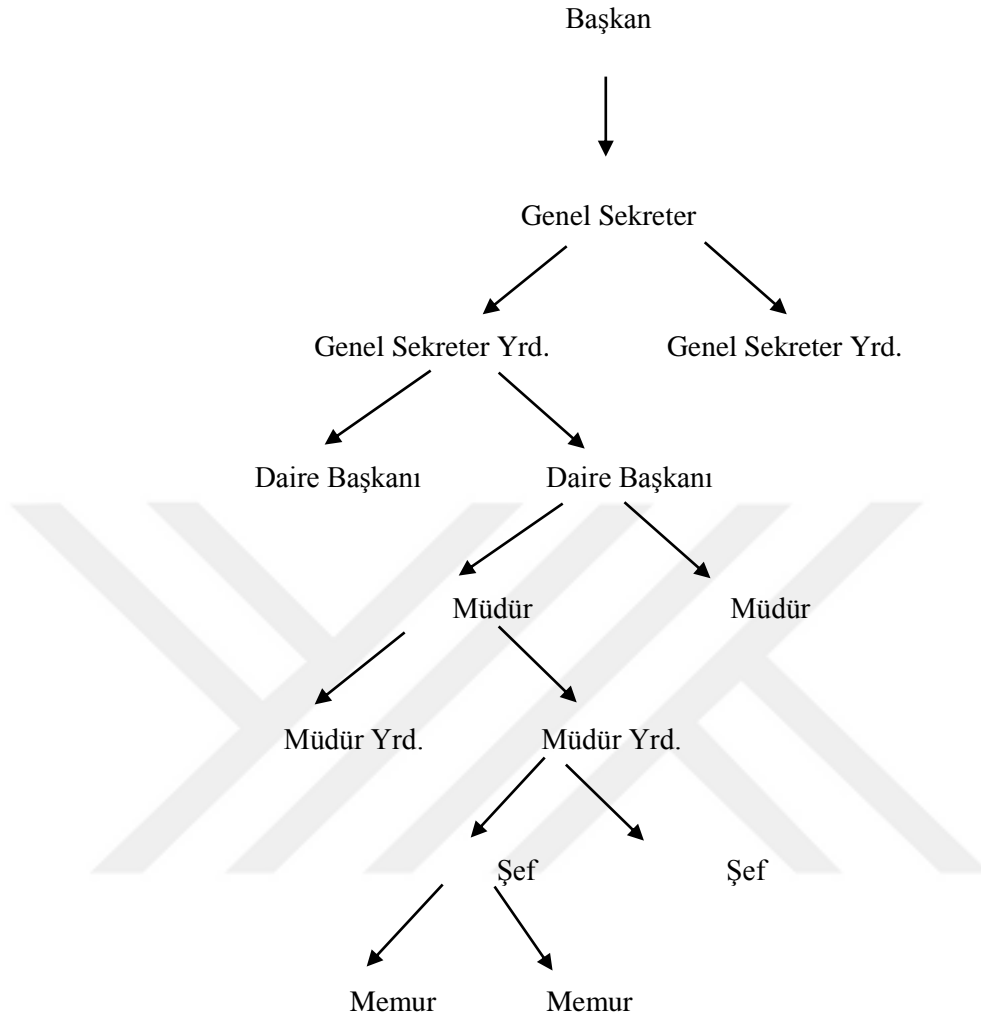
Personel yönetimi açısından, 5393 sayılı Belediye Yasası yürürlüğe girmeden önceki dönemlerde belediyelerde kadro ihdas, iptal ve değişiklik işlemleri 190 sayılı KHK kapsamında merkezi yönetim kuruluşlarınca yürütülmekteydi. İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı izin ve onay makamlarıydı (Şen ve Eken, 2007: 547).

Gerek büyükşehir belediyelerinde gerekse klasik belediyelerde, dikey hiyerarşik kademelerin sayıca fazla olması dolayısıyla dikey farklılaşma düzeyi yüksektir. Klasik belediyelerde (belediyenin büyüklüğüne göre değişmekle birlikte) başkan, başkan yardımcısı, müdür, müdür yardımcısı, şef ve memur olmak üzere, genel olarak Tablo 2.1'deki gibi 6 kademeli bir hiyerarşik yapı sözkonusuydu. Büyükşehir belediyelerinde örgüt yapısı ile ilgili hükümler, 3030 sayılı Yasanın "Büyükşehir Belediyesi Teşkilatı" başlıklı bölümünde (5.Bölüm) ve aynı Yasanın 2011 yılında yürürlükten kaldırılan uygulama yönetmeliğinin (Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmelik ) "Organlar-Teşkilat-Maliye" başlıklı bölümünde (Üçüncü kısım, İkinci bölüm) yer almaktaydı (Bozlağan, 2001: 15-16).

**Tablo 2.1:** Klasik Belediyelerde Hiyerarşik Yapı ( KMYKY Öncesi )

**Kaynak:** Bozlağan, 2001: 15.

Büyükşehir belediye örgütü belediye başkanının emrinde genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler, şefler ve memurlardan oluşmaktaydı. Yasa farklı hiyerarşik kademelere imkan tanımakla birlikte, uygulamada 8 kademeli dikey hiyerarşik yapı egemendi. Diğer bir deyişle, dikey farklılaşma düzeyinin yüksekliğinden ötürü Tablo 2.2’de de görüleceği üzere hiyerarşik olarak çok basamaklı ve dik bir örgüt meydana gelmekteydi (Bozlağan, 2001: 15-16; Dinçer, 1998: 216).

**Tablo 2.2:** Büyükşehir Belediyesi Hiyerarşik Yapısı (KMYKY Öncesi)

**Kaynak :** Bozlağan, 2001: 16.

Belediye Yasasının 88. maddesi, belediye örgütünü yazı işleri, hesap işleri sağlık işleri gibi fonksiyonel (işlevsel) birimlere ayırmıştı. Belediye hizmetleri başlıca dört fonksiyonel kümede toplanmıştır. Birinci kümede yer alan hizmetler “idari hizmetler”, ikinci kümede yer alan hizmetler “kentsel planlama hizmetleri”, üçüncü kümede yer alan hizmetler “sağlık ve sosyal hizmetler”, son kümede yer alan hizmetler ise “iktisadi hizmetler” biçiminde fonksiyonel olarak gruplandırılmıştır. Her bir fonksiyonel hizmet grubu ise başkan yardımcılarında birine bağlanmıştır (Bozlağan, 2001: 17; Dinçer, 1998: 216).

Belediye örgütünü oluşturan birimlerin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları, belediye meclislerince kabul edilen yönetmeliklere göre belirlenmektedir. Belediye meclisi, belediyenin iç örgütlenmesini düzenlerken, kurulan birimlerle ilgili yönetmelikleri de çıkarma durumundadır. Sözkonusu yönetmeliklerde ilgili birimin adı, görevi, yasal dayanağı, birim çalışanlarının (müdür, müdür yardımcıları, şefler, memurlar, işçiler) görevleri yer almaktadır. Birimler, meclis tarafından oluşturulan yönetmeliklerde çizilen esaslara göre çalışmaktadır (Bozlağan, 2001: 18).

5018 sayılı KMYKY öncesi Belediyelerde hesap işleri, ağırlıklı olarak “hesap işleri müdürlüğü” ve “muhasiplik” biçiminde örgütlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinde birim “daire başkanlığı”, büyükşehir bağlıları ile il ve ilçe merkezi belediyelerde “müdürlük” olarak iş görmektedir. Hesap işleri müdürlüğü kadrosu, ilkece nüfusu beş binden fazla olan belediyelere verilmiştir. (Güler ve Çınar, 2004: 232; Güler, 1999: 44) Hesap işleri gibi asli kamu hizmetlerinin yerine getirildiği bir birimde memur dışında personel çalıştırılmasına hemen her belediyede rastlandığı; hesap işleri birimlerinde ağırlıklı olarak memurlar görev yapmakla birlikte sürekli işçilerin ve geçici işçilerin de istihdam edildiği görülmektedir (Güler ve Çınar, 2004: 234).

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğüne göre; gelirleri toplama, nakit ve malları saklama, giderleri hak sahiplerine ödeme ve teslim, bu işlerle ilgili her türlü göndermelerle bunlara bağlı bütün nakit ve mal işlemlerini yapan ve Sayıştaya yönetim dönemi hesabı veren personel sorumlu saymanlardır. Nakit saymanı ve mal saymanı olmak üzere iki türlü sayman vardır. Bağımsız nakit ve mal saymanı bulunmayan yerlerde belediye hesap işleri müdürleri veya muhasipleri belediyelerin sahip olduğu nakit ve malların sorumlu saymanıdır. Nakit saymanları; belediye bütçesini hazırlamak, gelir ve gider bütçeleriyle ilgili kayıtları tutmak ve hesap işlerini yapmak, gelirleri takip ve tahsil ettirmek, giderlerin ödenmesini sağlamak, bütçe kesin hesaplarını yapmakla ve Sayıştaya yönetim dönemi hesabını vermekle görevliydi.

Tüzüğün 43. maddesi, 5018 sayılı yasa dönemi öncesi mali sürecin aktörleri olan tahakkuk memurları, ita amirleri ve saymanların görev ve sorumluluklarını hüküm altına almış olup buna göre; “Gelir ve gider tahakkuk memurlarıyla saymanlar düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan sorumludurlar. Memurların kanunlara aykırılığını ileri sürerek yapılmasından sakındıkları ödemelerin

yerine getirilmesi ita amirleri tarafından yazılı olarak bildirilirse sorumluluk, emri veren ita amirine ait olur.” denilmiştir.

Anılan tüzüğe göre, belediye hizmetlerine ilişkin giderlerin geçici ya da kesin ödenmesi hakkında saymanlara yazılı emir ve izin veren ita amirleri olan belediye başkanları ile saymanlar arasındaki ilişki, zaman zaman gerginlikler doğmasına yol açan bir ilişkidir. Saymanlar, kendilerine iletilen bir emri hukuk kurallarına aykırı görerek yerine getirmek istemediklerinde, “deruhte mesuliyet varakası” (sorumluluk yüklenme belgesi) adı verilen belge düzenlenerek, ödeme emri karşısında saymanların sorumluktan kurtulabilmesi sözkonusuydu. Belediye saymanlarının göreve atanma işlemleri, genel olarak memur atama işlemleri ile aynı işleyiş içinde ve aynı kurallara göre gerçekleştirilmekteydi. Görevin kendine özgü bir atama süreci ve saymanlık kadrosunun belediye dışına taşan kendine özgü bir bağlantı sözkonusu değildir. Saymanlığın belediye hiyerarşisi dışına çıkarılması, bu kadroların örneğin Maliye Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı tasarrufu ve yönetimine bağlanması kimi zaman gündeme gelmişse de 5018 sayılı yasa dönemine kadar anılan yapı ve ilişki değişmeden sürmüştür (Güler ve Çınar, 2004: 237-239).

Halen yürürlükteki 5393 sayılı Belediye Yasasının öncülü olan 5272 sayılı yasanın belediye örgütüne ilişkin düzenlemesi ise, norm kadroya uygun olarak belediye örgütünün yazı işleri, fen işleri, zabıta ve mali hizmetler birimlerden oluşacağı; ancak nüfus, coğrafi ve fiziksel yapı, sosyo-ekonomik özellikler ile gelişme potansiyeli gibi ölçütler dikkate alınarak gerektiğinde, ihtiyaca göre diğer birimlerin de oluşturulabileceği yönündeydi. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesine belediye meclisi karar verecekti (Eken ve Şen, 2005: 117; Güler, 1999: 44).

5018 sayılı Yasadan önce mali yönetim ve kontrol sistemimiz esas itibarı ile Anayasa, 1050 sayılı Kanun ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu, yılı bütçe kanunları ve çeşitli kanunlarda yer alan özel hükümler çerçevesinde yürütülmüştür. Sistem Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yapılan katı ön mali kontroller üzerine kurulmuş, harcamaların sorumluluğu genel olarak Maliye Bakanlığı tarafından atanan saymanlar ve idarelerde ise tahakkuk memurlarına yüklenmişti. Ana yapıyı oluşturan bu sistem katı ön kontrol düzenlemeleri içermesine rağmen uygulamada fazlaca bir başarı

sağlamadığı gibi harcamaların yerindelik denetimi hiç yapılamamaktaydı. Ayrıca idarelerin bütçeleri üzerinde yeterince söz sahibi olamamaları, yetki sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması yeni bir mali yapıyı zorunlu hale getirmişti (Acar, 2008: 2).

## **2.2. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖRGÜTLENME**

### **2.2.1. Belediyelerde ve Bağlı İdarelerinde Mali Örgütlenme**

Yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesi gözetilerek kuruluş ve teşkilatlandırılmasına ilişkin çabalar 1876 tarihli Kanun-u Esasi ile başlatılmış olup, Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte hız kazanmıştır (Kalkınma, 2014: 25).

Yerel yönetim birimlerinin kıt kaynakları ile yerel halka en iyi hizmeti götürebilmeleri için bütçe yapma ve uygulama araçlarını kullanma kapasitelerinin geliştirilmesi kurumsal yapı ile yakından ilgilidir. Bu amaçla, bütçe hazırlanması, raporlanması, muhasebe sisteminin değerlendirilmesi, ihale, satın alma, yatırım planlaması, proje yönetimi ve mali yönetimin geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bilgi iletişim teknolojileri kullanımına yönelik teknik altyapı tesisi ile eğitim ve beceriyle donatılmış yerel yönetim personelinden müteşekkil bir örgüt yapısı da önem taşımaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 378).

5018 sayılı KMYKY ile yasal çerçevesi çizilmeye çalışılan yeni mali yönetim anlayışına göre örgütlenme performans, etkinlik, ekonomiklik, verimlilik, hesap verebilirlik, saydamlık, stratejik düşünme–vizyon/misyon- kavramları üzerine inşa edilmiştir.

Yeni kamu mali yönetimi anlayışı örgütlenme konusunda, kamu kuruluşlarındaki geleneksel örgütlenme sisteminden farklı bir yapı önermektedir. Dikey yerine yatay organizasyon yapılarını önermekte, bu bağlamda çeşitli şube müdürlükleri yerine daha geniş ana hizmet fonksiyonları altında örgütlenmeye gidilmesini, orta kademe yöneticiliği pozisyonlarının kaldırılarak hiyerarşik kademelerin azaltılmasını hatta kimi durumda sıfırlanmasını gündeme getirmektedir. Yalın ve esnek bir yapılanmaya, kadroya bağlı olmaksızın yetkilendirmeye, çeşitli uzmanlıklara ya da niteliklere sahip kişilerden birimlerin yararlanabilmesine olanak tanınmakta ve

koordinasyon öne çıkarılmaktadır (Arıkboğa, 2007: 63-64; Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 160-166). Bu çerçevede, örneğin belediyelerde müdür yardımcılığı unvanı kaldırılmıştır. Gerek yasalardaki üslupla gerekse daha sonraki alt düzenlemelerle (norm kadro yönetmeliği gibi) hiyerarşik unvanlarda yerel yönetimlerin ölçeğiyle orantılı bir sadeleşme yapılmaya çalışılmıştır (Arıkboğa, 2007: 64).

Yerel yönetimler, dikey örgütlenme yapısı içinde, bir anlamda daha yalın organizasyon yapılarını gerçekleştirebilme imkanlarına kısmen sahiptir. Örneğin yasal olarak en fazla hiyerarşik kademelerin bulunması öngörülen büyükşehir belediyelerinin bile, eğer isterlerse ve başarabilirlerse, sadece üç kademeye sahip bir organizasyon yapısı kurmaları mümkündür. Halbuki uygulamada fiili bazı hiyerarşik unvanların da (müdür yardımcısı ve şef gibi) kullanılıyor olması nedeniyle eski örgütlenme hayli dikeydi; halen de örneğin Mali Hizmetler Birimi, asıl üst yöneticiye değil de ara kadrolara veya yardımcılara bağlandığından, ayrıca, çoğu idarede Mali Hizmetler Birimi kendi iç örgütlenmesinde de, halen geleneksel hiyerarşik düzende yapılandığından dikeylik sürmektedir. Görülen o ki, asıl sorun uygulamada düğümlemekte olup, organizasyon yapısına ilişkin sorunlar yasal düzenlemelerden ziyade idarelerin kendi örgütsel iç düzenlemeleriyle daha kolay çözümlenebilecektir. Nitekim halen yürürlükteki yerel yönetim yasaları iç örgütlenme yapılarını düzenleyici kararlar alabilme yetkisini yerel meclislere bırakmıştır. Fakat bu yetkinin norm kadro yönetmeliğindeki sınırlar çerçevesinde kullanılabilceğini de belirtmek gerekir. Yine de zamanla daha etkin işleyişe imkan verecek örgüt yapılarının kurulması mümkün olabilecektir (Arıkboğa, 2007: 64-65).

5018 sayılı KMYKY açısından, kamu idarelerinin hiyerarşik olarak üst yöneticileri yasanın 11. Maddesi ile ikinci mevzuatı kapsamındaki 1 Nolu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'de belirlenmiştir: Yerel idarelerden belediyelerde belediye başkanı, il özel yönetiminde ise vali üst yönetici olarak sayılmıştır.

Büyükşehir belediye teşkilatı, genel sekreter yönetiminde, daire başkanlıkları, müdürlükler, şeflikler ve memurlardan oluşur. Büyükşehir belediye personeli norm kadro esaslarına uygun olarak büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Müdür ver üstü unvanlı olanların atamaları büyükşehir belediye meclisine sunulur. Yasanın 22.



maddesine göre, yasada belirtilen durumlarda sözleşmeli personel alınabilir. Daire başkanları belediye başkanı tarafından atanır (Torlak ve Sezer, 2005: 101).

Daha önceki uygulamalarda; büyükşehir belediye hizmet birimlerinin kurulmasında, büyükşehir belediye meclisin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gerekliydi. 5216 sayılı yasa belediye hizmet birimlerinin kurulmasında, İçişleri Bakanlığının onaylaması usulünü kaldırmıştır. Yeni düzenlemeye göre, belediye hizmet birimleri, hizmet gereğine göre, meclis kararı ile kurulabilir veya kaldırılabilir (Torlak ve Sezer, 2005: 101).

Türk belediyelerinde örgütlenme ve örgüt yapısı, başta 5393 ve 5216 sayılı yasalar olmak üzere, genel olarak Türk kamu yönetim sistemini şekillendiren yasal düzenlemeler çerçevesinde oluşmaktadır. Belediyeler kendi meclislerinin kararı ile iç örgütlenmelerini düzenleyebilmektedir (Bozlağan, 2003: 25).

“5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 48. maddesine göre, belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı isleri, malî hizmetler, fen isleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro sistemine uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk isleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olmaktadır” (İnaç ve Ünal, sy.17).

Yerel hizmetlerin sunumunda verimlilik ve kalitenin sağlanması, kısıtlı mali kaynakların optimal değerlendirilmesi, yerel idarenin ölçeğine göre gerekli sayıda, nitelikte ve unvanında personel istihdamını gerçekleştirmek üzere Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik 2007 yılında yürürlüğe konulmuştur. Belediyeler ve bağlı idareleri ile yerel yönetim birliklerinde görevli memurların, sözleşmeli personelin, sürekli işçilerin ve geçici iş pozisyonlarında çalışanların yerel idarelere göre unvan-sayı bazında dağılımları bu Yönetmelik eki cetvellerde gösterilmektedir. Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde memurlar için, ilgisine göre DMK, yerel yönetimlerin kuruluş yasaları, KMYKY, görevde yükselme yönetmelikleri veya kamu personel seçimine ilişkin yönetmeliğin ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

Organizasyon yapısı ve görevlere değinen kontrol ortamı standardına göre (standart.2), Birimlerin ve personelin görev tanımları yazılı olarak belirlenmeli,

personelerle duyurulmalı ve idarede uygun bir organizasyon yapısı oluşturulmalıdır. İdare birimleri ve alt birimlerince yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmalıdır. Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmalıdır. (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği)

Daha önce yürürlükte bulunan 3030 sayılı yasada olduğu gibi (Eken ve Şen, 2005: 116) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasının 21. maddesi büyükşehir belediyelerinde teşkilatı düzenlemiş olup, buna göre büyükşehir belediyesi teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacaktır. Diğer belediyelerde olduğu gibi, birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisi kararıyla olacaktır (Bilgin ve Can, 2008: 8).

Büyükşehir belediyesinde 5216 sayılı Yasanın 21. maddesi gereğince, hizmetlerin yürütümü görevi ve yetkisi, başkan adına genel sekreter ve yardımcılara verilmiştir. Bununla birlikte, genel sekreter ve yardımcılarının görevlerini yerine getirirken başkanın direktifleri ve mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edecekleri vurgulanmıştır.

#### **2.2.1.1. Mali Hizmetler Birimleri**

KMYKY'nin 60. maddesinde mali hizmetler biriminin yapısının teşkilat yasalarında gösterileceği; idarelerin teşkilat yapısı dikkate alınmak ve stratejik planlama, bütçe ve performans programı, muhasebe-kesin hesap ve raporlama ile iç kontrol fonksiyonlarının ayrı alt birimler tarafından yürütülebilmesini sağlayacak biçimde örgütlenmesi gerektiği belirtilirken MHB'lerin örgüt yapısına ve çalışma usul-esaslarına ilişkin detayların bir yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

KMYKY'nin 57. maddesine göre ise, kurumların mali yönetim ve kontrol sistemleri, harcama birimleri, ön mali kontrol, muhasebe gibi MHB'nin alt fonksiyonları ile iç denetimden meydana gelmektedir.

İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde, işlevsel ve etkili bir mali yönetim ve kontrol mekanizmasının kurulabilmesi için mali konularda yetki ve sorumluluğun birikimli, yetkin personele yüklenmesi; meslek etiğine ve dürüstlüğe dayalı çalışma ortamının teşkili noktasında duyarlı bir üst yönetim katmanının varlığına ve önemine

işaret edilmektedir. Sözü edilen ideal mali sistemin işlerliği ve yerleşikliği için üst yöneticiler; MHB ve iç denetçiler aracılığıyla kendilerine yüklenen görevi ve sorumluluğu hayata geçirebileceklerdir

KMYKY'nin 60. maddesinde sayılan görevlerin idarelerin mali hizmetler birimleri tarafından yerine getirileceği belirtilmekte olup; 5436 sayılı yasanın 15. maddesinde yer alan, "5018 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasında malî hizmetler birimine verilen görevler, mahallî idarelerde ilgili mevzuatında yer alan hükümler çerçevesinde kurulacak birimler tarafından yerine getirilir." (Acar, 2008: 9) hükmü ile 5018 sayılı yasa çerçevesinde mali örgütlenmede, yerel yönetimlerin tabi olduğu yasa, yönetmelik ve diğer yasal düzenlemelerde belirtilen esaslara ve yapıya uygun biçimde örgütlenmesi öngörülmektedir.

KMYKY'nin 60. maddesinde tanımlanan MHB özel bir birim adı değildir. Burada işlevselliği itibarıyla bir adlandırma yapılmaktadır. Nitekim, aynı maddede MHB'nin örgüt yapısının ilgili teşkilat yasalarında gösterileceği hükmüne yer verilmiş, 5436 sayılı Yasanın 15. maddesinde de adlandırma konusunda yine yerel yönetimlerin ilgili mevzuatına atıfta bulunulmuştur (Acar, 2008: 9).

### **2.2.1.2. Strateji Geliştirme Birimleri**

SGB'lere ilişkin ilk düzenleme, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da yer almaktaydı. Bu yasal düzenlemede, Strateji Geliştirme Başkanlıklarının yanı sıra Strateji Geliştirme Kurullarının da kurulması öngörülmekteydi. Fakat bu yasa, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisine iade edilmesi nedeniyle, yürürlüğe girememiştir. Ancak SGB'ler 5436 sayılı Yasayla idarelerde kurulabilme imkanını elde etmiş ve böylece kamu kesimi reformunun kurumsal aracı olarak idarelerde örgütlenme çalışmaları başlatılmıştır (Akdeniz, 2010: 464-465).

KMYKY'nin 60 ıncı maddesinde mali hizmetler birimlerinin görev ve fonksiyonları belirtilmiş ve bu birimlerle ilgili çalışma usul ve esasları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan bir yönetmelikle -Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik- belirlenmiştir. Yönetmeliğe göre Strateji geliştirme birimleri; strateji geliştirme başkanlıkları ve strateji

geliştirme daire başkanlıkları ile strateji geliştirme ve malî hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükleri ifade etmektedir.

Yönetmeliğin İkinci Bölümünde Strateji Geliştirme Birimlerinin Fonksiyonları, Görevleri ve Yapılanması düzenlenmiştir. 4.maddede Strateji geliştirme birimlerinin görevlerinin aşağıdaki fonksiyonlar kapsamında yürütüleceği belirtilmiştir:

- a) Stratejik yönetim ve planlama.
  - 1) Misyon belirleme.
  - 2) Kurumsal ve bireysel hedefler oluşturma.
  - 3) Veri-analiz ve araştırma-geliştirme.
- b) Performans ve kalite ölçütleri geliştirme.
- c) Yönetim bilgi sistemi.
- d) Mali hizmetler.
  - 1) Bütçe ve performans programı.
  - 2) Muhasebe, kesin hesap ve raporlama.
  - 3) İç kontrol.

Mali hizmetler fonksiyonu kapsamında yürütülen iç kontrol faaliyetinin, diğer faaliyetleri yürüten alt birim ve personelden ayrı bir alt birim ve personel tarafından yürütülmesi zorunludur. Yerel yönetimlerde, muhasebe yetkililiği görevi, strateji geliştirme biriminin muhasebe-kesin hesap ve raporlama fonksiyonunu yürüten alt birim yöneticisi tarafından yerine getirilecektir.

### **2.2.1.3. Mali Hizmetler Biriminin Örgüt Yapısındaki Yeri**

MHB'lerin, bünyesinde buldukları kurumların örgüt yapılarında hiyerarşik olarak nerede konumlandırılacakları halen MHB'lerle ilgili tartışmalı hususlardan biridir. Bu konu ile ilgili olarak, KMYKY'nin 11. maddesinde üst yöneticilerin sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri, MHB ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmiş; Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 30. maddesinde de SGB yöneticilerinin görevlerinin yerinde ve zamanında yerine getirilmesinden üst yöneticiye karşı sorumlu oldukları

ifade edilmiştir. Yine, KMYKY’de ve 5436 sayılı Yasanın 15. maddesinde de SGB’nin görevleri arasında “üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak” hükmü ayrıca zikredilmiştir (Acar, 2008: 10).

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 11 inci maddesinde geçen ön mali kontrolün niteliğinin danışma ve önleyici niteliği haiz olduğu yönündeki özel düzenleme de, bize bu birimlerin işlev yönünden danışma birimleri olduklarını göstermektedir (Acar, 2008: 11).

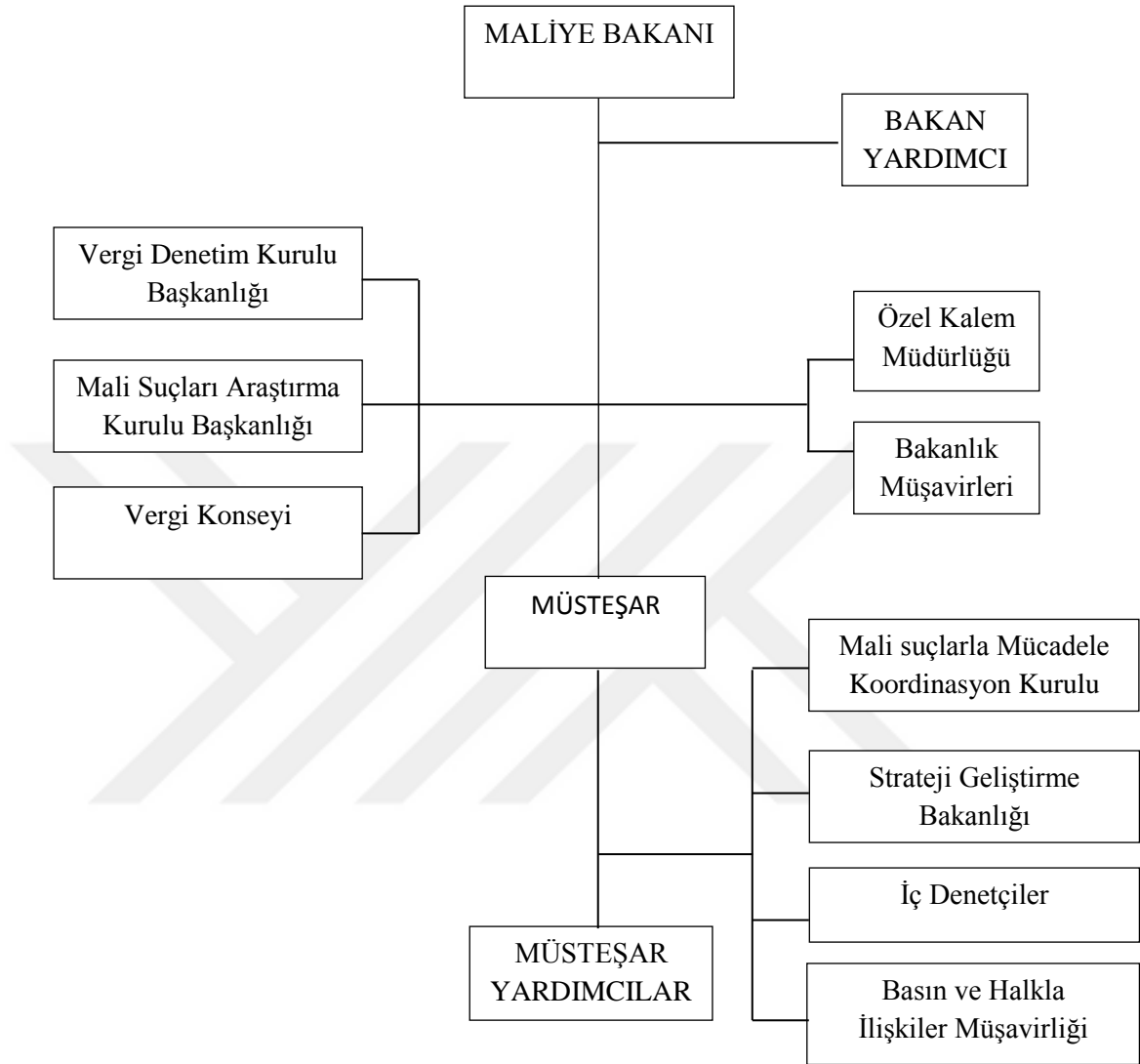
Bu bağlamda, 5018 sayılı yasaya göre birimlerine bütçeyle tahsis edilen ödenekleri harcamaya yetkili ve amir harcama yetkilileri ile kurumlarında kontrol/denetim mekanizmasının aktörlerinden biri olan iç denetçilerin doğrudan üst yöneticiye bağlı olduğu; özellikle kontrol/denetim işlevini haiz iç denetim birimlerinin idarelerin örgüt yapılarında danışma ve denetim birimi olarak hiyerarşik olarak üst yöneticinin altında yer aldığı dikkate alındığında mali hizmetler birimlerinin de üst yöneticiye doğrudan bağlı danışma ve denetim birimi olarak nitelenmesi; mali hizmetler birim yöneticisinin de gerek şematik olarak gerekse hiyerarşik olarak doğrudan de üst yöneticiye bağlanması gerekmektedir.

Örgüt dizaynında icra işi ile uğraşanlarla, denetleme/kontrol ve danışma işi ile uğraşanların bir departman ya da birim altında toplanmamasına yani birbirinden ayrı tutulmasına özen gösterilmelidir. Uygulamada görevlerini her türlü baskıdan uzak ve gönül rahatlığı içinde yapabilmelerini sağlamak için bir denetim birimi olan teftiş kurullarında olduğu gibi kontrol birimlerinin de doğrudan üst yöneticiye bağlanması ve üst yönetici denetimine tabi kılınması isabet olacaktır. Bu noktada, iç kontrol fonksiyonu, ön mali kontrol görevi ve danışmanlık hizmeti sunma işlevini haiz SGB/MHB lerin bu ayırmda danışma/kontrol birimi olarak değerlendirilmesi kuşkusuz yerinde olacaktır.

KMYKY’nin “Mali Hizmetler Birimi” başlıklı 60 maddesi, “Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir.” istisna hükmüyle MHB/SGB’lerin destek birimi olmadığını, dolayısıyla, yasada yardımcı hizmet birimi gibi düşünülmediğini vurgulamaktadır.

BÜMKO tarafından hazırlanan Kurumsal Sınıflandırma Anahtarında, danışma ve denetim birimleri arasında gösterilen MHB'ler başta bakanlıklar olmak üzere genel bütçeli kamu idarelerinin teşkilat şemalarında doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak konumlandırılırken, bazı belediyelerde ana hizmet birimi ya da yardımcı hizmet birimi olarak gösterilmesi ilginçtir (Göçer ve Gür, 2014: 58).

Ek 1'e göre Mali Hizmetler Birimi, danışma ve denetim birimleri arasında sayılmaktadır. Nitekim Tablo 2.3'de de yeni kamu mali yönetiminin, gerçekleştirdiği veya hazırladığı yasal düzenlemelerle bürokratik açıdan mimarı ve yönlendiricisi konumundaki kurum olan Maliye Bakanlığının teşkilat şemasında da Strateji Geliştirme Biriminin, doğrudan bakanlıklarda üst yönetici olan müsteşara bağlandığı görülmektedir. Kurumlarda sahip oldukları fonksiyon açısından doğrudan üst yöneticiye bağlı olan danışma ve denetim birimleri; teftiş kurulları, iç denetim koordinatörlükleri, hukuk müşavirlikleri, basın-halkla ilişkiler müşavirlikleri ve MHB'ler olarak sıralanabilir (Göçer ve Gür, 2014: 63).

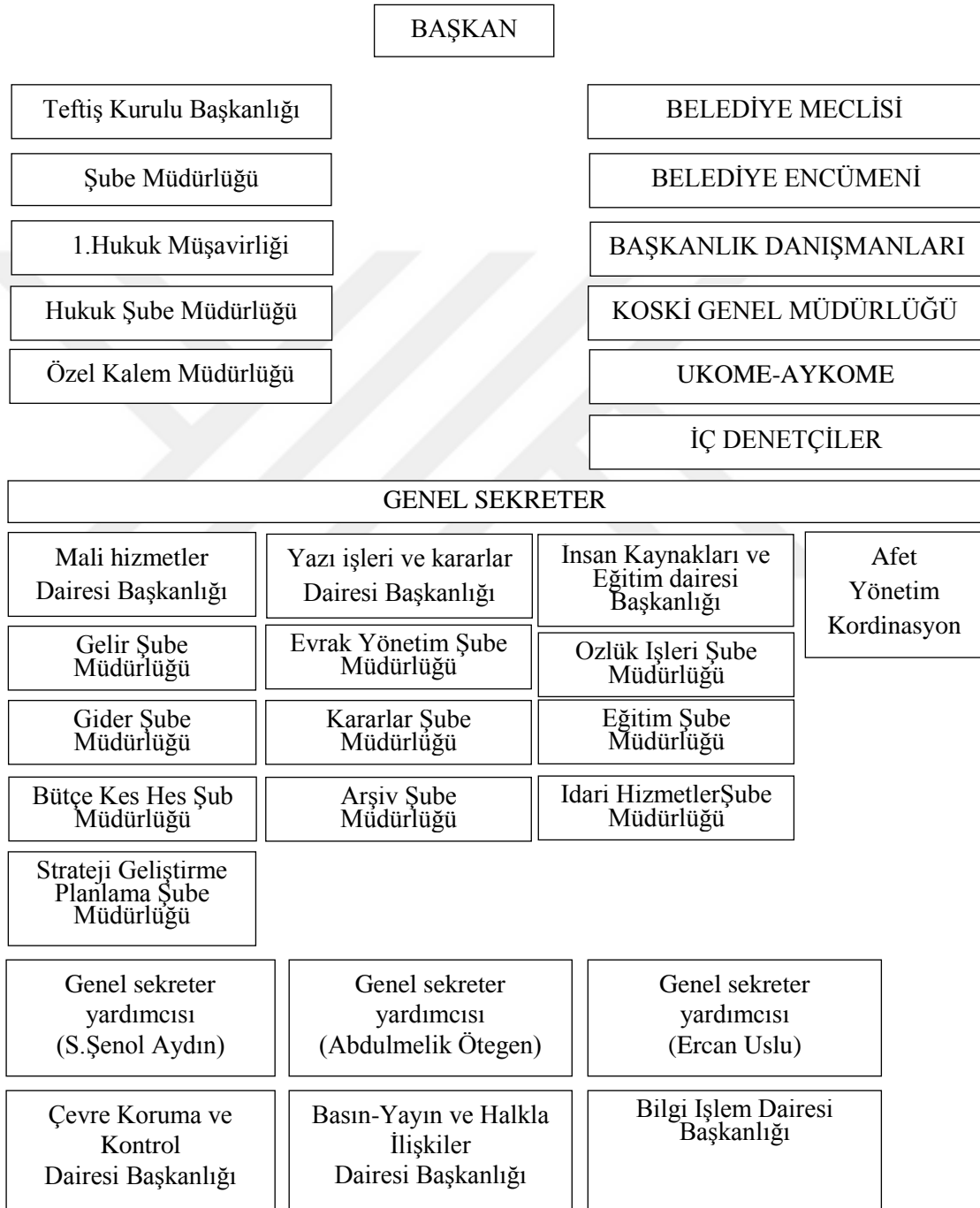
**Tablo 2.3:** Genel Bütçeli İdarelerde Örgüt Yapısı: T.C. Maliye Bakanlığı

**Kaynak:** <http://www.maliye.gov.tr> (01.06.2016).

Mahalli idare bütçeli kurumlardan belediyeler, örgütlenme açısından genel bütçeli idarelerden birtakım farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıkların açık bir örneği de, MHB'nin büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinden hiçbirinde hiyerarşik olarak doğrudan üst yöneticiye (belediyelerde başkan) bağlı olmamasıdır. Kimi büyükşehir belediyesinde genel sekretere (Tablo 2.4) kimi idare de (Tablo 2.5) genel sekreter yardımcısına bağlandığını görmekteyiz. Oysa MHB'ler, kurumların ne ana hizmet birimi ne yardımcı hizmet birimi ne de taşra birimi değildir (Göçer ve Gür, 2014: 64-65). Bu birimlerin ihdasına temel teşkil eden KMYKY başta olmak üzere, bu aşamaya

dek paylaşılan tüm yasal düzenlemelerin MHB'leri bir merkez birimi ve danışma/kontrol birimi mahiyetinde gördüğünü belirtmeden geçmemek gerekir.

**Tablo 2.4:** Yerel İdarelerde Örgüt Yapısı: Konya Büyükşehir Belediyesi



**Kaynak:** <http://www.konya.bel.tr> (21.04.2015).





Diğer yandan, 5018 sayılı Yasanın ikincil mevzuat düzenlemeleri kapsamında yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği ile ayniyat talimatnamesi yürürlükten kaldırılmış olup, 5018 sayılı Yasa öncesi dönemde ayniyat saymanlıklarınca ve kadro itibarıyla ayniyat saymanınca yürütülen taşınır işlemleri, yeni kamu mali yönetimi anlayışına ve mevzuatına uygun olarak hiyerarşik bir kadroya bağlı olmaksızın görevlendirme yoluyla Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkililerince yapılmaktadır. Dolayısıyla, 5018 sayılı Yasa öncesi döneme ait bir yapının halen sürdürülmeye çalışılması, yeni kamu mali yönetim anlayışı ve yapılanmasının kimi yerel yönetimlerce yeterince benimsenip uygulanmadığının göstergesidir.

5018 sayılı yasanın 60. maddesinin 3. fıkrasında mali hizmetler birimlerinin yapısının teşkilat yapılarında gösterileceği belirtilmiş olmakla birlikte bu ifadenin bir keyfiyet taşımadığını söylemek yanlış olmasa gerek (Acar, 2008: 11).

Bununla birlikte, kamu mali yönetimi reformunda öncü birimler olarak görülen ve reformda öngörülen değişim misyonunu yerine getirmesi düşünülen bu birimlerde örgütlenmenin etkin kılınması, teşkilat yapılarının yeniden gözden geçirilerek, ana işlevler çerçevesinde örgütlenmenin sağlanması önem arz etmektedir (Akdeniz, 2010: 472).

#### **2.2.1.4. Belediyelerde ve Bağlı İdarelerinde İkili Yapı: MHB/SGB**

KMYKY'nin 60. Maddesi MHB'lerin görev ve fonksiyonlarını belirtmiş ve bu birimlerle ilgili genel bir çerçeve çizmiş, bununla birlikte, çalışma usul ve esaslarını gibi özel ve ayrıntılı hususları bir ikincil mevzuat düzenlemesi olan yönetmeliğe bırakmıştır. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, KMYKY'nin 60. maddesinin yanı sıra 5436 sayılı Yasanın 15. maddesi de dayanak olarak gösterilerek kurulan SGB'lerin, anılan 60. madde referans alındığında yasanın ihdasını öngördüğü mali hizmetler birimine tekabül ettiği açıktır (Acar, 2008: 9).

Aslında KMYKY'nin ifade ettiği kavramsallaştırma 'mali hizmetler birimi' (MHB) iken Yönetmelik'te, aynı birim için 'strateji geliştirme birimi' (SGB) adlandırması yapılmıştır. MHB ve SGB kavramları, birbirinin eş anlamlısı olmak yerine, birinin (SGB) diğerini (MHB) içerdiği/kapsadığı bir durum söz konusudur. Yönetmelik'teki SGB fonksiyonlarına baktığımızda; Stratejik yönetim ve planlama,

Performans ve kalite ölçütleri geliştirme, Yönetim bilgi sistemi ve Malî hizmetler olmak üzere SGB'nin dört fonksiyonu olduğu anlaşılıyor. Buna göre; mali hizmetler, SGB'nin dört fonksiyonundan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Her iki kavramsallaştırmayı farklı bir yapı olarak görmek isteyen yerel idarelerde, hem MHB ve hem de SGB olmak üzere aynı türden hizmet işlevini haiz ikili bir mali örgütlenme biçimiyle karşılaşılması şaşırtıcı olmayacaktır (Göçer ve Gür, 2014: 59).



**Tablo 2.6:** Belediyelerin Bağlı İdarelerinde İkili Yapı: İETT Örneği

İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM DAİRESİ BAŞKANI	YAZI İŞLERİ VE KARARLA R	ARAÇ BAKIM ONARIM DAİRESİ BAŞKANI	HASANPAŞA GARAJ MÜDÜRÜ	BİLGİ İŞLEM DAİRESİ BAŞKANI	ELEKTRONİK SİSTEMLER MÜDÜRÜ
	İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ MÜDÜRÜ		TOPKAPI GARAJ MÜDÜRÜ		
	EĞİTİM MÜDÜRÜ		ŞAHİNKAYA GARAJ MÜDÜRÜ	STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRESİ BAŞKANI	İŞ ZEKASI VE PROJE YÖNETİM MÜDÜRÜ
SATIN ALMA DAİRESİ BAŞKANI	İHALE İŞLERİ MÜDÜRÜ	İŞLETME YÖNETİM MÜDÜRÜ	STRATEJİ PLANLAMA MÜDÜRÜ		
					SATINALMA MÜDÜRÜ
MALİ HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANI	MUHASEBE FİNANSMAN MÜDÜRÜ	İŞLETME DAİRESİ BAŞKANI	FİLO YÖNETİM MÜDÜRÜ	ULAŞIM TEKNOLOJİLERİ DAİRESİ BAŞKANI	STOK VE KALİTE KONTROL MÜDÜRÜ
	BÜTÇE MÜDÜRÜ		ANADOLU 1. BÖLGE MÜDÜRÜ		TEKNOLOJİ GELİŞTİRME MÜDÜRÜ
	İÇ KONTROL MÜDÜRÜ		ANADOLU 2.BÖLGE MÜDÜRÜ		ENERJİ VE ÇEVRE YÖNETİM MÜDÜRÜ

**Kaynak:** <http://www.iETT.gov.tr> (21.04.2015).

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca, strateji geliştirme birimlerinin; Stratejik Yönetim ve Planlama, Performans ve Kalite Ölçütleri Geliştirme, Yönetim Bilgi Sistemi fonksiyonlarına koşut olarak İETT’de Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı’nın; bununla birlikte yine anılan yönetmelik uyarınca, yalnızca Mali Hizmetler fonksiyonunu içerecek biçimde Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı’nın kurulduğunu görmekteyiz. Bu ikili örgüt yapısının nedenlerinden birinin, 5018 sayılı Yasanın 60. maddesindeki mali hizmetler birimi ile 5436 sayılı Yasa uyarınca yayımlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’ten kaynaklı mevzuattaki iç çelişki; diğer bir nedenin ise, Tablo 2.7’de görüleceği üzere, belediye norm kadro yönetmeliğinden kaynaklı bağlı idarelerde başkanlıkların kurulmasında idareye tanınan unvan ve birim seçiminden doğduğu düşünülmektedir.

**Tablo 2.7:** Norm Kadro Cetvelleri: Belediyelerin Bağı İdareleri

E - 9 GRUBUNDA YER ALAN BAĞLI KURULUŞLAR			
	İ	BELEDİYESİ	BAĞLI KURULUŞ
1	İSTANBUL	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	<b>İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT)</b>

E7		E8		E9	
ESHOT	ADET	EGO	ADET	İETT	ADET
GENEL MÜDÜR	1	GENEL MÜDÜR	1	GENEL MÜDÜR	1
GENEL MÜDÜR YARDIMCISI	3	GENEL MÜDÜR YARDIMCISI	3	GENEL MÜDÜR YARDIMCISI	3
TEFTİŞ KURULU BAŞKANI	1	TEFTİŞ KURULU BAŞKANI	1	TEFTİŞ KURULU BAŞKANI	1
STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRESİ BAŞKANI	1	STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRESİ BAŞKANI	1	<b>STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRESİ BAŞKANI</b>	1
BİLGİ İŞLEM DAİRESİ BAŞKANI	1	BİLGİ İŞLEM DAİRESİ BAŞKANI	1	BİLGİ İŞLEM DAİRESİ BAŞKANI	1
İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM DAİRESİ BAŞKANI	1	İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM DAİRESİ BAŞKANI	1	İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM DAİRESİ BAŞKANI	1
DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANI	1	DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANI	1	DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANI	1
DİĞER DAİRE BAŞKANLARI(*)	9	DİĞER DAİRE BAŞKANLARI(*)	11	<b>DİĞER DAİRE BAŞKANLARI(*)</b>	15
1. HUKUK MÜŞAVİRİ	1	1. HUKUK MÜŞAVİRİ	1	1. HUKUK MÜŞAVİRİ	1
HUKUK MÜŞAVİRİ	1	HUKUK MÜŞAVİRİ	1	HUKUK MÜŞAVİRİ	2
AVUKAT	14	AVUKAT	16	AVUKAT	20
ÖZEL KALEM MÜDÜRÜ	1	ÖZEL KALEM MÜDÜRÜ	1	ÖZEL KALEM MÜDÜRÜ	1

**Tablo 2.7** (devam): Norm Kadro Cetvelleri: Belediyelerin Bağlı İdareleri

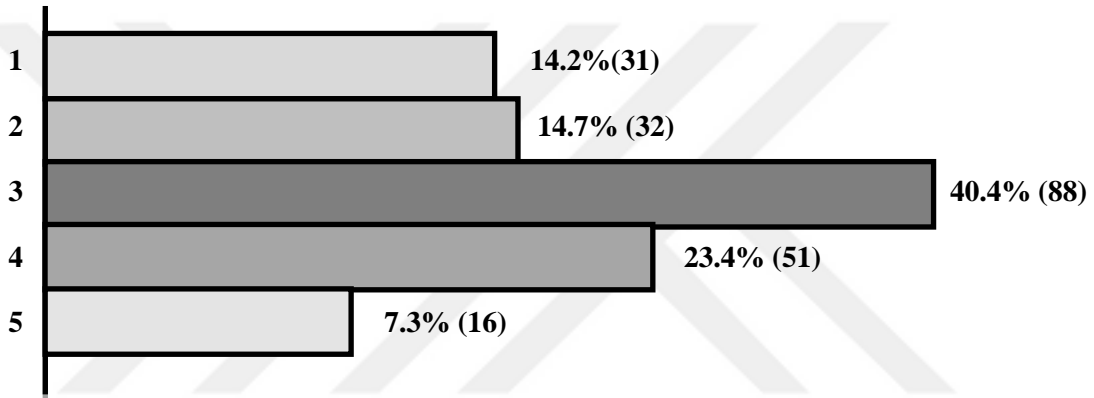
<b>(II) SAYILI LİSTE: DİĞER DAİRE BAŞKANLARI (SU VE KANALİZASYON İDARELERİ İLE DİĞER BAğLI KURULUŞLAR) KADRO UNVANLARI</b>
<b>DİĞER DAİRE BAŞKANLARI (SU VE KANALİZASYON İDARELERİ) KADRO UNVANLARI</b>
<b>MALİ HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANI</b>
YATIRIM VE İNŞAAT DAİRESİ BAŞKANI
İŞLETMELER BAKIM VE ONARIM DAİRESİ BAŞKANI
ARITMA TESİSLERİ İNŞAAT DAİRESİ BAŞKANI
SU VE ATIKSU TEKNOLOJİLERİ DAİRESİ BAŞKANI
MÜŐTERİ HİZMETLERİ VE KURUMSAL İLETİŞİM DAİRESİ BAŞKANI
DAİRE BAŞKANI

Maliye Bakanlığı tarafından 14-20 Aralık 2014 tarihleri arasında Antalya’da gerçekleştirilen geleneksel “III. Mahalli İdareler Strateji Geliştirme/Mali Hizmetler Birim Yöneticileri Toplantısı”nda, yerel yönetimlerdeki mali hizmetler birimleri yöneticilerinin katılımıyla gerçekleştirilen, “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum” konusunda düzenlenen ankette elde edilen sonuçlardan yerel yönetimlerin mali örgütlenme yapısını doğrudan ya da dolaylı etkileyen sorular/sonuçlar analiz edilmek üzere aşağıda paylaşılmıştır:

**Grafik 2.1:** Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu: 35

Kurumunuzda kamu iç kontrol sisteminin tüm birimlerde yaygınlaştırılmasında sorumlu birim hangisidir?

- 1)Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı
- 2)Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
- 3)Mali Hizmetler Müdürlüğü
- 4)Strateji Geliştirme Müdürlüğü
- 5)Diğer



**Kaynak:** <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8707,konsolide14-18-aralik.pdf?0>  
(27.03.2015).

Strateji Geliştirme Birimi Yöneticileri veya Mali Hizmetler Birimi Yöneticilerinin katılımıyla gerçekleştirilen anket kapsamında sorulan, “Kurumunuzda kamu iç kontrol sisteminin yaygınlaştırılmasından sorumlu birim hangisidir?” sorusuna verilen cevaplardan anlaşılıyor ki; MHB’lerin, norm kadro yönetmelikleri uyarınca daire başkanlığı biçiminde kurulduğu kurumlarda ortaya çıkan oranlar ve şıklar, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı (% 14.2), Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı (14.7); yine norm kadro yönetmelikleri uyarınca müdürlük biçiminde örgütlenen kurumlarda ortaya çıkan oranlar ve şıklar, Mali Hizmetler Müdürlüğü (% 40.4), Strateji Geliştirme Müdürlüğü (23.4) (BÜMKO, 2014: 35; Akdeniz, 2010: 471); mali örgütlenme



açısından yerel yönetimler arasındaki farklılaşımın, diğer bir deyişle, standardizasyon bozukluğunun göstergesidir

Yerel yönetimler personel sistemi norm kadroya göre yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, ikincil mevzuat hazırlanmış ve yerel yönetimler norm kadro ilke ve standartlarına dair yönetmelikler uygulamaya konulmuştur (Bilgin ve Can, 2008: 3).

Belediyelerde unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılmaması, belirlenen memur ve sürekli işçi kadro toplamının aşılması, idari birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilmemesi ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılmaması esastır (Bilgin ve Can, 2008: 3).

## **2.2.2. Yerel Yönetim Birlikleri**

### **2.2.2.1. Birliklerin Kurulması**

Belediyeler ve il özel yönetimleri, kendilerine yasalarca kendilerine yüklenen görev ve sorumluluklarının bir bölümünü yerine getirmek üzere kendi aralarında birlikler kurabilmektedirler. Ülkemizde birlik kurabilme yetkisi ilk olarak yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Yasası ile mümkün olmuştur. Yerel yönetimler reformu kapsamında çıkarılan Büyükşehir, Belediye, İl Özel İdaresi yasalarıyla da bu yetki korunmuş; yerel idarelere, yerel yönetim birlikleri kurma veya kurulu birliklere katılma hakkı tanınmıştır (Kalkınma, 2014: 18).

Türkiye, AYYÖŞ'ün "Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı" başlığını taşıyan 10. maddesinin 1. paragrafını zorunlu madde olarak onaylamış olup, 1. Paragrafta "Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirirken, ortak menfaatlerini ilgilendiren konularda, diğer yerel yönetimlerle kanun sınırları içinde birlik kurma hakkına sahiptirler" hükmü yer almaktadır. 1982 Anayasasının 127. maddesi AYYÖŞ'e uygun olarak "Mahalli idarelerin belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları...kanunla düzenlenir" şeklinde bir hüküm içermektedir (İnaç ve Ünal, ty: 17).

Her ne kadar, yerel yönetim birlikleri Anayasanın 127. Maddesinde yerel yönetim (mahalli idare) olarak tanımlanmasa da, sözkonusu birlikler yerel yönetimlerin

biraraya gelmesiyle oluşmuş; yerel yönetimlerle iç içe, yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Yasasıyla düzenlenmiş; nihayet 2005 yılında uygulamaya giren 5355 sayılı yasayla özel olarak düzenlenmiştir (Bilgin ve Can, 2008: 12).

Kimi yerel hizmetlerde maliyetlerin azaltılması ve etkin hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi; kimi yerel hizmetlerin ise doğal nedenlerden ötürü, coğrafi koşullar gereği (su, katı atık, ulaşım, altyapı, çevre hizmetleri) veyahutta idari ve mülki sınırlar nedeniyle işlerin birlikte yapılması zorunluluğu yerel yönetim birliklerinin kurulması sonucunu doğurmaktadır. Birliklerin, yerel yönetimlere danışmanlık ve önderlik etmek; yerel yönetimler arasında işbirliği, yardımlaşma, bilgi-birikim alışverişi gibi işlevleri de yadsınamaz (Kalkınma, 2014: 148-149).

Ülkemizde yerel yönetimlerin kurdukları birlikler, parasal kaynak, araç-gereç, personel yetersizlikleri yönetsel güçlükler, birlik alanının hizmet gerekleriyle uyumsuzluğu, siyasal çıkar çatışmaları gibi etmenlere bağlı olarak başarısız olmaktadır (Gönül, 1977: 186-187). Ancak bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması ile bazı ortak yerel hizmetlerin yürütülmesinde birlikler yararlı olabilecektir (İnaç ve Ünal, sy.17).

#### **2.2.2.2. Birlik Türleri**

##### **2.2.2.2.1. Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler**

Mahalli idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Ülkemizde bu amaçla iki birlik kurulmuştur. Kanun gereği bu amaçla başka birlik kurulması mümkün değildir. Bu birlikler şunlardır:

a) Türkiye Belediyeler Birliği (TBB): Ülkemizdeki bütün belediyeleri temsil etmek üzere kurulmuştur.

b) Vilayetler Hizmet Birliği (VHB): Ülkemizdeki bütün il özel idarelerini temsil etmek üzere kurulmuştur (www.tbb.gov.tr, 2016).

#### **2.2.2.2.2. Üye Sayısı Yüzden Fazla Olan Birlikler**

En az iki mahalli idare bir araya gelerek ortak amaçlarını gerçekleştirmek için birlik oluşturabilir. Üye sayısı yüzden fazla olan birlikler genellikle birden çok ili kapsayan, bazen belli bir coğrafik bölgedeki mahalli idarelerin oluşturduğu mahalli idare birlikleridir. Ülkemizde üye sayısı yüzden fazla olan birlik örneği sadece belediyeler tarafından kurulduğu görülmektedir. Örneğin; Marmara Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği gibi ([www.tbb.gov.tr](http://www.tbb.gov.tr), 2016).

#### **2.2.2.3. Birliklerde Mali Örgütlenme**

5355 sayılı yasa ile ülke düzeyinde örgütlenen yerel yönetim birlikleri, üye sayısı yüzden fazla olan yerel yönetim birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri, sulama birlikleri ve turizm altyapı birlikleri olarak gruplandırılmıştır. Bu gruplandırılmalar çerçevesinde; belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları yerel yönetim birliklerinde istihdam norm kadrodaki ilke ve esaslara göre yürütülecektir. Birlik Tüzüğüne göre birlik örgütünün; genel sekreterlik, hukuk, eğitim, dış ilişkiler, çevre ve şehircilik, mali hizmetler, basın ve yayın, personel ve yazı işleri birimi ile gereksinim duyulması halinde kurulacak diğer birimlerden oluşacağı belirtilmiştir. Birimlerin, daire başkanlığı ya da müdürlük biçiminde birlik meclisi kararıyla kurulabileceği ifade edilmiştir. Birliklerde üst yönetici birlik başkanıdır. Tüzükte, MHB'nin örgüt yapısındaki mevcudiyetinin açıkça yazılması ve mali işlemler yönünden KMYKY'nin temel dayanaklar arasında gösterilmesi, birliklerde mali örgütlenmemenin KMYKY'nin yaklaşımı çerçevesinde inşa edilmesine zemin sağlamaktadır. Mali birim yöneticilerinin atanmasına da fırsat tanıyabilecek bir uygulama olarak, farklı kamu idarelerinde çalışan memurlar, Belediye Yasasındaki usul ve esaslara göre birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilebilecektir (Bilgin ve Can, 2008: 13). Yerel yönetimler ve üniversite personelinin görevlendirilebilme imkanı özellikle vurgulanmıştır.

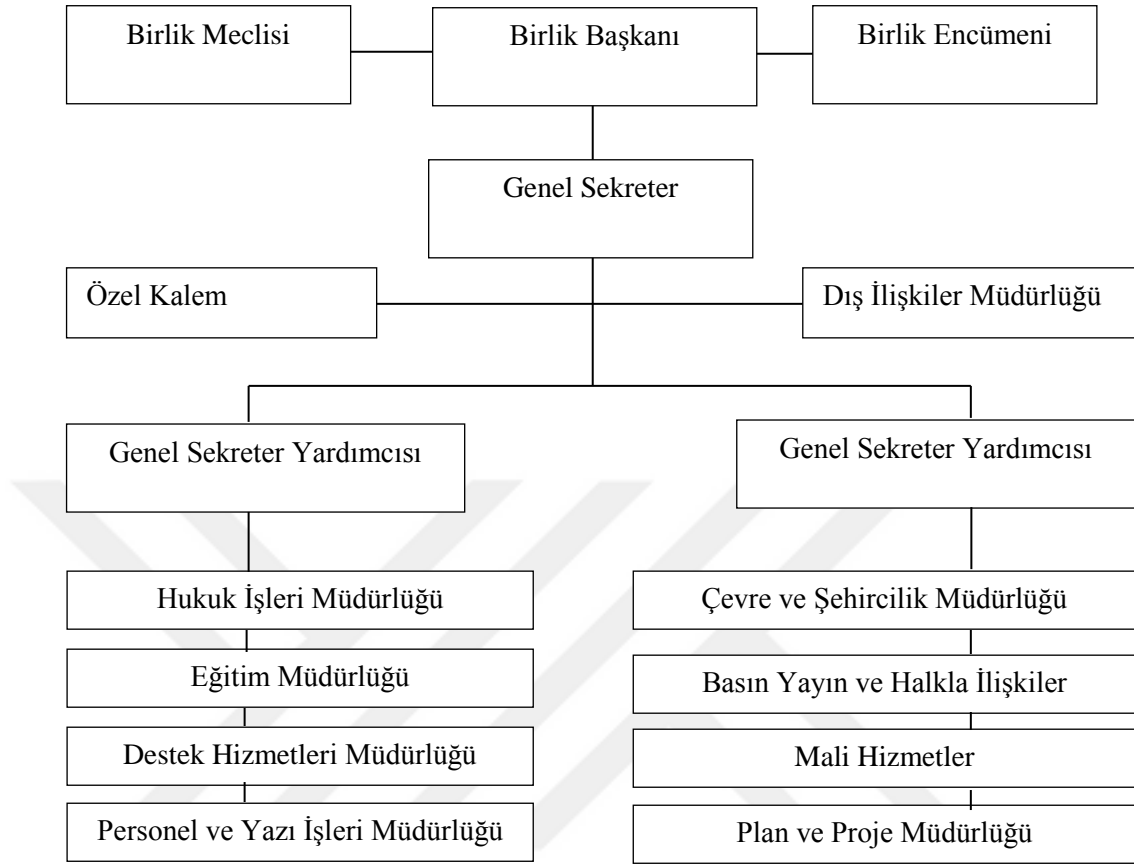
Yerel yönetim birliklerinde ağırlıklı olarak kurucu veya üye yerel idarelerin geçici görevli personeli çalışmaktadır. Bir yandan birliklerin büyük bölümünde kendi personelinin bulunmayışı, diğer yandan nitelikli personel eksikliği, birliklerce sunulan hizmetin kalitesinde ve etkinliğinde düşüşe yol açmaktadır. Her ne kadar norm kadro

yönetmeliği yürürlükte olsa da kaynak yetersizliği nedeniyle nitelikli personel istihdam edilememektedir (Kalkınma, 2014: 149).

Oysa norm kadro yönetmeliğinde, yerel yönetim birlikleri için saptanan memur norm kadro standardı toplamının, bu birliklerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmesinde yetersiz kalması durumunda, birliğe üye il özel idaresi ve belediyelerin memur norm kadro standardı toplamından düşülmek kaydıyla kadro aktarımı yapılabilmesine imkan tanınmıştır.

Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri ile Ek-4 Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütüklerinden (I) sayılı memur kütüğünde yer alan mali hizmetler dairesi başkanı/müdürü kadro unvanı ile strateji geliştirme dairesi başkanı/ müdürü kadro unvanları alternatifli olarak kullanılabilir diyerek bir yandan 2014 yılı öncesi yerel yönetimlerde yaşanan aynı kurumdaki SGB/MHB ikili birim örgütlenmesine çözüm getirilmeye çalışılırken alternatifli kullanım standardizasyon bozukluğuna yol açmıştır. Aşağıdaki örnek Tablo 2.6’da farklılaşım görülmektedir.

22.05.2016 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak norm kadro yönetmeliğinde yapılan değişiklikle, birçok yerel idarede fiilen var olan ikili yapı artık yasal açıdan da tescil edilmiştir; bu aşamadan sonra, ikili mali örgüt yapısı sorunu kurumsal kaynaklı olması yanında kuşkusuz yasal kaynaklı bir soruna da dönüşecektir.

**Tablo 2.8:** Yerel Yönetim Birliklerinde Örgüt Yapısı: TBB Örneği

**Kaynak:** <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/organ-ve-teskilat/> (30.04.2015).

TBB örgüt yapısını gösteren Tablo 2.8’de Mali Hizmetler Müdürlüğü’nün birlik üst yöneticisi birlik başkanına değil, hatta birliklerde birlik başkanı adına birlik örgütünü sevk ve idareyle sorumlu ve yetkili genel sekretere de değil, onun yardımcısına bağlı olduğu görülmektedir. Öte yandan TBB Mali Hizmetler Müdürlüğü’nün görevleri arasında; ödeme evraklarının tahakkukku, idarenin elektrik, kira, su, yakıt, haberleşme gibi icracı birimlerin, destek birimlerinin yerine getirmesi gereken işler sayılmak suretiyle Mali Hizmetler Biriminin, 5018 sayılı Yasa ile amaçlanan ve öngörülen işlevine uygun olmayan bir mali örgüt yapısına yol açılmıştır. Zira, iş/işlemleri kontrol edecek birim olan Mali Hizmetler Müdürlüğü aynı anda kendi anılan mali işlemleri başlatan birim konumuna indirgenmiştir. Görevler ayrılığı ilkesini zedeleyici bir uygulama olduğu söylenebilir.

Bir başka örneği, Marmara Belediyeler Birliği Tüzüğünde, birlik teşkilatı ve personeli başlıklı 23. maddesinde birlik teşkilatının, Tüzükle verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak amacı ile norm kadroya uygun olarak, Birlik Genel Sekreterinin yönetimi altında, Birlik Meclisince kararlaştırılacak birimlerden oluşacağı; farklı kamu idarelerinde çalışan memurların, Belediye Yasası'nda belirtilen esas ve usullere göre birlik kadrolarında görevlendirilebileceği; personeli atamaya veya sözleşme ile çalıştırmaya Birlik Başkanının yetkili olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, Birlik Genel Sekreterinin, Birliğe ait hizmetleri Başkan adına ilgili mevzuat, Birlik Tüzüğü ve Başkanın direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlayacağı belirtilmektedir.

**Tablo 2.9:** Yatay Mali Örgütlenme: TBB Mali Hizmetler Müdürlüğü Örneği

Adı Soyadı	Ünvanı	Telefon
.....	Müdür	.....
.....	Uzman	.....
.....	M.H.Uzmanı	.....
.....	M.H.Uzmanı	.....
.....	Ekonomist	.....
.....	Ekonomist	.....
.....	Uzman	.....
.....	Uzman	.....

**Kaynak:** <http://www.tbb.gov.tr> (01.06.2016).

TBB'deki Mali Hizmetler Müdürlüğüne, görevleri itibarıyla destek hizmetleri mahiyetindeki kimi işlemlerin yüklendiğini belirtmiştir. Ancak, personel yapısına dikkat edildiğinde ise, adeta görev içeriğiyle ters orantılı olarak uzmanlaşmaya gidildiği, dolayısıyla 5018 KMYKY'nin öngördüğü yatay mali örgütlenmeyi yansıttığını da vurgulamalıyız.

### 2.2.3. Belediye, Belediyelerin Bağlı İdareleri ve Birliklerde Norm Kadro

#### 2.2.3.1. Norm Kadro Yönetmeliği

Norm Kadro Yönetmeliğine göre; Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre altı ana gruba ayrılmıştır:

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

Yerel yönetimler kadrolarını, Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde her alt grup için belirlenen standarda uygun olarak belirleyecekler; Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden dahil oldukları yerel idare kategorisindeki unvanlardan gerekli seçimleri yaparak kadrolama ve örgütlenmeye gideceklerdir.

Ek-2 Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile Ek-3 Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur. İdari birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilemez ve bu kadro unvanlarından aynı mahiyetteki hizmet ve görevleri ifa edebilecek birden fazla yönetici kadro unvanı ihdas edilemez.

Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz. Ek-3 Listelerinden (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan 2975 unvan kodlu “Daire Başkanı” kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; ihdas edilen her kadro için ayrı ayrı olmak üzere; görev ve yetki alanı bu maddede belirtilen hükümlere uygun olarak atamaya yetkili amir tarafından belirlenir.

Norm Kadro Yönetmeliğinin 19. maddesi gereği, kadroların kullanımında Belediye Yasasının 49. maddesine atıfla bir kısıt getirilmiştir. Bu sınırlama, ilgili belediyelerin personel harcamaları (bütçe gideri) ile bütçe gelirlerinin karşılaştırılması suretiyle yapılacak bir hesaplama dayandır. Kısacası, personel giderleri-bütçe gelirleri dengesinde yasada belirtilen oranın aşılması halinde, bir başka söyleyişle, mali kaynakların yetersiz sayılabileceği noktada personel alımına izin verilmemektedir.

### 2.2.3.2. Kadroların Kullanımına İlişkin Örnekler

Kadroların kullanımına ilişkin örnekler aşağıdaki tablolar üzerinde gösterilmektedir:

**Tablo 2.10:** Norm Kadro Cetvelleri: Büyükşehir ve İl Belediyeleri

#### EK-1: BELEDİYE VE BAĞLI KURULUŞLARI İLE MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ TASNİF CETVELLERİ

##### (A) GRUBU: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ TASNİF CETVELİ

A-1 (0- 999 999) GRUBUNDA YER ALAN BELEDİYELER				
	İL	BELEDİYE ADI	NÜFUSU	BELEDİYE TÜRÜ
1	DENİZLİ	DENİZLİ	963.464	Büyükşehir Belediyesi
2	ERZURUM	ERZURUM	766.729	Büyükşehir Belediyesi
3	ESKİŞEHİR	ESKİŞEHİR	799.724	Büyükşehir Belediyesi
4	MALATYA	MALATYA	762.538	Büyükşehir Belediyesi
5	MARDİN	MARDİN	779.738	Büyükşehir Belediyesi
6	MUĞLA	MUĞLA	866.665	Büyükşehir Belediyesi
7	ORDU	ORDU	731.452	Büyükşehir Belediyesi
8	SAKARYA	SAKARYA	917.373	Büyükşehir Belediyesi
9	<b>TEKİRDAĞ</b>	<b>TEKİRDAĞ</b>	<b>874.475</b>	<b>Büyükşehir Belediyesi</b>
10	TRABZON	TRABZON	758.237	Büyükşehir Belediyesi



**Tablo 2.10** (devam): Norm Kadro Cetvelleri: Büyükşehir ve İl Belediyeleri**(A) GRUBU: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ NORM KADRO STANDARTLARI CETVELİ**

A1		A2	
0 – 999 999	ADET	1 000 000 – 1 999 999	ADET
GENEL SEKRETER	1	GENEL SEKRETER	1
GENEL SEKRETER YARDIMCISI	4	GENEL SEKRETER YARDIMCISI	4
<b>MALİ HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANI</b>	<b>1</b>	<b>MALİ HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANI</b>	<b>1</b>
DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANI	1	DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANI	1
<b>DİĞER DAİRE BAŞKANLARI(*)</b>	<b>16</b>	<b>DİĞER DAİRE BAŞKANLARI(*)</b>	<b>19</b>
ŞUBE MÜDÜRÜ	70	ŞUBE MÜDÜRÜ	110
ŞEF	140	ŞEF	220
<b>MALİ HİZMETLER UZMANI</b>	<b>8</b>	<b>MALİ HİZMETLER UZMANI</b>	<b>8</b>
<b>MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI</b>	<b>2</b>	<b>MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI</b>	<b>4</b>

(\*) (I) sayılı Listeden seçilecektir.

**(I) SAYILI LİSTE: DİĞER DAİRE BAŞKANLARI (BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ) KADRO UNVANLARI****DİĞER DAİRE BAŞKANLARI (BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ) KADRO UNVANLARI****STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRESİ BAŞKANI**

BASIN YAYIN VE HALKLA İLİŞKİLER DAİRESİ BAŞKANI

KENT ESTETİĞİ DAİRESİ BAŞKANI

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ DAİRESİ BAŞKANI

DEPREM RİSK YÖNETİMİ VE KENTSEL İYİLEŞTİRME DAİRESİ BAŞKANI

DIŞ İLİŞKİLER DAİRESİ BAŞKANI

EMLAK VE İSTİMLAK DAİRESİ BAŞKANI

ETÜD VE PROJELER DAİRESİ BAŞKANI

EMLAK YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANI

İŞLETME VE İŞTİRAKLER DAİRESİ BAŞKANI

SATINALMA DAİRESİ BAŞKANI

**Tablo 2.10** (devam): Norm Kadro Cetvelleri: Büyükşehir ve İl Belediyeleri**(B) GRUBU: İL BELEDİYELERİ NORM KADRO STANDARTLARI CETVELİ**

B1		B2	
0-49 999	ADET	50 000-99 999	ADET
BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCISI	1	BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCISI	2
YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ	1	YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ	1
<b>MALİ HİZMETLER MÜDÜRÜ</b>	<b>1</b>	<b>MALİ HİZMETLER MÜDÜRÜ</b>	<b>1</b>
<b>DİĞER MÜDÜRLER(*)</b>	<b>8</b>	<b>DİĞER MÜDÜRLER(*)</b>	<b>9</b>
ŞEF	26	ŞEF	28
<b>MALİ HİZMETLER UZMANI</b>	<b>2</b>	<b>MALİ HİZMETLER UZMANI</b>	<b>2</b>
<b>MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI</b>	<b>1</b>	<b>MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI</b>	<b>1</b>

(\*) (III) sayılı Listeden seçilecektir.

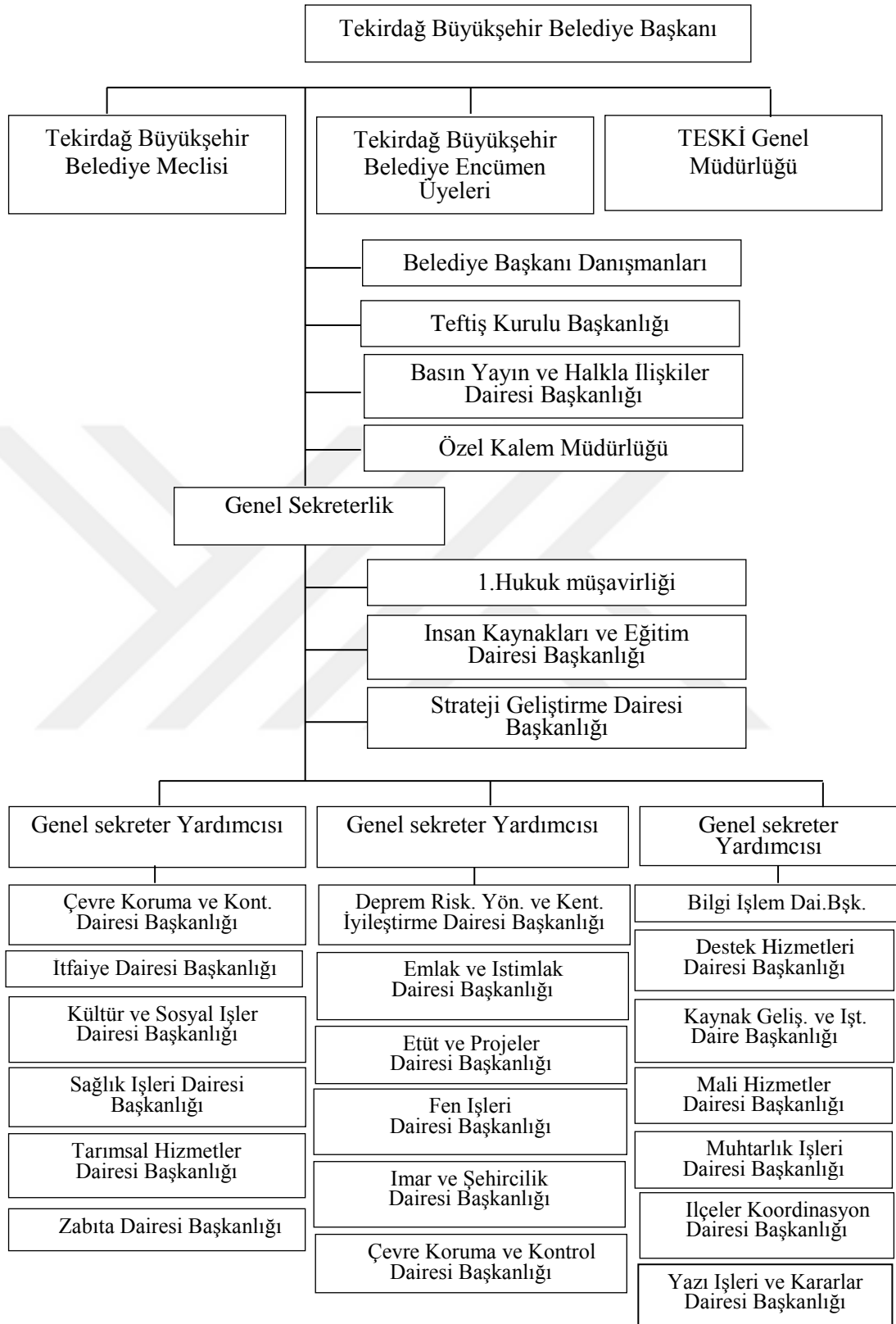
**(III) SAYILI LİSTE: DİĞER MÜDÜRLER (B, C, D ve F1 GRUPLARI) KADRO UNVANLARI**

(III) SAYILI LİSTE: DİĞER MÜDÜRLER (B, C, D ve F1 GRUPLARI) KADRO UNVANLARI
<b>DİĞER MÜDÜRLER (B, C, D ve F1 GRUPLARI) KADRO UNVANLARI</b>
DESTEK HİZMETLERİ MÜDÜRÜ
<b>MALİ HİZMETLER MÜDÜRÜ</b>
<b>STRATEJİ GELİŞTİRME MÜDÜRÜ</b>
BASIN YAYIN VE HALKLA İLİŞKİLER MÜDÜRÜ
BELEDİYE TİYATRO MÜDÜRÜ
BELEDİYE ORKESTRA MÜDÜRÜ
BİLGİ İŞLEM MÜDÜRÜ
ÇEVRE KORUMA VE KONTROL MÜDÜRÜ
DIŞ İLİŞKİLER MÜDÜRÜ
EMLAK VE İSTİMLAK MÜDÜRÜ
ETÜD PROJE MÜDÜRÜ

**Tablo 2.10** (devam): Norm Kadro Cetvelleri: Büyükşehir ve İl Belediyeleri

(III) SAYILI LİSTE: DİĞER MÜDÜRLER (B, C, D ve F1 GRUPLARI) KADRO UNVANLARI
DİĞER MÜDÜRLER (B, C, D ve F1 GRUPLARI) KADRO UNVANLARI
DESTEK HİZMETLERİ MÜDÜRÜ
<b>MALİ HİZMETLER MÜDÜRÜ</b>
<b>STRATEJİ GELİŞTİRME MÜDÜRÜ</b>
BASIN YAYIN VE HALKLA İLİŞKİLER MÜDÜRÜ
BELEDİYE TİYATRO MÜDÜRÜ
BELEDİYE ORKESTRA MÜDÜRÜ
BİLGİ İŞLEM MÜDÜRÜ

Tablo 2.11'deki Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin teşkilat yapısında, öncelikle çoğu büyükşehir belediyesindeki mali hizmetler biriminin genel sekreter yardımcılarında birine bağlanması uygulamasından farklı değildir. Ancak, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı'nın doğrudan genel sekretere bağlanması dikkat çekicidir. Fakat danışmanların doğrudan büyükşehir belediye başkanına bağlı olduğu dikkate alındığında, bir danışma/kontrol birimi kimliğindeki Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı'nın üst yönetici olan başkana bağlanması gerektiği düşünülmektedir. Öte yandan, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı biçimindeki ikili bir mali örgütlenme belediye norm kadro Yönetmeliğinin "İdari birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilemez" hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. KMYKY'nin 60. Maddesinde MHB'lerin kurumların örgüt yapısı da göz önünde tutularak stratejik planlama, bütçe-performans programı, muhasebe-kesin hesapraporlama ve iç kontrol işlevlerini gerçekleştirecek alt birimler biçiminde yapılması öngörüldüğünden adı ister Mali Hizmetler Birimi isterse Strateji Geliştirme Birimi olsun, sayılan işlevleri yerine getirmek üzere alt birimleri (şube müdürlükleri, servisler vb.) içerecek biçimde örgütlenecek tek bir birimden söz edilmektedir. Mali Hizmetler Biriminin görev veya fonksiyonlarının parçalanarak birden fazla mali birim yapılmasına gidilmesinde yasanın ruhuna ve sözüne uyarlık bulunmadığı ifade edilebilir.

**Tablo 2.11:** Büyükşehir Belediyesi İdari Yapısı: Tekirdağ Örneği

**Kaynak:** <http://www.tekirdag.bel.tr> (14.05.2016).

Ek 3 Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, 5018 sayılı Yasanın ruhuna ve hükmüne tam anlamıyla uygun olarak büyükşehir belediye başkanına bağlı olmasa da, diğer büyükşehir belediyelerinin önemli kesiminden farklı olarak belediye başkanı adına belediye birimlerini idare etmek üzere atanmış genel sekreterlık makamına bağlanmıştır. Ancak, birçok yerel yönetimde yaşanan ikili yapı (MHB-SGB) ve çelişki bu örgüt yapısında da dikkati çekmektedir: Zira, Mali Hizmetler Daire Başkanlığı yanında Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı da kurulmuş fakat genel sekreter yardımcısına bağlanmıştır.

## **2.2.4. İl Özel İdarelerinde Örgütlenme**

### **2.2.4.1. İdari Örgütlenme**

İl özel idarelerine ilişkin ilk düzenleme 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati”dir. Bu geçici bir yasa olmasına rağmen Cumhuriyet döneminden başlayarak 74 yıl boyunca yürürlükte kalmıştır. 1987 tarihinde 3360 sayılı Kanun ile “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak adı ve bazı maddeleri değiştirilmiştir. İl özel idarelerinin kuruluşu yeni bir il kurulduğu zaman herhangi bir şekle bağlı olmadan yapılmaktadır. İl özel idareleri Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren başta kırsal alan olmak üzere yerel düzeyde birçok kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmiştir. İl özel idarelerine verilen görev, yetki ve sorumluluklar 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile çeşitlenmiş ve artmıştır (Kalkınma, 2014: 17).

5302 sayılı Yasa öncesi Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisiydi. İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmekteydi.

İl özel idaresinin Vali'den sonra en üst düzey yetkili memuru olan İl Özel İdare Müdürü; özel idare teşkilatını Vali adına yönetirdi. İlin yıllık programını, bütçe tasarısını ve kesin hesabını hazırlar, personelin işlerini yürütür. İlçelerde ise, il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı kaymakamlar sorumluydu (Arslan, 2005: 11).

Kamu reformu kapsamında gerçekleştirilen en köklü düzenlemelerden biri olan 5302 sayılı yasa, Cumhuriyet tarihi boyunca valilik kurumunun yönetiminde ve

denetiminde faaliyet göstermiş il özel idarelerini, “idari ve mali özerkliği haiz kamu tüzel kişileri” olarak hizmette yerellik ilkesine göre tanımlamıştır. Buna göre, devletin pek çok görevi il yerel yönetimlerine kaydırılmış, idari vesayet kurumu kaldırılmış, valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmiş, il özel idareleri arasındaki ilişkilerde ağırlık sıralaması “il genel meclisi-encümen-valilik” biçiminde değiştirilmiştir. “Devletin ve hükümetin temsilcisi” statüsünden doğan ağırlığı ortadan kaldırılan vali, il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici haline getirilmiştir. Böylece illerin yönetimi, serbest borçlanma ve şirketleşme yetkisine sahip, bütçe ve kesin hesap, örgütlenme, personel istihdamı bakımından geçmiş dönemlere oranla daha bağımsız kılınan il özel idarelerine bırakılmıştır (Keskin, 2008: 102).

5302 sayılı yasa ile bir hizmet örgütü haline gelen il özel idareleri, özellikle büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük seviyesinde alt bölümlere ayrılmakta ve büyükşehir belediyelerinin kurumsal yapısına benzer bir teşkilata dönüşmekte iken 6360 sayılı Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla, 28 il (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun) ile İstanbul ve Kocaeli illerinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu illerde, büyükşehir belediyelerinin sınırları ise il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Diğer illerde ise il özel idarelerinin müdürlük şeklinde örgütlenmeleri öngörülmektedir (Altıntaş, 2007: 37; Kalkınma, 2014).

İl özel idarelerinde üst yönetici validir. Valilerin il özel yönetimine ait görev ve yetkileri 5302 sayılı Yasanın 30. Maddesinde sayılmıştır. Mali sürece ilişkin görev ve yetkileri arasında bütçenin, performans ölçütlerinin ve kurum stratejileri ile faaliyetlerinin hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi göze çarpmaktadır.

İl Özel idaresi Yasasının 35 ve 36. Maddeleri özel idarenin teşkilatına ayrılmıştır. Dikkat çekici iki önemli husus vardır: ilki genel sekreterlik müessesesi diğeri ise norm kadro uygulamasıdır (Parlak, 2005: 191).

İl özel idarelerinin örgütsel yapılarının 5302 sayılı yasayla değişime uğratıldığı görülmektedir. Geçmişe kıyasla daha büyük ve yaygın bir örgütsel yapı öngörme

biçimindedir. Yasanın 35. maddesine göre, il özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005:165).

İl Özel İdaresi Yasası 35. maddesine göre il özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine düzenler ve yürütür. (5302 Yasa) Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenleyip yürütmekle yetkili ve sorumlu kılınmıştır (Bilgin ve Can, 2008: 4).

İl özel yönetimlerinin personel yapısını nitelikçe güçlendirmeye yönelik yasal destek 5302 sayılı yasanın 36. maddesi ile sağlanmıştır. Diğer kamu idarelerinde çalışmakta olan memurların; valinin talebi, kendilerinin isteği ve çalıştıkları idarelerin de muvafakıyla il özel idarelerinin yönetici kadrolarına görevlendirilebilmelerine imkan tanınmıştır. Bu bağlamda, özellikle mali hizmet birimlerine farklı kurumlardan deneyimli, bilgili, yetkin yönetici tayin etmek mümkündür.

#### **2.2.4.2. Mali Örgütlenme**

Türkiye'deki üç yerel yönetimden birisi olan il özel idarelerinde çağdaş yönetim yaklaşımlarının uygulanamaması sonucu, zaten kısıtlı olan kaynaklar verimli bir biçimde kullanılamamaktadır. Mali yönetim ve nitelik/nicelik açısından personel yetersizliği had safhada olduğundan, bu kuruluşlar kendilerine yüklenen görevleri ya hiç yapamamakta ya da yetersiz biçimde yürütmektedirler (Çetin, 2008: 123).

5302 sayılı İl Özel idaresi Yasası yeni bir örgütlenme modeli getirmiştir. Buna göre, özel idareler, genel sekreterlik adı altında, çeşitli fonksiyonel birimlere ayrılmış

birer örgüt haline getirilmişlerdir. Belirtilmesi gereken önemli nokta şudur ki; il özel idarelerini fiilen yönetmekle görevli ve yetkili kılınan “genel sekreter” pozisyonundaki kişinin nitelikleri son derece esnek tutulmuş, yerel yönetimlerde hiçbir deneyimi olmayan kişilerin de sözkonusu kadroya atanması sonucu ortaya çıkmıştır. Ana hatlarıyla, daha önceki il özel idareleri ve köy hizmetleri kuruluşlarının birleşmesinden oluşan genel örgütsel yapının, özellikle de mali örgüt yapısının yasanın öngördüğü; mali hizmetler işlevi ve diğer birimlerin işlevlerini yerine getirmeye imkan sağlayacak biçimde oluşturulması çalışmalarında profesyonel yaklaşımlar gereklidir. Öte yandan, yetersiz genel sekreterlik pozisyonuna önemli bilgi birikim ve deneyim desteğinin uzman personelce sağlanabileceği hususu da unutulmamalıdır (Çetin, 2008: 129).

İl özel idarelerinde istihdam bakımından yeni Kanunun getirdiği bir önemli açılım da, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurların özel idarelerde görevlendirilmelerine imkan verilmiş olmasıdır. Bu düzenlemeye göre, diğer kamu kuruluşlarında çalışan personel, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının izniyle il özel idaresi birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilecektir (Bilgin ve Can, 2008: 4).

#### **2.2.4.3. İl Özel İdarelerinde Norm Kadro**

5302 sayılı yasanın 36. maddesi il özel idaresi personeli ile ilgili hususlar düzenlenmektedir. Bu idarelerde istihdam edilecek personel sayısı norm kadro ölçütlerine göre belirlenmiş ve norm kadro ilke ve standartları, 10.06.2007 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine göre saptanmıştır (Coşkun ve Uzun, 2005: 165).

İl özel idarelerinde norm kadro ilke ve standartlarının, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği ve belirlenen bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresinin yapacağı veya yaptıracağı, Kanunun 36. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Yasanın amir hükmü uyarınca hazırlanan, “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”, İçişleri Bakanlığı tarafından 2007 yılında yürürlüğe konulmuştur. Buna göre; idari birimlerin oluşturulmasında kadro unvanları yetki ve görev mükerrerliğine yer verilmeyecek şekilde tespit edilecektir. Dolayısıyla, aynı mahiyette hizmet ve görevleri ifa eden yönetici kadro unvanlarının ihdas edilmemesi gerekmektedir (Bilgin



ve Can, 2008: 5). Nitekim, Norm Kadro Yönetmeliğinin 24. maddesinde, mali hizmetler müdürü ile strateji geliştirme müdürü kadro unvanlarının alternatifli olarak kullanılabilceği vurgusu dikkat çekmektedir.

**Tablo 2.12:** Norm Kadro Cetvelleri: İl Özel İdareleri

<b>B – 3 (200.000 – 299.999) GRUBUNDA YER ALAN İL ÖZEL İDARELERİ</b>			
<b>İL</b>	<b>KURUMU</b>	<b>NÜFUSU</b>	
Sinop	Sinop İl Özel İdaresi	202740	
Yalova	Yalova İl Özel İdaresi	203741	
Kırşehir	Kırşehir İl Özel İdaresi	221876	
Erzincan	Erzincan İl Özel İdaresi	224949	
<b>Bilecik</b>	<b>Bilecik İl Özel İdaresi</b>	<b>225381</b>	
Karabük	Karabük İl Özel İdaresi	227610	
Karaman	Karaman İl Özel İdaresi	232633	

<b>B – 3</b>		<b>B – 4</b>	
<b>200 000 – 299 999</b>	<b>ADET</b>	<b>300 000 - 399 999</b>	<b>ADET</b>
GENEL SEKRETER	1	GENEL SEKRETER	1
GENEL SEKRETER YARDIMCISI	2	GENEL SEKRETER YARDIMCISI	2
HUKUK MÜŞAVİRİ	1	HUKUK MÜŞAVİRİ	1
AVUKAT	2	AVUKAT	2
<b>MÜDÜR</b>	12	<b>MÜDÜR</b>	13

**Tablo 2.12** (devam): Norm Kadro Cetvelleri: İl Özel İdareleri

UZMAN	6	UZMAN	6
ŞEF	24	ŞEF	26
<b>MALİ HİZMETLER UZMANI</b>	2	<b>MALİ HİZMETLER UZMANI</b>	2
<b>MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI</b>	1	<b>MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI</b>	1
İDARİ PERSONEL	47	İDARİ PERSONEL	54
TEKNİK PERSONEL	40	TEKNİK PERSONEL	45
SAĞLIK PERSONELİ	12	SAĞLIK PERSONELİ	14
YARDIMCI HİZMET PERSONELİ	18	YARDIMCI HİZMET PERSONELİ	21
MEMUR KADROLARI TOPLAMI	168	MEMUR KADROLARI TOPLAMI	188
SÜREKLİ İŞÇİ KADROLARI TOPLAMI	84	SÜREKLİ İŞÇİ KADROLARI TOPLAMI	94
TOPLAM PERSONEL	252	TOPLAM PERSONEL	282

Müdür Unvanları (I) Sayılı Listeden seçilecektir.

**Tablo 2.12** (devam): Norm Kadro Cetvelleri: İl Özel İdareleri**ÖZEL İDARELER KADRO UNVANLARI LİSTELERİ****(I) SAYILI LİSTE: MÜDÜR KADRO UNVANLARI**

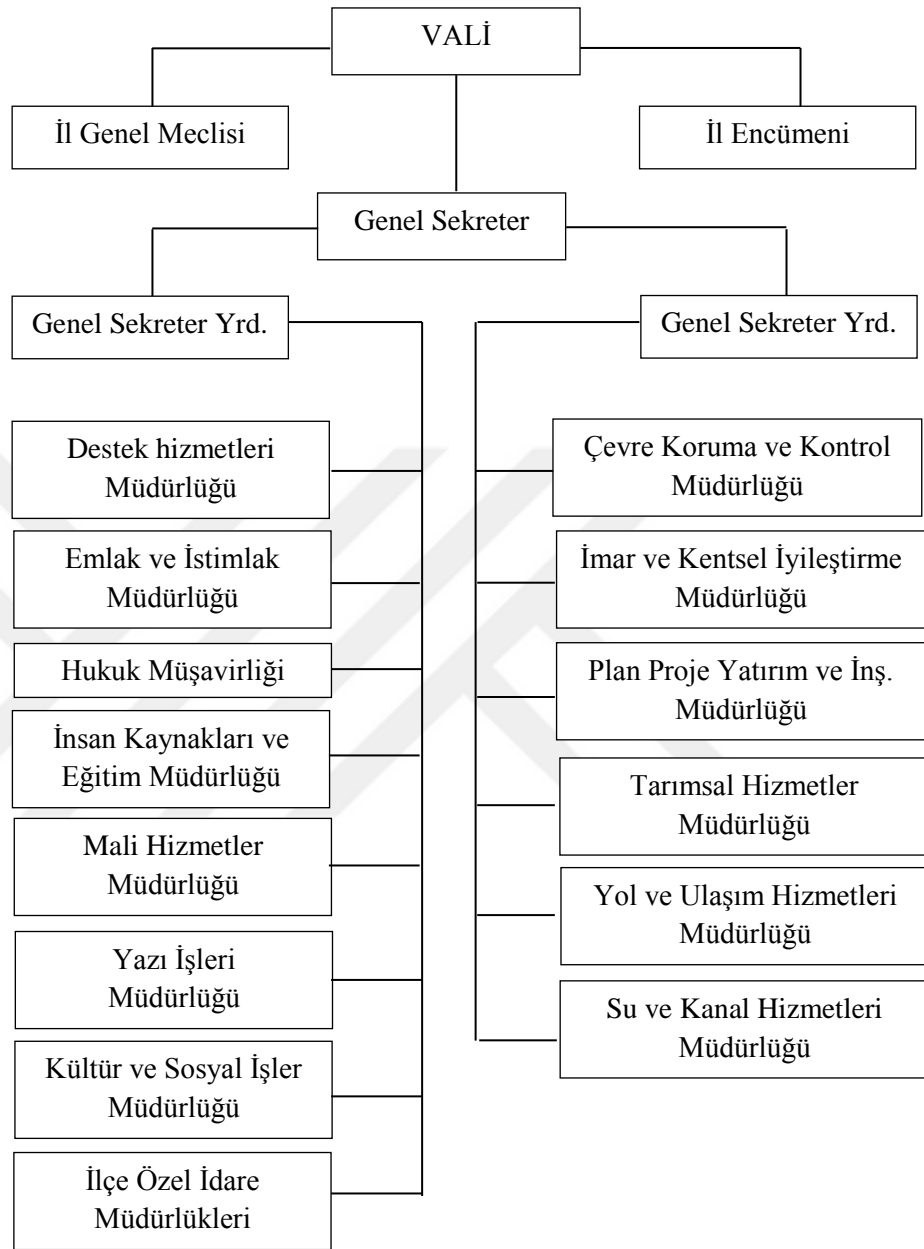
<b>MÜDÜR KADRO UNVANLARI</b>
.....
HASTANE MÜDÜRÜ
HUZUREVİ MÜDÜRÜ
İMAR VE KENTSEL İYİLEŞTİRME MÜDÜRÜ
İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM MÜDÜRÜ
İŞLETME MÜDÜRÜ
İŞLETME VE İŞTİRAKLER MÜDÜRÜ
KÜTÜPHANE MÜDÜRÜ
KÜLTÜR VE SOSYAL İŞLER MÜDÜRÜ
<b>MALİ HİZMETLER MÜDÜRÜ</b>
PLAN PROJE YATIRIM VE İNŞAAT MÜDÜRÜ
PLAN VE PROJE MÜDÜRÜ
RUHSAT VE DENETİM MÜDÜRÜ
SAĞLIK İŞLERİ MÜDÜRÜ
SOSYAL HİZMETLER MÜDÜRÜ
<b>STRATEJİ GELİŞTİRME MÜDÜRÜ</b>
<b>MÜDÜR</b>

Bu bağlamda, Tablo 2.12 Norm Kadro Cetvellerinde her ne kadar müdür kadro unvanları listesinde Mali Hizmetler Müdürü ve Strateji Geliştirme Müdürü unvanlarının her ikisine de yer verilse bile yetki ve görev mükerrerliğine yol açmamak için mali örgütlenmede iki birimden yalnızca bir tanesi ihdas edilmelidir.

İl özel idaresi organizasyon yapısına bir örnek sunmak üzere paylaşılan Tablo 2.13'te Bilecik İl Özel İdaresi'nde sözü edilen mükerrerliğe yer verilmemekle birlikte kurulan Mali hizmetler Müdürlüğü'nün Vali adına özel idareyi yöneten genel sekretere

değil yardımcısına bağlandığı; bunun nedeninin de, 5302 sayılı Yasanın 35. maddesinde mali işlerin ana hizmetler arasında sayılmasından ileri geldiği düşünölmektedir. Oysa ki Tablo 2.14'te göröleceği üzere, Kırklareli İl Özel İdaresinin teşkilat yapısında doğrudan genel sekretere bağlı müşavirlik (danışma) birimleri mevcuttur. Bu idarede de mali hizmetler birimi/birimleri, idari alanda yetkilendirilmiş genel sekreter yardımcısına bağlanmıştır. Üstelik il özel idaresi norm kadro Yönetmeliğinin 9. maddesine uyarlık taşımayan bir biçimde -Mali Hizmetler Müdürlüğü/Strateji Geliştirme Müdürlüğü olarak- ikili bir mali örgüt yapılanması kurulmuştur.



**Tablo 2.13:** İl Özel İdaresi Tekli Yapı Teşkilat Şeması: Bilecik Örneği

**Kaynak:** <http://www.bilecikozeledare.gov.tr> (21.04.2015).

**Tablo 2.14:** İl Özel İdaresi İkili Yapı Teşkilat Şeması: Kırklareli Örneği

**Kaynak:** <http://www.kirklareliilozelidaresi.gov.tr/teskilat.aspx> (21.04.2015).



## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **PERSONEL YAPISI**

### 3.1. YEREL YÖNETİMLERİN GENEL PERSONEL YAPISI

Kamu mali yönetim reformunda önemli görevler üstlenen ve mali süreçlerde kurumlarda öncülük etmesi beklenen MHB/SGB'lerin misyonunu yerine getirebilmeleri ve reformu layıkıyla icra edebilmeleri için bazı özellikleri uhdesinde taşınması gerekmektedir. MHB/SGB'lerin yöneticiler ve birim olarak güçlü bir liderlik sergilemesi, mevzuatı uygulama hususuna gereken önemi vermesi, beşeri kaynak yönetimini etkili bir şekilde gerçekleştirmesi ve örgütlenmesinde etkinliği esas alması beklenmektedir. SGB'lerin reformda öncü birimler olabilmesinde, Strateji Geliştirme Birimi personelinin nitelik ve niceliği büyük önem arz etmektedir (Akdeniz, 2010: 468-471).

Yeni kamu mali yönetimi bağlamında hiyerarşinin mümkün olduğunca azaltılması hatta kaldırılması istenen bir şey olsa da, örgüt yapısının yatay olarak düzenlenmesi ile personelin niteliği arasında sıkı bir ilişki söz konusudur. Ülkemizde yerel yönetim personelinin nitelik bakımından yeterli düzeyde olduğunu söylemek ne yazık ki zordur. Bu durum eski alışkanlıklar içinde ve amir-memur ilişkileri çerçevesinde işlerin yürütülmesine neden olmaktadır. Başka bir ifadeyle yöneticiler işin nasıl yapılacağını bizzat göstermek, gerektiğinde işi yapıp bitirmesi için personeli sıkıştırmak ve verilen işi yakından takip etmek durumunda kalmaktadırlar (Arıkboğa, 2007: 65).

Stratejik insan kaynakları yönetimi, örgüt çalışanlarının örgüt ve örgüt çevresiyle ilişkilerinin ötesinde, kurumun geleceğini biçimlendirmek için tüm insan kaynakları işlevleri ve unsurlarının bütüncül bir yaklaşımla yönetilmesi ve örgüt amaçları doğrultusunda yönlendirilmesi olarak tanımlanabilir. Kamu yönetiminde yeterli bir insangücü planlamasının olmayışından, başarının ödüllendirilememesine kadar insan kaynakları yönetiminin birçok aşamasında karşılaşılan sorunlar konunun önemini ortaya koymaktadır (Eren ve Çalık, 2007: 221).

İş görenlerde sürekli aynı sürekli aynı işi yapmaktan ötürü yorgunluk, stres, kalitede düşüklük, devamsızlıkta artış vb. problemler ortaya çıkabilmektedir. İş bölümü ve tek bir alanda uzmanlaşmanın aksine yapacağı işlerin çeşitleri artırıldığında, sorumluluk alanları genişletildiğinde işgörenin verimliliğinin, kurumsal bağlılığının ve motivasyonunun artacağı düşünceleri daha bir yoğunluk kazanmaya başladı (Timur,



2008: 30). Bu bağlamda, mali hizmetler, iş çeşitliliği ve mali içerikli görece geniş bir alanda çalışmaya uygundur; birim içi rotasyonlu (yer değiştirme) çalışma biçimi yanında mali mevzuatta ve geniş iş yelpazesinde uzmanlaşmaya imkan tanımaktadır.

Onuncu Kalkınma Planındaki Yerel Yönetimlere yönelik GZTF analizinde yerel yönetimlerin zayıf yönleri arasında: yerel yönetimlerde kamu yönetimi ve yerel yönetimler eğitimi almış personel istihdam politikası eksikliği; Siyasal kaygıların kaynak israfı ve verimsizliği ortaya çıkarma ihtimali; Personelin nitelik ve niceliksel zayıflığı; Özlük haklarının zayıflığı; Nitelik ve nicelik açısından insan kaynakları yönetimi; Yönetimin şeffaf olmaması; Rasyonel yönetim anlayışı ve profesyonelliğin olmaması; Stratejik plan hazırlama zorluğu ve bu planların bütçeyle ilişkisinin kopukluğu; Personelin her seçimde değişmesi, kurumsallaşmanın sağlanamaması; örgütlenmelerin iyi oluşturulamaması ya da yönetilememesi başlıklarına yer verilmiştir (Kalkınma, 2014: 80-89).

**Tablo 3.1:** Mahalli İdareler Personelinin İstihdam Şekline Göre Sayısı/Dağılımı

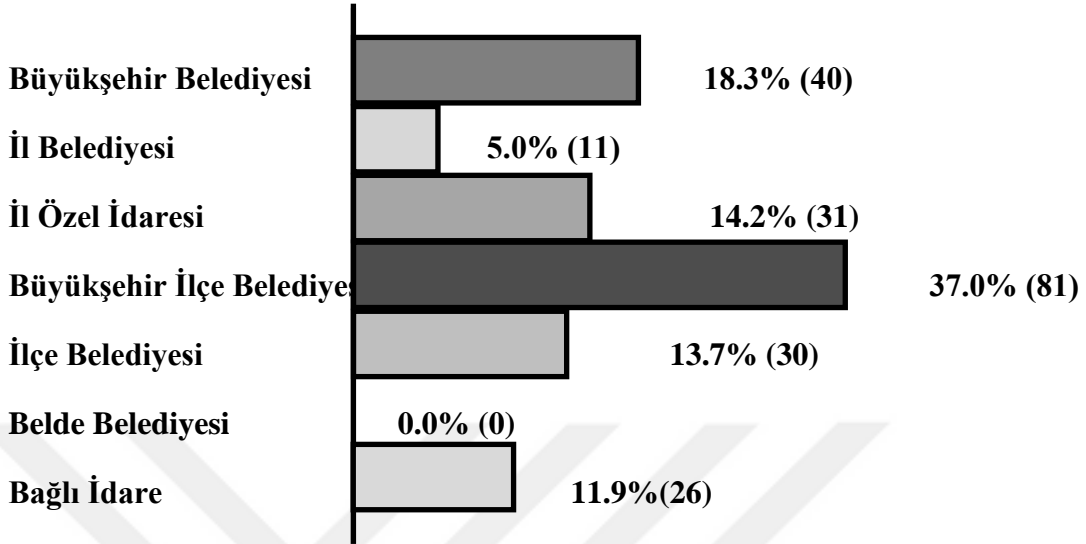
<b>Mahalli İdarelerde Çalışan Personelin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımları (Mayıs 2016)</b>	
<b>İstihdam Şekli</b>	<b>Çalışan Sayısı</b>
Memur	116.757
Sözleşmeli Personel	9.840
Sürekli İşçi	96.011
Geçici İşçi	5.839
<b>Toplam</b>	<b>228.447</b>

**Kaynak:** www.dpb.gov.tr (23.06.2016).

Maliye Bakanlığı tarafından 14-20 Aralık 2014 tarihleri arasında Antalya’da gerçekleştirilen geleneksel “III. Mahalli İdareler Strateji Geliştirme/Mali Hizmetler Birim Yöneticileri Toplantısı”nda, yerel yönetimlerdeki mali hizmetler birimleri yöneticilerinin katılımıyla gerçekleştirilen, “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum” konusunda düzenlenen ankette elde edilen sonuçlardan yerel yönetimlerin personel yapısını doğrudan ya da dolaylı etkileyen sorular/sonuçlar analiz edilmek üzere aşağıda paylaşılmıştır:

**Grafik 3.1: Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu: 1**

İdarenizin ait olduğu grubu belirtiniz.

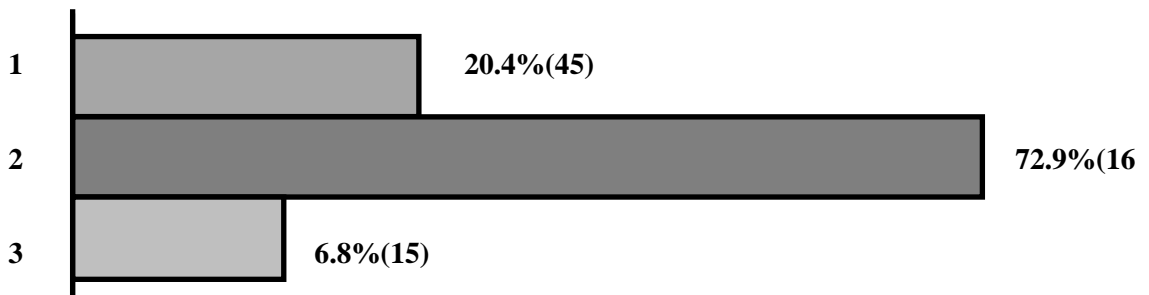


**Kaynak :** <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8707,konsolide14-18-aralik.pdf?0>  
(27.03.2015).

**Grafik 3.2: Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu: 16**

Kurumunuzda, her personelin, hangi konularda, ne kadar süreyle eğitim alacağını gösteren yıllık eğitim programları var mı?

- 1)Evet
- 2)Hayır
- 3)Bu konuda bir çalışma var, devam ediyor.



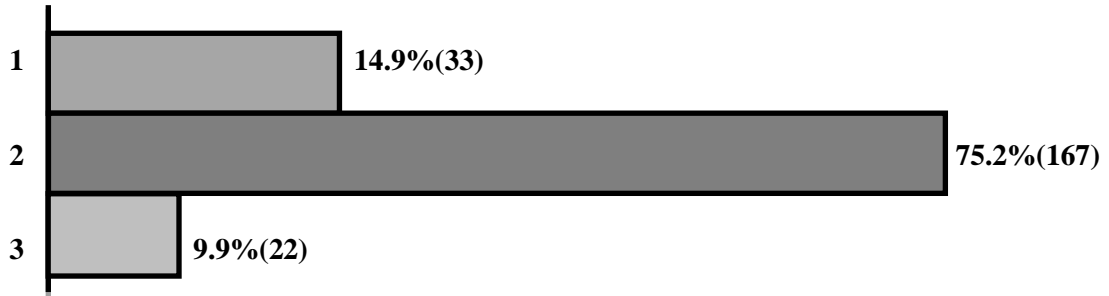
**Kaynak :** <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8707,konsolide14-18-aralik.pdf?0>  
(27.03.2015).

Strateji Geliştirme Birimi Yöneticileri veya Mali Hizmetler Birimi Yöneticilerinin katılımıyla gerçekleştirilen anket kapsamında sorulan, “Kurumunuzda, her personelin, hangi konularda, ne kadar süreyle eğitim alacağını gösteren yıllık eğitim programları var mı” sorusuna verilen yanıtlara baktığımızda, katılımcıların görev yaptığı yerel yönetimlerin büyük çoğunluğunda (% 72.9) “hayır” yanıtıyla (BÜMKO, 2014: 16; Akdeniz, 2010: 471) yıllık eğitim programının bulunmadığının belirtilmesi, personelin niteliğinin artırılmasına yönelik daha planlı bir insan kaynakları yönetimi anlayışının gerekliliğine işaret etmektedir.

**Grafik 3.3:** Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu:17

Kurumunuzda çalışanların performanslarının ölçülmesi değerlendirilmesi için özel bir düzenleme var mı?

- 1)Evet
- 2)Hayır
- 3)Bu konuda bir çalışma var, devam ediyor.



**Kaynak :** <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8707,konsolide14-18-aralik.pdf?0>  
(27.03. 2015).

Strateji Geliştirme Birimi Yöneticileri veya Mali Hizmetler Birimi Yöneticilerinin katılımıyla gerçekleştirilen anket kapsamında sorulan, “Kurumunuzda çalışanların performanslarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için özel bir düzenleme var mı” sorusuna verilen cevaplara baktığımızda, katılımcıların görev yaptığı yerel yönetimlerin çok büyük bir çoğunluğunda (% 75.2) verdikleri “hayır” yanıtıyla

(BÜMKO, 2014: 17; Akdeniz, 2010: 471), gösterdiği performansın yönetim kademelerince de fark ve takdir edilmesi hatta ödüllendirilmesiyle personelin motivasyon ve verimliliğini artırıcı bir mekanizmanın yokluğu dile getirilmiştir.

Kamuda insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Bunun için yerel yönetimlerde örgüt ve iş analizlerinin yapılması, iş tanımları ile bu işi yürütecek personelin nitelik ve sayısının belirlenmesi gerekmektedir. Böylece yerel yönetimlerde sayı ve nitelik itibarıyla kadro standardizasyonu uygulamasına geçilmesi halinde ölçülebilir ve karşılaştırılabilir nesnel ölçütler hazır olacağından, çalışanların işlerindeki performansını değerlendirmek daha kolay ve adil olacaktır. Performans sonuçlarına göre sorgulama ve ödül sistemi oluşturularak, çalışanlar başarı ve verimliliklerine göre kuruma yaptıkları katkı oranında değerlendirileceklerdir (Kestane, 2003: 138).

## **3.2. YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL REJİMİ**

### **3.2.1. İl Özel İdarelerinde Personel Rejimi**

İl özel idarelerinde norm kadro ve personel istihdamını düzenleyen 5302 sayılı yasanın 36. maddesine göre, norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır.

İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur.

Başka kamu idarelerinin memurlarından il özel idarelerine yönetici atanabilmesine imkan tanıyan yasal desteğe daha önce mali örgütlenme bölümünde değinildiğinden burada yalnızca anımsatılmakla yetinilecektir.

Ayrıca 5302 sayılı Yasa ile başarılı memurları ödüllendirmeye fırsat verecek bir ikramiye ödemesi yapılabilmesi, personel yapılarını güçlendirebilmeleri için bu idarelere sunulan desteğin mali boyuttaki göstergesidir.

### 3.2.2. Belediyelerde ve Bağlı İdarelerinde Personel Rejimi

Yerel seçimlerde seçilebilme ve yerel halkın desteğini sürdürebilme kaygısına adam kayırmacılık da eklenince özellikle de, belediyelerde aşırı personel istihdamı ortaya çıkmıştır. Zamanla kimi belediyelerde, bütçenin büyük bölümü –hatta tamamına yakını- personel harcamalarına ayrılmak zorunda kalınmıştır. Ortaya çıkan bu olumsuz tablo karşısında, yapılan düzenlemelerle, belediye personel sisteminin yönetimi, merkezi idarenin uhdesine alınmıştır (Şen ve Eken, 2007: 543).

Yerel yönetimlerde, özellikle de, yerel idare deyince ilk akla gelen belediyelerde uygulanan personel sistemi ve bu sistemin sonucunda oluşan insan kaynağı, kuşkusuz yerel hizmetlerinin yürütülmesini doğrudan etkilemektedir (Şen ve Eken, 2007: 542).

“Genel olarak belediyelerde üç tür personel sistemi uygulanmaktadır. Birincisi, “ayrı personel” sistemidir. Buna göre, belediyelerin personel yönetimi merkezi idareden tamamen özerk olarak yürütülmektedir. Her belediye, personelini kendi istihdam etmektedir. İkincisi, “tek personel” sistemidir. Bu sistemde belediye personelinin merkezi idare personeline farkı yoktur. Merkezi idare, kamu görevlilerini istediği bir kamu kurum veya kuruluşuna görevlendirebilmektedir. Üçüncüsü ise, her iki sistemin arasında yer alan “karma personel” sistemidir. Bu sistemde, çalışanlar belediyeler tarafından istihdam edilmektedir. Ancak, belediyelerin personel yönetimi, merkezi idare tarafından yönlendirilmekte ve denetlenmektedir. Ülkemizde, Cumhuriyetin kuruluşundan beri “tek personel sistemine yakın karma model uygulanmaktadır” (Güler ve Öktem, 1989: 25; Şen ve Eken, 2007: 542-543).

Öte yandan, personel yönetiminde hiyerarşik bağlantıları olan hizmet gruplarından birbirinin aynı veya benzeri birimlerin bir araya getirilerek ayrıma tabi tutulması olarak tanımlanabilecek sınıflandırma; her devlette ayrı ilke ve biçimlerde yapılmakla birlikte sınıflandırma biçimlerini, ortak ilkeler bakımından “kadro ve “rütbe” esasına göre başlıca iki temel gruba ayırabiliriz. Kadro sınıflandırmasında, her görev için uzmanlaşma esas alınmıştır. Kadro (pozisyon) belirli bir işin karşılığıdır. Personelin görevini ve kendisine yüklenilecek sorumluluğu da kapsamaktadır. Kadro sınıflandırmasında önce pozisyonlar, geniş hizmet kategorilerine ve uzmanlık alanlarına göre kümelenir. Örneğin, bütçe-muhasebe, hukuk, sağlık vb. Rütbe sınıflandırmasında ise, görev ve sorumlulukları yerine getirecek personelin sahip olduğu

kişisel nitelikler ön plandadır. Bu niteliklerin başında kişinin öğrenim ve mesleki formasyonu gelir. Görevden çok görevliye odaklıdır (Eryılmaz, 2004: 249-251).

Ülkemizdeki kamu personel rejiminin başlıca özellikleri:

- Memurluğa girişte genel öğrenim esastır. Personel somut bir iş veya kadro için değil, geniş bir hizmet alanı için işe alınmaktadır. Dolayısıyla, hizmete giriş sınavları, spesifik uzmanlık bilgisinden çok genel kültüre ve okul bilgisine dayanmaktadır.
- Hizmete girişte merkezi sınav sistemi uygulanmaktadır.
- Yükselmelerde kıdem ve öğrenim düzeyi belirleyici ölçüttür. Personelin hizmete başlayacağı ve en fazla yükselebileceği dereceyi belirlemede ölçüt diplomadır. Derece ve kademeler içinde yükselmeye belirleyici ölçüt ise çalışma süresidir (kıdem). Aylıklar ve ücretler sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir (Eryılmaz, 2004: 258).

Belediyelerin yönetiminde karar organı olarak önemli yetki ve sorumlulukları olan meclis üyeleri ile encümen üyelerinden memur olmayanların, diğer bir deyişle seçilmiş kişilerin, çoğunlukla belediyecilik alanında öğrenimi ve deneyimi yoktur. Karar mercilerindeki seçilmişlerin birçoğunun serbest meslek sahibi, sanayici ve ticaretle uğraşan kimseler oldukları göz önünde bulundurulduğunda, mali ve teknik nitelikteki konularda bilgi ve deneyim sahibi personele, özellikle de uzmanlara ve danışmanlara ihtiyaç duymaları kaçınılmazdır (Tortop, 1994: 283).

Belediye Yasasının 49. maddesinde norm kadro ve personel istihdamı düzenlenmiş olup, bu maddeye istinaden norm kadro yönetmeliği yayımlanmıştır. Belediyeler ile bağlı idarelerin norm kadroları, anılan yönetmelik hüküm ve cetvellerine uygun olarak belediye meclislerinin kararıyla belirlenir ve belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır.

Büyükşehir belediyelerinde ise, 5216 sayılı Yasanın 22. maddesinde personel istihdamı düzenlenmiş olup, büyükşehir belediyelerinde personelin ataması büyükşehir belediye başkanı tarafından yapılır.

Belediyelerin, (B) grubu kadro olarak tanımlanan memur kadrolarına açıktan atamalar sınavla yapılmaktadır. Öncelikle ihtiyaç duyulan kadroların sayı ve nitelikleri

DPB'ye bildirilir. Sınavın (KPSS) organizasyonu ÖSYM tarafından gerçekleştirilmektedir. Adaylar, atanmak istedikleri kadrolara tercihlerine ve -en yüksek KPSS puanı dikkate alınarak- puanlarına göre yerleştirilir. Belediyelerde üst yönetici ve atamaya yetkili amir belediye başkanıdır. Dolayısıyla, belediye personelinin tamamının ataması belediye başkanı tarafından yapılır (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 78-79).

Personelin görevde yükselmesi ise, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri uyarınca gerçekleşebilmekte; müdür, şef, uzman, ayniyat saymanı, muhasebeci gibi kadrolar yükselmeye tabi olup koşulları bu yönetmelikte belirlenmiştir.

Yeni Belediye Yasasında, belediyelerin özellikle üst düzey yöneticilik kadrolarına nitelikli personel temin edebilmeleri için öngörülen bir düzenleme de, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilmesidir (Şen ve Eken, 2007: 555-556).

Kurumlar arası geçici görevlendirme yöntemi çerçevesinde belediyelerin yönetici kadrolarına geçişte kamu personel rejimi açısından 657 sayılı yasanın 68. Maddesi (B) fıkrası uygulanabilecektir. Burada önemli bir nokta, DMK 68/B maddesine yapılan atıftır. Zira, DMK 68/B maddesi olağandışı yükselme koşullarını düzenlemektedir. Normal şartlarda derece ve kademe yükselmesi için kıdem şartı aranırken, burada, sınıfların 1, 2, 3, 4. derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmadan atama yapılabilecektir. Bu tür bir atamada aranan koşullar ise, yükseköğrenim görmüş olmak ve atanacak kadronun niteliğine göre (daire başkanı, müdür vd.) 8, 10 veya 12 yıl süreyle kamu kurumlarında fiilen çalışmış olmaktır (Şen ve Eken, 2007: 556).

Yerel idareler istihdam edilecek kimi kadro unvanları için üniversitelerde doğrudan bu kadrolara yönelik bölümlerin açılması ve bu bölümlerden mezun olanların söz konusu kadrolara alınması nitelikli personel istihdamını sağlayabileceği gibi kamu hizmet kalitesini de yükseltecektir. Bu politika da ancak, yükseköğretim kurumları ile mahalli idareler arasında bağın kurulması, işgücüne yönelik eğitim planlaması yapılması ile hayat bulabilecektir. Hizmet içi eğitimler; personelin hizmet alanı ile kadro unvanına göre ayrı ayrı planlanmalı, çeşitlendirilmeli, gerektiğinde bilişim sistemleri kullanılarak hayata geçirilmelidir. Bu çerçevede genel idare hizmetleri, teknik

hizmetler, sağlık hizmetleri personeli gibi sınıflar ve emlak, imar, bölgesel planlama, mali hizmetler gibi belirlenmiş hizmet alanları için ayrı ayrı ve hizmet gerekleri gözetilerek hizmet içi eğitim planlaması yapılması gerekmektedir. Ayrıca, üst düzey yöneticilerin çağdaş yönetim teknikleri konusunda eğitilmesi sağlanmalıdır. Hizmet içi eğitime tabi tutulan personel, eğitimde kazandırılan niteliklere ve eğitime gönderilme amacına uygun görevlerde istihdam edilmeli, bu hususta gerekli mevzuat düzenlemesi yapılmalıdır (Kalkınma, 2014: 75).

Nitekim Türkiye Belediyeler Birliği ile Sakarya Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı arasında yapılan eğitim işbirliği çerçevesinde; belediyelerin atanmış ve seçilmiş yöneticileri ile teknik ve idari personelden koşulları lisansüstü eğitim yapmaya uygun olanların mahalli idareler ve şehircilik alanında yüksek lisans yapmalarına imkan tanınmıştır. Bu program ile belediye çalışanlarının genel olarak yönetsel kapasitelerinin artırılması, özelde ise şehircilik, insan kaynakları yönetimi, planlama ve imar, çağdaş yönetim teknikleri gibi konularda teorik ve uygulamalı bilgilerinin artırılması, kent yönetimine ilişkin dünya uygulamalarının incelenmesi ve yerel yönetim mevzuatında yaşanan değişikliklerin yakından takip edilmesi amaçlanmaktadır. Programdan mezun olanlara “Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Şehircilik Tezsiz Yüksek Lisans Programı” diploması verilmektedir (www.tbb.gov.tr, 2015).

Gerek büyükşehir gerekse belediye yasalarında, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre memur sayısının % 10'unu geçmemek üzere belediye encümeni kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilmesi öngörülmüştür. Bu düzenlemeyle, başarılı personelin ödüllendirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak uygulamanın oldukça son derece dikkatli bir şekilde gerçekleştirilmesi, başarılı personelin belirlenmesinde açık ve objektif koşulların ortaya konulması gerekmektedir. Aksi takdirde subjektif değerlendirmeler ve kayırmacılık söz konusu olacaktır (Şen ve Eken, 2007: 557).

Belediyelerde personeli motive etmek için var olan araçlar veya mekanizmalar yeterli düzeyde değildir. Personelin işe yönelik ve kurumsal aidiyete dönük en önemli motivasyon aracı kuşkusuz ücrettir (Şen ve Eken, 2007: 558). Belediyelerdeki sosyal denge tazminatı, öğle yemeği veya alışveriş desteği gibi sözleşmeye veya belediye



yönetimlerinin inisiyatifine bağlı maddi destek uygulamalarını bir kenarda tutacak olursak, tüm yerel yönetimleri kapsayıcı, performansa ve nesnel ölçütlere dayalı bir ücret sisteminden söz edilememektedir.

Ücret yetersizliğini bir miktar olsun giderebilmek ve personeli ödüllendirebilmek adına sıkça karşılaşılan uygulama, “memur” unvanlı kadrodaki personeli “bilgisayar işletmeni”, “teknisyen”. “veri hazırlama ve kontrol işletmeni” gibi kadrolara atamaktır. İlk bakışta isabetli bir uygulama gibi görünen bu yöntem, kayırmacılık amacıyla ünvan değişikliği yapma biçiminde kullanıldığında, kadro unvanı ile fiilen yaptığı iş/görev uyumsuz bir personel yapısına yol açmaktadır. Örneğin, bir teknisyen mali hizmetler biriminde mali işlem ve kontrol görevinde çalışabilmektedir. Bunun daha da ötesinde, işçi veya geçici işçi statüsündeki personel, memur eliyle yürütülmesi gereken mali hizmetler gibi sorumluluk, risk içeren, alan bilgisine dayalı ve imza yetkisi gerektiren masa başı asli ve sürekli kamu hizmetlerini Tablo 3.1’de Serdivan Belediyesi örneğinde görüldüğü gibi, MHB’de görevlendirilerek yürütmektedir (Şen ve Eken, 2007: 558).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, “Personelin yeterliliği ve performansı” hususuna ilişkin 3 nolu Standarta göre;

- Mesleki yeterliliğe önem verilmeli ve her görev için en uygun personel seçilmelidir.
- Personelin işe alınması ile görevinde ilerleme ve yükselmesinde liyakat ilkesine uyulmalı ve bireysel performansı göz önünde bulundurulmalıdır.
- Personel istihdamı, üst görevlere atanma, eğitim, performans değerlendirmesi, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin önemli hususlar yazılı olarak belirlenmiş olmalıdır.

5393 sayılı Yasanın 49. maddesi, performansa göre ödüllendirme hususunda; gerek belediye yasasının 49. Maddesi gerekse Büyükşehir Belediye Yasasının 22. maddesi uyarınca başarılı personelin ikramiye ile ödüllendirilmesine yönelik hükme yer verilmesi, yasa metinlerine yansımış olumlu bir personel değerlendirme yaklaşımıdır. Bu noktada, çalışanların performansını tescil ve takdir eden bu türden yasal ve kurumsal

düzenlemelerin yapılması; yalnızca metinlerde kalmayıp fiilen de nesnel biçimde uygulanması, yerel yönetim personelinin çalışma motivasyonunu kuşkusuz arttıracaktır.

Günümüzde, yerel yönetim hizmetlerinin emek yoğun yapısı nedeniyle yerel yönetim harcamaları içinde personel harcamalarının payı oldukça yüksektir. Personel harcamalarının toplam harcamalar içinde önemli bir ağırlığa sahip olmasının yanı sıra, idareler arası rekabetin artması ve kamu sektöründe etkinlik ve verimliliği artırmaya yönelik çabalar işgücü planlamasını bir zorunluluk haline getirmiştir. Personel harcamalarının yerel yönetim harcamaları içinde giderek artan ağırlığı, küçük ve orta ölçekli yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin niteliği göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetimlerde personel harcamalarının azaltılması ve insan kaynakları yönetimin geliştirilmesi için birtakım uygulamaların hayata geçirilmesi kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu kapsamda atılabilecek adımları sıralayacak olursak; yerel yönetimler, bugün ve gelecekte ne kadar personele sahip olmaları gerektiğini belirlemeli ve ihtiyaç duydukları/duyacakları personelin niteliklerini önceden planlamalı ve buna göre hareket etmelidirler. İnsan kaynakları diğer kaynaklar gibi değerlendirilmeli ve bu çerçevede hizmet içi eğitimler, seminerler, konferanslar vb. uygulamalar ile örgütün hedefleri doğrultusunda ortak hareket edebilme ve işgücü becerisi artırılarak işgücünün verimi ile niteliğinin geliştirilmesi sağlanmalıdır. İşe yerleştirmede liyakat ön plana çıkarılmalı, performans dayalı ücret sistemi hayata geçirilerek uzun dönemde çalışanların verimliliğini artırıcı yönde bir etki ve organizasyon yapısının gelişimi sağlanmalıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 377).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde Kontrol Ortamına ilişkin Standart 1.'de Etik Değerler ve Dürüstlük konu edilmiş olup, bu standart için gerekli genel şartlar:

- İç kontrol sistemi ve işleyişi yönetici ve personel tarafından sahiplenilmeli ve desteklenmelidir.
- İdarenin yöneticileri iç kontrol sisteminin uygulanmasında personele örnek olmalıdırlar.
- Faaliyetlerde dürüstlük, saydamlık ve hesap verebilirlik sağlanmalıdır.
- İdarenin personeline ve hizmet verilenlere adil ve eşit davranılmalıdır.

Ayrıca, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildiren personele haksız ve ayrımcı bir muamele yapılmamalıdır, şeklinde belirlenmiştir.

Belediyelerde merkezi yönetim kuruluşlarında olduğu gibi yer değiştirme uygulaması bulunmamaktadır. Göreve yeni atanan bir personel, kendi isteğiyle başka bir kuruma geçmek istemez ise emekli oluncaya kadar aynı belediyede çalışabilmektedir. Bu nedenle belediyelerde, çoğunlukla o yörede doğup büyüyen, aile ve akrabalık ilişkileri nedeniyle o beldede yaşayan kişiler çalışmaktadır. Belediye yöneticileri, beldeyi tanıyan ve sorunlarını bilen kişilerle çalışmayı tercih etmektedir. İlk etapta pozitif bir katkı sağlayabileceği düşünülen bu durum, işsizlik, akraba ve eş-dost ilişkileri, siyasal kayırmacılık gibi etkenlerin yerel yöneticilerin personel alım tercihlerini etkilemesiyle negatif bir insan kaynağı yönetimine dönüşebilmektedir. Personel seçimi ve alımındaki sözü edilen ayrımcılığı, kayırmacılığı, nitelik kaygısını önleyebilmede merkezi sınav sisteminin işlevi inkar edilemez. Ancak, ülke düzeyinde gerçekleştirilen sınav (Kamu Personeli Seçme Sınavı) puanlarına göre gerçekleştirilen merkezi alımda, çok sayıda kişi iş sahibi olabilmek, memuriyete girebilmek için yaşadığı yerin dışında hatta uzağında bulunan belediyeleri tercih etmekte; bu durumdaki personel en kısa zamanda yaşadığı yere veya yöreye naklen tayin olabilmek çabasına girmekte; dolayısıyla kurumuna ve görevine tam anlamıyla adapte olmamaktadır. Personel devir hızını arttıran bu olumsuzluk nedeniyle belediyeler de, sınavsız personel alabilmek için türlü hilelere başvurmakta ya da memur yerine işçi istihdam etme yoluna gitmektedirler (Eken ve Şen, 2005: 118-119). Sözkonusu kısır döngü sonucu nitelikli ve kurumsal aidiyeti yüksek personel çalıştırabilmek ve kaliteli insan kaynağını belediyelerde kalıcı kılabilmek zorlaşmaktadır.

Bu bağlamda, MHU Yönetmeliğine göre, gerek göreve başladıktan sonra en az 6 yıl buldukları yerel yönetimlerde çalışma zorunluluğu olması, gerekse yönetmelikte farklı kurumlara naklen geçiş imkanları da bulunmasından ötürü MHU istihdamı ile aynı ildeki farklı kurumlardaki nitelikli personel arasından yönetsel kadrolar başta olmak üzere özellikli görevlere 5393 sayılı Belediye Yasasına göre “geçici görevlendirme”, hatta beklenen verimin ve performansın alınması halinde geçici görevlendirilen personelin naklen kalıcı olarak tayinini sağlayarak anılan insan kaynağı sorununu önemli ölçüde çözmek mümkün olabilecektir.

Belediyelere yönelik “kurum dışı” veya “dışsal faktör” olarak nitelendirebileceğimiz anlatılan sorunlar yanında, “kurum içi” veya “içsel faktör” olarak siyasal ve kişisel nedenlerle personelin kurum içinde aşırı mobilizasyonu, diğer bir söyleyişle, gereğinden fazla yer değiştirmesi de uzmanlaşmayı, verimliliği önlediği gibi belediye örgütünün insan kaynakları yönetiminde istikrarlı gelişmeye negatif etkide bulunmaktadır. Zira, çalışanlar, görev yaptıkları birime uyum sağlayana, işi öğrenene kadar zaman geçmekte, tam verimli olmaya başladıkları zaman birimi değişmektedir (Şen ve Eken, 2007: 558).

Yerel yönetimlerde çalışan memurlar için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan kariyer ve liyakat ilkelerine uyulmadığı, seçilen belediye başkanlarına göre memurların görev, unvan ve yetkilerinin değiştirildiği veya kısıtlandığı sık karşılaşılan sorunlardandır (DPT, 2001: 81). Tüm yerel yönetim birimlerinin personelini kapsayacak yeni bir yerel yönetim personel sistemi oluşturulmalıdır. Bu yapılırken, şu noktaya dikkat edilmelidir:

- Yerel yönetim birimlerinin, birliklerinin ve kuracakları kurum ve kuruluşların personelinin statüsünde uyum sağlanmalıdır. (DPT, 2001: 83)

AYYÖŞ’te “Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar” bölümünde, Türkiye’nin de kabul ettiği 6. maddesi 2. fıkrasına göre; yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalı; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

Ülkemizde, belediyelerin mali planlama ve mali yönetim aşamasındaki yetersizlikleri belediyelerin mali yapılarındaki kırılganlıkların en önemli sebeplerinden biri olmuştur. Borç stokunun artışında da etkili olan zayıf mali yönetimin ortaya çıkmasında rol oynayan temel faktörlerden biri de: Belediyeler sınırlı kaynakların etkin yönetimi için gerekli uzman kadrolara ve yaklaşıma sahip değildir (Kurtuluş, 2006: 65). Oysa, personel yönetiminin başarısı bireysel yeteneklerin değerlendirilmesine ve uzmanlaşmaya bağlıdır (Çukurçayır, 2013: 95).

Etkin bir yerel yönetim sistemi ve işlevsel belediyelerin tesisi için belli bir ölçeklendirme çerçevesinde özellikle büyükşehir belediyelerinde, mesleğe çok aşamalı yarışma sınavı ile girilen ve belli bir yetişme döneminin sonunda yine çok aşamalı bir

yeterlik sınavı ile atılan istihdam sistemi oluşturulması sağlanmalıdır (Kalkınma, 2014: 76)

Nitekim, danışma ve denetim birimlerinin bir özelliği de, belirli fakülte ve/veya bölümleri bitirmiş, belirli formasyonu almış, belirli sınavı geçmiş personelin çalıştığı birimler olmasıdır. (Göçer ve Gür, 2014: 67)

Günümüz Türkiye'sinde, belediyelerde çalışan personel, merkezi yönetimde görev yapan personel ile aynı mevzuata tabidir. Kamu personel rejimini düzenleyen temel metin olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, tüm yönleriyle yerel idare personeli için de uygulanmaktadır (Şen ve Eken, 2007: 543).

657 sayılı Kanunun, kapsamına ilişkin 1. maddesinde; il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda çalışan memurlar hakkında bu Kanunun uygulanacağı belirtilmiştir (DPT, 2001: 75).

Asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar eliyle görülmesi, anayasal ve yasal zorunluluktur. Oysa belediyelerde memurlarca görülmesi gereken işlerin, zaman zaman işçilere ve hatta geçici işçilere gördürüldüğü bilinmektedir (DPT, 2001: 80)

**Tablo 3.2:** Mali Hizmetler Birimi Personel Yapısı: Serdivan Belediyesi Örneği

Personelin Dağılımı	Kişi Sayısı	Oran (%)
Memur	74	48,05 %
İşçi	78	50.65 %
Sözleşmeli Personel	-	0.00 %
Geçici İşçi	1	0.65 %
Kısmi Zamanlı Sözleşmeli Personel	1	0.65 %
<b>TOPLAM PERSONEL SAYISI VE DAĞILIMI</b>	<b>154</b>	<b>100%</b>

Birim	Memur	İşçi	Söz. Personel	Geçici İşçi	Kısmi zam. Söz. Per.	Toplam
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü	1	1	-	-	-	2
Destek Hizmetleri Müdürlüğü	3	3	-	-	-	6
Etüt Proje Müdürlüğü	4	4	-	-	-	8
Fen İşleri Müdürlüğü	4	27	-	-	-	31
Hukuk İşleri Müdürlüğü	1	1	-	-	-	2
İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	15	4	-	-	-	19
İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	3	1	-	-	-	4
Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	1	4	-	1	-	6
Mali Hizmetler Müdürlüğü	12	4	-	-	-	16

**Kaynak:** www.serdivan.bel.tr (25.03.2015).

Personel Yapısı Mali Hizmetler Müdürlüğü faaliyetlerini; 1 müdür, 7 memur, 2 tahsildar, 1 mutemet ve 5 büro personeli (işçi) olmak üzere toplam 16 kişi ile yürütmektedir. Mali Hizmetler Müdürlüğü; muhasebe servisi, gelirler tahakkuk ve tahsilat servisi, emlak tahakkuk servislerinden oluşmaktadır. Sakarya ili Serdivan İlçe Belediyesinin çalışan envanterine bakıldığında, Mali Hizmetler Müdürlüğü'nde istihdam edilen personelin yaklaşık üçte biri büro personelidir (işçi). Mali sorumluluk ve risk içeren Mali Hizmetler Müdürlüğü gibi bir birimde asli hizmetleri yerine getirenlerin tamamının memurlar olması gerekmektedir.

Öte yandan, Ek 4’de Mali Hizmetler Müdürlüğü’nün görev, yetki ve sorumlulukları sayılmış; “Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri uyarınca, her türlü mal ve hizmet alımları ile taşınır ve taşınmaz mallara ait evrakların hazırlanması” görevi tanımlanmak suretiyle 5018 sayılı KMYKY’nin 60. maddesi uyarınca belediyenin destek hizmetleri birimlerinde yürütülmesi gereken mal ve hizmet alım işleri mali hizmetler birimi uhdesinde gösterilmiştir.

### **3.3. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ PERSONEL**

#### **3.3.1. Belediyelerde Mali Hizmetler Personeli**

##### **3.3.1.1. Mali Hizmetler Birimi Yöneticisi**

MHB’lerin birim amiri mali hizmetler birimi yöneticisidir. Ön mali kontrol yetkisini de haiz olan MHB yöneticisi bir yetki devri ile iç kontrol birim yöneticisine bu yetkisini aktarabilir. MHB yöneticisinin aynı zamanda harcama yetkilisi olması halinde, bu yetkisini alt birim yöneticisi veya –varsa- yardımcısı kullanır. SGB’lerin çalışma usul ve esaslarını belirleyen yönetmeliğe göre MHB’lerin yönetim katmanı SGB Daire Başkanı ve şube müdürlerinden oluşur.

MHB’lerin (SGB) yapılanması aşamasında, MHB personelinin niteliği ile unvanıyla ilgili bilgilerin bir bölümünü KMYKY’nin 60. maddesinde görmekteyiz. MHB’lerde mali hizmetler uzman yardımcısı ve mali hizmetler uzmanı çalıştırılabileceği belirtilmektedir. Türk kamu mali yönetim reformunun en özgün yanlarından olan bir ilke imza atıldığını söylemekte fayda var. Zira, herhangi bir kamu kurumunda değil, kamu kurumlarının yalnızca belli bir biriminde (MHB) ‘uzman’ çalışması öngörülmüştür (Göçer ve Gür, 2014: 66).

##### **3.3.1.2. Mali Hizmetler Uzmanı**

Kamu mali yönetim reformunun ortaya çıkardığı iki ajanından biri olan mali hizmetler uzmanının (diğeri iç denetçi) ilk ortaya çıkışı ve göreve başlaması 2006 yılında, genel ve özel bütçeli kurumlarda oldu. Bir yıl sonra yayımlanan Norm Kadro Yönetmeliğiyle büyükşehir, il, ilçe belediyeleri ile bağlı idarelerde ve yerel yönetim

birliklerinde de, (MHU) çalışmasına yönelik kadro unvanı tahsis edildi (Göçer ve Gür, 2014: 66).

KMYKY'nin daha önce sıklıkla sözü geçen 60. Maddesi yerel idarelerde uzman istihdamının temel dayanağını oluşturmakta; ayrıca, yardımcılık aşamasını başarıyla tamamlayıp uzmanlığa atandıktan sonra, MHU olarak 3 yıllık görev süresini de tamamlamış olmak koşuluyla ve idarelerinin de elbette ki muvafakatıyla başka kamu idarelerine atanabileceklerini belirten hüküm ile de naklen atama yoluyla uzman istihdamına yasal zemin sağlamaktadır.

Belediye Norm Kadro Yönetmeliğinin 12. maddesi uyarınca, kadro cetvellerinde kendi kategorisinde Mali Hizmetler Uzmanı ve Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı kadro unvanı bulunan yerel idareler MHU istihdam edebilirler.

Yerel yönetimlerin de dahil olduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî hizmetler birimlerinde çalıştırılacak mali hizmetler uzman ve uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları 06.02.2013 tarih ve 28551 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

MHU mesleğe girişte, Maliye Bakanlığı (BÜMKO) organizasyon ve koordinasyonunda gerçekleştirilen alıma yönelik başvuru yapabilmek için memur adaylarının öncelikle KPSS'ye (Kamu Personeli Seçme Sınavı) girmeleri, belli bir taban puanın üzerinde KPSS puanı almış olmaları şarttır. Adayların 657 sayılı Devlet memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinde belirtilen koşullar ile ilgili mevzuattan doğan diğer adaylık koşullarını da taşımaları zorunludur. (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 12) Giriş sınavının yazılı bölümünü ÖSYM; sözlü bölümünü ise Maliye Bakanlığı gerçekleştirmekte olup yazılı ve sözlü sınavlar sonucu elde edilen puana göre adaylardan barajı geçenlere kurum tercih hakkı tanınmaktadır. ÖSYM tarafından yapılan yerleştirme sonucu, adayların kazandıkları idarelerce atamaları gerçekleştirilmektedir.

İl Özel İdareleri Norm Kadro Yönetmeliğinde ise Mali Hizmetler Uzmanlarından 12 maddede söz edilmektedir. Belediyelerde, bağlı idarelerde, birliklerde ve il özel idarelerinde MHU'ların meleğe giriş, yetişme, eğitim, yeterlik ve atanma süreçleri aynıdır.



Uzman yardımcıları; görev alanlarına giren konularda ihtisas sahibi olmak; araştırma, inceleme, analiz ve çözüm üretme yeteneklerini geliştirmek; mesleğin gerektirdiği niteliklere haiz olabilmek amacıyla kurumlarınca ve Maliye Bakanlığınca eğitime tabi tutulurlar.

Hizmet içi eğitimde, MHU yardımcılarında Yönetmeliklerinde sayılan alanlarda 120 saatten az olmamak üzere kurumlarınca eğitim programı uygulanır. Yine, 120 saatten az olmamak üzere KMYKY, ikincil mevzuat, bütçe, ihale, harcırah, personel, sosyal güvenlik ve Sayıştay mevzuatı konularında Maliye Bakanlığı tarafından mesleki eğitim verilir. Ayrıca, 3 yıllık yardımcılık süresi içerisinde bir uzmanlık tezi hazırlarlar. Nihayetinde, yeterlik sınavı sonucu MHU olarak atanırlar. MHU'lara da, Maliye Bakanlığı tarafından periyodik olarak eğitim programları düzenlenir.

Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliğinin 22. maddesi uyarınca, uzman ve uzman yardımcıları, görev ve sorumlulukları arasında sayılan;

- Görevleriyle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin görüş ve önerilerini bildirmek
- Görev alanlarıyla ilgili araştırma, inceleme ve etüt yapmak ve bunları raporlamak
- İdareleri tarafından yapılacak eğitim programı hazırlık çalışmalarına ve uygulamalarına katılmak,

suretiyle kuruma mali alanda danışmanlık ve eğitim desteği sunma işlevini yerine getiren personel niteliği taşımakta; MHB'lerin danışma birimi olma özelliğini yansıtmaktadırlar.

Uzman yardımcılarının, yardımcılık döneminde, başka bir idarenin aynı unvanlı kadrolarına naklen atanmasının yasaklanması ve uzman olarak ilk kez atandıktan sonra da 657 sayılı Kanuna tabi olarak en az üç yıl süreyle görev yapma zorunlulukları bulunması, diğer bir deyişle, MHU mesleğine atandıkları yerel idarede 6 yıl boyunca çalışmak zorunda ve durumunda olmaları, yerel yönetimlerin mali hizmetler birimlerinde nitelikli personel ihtiyacını karşılamada orta vadeli bir çözüm sağlamaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin norm kadro yönetmeliği ile kendilerine tanınan MHU kontenjanlarını, istihdama ilişkin diğer yasal nicelik sınırlamalarını da

dikkate alarak, çok iyi değerlendirmeleri mümkünse tüm MHU kontenjanını kullanmaları, personel niteliği açısından idarelere önemli katkı sağlayacaktır.

Ayrıca, personel çalıştırılması adına az rastlanır durumlar olsa da, kurumlar arası naklen geçiş ve daha önce meslekten ayrılanların uzmanlığa yeniden atanmaları yoluyla da MHU istihdamına imkan tanınmıştır.

Belediyelerdeki ilk kariyer uzmanlık olan Mali Hizmetler Uzmanlığı istihdamına yönelik genel ilgisizlik ve mesleğin özlük haklarına ilişkin sıkıntılar nedeniyle 4.000'in üzerindeki Mali Hizmetler Uzmanlığı kadrosunun doluluk oranının % 5'i dahi geçememiş olması belediyelerin, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden özellikle teşkilat ve istihdam yönünden yolun hala başında olduğunu göstermektedir (Göçer, 2013: 19; Göçer ve Gür, 2014: 58). Nitekim, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce 23-27 Şubat 2015 tarihleri arasında düzenlenen mesleki eğitime yerel yönetimlerden (mahalli idareler) katılan mali hizmetler uzmanı toplamı (uzman yardımcıları hariç) sadece 46 kişidir (www.bumko.gov.tr, 2016).

2016 yılında düzenlenen mesleki eğitime katılacak MHU sayısı 75 olarak görülmektedir. Yerel idarelerin norm kadro çerçevesinde kullanabilecekleri potansiyel kadro sayısının binleri bulabileceği düşünüldüğünde, yerel idarelerimizin uzmanlaşma konusundaki yetersizlikleri daha iyi anlaşılacaktır (www.bumko.gov.tr, 2016).

MHU kadrolarının belediyelerde doldurulamamasının temel nedeni, diğer kariyer uzmanlara kıyasla, anayasanın eşitlik ilkesine aykırı olarak, özlük haklarının çok düşük olmasıdır. Eşit işe eşit ücret ilkesi çerçevesinde 2011 yılında gerçekleştirilen yasal düzenleme 666 sayılı KHK ile eşitsizlik daha da derinleştirilmiştir. Böylece, MHU'ların kendi aralarındaki eşitliği bozulmuştur. Söz konusu KHK ile üniversite ve yerel yönetimlerde bulunan MHU'ların özlük hakları, genel bütçeli kurumlardaki MHU'lardan daha geri bir düzeye getirilmiştir. Diğer kariyer uzmanlarla aynı hakları elde etme mücadelesinde iken, MHU'ların yeni bir sorunu daha olmuştur (Göçer ve Gür, 2014: 69). Bununla birlikte, belediyeler ve bağlı idareleri ile il özel idarelerinde halihazırda mali bir destek niteliğinde personele verilen ve kurumdan kuruma miktarı farklılaşan sosyal denge tazminatının, MHU'lar yönünden sıkıntıyı bir nebze hafiflettiğini söylemeden geçmemeliyiz. Ancak bu geçici destek, gerek MHU'ların

meslektaşları arasındaki gerekse öteki kariyer meslek mensuplarıyla aralarındaki ücret uçurumunu kapatmaya yetmemektedir.

MHB/SGB’lerde istihdam edilen Mali Hizmetler Uzmanları (MHU)’nın kamu kurumları arasında farklılaşan özlük hakları önemli bir sorun oluşturmaktadır. Çünkü bazı kurumlar istihdam edecek MHU bulamazken, bazı kurumlara yüksek rağbet söz konusu olmaktadır. MHU yardımcılığı sınavı açılarak, kamu kurumlarına yerleştirme işlemleri gerçekleştirilmeye devam edilse de göreve yeni başlamaları, eğitim almaları, mali mevzuata ve sisteme hakim olmaları düşünüldüğünde, söz konusu sorun, önümüzdeki yıllarda da devam edecektir. Kamu mali yönetim reformunda on yıla yaklaşılsa da, uygulamada halen geçiş aşamasında olduğumuzu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu geçişte önemli katkı sağlaması düşünülen MHU’lardan bu tür sorunlar nedeniyle yeterince yararlanılamaması da mali örgütlenmenin bir an önce kurumlarda yerleşmesi açısından önemli bir engeldir. Dolayısıyla, MHB/SGB’lere yönelik bir beşeri kaynak stratejisi geliştirilmesi son derece önemlidir (Akdeniz, 2010: 471).

SGB’lerin kariyer uzmanları MHU olduğuna göre, yönetimlerine (müdür/daire başkanı) bir atama yapılırken, genel ve özel bütçeli kurumlardan başlamak üzere belediyelere doğru aşamalı olarak MHU’lardan olması veya MHB lerde ciddi bir deneyimi, birikimi ve yönetsel yeteneği olan Muhasebe Yetkilisi gibi özellikli görevlerde bulunmuş personel arasından seçilmesi MHB’lerin kalite düzeyini koruyacak ve yükseltecektir (Göçer ve Gür, 2014: 68).

Ayrıca, MHU’lar kurumdaki mali işlemlere ilişkin yönetim bilgi sistemlerinin kullanımına yönelik mali hizmetler birimleri bünyesinde koordinatör olarak da mali işleri gerçekleştiren kurum personeliyle bilgi paylaşımı içinde bulunabilirler.

Politika üretme ve uygulamayı yönlendirmekle görevli birimlerde değişik unvanlardan oluşan personel çeşitliliği azaltılarak yatay hiyerarşide yalınlaşma gerçekleştirilmelidir (Kahraman, 2009: 91).

### **3.3.1.3. Muhasebe Yetkilisi**

Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve

raporlanması işlemlerini yürütenler; diğer bir deyişle, MHB'lerde muhasebe hizmetini yürütenler muhasebe yetkilisidir. Muhasebe yetkilileri işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri muhafaza eder ve denetime hazır bulundurur.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde ise, muhasebe yetkilisi; usulüne göre atanmış, muhasebe biriminin yönetiminden ve yetkili mercilere hesap vermekten sorumlu yöneticisi olarak nitelenmiştir.

Muhasebe yetkilisi görevini yürütmek üzere atanacaklar, sertifikalı adaylar arasından belediyelerde belediye başkanı; il özel idarelerinde vali; birliklerde birlik başkanı; bağlı kuruluşlarda ise genel müdürler gibi kuruluşun üst yöneticileri tarafından atanır.

Muhasebe yetkilileri ödeme evrakı üzerinde; yetkililerin imzasını, ödemenin çeşidine göre ilgili mevzuatında belirlenen belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdürler.

Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi İle Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşmeyeceğine ilişkin hükmü de, muhasebe yetkilisinin bir kontrol makamı olduğunun belirtisi sayılabilir.

Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca, muhasebe yetkilileri, Harcama Birimi Taşınır Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol etme görev ve sorumluluğunu haizdir. Sorumlulukları cetvelleri inceleyip onaylayarak harcama yetkilisine vermekle sınırlıdır. Bu görevin de inceleme/kontrol mahiyetinde oluşu, muhasebe yetkilisinin bir kontrol makamı olduğuna işaret etmektedir.

Yeni mali yönetim anlayışının yansımaları, kadroya bağlı olmaksızın yatay örgütlenmeyi çağrıştıran, hem yöneticilik hem de bilgi donanımı, birikimi ve deneyimi gerektiren yetkililik türü nitelikli personel görevlendirilmesinde kendini göstermektedir.

#### **3.3.1.4. Taşınır Konsolide Görevlisi**

Taşınır Mal Yönetmeliğindeki tanımıyla taşınır konsolide görevlisi, kamu kurumlarında SGB yöneticisine bağlı, mali hizmetler fonksiyonu kapsamında alt birimlerden genellikle muhasebe-kesin hesap-raporlama biriminde görev yapan taşınır kayıt işlemlerinin takibi ile taşınır hesaplarının ilgili mercilere sunulmasından sorumlu yöneticidir.

Görüldüğü gibi, Taşınır Konsolide Görevlisi, 5018 sayılı yasanın ikincil mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği ile kadroya bağlı olmaksızın yasal yetkilendirmeye yönetici olarak konumlandırılmış olup yeni kamu mali yönetim anlayışının bir başka yansıması olarak dikkat çekmektedir. Yönetim alanı MHB personeli olmadığından, Muhasebe birimini yönetme görev ve yetkisi verilen Muhasebe Yetkilisinden farklılaşan; belli bir kadroyla da ilişkilendirilmediğinden, MHB içerisinde dikey örgüt yapısı içinde de konumu belirsiz; ancak kamuda yataylaşma eğilimiyle örtüşen bir unvan olarak göze çarpmaktadır.



## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **MALİ HİZMETLER BİRİMİ**

## 4.1. MALİ HİZMETLER BİRİMİNİN İŞLEVI

Yerel Yönetimlerin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmakta olup, iç denetim iç denetçiler tarafından, dış denetim ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir (Ünal, 2008: 67).

### 4.1.1. Kurumsal Rolü

5018 sayılı Yasanın bütünü itibarıyla değerlendirildiğinde, harcama birimlerinin kendi görev alanlarına ilişkin hizmetleri yürütürken geniş yetkiler kullandıkları ve neredeyse bağımsız bir idare rahatlığında hareket kabiliyetine sahip oldukları görülmektedir. Doğal olarak bu tarz bir yetki kullanımına ilişkin sorumlulukları da göz ardı etmemek gerekir. Her idarede görece bağımsız hareket eden bu birimlerin mali yönetimin bütünlüğü açısından mali koordinasyonunu sağlayacak, onlara ihtiyaç duydukları zamanda mali alanda ihtisaslaşmış danışmanlık hizmeti verecek, işlerin doğru ve düzgün gitmesini sağlamak üzere kontrol sistemleri tasarlayacak ve geliştirecek; idarenin mali iş ve işlemlerinin tamamı itibarıyla hem üst yöneticiye danışmanlık hizmeti sunacak hem de üst yönetici adına idarenin bütününe yönelik mali işlerin koordinasyon ve yönetimini yürütecek uzman bir birime ihtiyaç bulunmaktadır. Bu işleri yürütecek birim mali hizmetler birimi olarak adlandırılmıştır (Tosun ve Cebeci, 2006: 145).

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelikte Mali Hizmetler Birimi/Strateji Geliştirme Birimlerinin iş ve işlemleri;

- Stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu
- Performans programı hazırlıklarının koordinasyonu
- Bütçenin hazırlanması
- Yatırım programı hazırlıklarının koordinasyonu
- Ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanması ve uygulanması
- Bütçe işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve kaydedilmesi
- Ödenek gönderme belgelerinin düzenlenmesi

- Gelirlerin tahakkuku, gelir ve alacakların takip ve tahsili
- Ön mali kontrol işlemleri
- Taşınır ve taşınmaz kayıtlarının tutulması
- Muhasebe hizmetlerinin yürütülmesi
- Bütçe kesin hesabının hazırlanması
- Bütçe uygulama sonuçlarının raporlanması
- İdare faaliyet raporunun hazırlanması
- Yatırım değerlendirme raporunun hazırlanması
- Mali istatistiklerin hazırlanması
- Mali iş ve işlemlerin diğer idareler nezdinde izlenmesi
- İç kontrol sistemi ve standartları
- Danışmanlık hizmeti sunma ve bilgilendirme yükümlülüğü, başlıklarında toplanmıştır.

#### **4.1.2. Stratejik Planlama**

Stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır. (KMYKY) Bununla birlikte yerel yönetimlerin yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programının hazırlanmasında MHB'nin koordinatörlük işlevi sözkonusudur. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesinde, planlamaya yönelik çalışmaların sevk ve idaresini yürütmek üzere strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde bir stratejik planlama ekibinin kurulacağı ifade edilmiştir.

Dinamik bir plan olarak tanımlanabilecek stratejinin amacı, (insan kaynağı da dahil) mevcut kaynakları en etkili ve ekonomik biçimde kullanarak kurumsal hedefleri gerçekleştirmektir (Eren ve Çalık, 2007: 221).



Yerel yönetim hizmetlerinin yerine getirilmesi ve yatırımların gerçekleştirilmesinde orta ve uzun vadeli bir bakış açısı ile belli bir plan ve program dahilinde hareket edilmelidir. Yerel yönetim hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin orta ve uzun vadeli programlar hazırlanırken, hizmet planlaması iyi yapılmalı, gerekli ve etkin harcamalara yönelik kaynak tahsisi yapılmalıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 376). Bu tür bir planlama ve programlamanın ise, belli bir uzmanlık gerektireceği aşıkardır.

Misyon (özgörev) kavramı, kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan şemsiye bir kavram olmakla “neden” sorusunu cevaplar. Buna göre misyon, bir kuruluşun temel varlık nedenini açıklayan bir kavramdır. Bu yönüyle bir kurumu diğer benzer kurumlardan ayıran ve farklı kılan uzun dönemli amaçların beyanı olarak algılanmaktadır. Vizyon (özbakış) ise, bir kurumun misyonuna ulaşmak için nasıl bir yön alması gerektiğini belirleyen bir kavram olmakla “ne” sorusunu yanıtlar (Acar ve Şahin, 2008: 91; Öztemel, 2001: 146-149).

#### **4.1.3. Bütçe**

Harcama birimleri bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını oluşturur (Kurtuluş, 2006: 69).

Hem politik hem de idari boyutları olan bütçe süreci, hizmet sunumu ve kaynakların kullanımı ile ilgili hesap verme ve raporlama sorumluluklarını da içermektedir. Uzun vadeli bir bakış açısına sahip olması, kurumsal hedefler arasında bağ kurması, bütçe kararlarının sonuç ve çıktılara odaklanması, ilgili tüm tarafların karar alma sürecinde kapsanmasıdır. Çok yıllık mali ve operasyonel planlar çerçevesinde kaynakları hedeflere göre dağıtan stratejik bir süreçtir (Kurtuluş, 2006: 64-65).

Mahalli idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer mali işlemleri, KMYKY hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tabidir.

5393 sayılı Yasanın 65. maddesinde bütçe ve muhasebe sisteminin yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre bütçe; il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Bütçenin hazırlanmasında MHB, harcama birimleri arasında ve üzerinde eşgüdümü sağlar. Harcama birimleri tekliflerini şekillendirdikten sonra süresi dahilinde MHB'ye gönderir. Mali Hizmetler Birimince konsolide edilen birim tekliflerine bütçeye ilişkin diğer belgeler de eklenmek suretiyle bütçe tasarısı oluşturulur. Ayrıntılı harcama ve finansman programları çerçevesinde, MHB'nin görüşleri alınarak üst yönetici tarafından ödenek kullanımına ilişkin ilkeler belirlenebilir. Buna ek olarak, anılan yönetmeliğin 40. maddesinde, yerel idarenin kesin hesabının MHB tarafından hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Birliklerde ise, bütçe teklifleri de MHB tarafından hazırlanır. Birliklerde bütçe süreci açısından birlik tüzüğü hükümleri uygulanır.

Bağlı idarelerde ve birliklerde kendi özel mevzuat hükümleri uygulanır.

#### **4.1.4. Saydamlık ve Hesap Verebilirlik**

Ülkemizde 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler ile birlikte kamu yönetiminin, muhatapları karşısında yaşamış olduğu güven bunalımı, kamu mali yönetiminde değişimi tetikleyen temel unsurlar olmuştur. Bu değişimi sağlamada kullanılan mekanizmalardan birisi olan hesap verebilirlik bu güven kaybını azaltmak konusunda kamu yönetimine önemli imkanlar sunmaktadır. Ülkemizde başta 5018 sayılı KMYKY olmak üzere birçok yasal düzenleme ile birlikte daha etkin işleyen hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturulması hedeflenmiştir. Bu çerçevede çıkartılan 5393 sayılı Belediye Yasası da hesap verebilir bir belediye sistemi için oldukça önemli düzenlemeler getirmektedir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 133).

Kamu kaynaklarının edinimi ve kullanımının denetlenebilmesi için kamuoyunun bilgilendirilmesini ifade eden mali saydamlığın yaşama geçirilmesinde ve kamuoyuna sağlıklı bir raporlama sağlayacak, standartlara uygun bir hesap kayıt düzeni

ile muhasebe sisteminin kurulup işletilmesinde MHB'lerin (muhasebe birimlerinin) rolü inkar edilemez.

Yine, Kamu kaynaklarının edinimi ve kullanımında görev ve yetkiye sahip olanların, bu kaynakları verimli ve usulüne uygun biçimde edinme, kullanma, muhasebeleştirme hususlarında sorumlu tutulmasını ifade eden hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde de MHB'nin işlevi yadsınamaz.

Bütün kuruluşların sağlam mali sistemlere, yöntemlere ve mali konularda uzmanlığa gereksinimi olduğu açıktır. Kamuya hesap verme bağlamında kamu parası yüksek düzeyde mali yönetim gerektirir. Zira yerel yönetimler kaynak açısından yerel vergilere ve/veya merkezi hükümetin doğrudan desteğine bağıdırlar (CDLR, 1995: 93).

#### **4.1.5. Performans**

Yerel yönetimlerde kar kavramı olmadığından, karlılık testi yerine başka bir başarı ölçüsü koymak gerekir. Bu durumda, performans denetimini gerçekleştirmek üzere ekonomiklik, etkinlik, verimlilik kavramlarına odaklanılmaktadır (CDLR, 1995: 93).

Yasal-kurumsal anlamda verilen görevlerin yasal amaçlar doğrultusunda personel ve kurum tarafından başarılı olarak yerine getirilip getirilmemesi, yurttaş açısından da kamusal kaynakların doğru kullanılıp kullanılmaması ve kendi beklentilerine ne kadar uygun bir kamu hizmet sunumu gerçekleştirildiğinin bilinmesi açısından performans değerlendirme vazgeçilmez araçlardan biridir (Çukurçayır, 2009: 103).

Artık kurumların değerlendirilmesinde, sadece işlemlerin yasal süreçlere uygunluğunu inceleyen hukuksal denetim yeterli görülmemekte, bunun yanında performans denetimi de gündeme gelmektedir. Hukukilik denetimi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir ve çağdaş yönetim sisteminin önemli bir unsurudur. Yönetim kurumlarının ve personelinin yasal mevzuata, prosedürlere, talimatlara vs. uygun hareket etmesini sağlamak ve gözetmek için vazgeçilmezdir. Ancak tek başına yeterli değildir. Bunun yanın sıra etkinliğin ve performansın da dikkate alınması gerekmektedir. Kamunun kullanmış olduğu kaynakların sadece yasallığı değil, yeni

kamu mali yönetimi anlayışında etkinliği de denetimin ve yönetimin konusudur (Arıkboğa, 2007: 60).

Yerel yönetimlerin performansı kurumsal performans ve personelin performansı olmak üzere iki boyutta ele alınmakta ve planlama, denetim, ödüllendirme biçiminde üç aşamalı olarak düzenlenmektedir. Bu konudaki düzenlemeler hem Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasında hem de yerel yönetimlerin kendi kuruluş kanunlarında yer almaktadır (Arıkboğa, 2007: 60).

Yerel Yönetimlerin mali iş ve işlemlerine ilişkin dış denetimini gerçekleştiren Sayıştayın denetim alanı ve usulünü de belirleyen 6085 sayılı Sayıştay Yasasında, Sayıştay denetiminin “düzenlilik ve performans denetimi”nden oluştuğu; düzenlilik denetiminin, mali denetim ve uygunluk denetimini kapsayacağı; mali denetimin, kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi; uygunluk denetiminin ise, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi içerdiği belirtilmektedir. Öte yandan, performans denetiminin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik gerçekleştirileceği ifade edilmektedir.

#### **4.1.6. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol**

##### **4.1.6.1. Kontrol Yapısı**

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Beşinci Kısımında "iç kontrol sistemi" düzenlenmiştir. Bu kısımda, iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği).

5018 sayılı yasanın 55. maddesi, iç kontrolü; “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlamaktadır.

Kanunun 56’ncı maddesinde iç kontrolün amaçları;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamak olarak belirlenmiştir (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği).

5018 sayılı yasanın ikincil mevzuatı olarak iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin yönetmelik 31.12.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır: İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul Esasların 4. maddesinde;

- a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- c) Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,

e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını,

sağlamak, iç kontrolün amaçları olarak saptanmıştır. Yine, bu Usul ve Esasların 6. maddesinde, iç kontrolün “malî ve malî olmayan tüm işlemleri kapsadığı”, “İç kontrol düzenleme ve uygulamalarında mevzuata uygunluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve ekonomiklik, etkinlik, etkililik gibi iyi malî yönetim ilkeleri esas alınacağı” belirtilmiştir.

Usul ve Esasların 8. maddesinde, MHB'nin, iç kontrol sisteminin kurulması, standardizasyonun sağlanması hususlarında çalışmalar yapacağı ve ön mali kontrol faaliyetini yürüteceği belirtilmekte; diğer yandan, muhasebe yetkililerinin sorumluluğuna değinilmek suretiyle kayıtların usule uygun ve muhasebe standartları çerçevesinde saydam ve erişilebilir biçimde hükmü ile mali hizmetler birimlerinin mali hizmetler fonksiyonu kapsamındaki iki alt biriminin görev ve sorumluluğuna vurgu yapıldığını görmekteyiz.

Bu çerçevede, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğe göre, idare faaliyet raporlarına, mali hizmetler birim yöneticisi tarafından imzalanan Ek 5 "Mali Hizmetler Birim Yöneticisinin Beyanı" da eklenir.

KMYKY 58. maddesi hükmüne göre; mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşacak ön mali kontrol süreci, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar.

Usul ve Esaslarda ise, ön mali kontrol; idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolü biçiminde tanımlanmıştır (Tosun ve Cebeci, 2006: 139).

Görüldüğü gibi, mali hizmetler birimi tarafından yapılacak ön mali kontrol, usul ve esaslarda belirtilen kontroller ile idarelerce yapılacak kontroller çerçevesinde bu

birim tarafından yapılması öngörülen kontrollerden meydana gelmektedir (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 145).

Kanunun 60, 61, 63 ve 64 üncü maddelerinde, mali hizmetler birimleri, muhasebe yetkilileri ve iç denetçilerin iç kontrol alanındaki görev ve sorumluluklarına yer verilmiştir. Buna göre; mali hizmetler birimleri, idarenin iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve ön mali kontrol faaliyetini yürütmekten, muhasebe yetkilileri, ödeme emri belgesi ve eklerinin kontrolünden, muhasebe işlemlerinin belirlenmiş standartlara ve usulüne uygun olarak kaydedilmesinden, raporlanmasından, muhafazasından ve denetime hazır halde bulundurulmasından, iç denetçiler ise idarelerin iç kontrol sistemlerinin denetlenmesinden ve geliştirilmesi yönünde önerilerde bulunulmasından sorumludurlar (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği).

#### **4.1.6.2. Kontrol Ortamı Standartları**

Kontrol ortamı, iç kontrolün diğer unsurlarına temel teşkil eden genel bir çerçeve olup, kişisel ve mesleki dürüstlük, yönetim ve personelin etik değerleri, iç kontrole yönelik destekleyici tutum, mesleki yeterlilik, organizasyonel yapı, insan kaynakları politikaları ve uygulamaları ile yönetim felsefesi ve iş yapma tarzına ilişkin hususları kapsar (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği).

Ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilip verilmemesi, dayanışma ve önleyici niteliğe haiz olup, mali karar ve işlemlerin harcama yetkilisi tarafından uygulanmasında da bağlayıcı değildir. Belediyelerde ve diğer birimlerde yapılacak ön mali kontrol süreci Usul ve Esasların 11. maddesinde belirtildiği üzere danışma niteliğinde olacaktır. Ön mali kontrolün önleyici bir nitelik taşıması kontrolün harcama öncesinde gerçekleştirilmesine dayanmaktadır (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 145).

Ön mali kontrol süreci açısından MHB'nin ön mali kontrolüne tabi karar ve işlemler, kontrol edilmek üzere MHB'ye gönderilir. Ön mali kontrol sonucunda yazılı görüş düzenlenmesi halinde, bu yazılı görüşler ayrıntılı, açık ve gerekçeli olmak zorundadır. MHB'nin görüş yazısı ilgili işlem dosyasında saklanır ve bir örneği de ödeme emri belgesine eklenir (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 145).

Usul ve Esasların “Ön Mali Kontrol” başlıklı üçüncü bölümü 14. maddesi gereğince, malî hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi mali karar ve işlemlerin kontrolü, birimin iç kontrol alt birimi tarafından yerine getirileceği belirtildikten sonra, dördüncü bölümünde, “Mali Hizmetler Biriminin Ön Mali Kontrolüne Tabi Mali Karar ve İşlemler” sayılmıştır. Buna göre; kanun tasarılarının malî yükünün hesaplanması, taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, ödenek gönderme belgeleri, ödenek aktarma işlemleri, kadro dağılım cetvelleri, seyahat kartı listeleri, seyyar görev tazminatı cetvelleri, geçici işçi pozisyonları, yan ödeme cetvelleri, sözleşmeli personel sayı ve sözleşmeleri, yurtdışı kira katkısı işlemleri ön mali kontrole tabi kılınmıştır.

#### 4.1.6.3. Ön Mali Kontrole Tabi İşlemler

**Kanun tasarılarının malî yükünün hesaplanması:** Gelirlerin azalmasına veya giderlerin artmasına neden olacak ve idareye yükümlülük getirecek kanun tasarıları, malî yüklerinin hesaplanmasını sağlamak üzere malî hizmetler birimine gönderilir. İdarenin stratejik planı, performans programı ve bütçesi üzerindeki etkileri açısından değerlendirilir.

**Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları:** İdarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için belirli parasal tutarları aşanlar ön mali kontrole tâbidir. Kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderilir. Yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısı, işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderilir.

**Ödenek gönderme belgeleri:** Bütçe ödeneklerinin dağıtımı ödenek gönderme belgesiyle yapılır. Ödenek gönderme belgeleri harcama yetkilisi tarafından imzalandıktan sonra kontrol edilmek üzere malî hizmetler birimine gönderilir. kontrol edilen ve uygun bulunan ödenek gönderme belgeleri, en geç üç işgünü içinde sonuçlandırılır. Uygun görülmeyen ödenek gönderme belgeleri gerekçeli bir yazıyla harcama yetkilisine gönderilir.

**Ödenek aktarma işlemleri:** İdarelerin bütçeleri içinde yapacakları aktarmalar, harcama birimlerinin talebi üzerine malî hizmetler biriminin bütçe ve performans



programı alt birimi tarafından hazırlanır ve üst yöneticinin onayına sunulmadan önce iç kontrol alt birimi tarafından kontrol edilir. Belediyelerde yapılacak ödenek gönderme işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümleri dikkate alınarak yapılacaktır (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 148).

**Kadro dağılım cetvelleri:** Belediyelerde personel işleri ve ilgili birimin hazırlayacağı kadro dağılım cetvelleri daha sonra mali hizmetler birimince ön mali kontrole tabi tutulacaktır (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 148).

**Yan ödeme cetvelleri:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bu Kanunun ek geçici 9 uncu maddesi kapsamına giren idarelerde istihdam edilen Devlet memurlarından, hangi işi yapanlara ve hangi görevde bulunanlara zam ve tazminat ödeneceği, ödenecek zam ve tazminatın miktarları ile ödeme usul ve esaslarına ilişkin olarak anılan Kanunun 152 nci maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu kararı uyarınca, zam ve tazminat ödemesi yapılacak personelin kadro veya görev unvanları, sınıfları, dereceleri, sayıları ve hizmet yerleri ile bunlara uygun olarak ödenecek zam ve tazminatın miktarlarını gösteren ve serbest kadro üzerinden hazırlanan cetvel ile bunların birimler itibarıyla dağılımını gösteren listeler malî hizmetler birimi tarafından kontrol edilir.

#### 4.1.7. Denetim

Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. Ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de aynı esaslara göre denetlenir. (5393 Sayılı Yasa) MHB gerçekleştirdiği ön mali kontrol görevi ve iç kontrol ortamına dönük faaliyetleriyle kurumun mali işlemleri ile evraklarının denetimde uygunluğun sağlanması yönünde de kuruma katkı sunmaktadır.

Maliye Bakanlığı tarafından 14-20 Aralık 2014 tarihleri arasında Antalya’da gerçekleştirilen geleneksel “III. Mahalli İdareler Strateji Geliştirme/Mali Hizmetler Birim Yöneticileri Toplantısı”nda, yerel yönetimlerdeki mali hizmetler birimleri yöneticilerinin katılımıyla gerçekleştirilen, “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum” konusunda düzenlenen ankette elde edilen sonuçlardan yerel yönetimlerin mali

örgütlenme yapısını ve işlevini doğrudan ya da dolaylı etkileyen sorular/sonuçlar analiz edilmek üzere aşağıda paylaşılmıştır:

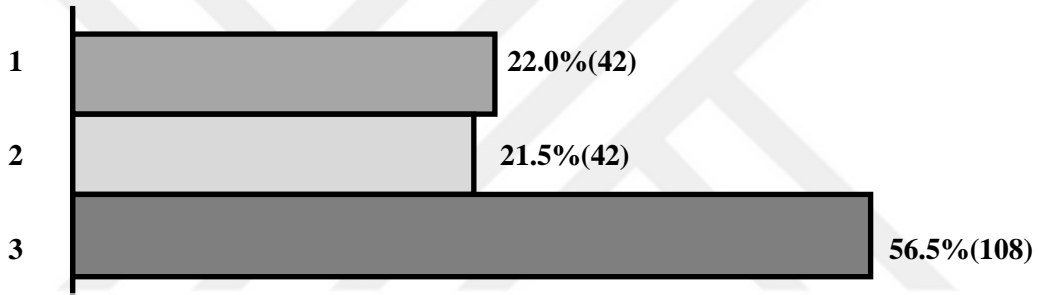
**Grafik 4.1:** Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi Sunu:7

Kurumunuzda İç Kontrol Standartlarına Uyum çalışmalarına danışmanlık faaliyeti kapsamında iç denetçileriniz dahil oluyor mu?

1)Evet

2)Hayır

3)Henüz hiç denetçimiz yok.



**Kaynak :** <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8707,konsolide14-18-aralik.pdf?0>  
(27.03.2015).

Strateji Geliştirme Birimi Yöneticileri veya Mali Hizmetler Birimi Yöneticilerinin katılımıyla gerçekleştirilen anket kapsamında sorulan, “Kurumunuzda İç Kontrol Standartlarına Uyum çalışmalarına iç denetçileriniz dahil oluyor mu” sorusuna verilen cevaplara baktığımızda, katılımcıların görev yaptığı yerel yönetimlerin yarısından fazlasında (% 56.5) henüz iç denetçi bulunmadığı anlaşılmaktadır (BÜMKO, 2014: 7; Akdeniz, 2010: 471). Bu durum, mali işlem süreçlerine ilişkin kontrolün sağlanmasında MHB’lerin önemini ve işlevini arttırmaktadır.

#### 4.1.8. Muhasebe

Harcamalarda etkinliği sağlamaya yönelik adımlardan biri de yerel yönetimlerde muhasebe ve denetime yönelik standartların kaynakların tahsisi,

harcamaların değerlendirilmesi ve kaynakların kullanımına ilişkin değerlendirmelere olanak tanıyacak şekilde geliştirilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 375).

Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi İle Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelikte muhasebe hizmeti; Gelir ve alacakların tahsili, giderlerin ve borçların hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri olarak tanımlanmaktadır.

Muhasebe yetkilileri, idarelerce ilgili kanunlarına göre tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hale gelmiş kamu gelir ve alacaklarının yükümlüleri ve sorumluları adına ilgili hesaplara kaydedilerek (tahakkuk hesaplarına) tahsil edilmesinden sorumludurlar. MHB, sözkonusu mali işlemlere ilişkin icrai işleri gerçekleştirerek tahakkuk aşamasına getiren değil izleyen ve sonuçlandıran birim, görev ve görünümünde olduğundan danışma/kontrol birimi olma niteliği zedelenmez.

İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve mahalli idare birliklerinin bütçe ve muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsayan, 20.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi amaçlanmıştır.

#### **4.1.9. Mal Yönetimi**

Taşınır ve taşınmaz edinme, satış, tahsis gibi yerel yönetimlerin malvarlıklarının yönetimine ilişkin muhasebe işlemleriyle kayıt altına alınması ile

hesaplarının verilmesinde MHB'lerin görev ve sorumlulukları, 5018 KMYKY, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Taşınır Mal Yönetmeliği, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliklerinde açık biçimde sayılmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca, kamu idarelerinin taşınır kesin hesabı Harcama Birimi Taşınır Yönetim Hesabı Cetvelleri konsolide edilmek suretiyle MHB tarafından taşınır konsolide görevlileri marifetiyle hazırlanır.

Yerel yönetimlerin de dahil olduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve 5018 sayılı yasa kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenleyen Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların kaydına İlişkin Yönetmelikte, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan taşınmaz kayıtlarına ilişkin formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği; mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacağı belirtilmiştir. MHB ler, taşınırlar için olduğu gibi bir anlamda idarelerin taşınmaz mal hesabını da birimlerden gelen verileri birleştirmek suretiyle oluşturacak birim konumundadır.

#### **4.1.10. Danışmanlık Hizmeti Sunma ve Bilgilendirme Yükümlülüğü**

Strateji Geliştirme Birimleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği 7. maddesi uyarınca, Strateji geliştirme birimleri, harcama birimleri tarafından birimlerine ilişkin olarak istenilen bilgileri ve harcama birimlerine malî konularda danışmanlık hizmeti sunmakla yükümlüdür. Bu amaçla malî yönetim ve kontrol ile denetim konularında gerekli bilgi ve dokümantasyon, yetki ve görevleri çerçevesinde, strateji geliştirme birimleri tarafından oluşturulur ve izlenir.

Harcama birimleri, malî mevzuatta meydana gelen değişiklikler konusunda strateji geliştirme birimleri tarafından uygun araçlarla bilgilendirilir.

Mali konulardaki düzenleme ve kararların uygulanması konusunda, gerektiğinde ilgili idarelerin görüşü de alınarak, strateji geliştirme birimleri tarafından uygulamaya açıklık getirici ve yönlendirici yazılı bilgilendirme yapılabilir.

## 4.2. MALİ HİZMETLER BİRİMİNİN İŞLEVİNİN SONUÇLARI

İdareler, hedeflerine ulaşmayı amaçlayan ve riskleri karşılamaya uygun kontrol strateji ve yöntemler belirlemelidir. Bununla birlikte, mali alandaki faaliyetler ve riskler için uygun kontrol stratejileri ve düzenli gözden geçirme, örnekleme yoluyla kontrol, karşılaştırma, onaylama, raporlama, koordinasyon, doğrulama, analiz etme, yetkilendirme, gözetim, inceleme, izleme yöntemlerini uygulamada (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği-Standart: 7. Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri) başarılı ve lider olabilmeleri için MHB'lerin uzmanlaşmış personel ve yöneticilere gereksinimi yadsınamaz.

Yerel yönetimlerin idari-mali işlerini yönetecek kural ve yönetmeliklerin hazır bulundurulması şarttır. Böyle bir uygulama, mali yönetimle ilgili standartlar, ancak uyulması gereken işlem ve süreçlerin önceden net olarak belirlenmesi ile sağlanır. Geleneksel olarak bu yönetmelikler ayrıntılı ve fazla genellemeye izin vermeyecek biçimde belirlenmelidir. Mali yönetmelikler, iyi hazırlanmış, anlaşılması kolay ve açık olmalıdır. Ayrıca, MHB yöneticisi ve mali işlerle ilgili personel de, mali denetimi güçlü kılmak için mali yapıya yönelik yasal düzenlemeler hususunda bilgili kişiler olmalıdır. (CDRL, 1995: 94)

Mali Hizmetler Birimlerinin görev tanımları ve işlevlerine bakıldığında, satınalma, ihale gibi destek hizmetleri veya yardımcı hizmetler kapsamındaki işlerin bulunmadığı görülmektedir. Mali işlem sürecinde MHB'lerin ön mali kontrol ya da son kontrol noktası olması, danışmanlık hizmeti sunma ve bilgilendirme görevleri de göstermektedir ki MHB'ler, harcama birimi sıfatıyla kendi adlarına gerçekleştirdikleri mali işlemler ayrı tutulmak kaydıyla, birer danışma ve denetim/kontrol birimi niteliğindedir. Kaldı ki, ana hizmet, yardımcı hizmet, danışma ve denetim hizmetleri ayrımı olmaksızın 5018 sayılı yasadaki bütçe tahsisinden ötürü kendilerine harcama yapmak üzere ödenek tahsis edilen tüm birimler birer harcama birimidir. Bir birimin, harcama birimi olma özelliğinin örgütlenme açısından danışma/denetim birimi veya diğer hizmet birimlerinden biri olmasına etkisi yoktur.

Muhasebe yetkililiği adaylığı olması yönüyle MHB yöneticileri yanında MHU ların sayılması, KMYKY ile öngörülen uzmanlaşmaya yönelik teşvik ve desteğin bir göstergesidir. Öte yandan, muhasebe yetkilisi adaylarının tabi tutulduğu eğitim, içeriği

itibarıyla, MHB'lerin hem mevzuat ağırlıklı ve hem de çeşitlilik arz eden teknik işlevinin göstergesi hem de personelinin nitelikli olması gereğine işaret etmektedir.

Mali hizmetler birimlerinin 5018 ve 5436 sayılı Yasalarda ve ilgili ikincil-üçüncül mevzuatta belirtilen görevleri layıkıyla yerine getirebilmesi, bir anlamda "idarenin lokomotifi olma" işlevini üstlenebilmesi ancak bu birimlerin güçlendirilmesi ile mümkün bulunmaktadır. (Acar, 2008: 14)



## SONUÇ

5018 sayılı yasa ilkeleri çerçevesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli kullanılmasında ve israfın önlenmesinde, kurumlardaki ön mali kontrol ve iç kontrol fonksiyonu verilmiş; idarelerde mali sürecin yönlendiricisi olması beklenen mali hizmetler birimlerinin; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden bakanlıklar gibi genel bütçeli idarelerdeki hiyerarşik bağlılığa ve örgüt yapısına benzer biçimde doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak bir danışma birimi niteliğinde yapılması gerekmekte iken gerek belediyeler ve bağlı idareleri gerek il özel yönetimleri gerekse yerel yönetim birliklerinden, alınan örnek örgüt şemalarından ve yapılarından hiyerarşik açıdan üst yöneticinin bir veya iki alt kademesindeki mercilere bağlandıkları ortaya çıkmıştır. Oysa ki, kurumsal Sınıflandırma Anahtarında MHB'ler, tıpkı iç denetim birimleri, hukuk müşavirlikleri gibi danışma/denetim birimleri olarak değerlendirilmiştir. Kaldı ki, bu tür bir bağlılık, KMYKY'ye uygun bir mali sistemin yerel yönetimlerde yerleşmesinde MHB'leri daha işlevsel; mali iş/işlem sürecinin diğer aktörleri olan harcama birimleri nezdinde daha güçlü kılacaktır.

Yerel yönetimlerin mali örgüt ve personel yapılarının yeni kamu mali yönetimi anlayışına uygun olması, diğer bir deyişle, KMYKY ve yerel yönetimler reformunun öngördüğü çerçeveye uyarlanabilmesi gerektiği çalışmanın başında vurgulanmış; ancak bu hususlarda düzenleyici temel belge niteliğinde olan Norm Kadro Yönetmeliğiyle, kadro kullanımına ilişkin verilen çelişkili uygulama örneklerinden de anlaşılacağı üzere, sağlıklı bir yasal zemin oluşturulamamıştır. Norm Kadro Yönetmeliğinde her ne kadar görev mükerrerliğine yol açacak şekilde bir görevlendirmeye yer verilmemesi gerektiği hükmünü içerse de, uygulamada ortaya çıkan ikili yapı örnekleri anılan hükmün işlerliğini sorgulamamıza neden olmaktadır. Bu durumda, Mali Hizmetler Daire Başkanlığı ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ya da Bütçe, Mali İşler, Muhasebe Finansman Daire Başkanlığı vs. biçiminde ikili mali örgüt yapısına yol açabilecek belediye norm kadro yönetmeliği cetvellerinde düzeltme/düzenleme yapılarak veyahutta belediye norm kadro yönetmeliğine eklenecek bir ibare ile Mali Hizmetler Birimi yapılanmasının tek çatıda birleştirilmesi gerekmektedir. 5018 sayılı KMYKY'nin 60. maddesinde görev, işlev ve örgütlenme çerçevesi çizilen Mali Hizmetler Biriminin, görev alanına dair işlev gören ve/veya işleri yapan Strateji Geliştirme veya başka bir ad

altında başkanlık, müdürlük şeklinde başkaca birimlerin kurulamayacağını açıkça yönetmelikte belirtilmesi yerinde olacaktır. Bunlar gibi, gerekli yasal düzenlemeler veya düzeltmeler yapılarak MHB'ler ile diğer birimler arasında ve/veya kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğini önleyecek ve aynı mali yönetim ve kontrol sistemine tabi genel yönetim kapsamındaki tüm idarelerde standardizasyonu sağlayacak bir örnek örgütlenme modeline ulaşılmalıdır.

MHB'lerin danışma ve kontrol işlevini yerine getirmede bilgi, deneyim ve önerilerine başvurulmak üzere MHB'lerde bir kariyer meslek olarak mali hizmetler uzmanlığı ihdas edilmiştir. Yerel yönetimlerde görev yapmakta olan mali personelin nitelikleri ve yapısına ilişkin paylaşılan bilgiler ve veriler göz önüne getirildiğinde yerel idarelerde istihdam potansiyeli tanınan MHU sayısı, binleri bulabilecek iken halihazırdaki mali hizmetler uzmanı ve uzman yardımcısı sayısının oldukça düşük rakamlarda kaldığı bir gerçektir. Bu olumsuz tablonun temel nedenlerinden birinin, çalışmanın personel yapısı bölümünde belirtildiği gibi yerel idarelerdeki kariyer güvencesinin eksikliğinden bir başka nedenin ise yetersiz özlük haklarından kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Çözüm noktasında, mali hizmetler uzmanı ve mali hizmetler uzman yardımcısı gibi kadrolardaki nitelikli personel, özlük hakları ve kariyer yönünden, bakanlıklar gibi genel bütçeli idarelerdeki benzeri unvanları haiz kariyer meslek mensuplarıyla denk bir güvenceye kavuşturulmalıdır. Mali Hizmetler Uzmanlarının özlük hakları itibarıyla diğer kariyer meslek mensupları, özellikle de 657 DMK 52/g bendinde sayılan uzmanlarla eşitlenmesi; hiç değilse, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (III) sayılı tablosundaki meslektaşlarının özlük hakkına erişmesi gerekmektedir.

Öte yandan, mali hizmetler birimlerinde yapılan iş ve işlemlerin mali risk ve sorumlulukları gözönüne getirildiğinde, ayrıca, 5018 Sayılı Yasa ile kurumlarda yerleşim alanı bulan yeni mali yönetim anlayışının kurmay örgütlenme tipini andıran yetkili-sorumlu personel görevlendirme yaklaşımı da esas alındığında asli hizmet niteliğindeki mali hizmetlerin yasal düzenlemelere de uygun biçimde memurlar tarafından görülmesi; mali hizmetler birimlerinde, memur statüsü dışındaki personele yer verilmemesi gerekmektedir. Özellikle MHB'lerde yapılan işlemlerin, içerdiği mali sorumluluk ve risk göz önünde tutulduğunda, bu birimlerde görevlendirilen ve asli hizmetleri yerine getiren personelin tamamının memurlardan oluşması gereği ortadadır.



Kurumsal bağılılığı güçlü, kaliteli insan kaynağını yerel yönetimlerde kalıcı kılabilmek için başta özlük hakları ve kariyer güvencesi olmak üzere nitelikli personele dönük yasal ve yapısal düzenlemeler ivedilikle gerçekleştirilmelidir. Mümkünse kurumlar, Mali Hizmetler Uzmanları gibi, uzman personel çalıştırmaya ve/veya mali hizmetler birimlerinde görevlendirmede nitelikli personel seçmeye yönelmelidir. Sınav gibi görece nesnel koşullara dayalı ve DMK'nın liyakat ve kariyer ilkelerine de uygun şekilde görevlendirme usulü, -özellikle MHB'ler için- kurumlarda yerleşik hale getirilmelidir.

Görev ve yetki dağılımı gerek birim düzeyinde gerekse personel bazında açıkça ve yazılı olarak tanımlanmalıdır. Mali yetki ve sorumluluklar bilgili, deneyimli, birikimli ve yetkin personele verilmeli; MHB yöneticisi ve alt birim yöneticileri bu donanımına sahip personel arasından seçilmelidir. Bununla birlikte, yerel yönetimlere nitelikli personel yetiştiren programlara, kurslara katılımcı olmaları için yönetici, yetkili ve uzman personele teşvik ve destekte bulunulmalıdır.

KMYKY 60.maddesinin 2. ve 3. fıkralarında; alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendiren icrai nitelikteki mali işlerin destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılacağı hüküm altına alınmış; öte yandan mali hizmetler biriminin görevleri ise detaylı olarak sayılmış, koordinasyon, kontrol ve danışmanlık işlevi ortaya konulmuştur. Bunun yasal sonucu olarak, danışma/kontrol birimi işlevindeki mali hizmetler birimleri bünyesinde destek hizmeti niteliğindeki satınalma, ihale, ayniyat gibi işleri yürüten alt birimlere yer verilmemeli; bu şekilde, idarelerin mali hizmetler birimlerine tanımlanmış destek hizmeti niteliğindeki görevler ile bağlanmış alt birimleri (servis, büro vb.) mali hizmetler birimleri uhdesinden çıkarılarak, kurumların ilgili destek hizmetleri daire başkanlıkları veya müdürlüklerine bağılılığı sağlanmalıdır. Yine bu hususta, icracı birimlerce veya destek hizmetleri birimleri tarafından yerine getirilmesi öngörülen görevlerin -başta tahakkuk işlemleri olmak üzere- ilgisine göre yasa, yönetmelik metinlerinden ve idarelerin görev dağılım çizelgelerinden çıkarılması gerekmektedir. Ayrıca mali hizmetler fonksiyonlarını yerine getiren birimlerin adı 60. maddede açıkça belirtilmediği gibi, bu maddedeki "mali hizmetler" tanımlamasından oldukça uzak ve kapsamı daraltıcı bir adlandırmayla Strateji Geliştirme Başkanlıkları, Daire Başkanlıkları, Müdürlükleri şeklinde yasal düzenlemelerle yapılandırılmıştır. Bununla

birlikte kamu idarelerinin önemli bölümünde yukarıda sözü edilen destek hizmetlerini yürüten birimler İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı olarak yapılmış olup, isminden dolayı görev ve ilgi karmaşasına yol açılmıştır. Ayrıca, özellikle birçok mahalli idarede Mali Hizmetler ve Strateji Geliştirme ayrı birimler olarak örgütlenmiştir. Gerek 5018 sayılı yasadaki mali hizmetler birimi tanımına uygunluğun ve standardizasyonun sağlanması, gerekse kurumlardaki isim karışıklığının giderilmesi için 2. Fıkraya eklenecek ibarelerle, mali hizmetler birimlerinin “genel bütçeli idarelerde Mali Hizmetler Başkanlığı; özel bütçeli idarelerde ise, Mali Hizmetler Daire Başkanlığı; mahalli idarelerde ise idarenin ölçeğine göre Mali Hizmetler Daire Başkanlığı veya Mali Hizmetler Müdürlüğü adıyla kurulur” denilmesi önerilmektedir.

Son söz olarak, yasal, kurumsal, personel odaklı çözüm önerilerinin hayata geçirilmesinde, tüm yerel yönetimler arasında standardizasyon ve uygulama birlikteliğinin sağlanmasında, 5018 sayılı yasa ile Maliye Bakanlığı’na mali alana ilişkin pek çok hususta olduğu gibi, bir eşgüdümleme (koordinasyon) görevi verilebilir.



**EKLER**

## EK-1: Kurumsal Sınıflandırma Anahtarı

EK: KS1

## KURUMSAL SINIFLANDIRMA ANAHTARI

İDARİ YAPI VE HİYERARŞİK KADEME		I	II	III	IV
		Bakan veya Bütçe Türü	Bakana karşı sorumlu en üst düzey yetkili	Politikamın uygulamasından sorumlu olanlar	Politikadan yararlanan kişi ile temas halinde olan, destek ve lojistik yrd. birimleri
<b>MERKEZ A=01-60</b>					
a. Müsteşar	a=01		01		
b. Yardımcı birimler	b=02-19				
Özel Kalem	02				02
-İ.M.İ.D.	04				04
-Personel Gn. Md./Dai./İnsan Kaynakları Dai.	05			05	05
-Eğitim Dairesi	06				06
-Yayın	07				07
-Arşiv	08				08
-Sağlık	09				09
-Bilgi İşlem Dairesi/Mnh. ve Elekt. Dai.	10				10
-Makina İkmal Dairesi/ Yapı İşl. - İnş. Bakım	11				11
-AB İlişkiler/Dış İlişkiler Dairesi	12				12
-					
c. Danışma ve Denetim	c=20-29				
-Denetim Birimleri	20-22				20-22
-Mali Hizmetler Birimleri	23				23
-Hukuk Müşavirliği	24				24
-Basın ve Halkla İliş. Müş.	25				25
-Diğer Müşavirlikler	26				26
-					
d. Ana Hizmet Birimleri	d=30-60			30-60	30-60
-					
<b>TAŞRA B=61-62</b>					61-62
a. Bölge	a=61				61
b. İl	b=62				62
<b>YURTDIŞI C=63</b>					63
Yurtdışı Teşkilatı	a=63				63
<b>BAĞLI GENEL BÜTÇE D=64-96</b>				64-99	
a. Genel	a.64-99		64-99		
1- Ayrı Bütçe İçinde	1- 64-74				
2- Ayrı Bütçesi Olan	2- 75-99				

## **EK-2: Adapazarı Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü Görevleri**

### ***Bütçe ve Muhasebe Bürosu :***

- 1) Belediye Bütçesinin ve Kesin Hesabını hazırlar.
- 2) Mali tabloların düzenlenmesi ile harcamaları ve diğer kanuni işlemleri yapar.
- 3) Belediyenin kaynaklarını Belediye Bütçesinde yer alan hizmet gruplarına ve yatırım projelerine dağıtırken, fayda ve verimlilik unsurlarını göz önünde tutarak Belediye Bütçesini en gerçekçi biçimde hazırlar.

### ***Satınalma Bürosu :***

- 1) Belediye hizmetlerinde ihtiyaç duyulan makine araç, gereç, iş makinesi, motorlu araç, taşıt, teçhizat ve bunların yedek parçaları, elektrikli araç gereç, elektronik araç gereç, teçhizat ve bunların yedek parçaları ilaç, tıbbi ve kimyevi malzemeleri iç ve dış piyasadan uygun şartlarda temin eder.
- 2) Yeni alınan araçlara Plaka ve Ruhsat çıkarır, araçların periyodik trafik muayenelerini yaptırır, motorlu araç, makine ve teçhizatların kaza ve sigorta işlemlerini takip eder.
- 3) Ekonomik ömrünü dolduran veya hurdaya ayrılacak araçların trafik kayıtlarından düşürülmesi için gerekli işlemleri yapar, ayrıca her türlü hibe araç ve gerecin Belediyeye intikal işlemlerini yerine getirir.
- 4) Dış alımlarda akreditif açılması ve banka işlemlerinin yürütülmesini sağlar.

### ***Ayniyat Saymanlığı:***

- 1) Belediyece idare edilen ambar, imalathane, ocak vb. müesseselerden her birinde bulunacak, her türlü madde, eşya ve malzeme ile daire ve kurumlardaki demirbaş eşyaların giriş ve çıkış işlemlerini yaparak korunmasını sağlar.
- 2) Alımı yapılan mal ve malzemenin, ilgili teknik ve idari şartnamelerin doğrultusunda ve ayniyat yönetmeliği esaslarına göre diğer işlemlerin yerine getirilmesini sağlar.

**Kaynak:** <http://www.adapazari.bel.tr> (09.04.2015).

**EK-3: Ankara Büyükşehir Belediyesi Teşkilat Şeması**

29.05.2016

Ankara Büyükşehir Belediyesi :: Teşkilat Şeması

**Kurumsal Teşkilat Şeması****Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı**

Teftiş Kurulu

Hukuk Müşavirliği

İç Denetim Birimi

Özel Kalem

**Genel Sekreter Asım BALCI**

İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı

Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı

Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı

**Genel Sekreter Yardımcısı Nazlı ERGÜL**

Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı

Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı

Kırsal Hizmetler ve Jeotermal Kaynaklar Dairesi Başkanlığı

Araştırma Tanıtım ve Belediye İçi Ulaşım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı

Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı

**Genel Sekreter Yardımcısı Yunus ALUÇ**

Projeler Dairesi Başkanlığı

Kültür ve Tabiat Varlıkları Dairesi Başkanlığı

Özel Projeler ve Dönüşüm Dairesi Başkanlığı

Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı

Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı

**Genel Sekreter Yardımcısı Balamir GÜNDOĞDU**

İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı

İtfaiye Dairesi Başkanlığı

Zabıta Dairesi Başkanlığı

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı

Belediyeler Muhtarlıklar ve Sivil Toplum Kuruluşları Dairesi Başkanlığı

**Genel Sekreter Yardımcısı Vedat ÜÇPINAR**

Makine İkmal Bakım ve Onarım Dairesi Başkanlığı

Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı

Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı

Yapı Kontrol Dairesi Başkanlığı

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı

**Genel Sekreter Yardımcısı İrfan KAYA**

Gençlik ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı

**Kaynak:** <https://www.ankara.bel.tr/> (01.06.2016).

**EK-4: Serdivan Belediyesi MHB Görevleri****MALİ HİZMETLER MÜDÜRLÜĞÜ****Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

Mali Hizmetler Müdürlüğü ve Bağlı Birimler; 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu hükümlerine göre faaliyetlerini yürütmektedir.

Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün amacı; belediyenin kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde etmek ve kullanmak, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere; belediyemizin mali yapısını ve işleyişini, belediye bütçesinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.

Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır;

- Belediyemizin mali yıl ve izleyen 2 yıllık bütçe tahminlerini hazırlamak ve belediye faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve raporlamak.
- Ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimlerini dikkate alarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak.
- Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve mali istatistikleri hazırlamak.
- Bütçe Kesin Hesabını çıkarmak, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tek düzeni sağlamak, işlemlerin kayıt dışında kalmasını önlemek, belediye faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak, sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirmek.
- İlgili mevzuatı gereğince, belediye gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürüterek, muhasebe kayıtlarına almak.
- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderleri gerçekleştirmek.
- Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri uyarınca, her türlü mal ve hizmet alımları ile taşınır ve taşınmaz mallara ait evrakların hazırlanması, kayıt altına alınması ve takibinin yapılmasını gerçekleştirmek.

**Kaynak:**<http://www.serdivan.bel.tr/uploads/pdf/ebfaliyetraporu25Mart2015.pdf>

(25.03.2015).

**EK-5 Mali Hizmetler Birim Yöneticisinin Beyanı****MALİ HİZMETLER BİRİM YÖNETİCİSİNİN BEYANI**

Strateji Geliştirme Daire Başkanı olarak yetkim dahilinde;

Bu idarede, faaliyetlerin mali yönetim ve kontrol mevzuatı ile diğer mevzuata uygun olarak yürütüldüğünü, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek üzere iç kontrol süreçlerinin işletildiğini, izlendiğini ve gerekli tedbirlerin alınması için düşünce ve önerilerimin zamanında üst yöneticiye raporlandığını beyan ederim.

İdaremizin ..... yılı Faaliyet Raporunun "III/A- Mali Bilgiler" bölümünde yer alan bilgilerin güvenilir, tam ve doğru olduğunu teyit ederim. ....../.../2016

İmza

.....

**Strateji Geliştirme Daire Başkanı**



## KAYNAKÇA

- ACAR, İbrahim Attila ve Elif Ayşe ŞAHİN, (2008), “Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar”, (Der.), **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, (Ed.), Sakarya, ss. 85 – 104.
- AKDENİZ, İbrahim, (2010), “Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 159, ss. 463 – 475.
- ALTINTAŞ, Osman, (2007), “İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi”, **DPT Uzmanlık Tezi**, Yayın No: 2743, Ankara.
- ARCAGÖK, M. Sait ve Ertan ERÜZ, (2006), **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, 1.Baskı, İstanbul.
- ARIKBOĞA, Erbay, (2007), “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, (Der.), **Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar**, Eryılmaz, Bilal, Eken, Musa ve Mustafa Lütfi Şen, (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, 1.Basım, Ankara, ss. 42-70.
- ARSLAN, Aygül, (2005), “Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, Yüksek Lisans Tezi, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Muğla.
- ATAMAN, Göksel, (2009), **İşletme Yönetimi**, Türkmen Kitabevi, 3.Baskı, İstanbul.
- Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR), (1995), **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Fransa ve İngiltere Örneği**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- AYDINLI, Halil İbrahim ve Halil AKDENİZ, (2004), “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Ortaya Çıkan Yeni Eğilimler”, (Der.), **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Bildiriler Kitabı**, (Ed.), Çanakkale, ss. 201 – 208.
- BARANSEL, Atilla, (1993), **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, İşletme Fakültesi Yayın No: 257, Cilt I, 3.Baskı.
- BİLGİN, Kamil Ufuk ve Hasan H. CAN, (2008), “Yerel Yönetimler Personeline Etkisi Açısından Yerel Yönetimler Reformu”, (Der.), **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, (Ed.), Sakarya, ss. 1 – 16.

- BİLGİN, Kamil Ufuk ve Hasan H. CAN, (2008), “Yerel Yönetimler Personeline Etkisi Açısından Yerel Yönetimler Reformu”, (Der.), **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, (Ed.), Sakarya, ss. 1 – 16.
- BİRİCİKOĞLU, Hale ve Serdar GÜLENER, (2008), “5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Değişen Hesap Verebilirlik”, (Der.), **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, (Ed.), Sakarya, ss. 133 – 145.
- BOZLAĞAN, Recep, (2001), “Belediyelerde Örgüt Geliştirme (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği)”, Doktora Tezi, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul.
- CAN, Hasan Hüseyin ve İlker GÜNDÜZÖZ, (2011), **Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.
- COŞKUN, Bayram ve Turgay UZUN, (2005), “İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma”, (Der.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, ÖZGÜR, Hüseyin ve Muhammet Kösecik, (Ed.), Nobel Yayınları, 1.Basım, Ankara, ss. 157 – 174.
- ÇETİN, Sefa, (2008), “Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye’de İl Özel İdarelerinde Bir Araştırma”, (Der.), **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, (Ed.), Sakarya, ss. 123 – 131.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, (2007), “Örgüt Teorilerinde Değişim Çizgisi”, (Der.), **Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar**, Eryılmaz, Bilal, Eken, Musa ve Mustafa Lütfi Şen, (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, 1.Basım, Ankara, ss. 145-170.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, (2013), **Yerel Yönetim: Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitabevi, 2.Baskı, Konya.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, (2009), **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi Kitabevi, 2.Baskı, Konya.
- DİNÇER, Ömer, (1998), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 5.Baskı, İstanbul.
- DÜZOĞLU, İbrahim ve Orhan Veli ALICI, (2010), **Belediye Yönetimi**, Vizyon Yayınları, İstanbul.

- EKEN, Musa ve M. Lütfi ŞEN, (2005), “Belediyelerde Personel Sistemi ve Son Gelişmeler”, (Der.), **Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar I: Reform**, Özgür, Hüseyin ve Muhammet Kısacık, (Ed.), Nobel Yayınları, 1.Baskı, Ankara, ss. 109 – 128.
- EREN, Veysel ve Filiz ÇALIK, (2007), “Kamu Kesiminde Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi”, (Der.), **Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar**, Eryılmaz, Bilal, Eken, Musa ve Mustafa Lütfi Şen, (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, 1.Basım, Ankara, ss. 220- 245.
- ERYILMAZ, Bilal, (2004), **Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul.
- GÖÇER, Kenan, (2013), **Yerel Yöneticilerin Mali El Kitabı**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- GÖÇER, Kenan ve Osman, GÜR, (2014), “Belediyelerde Mali Hizmetler Birimini Yeniden Düşünmek”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 27, ss. 57 - 71
- GÖNÜL, Mustafa, (1977), **Yerel Yönetim Birlikleri**, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLER, Birgül A., (Ed.) ve diğ., (1999), **Belediye Personel Sistemi**, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLER, Birgül A. ve Tayfun ÇINAR, (2004), **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE Yayını, 1. Basım, Ankara.
- GÜLER, Birgül ve M. Kemal ÖKTEM, (1989), “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayını, Cilt 22, Sayı: 2, Ankara, ss. ???
- KAHRAMAN, Şevket, (2009), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Yerel Yönetimlerine Etkisi: Bilecik Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, **Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Sakarya.
- KURTULUŞ, Barış, (2006), **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı Ve Harcamalarının Finansmanı**, DPT Yayın No: 2692, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen, (1998), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 3. Basım.
- KESKİN, Nuray E., (2008), “İl Yönetimi Sisteminde Değişim”, **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Memleket Yayınları, Sayı: 6, ss. 88 – 117

- KESTANE, Doğan, (2003), “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 142, ss. 126 – 144.
- ÖNER, Erdoğan, (2005), **Osmanlı İmparatorluğu Ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, T.C. Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayını, Genişletilmiş 2.Baskı, Ankara.
- ÖZGÜR, Hüseyin, (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, (Der.), **Çağdaş Kamu Yönetimi-II**, Özgür, Hüseyin ve Muhsin Acar, (Ed.), Nobel Yayınları, 1.Basım, Ankara, ss. 207 – 252.
- ÖZTEMEL, Ercan, (2001), **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**, Değişim Yayınları, 1.Basım.
- PARLAK, Bekir, (2005), “Tarihi Perspektifte Ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, (Der.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Özgür, Hüseyin ve Muhammet Kösecik, (Ed.), Nobel Yayınları, 1.Basım, Ankara, ss. 175 – 200.
- PİRLER, Orhan, GÜRSOY, Erol Zihni, BAŞSOY, Ahmet, (1999), **Belediyelerde Teşkilatlanma, Kadro İhdası, Personel İstihdamı ve Eğitimi**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara.
- SAYGILIOğLU, Nevzat ve Selçuk ARI, (2003), **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ŞEN, Mustafa Lütfi ve Musa EKEN, (2007), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, (Der.), **Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar Ve Tartışmalar**, Eryılmaz, Bilal, Eken, Musa ve M. Lütfi Şen (Ed.), Nobel Yayınları, 1.Basım, Ankara, ss. 542 – 562.
- TİMUR, Hikmet, (2008), **Organizasyon Reorganizasyon İş Tanımları ve Norm Kadro**, Siyasal Yayınevi, Ankara.
- TORLAK, S. Evinç ve Yasin SEZER, (2005), “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, (Der.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Özgür, Hüseyin ve Muhammet Kösecik, (Ed.), Nobel Yayınları, 1.Basım, Ankara, ss. 89 – 108.

- TORTOP, Nuri, (1994), **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 5.Baskı, Ankara.
- TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp, AYKAÇ, Burhan, (1999), **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 3.Baskı, Ankara.
- TOSUN, Hikmet ve A.Uğur CEBECİ, (2006), **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı)**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 8, Ankara.
- TÜRKOĞLU, İrfan, (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara.
- ULUSOY, Ahmet ve Tekin AKDEMİR, (2008), **Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye**, Seçkin Yayınevi, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Ankara.
- ÜNAL, Feyzullah, (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı”, Doktora Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.
- YÜKSEL, Fatih, (2008), “Yerel Yönetimlerde Örgütsel Soruna Farklı Bir Bakış: Öğrenme”, (Der.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Bozlağan, Recep ve Yüksel, Demirkaya, (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, 1. Basım, Ankara, ss.363-376.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu**, Resmi Gazete 13.07.2005 Sayı: 25874
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, Resmi Gazete 23.07.2004 Sayı: 25531
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**, Resmi Gazete 04.03.2005 Sayı: 25745
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu**, Resmi Gazete 11.06.2005 Sayı: 25842
- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği**, Resmi Gazete Tarihi: 26.12.2007 Sayısı: 26738
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**, Resmi Gazete 18.02.2006 Sayı: 26084
- Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği**, Resmi Gazete 06.02.2013 Sayı: 28551

**Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik**, Resmi Gazete 26.05.2006 Sayı: 26179

**Kamu idarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik**, Resmi Gazete 02.10.2006 Sayı: 26307

**Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi İle Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik**, Resmi Gazete 21.01.2006 Sayı: 26056

**Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği**, Resmi Gazete 10.03.2006 Sayı: 26104

**Taşınır Mal Yönetmeliği**, Resmi Gazete 18.01.2007 Sayı: 26407

**Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü**, Resmi Gazete 24/9/1990 Sayı: 20645

**Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik**, (2014), Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.

**Elektronik Kaynaklar:**

ACAR, Şafak Birol, (2008), “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol sisteminde Mali Hizmetler Birimleri”, **İç Kontrol Bülteni**, İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi, Sayı: 1., <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6819,acar-safak-birol-kamu-mali-yonetimi-ve-kontrol-sistemin-.pdf?0>, (10.02.2016).

**Bütçe Hazırlama Rehberi**, <http://www.bumko.gov.tr/TR,5703/2015-2017-donemi-butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehbe-.html>, (03.04.2016).

İNAÇ, Hüsamettin ve Feyzullah ÜNAL, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 17, <http://sbe.dpu.edu.tr/index/sayfa/2679/17sayi>, (29.03.2016)

**Marmara Belediyeler Birliği Tüzüğü**, <http://marmara.gov.tr/IcerikDetay.aspx?ID=3&p=Tuzuk>, (01.06.2016)

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, “**Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, (2014), T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara, [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/232/Yerel%20Y%20C3%B6netimler\\_%20C3%B6ik.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/232/Yerel%20Y%20C3%B6netimler_%20C3%B6ik.pdf) (05.04.2016).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, “**Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, (2001), DPT, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf>, (26.05.2015).

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (2014), “**III. Mahalli İdareler Strateji Geliştirme/Mali Hizmetler Birim Yöneticileri Toplantısı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Anketi**”, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8707,konsolide14-18-aralik.pdf?0>, (10.05.2016).

**Türkiye Belediyeler Birliği**, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/organ-ve-teskilat/>, (30.04.2015)

**Türkiye Belediyeler Birliği**, <http://www.tbb.gov.tr/belediye-akademisi/lisans-ustu-programlar/sakarya-universitesi-mahalli-idareler-ve-sehircilik-lisansustu-egitim-programi>, (30.04.2016).

**Türkiye Belediyeler Birliği**, <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/mahalli-idare-birlikleri/ulke-duzeyinde-kurulan-birlikler>, (30.04.2016).

**Türkiye Belediyeler Birliği**, <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/mahalli-idare-birlikleri/uye-sayisi-yuzden-fazla-olan-birlikler>, (30.04.2016).

**Türkiye Belediyeler Birliği**, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/organ-ve-teskilat/mali-hizmetler-mudurlugu/>, (01.06.2016).

## DİZİN

- D-**  
Dikey ve Kurmay Örgütlenme, 6, 16, 17
- İ-**  
İç Kontrol Sistemi, 3, 42, 76, 94, 96, 97
- K-**  
Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi, 2, 4  
Kamu Personel Sistemi, 1
- M-**  
Mali Hizmetler Birimi Yöneticisi, 6, 81  
Mali Hizmetler Uzmanı, 6, 81, 84, 106  
Mali Personel, 4, 6, 106  
Muhasebe Yetkilisi, 6, 86, 94, 103  
Muhasebe Yetkilisi, 86
- N-**  
Norm Kadro İlke ve Standartları, 43, 58, 70
- P-**  
Performansa Dayalı Ücret, 76
- S-**  
Saydamlık ve Hesap Verebilirlik, 76  
Strateji Geliştirme Birimi, 30, 36, 90  
Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi, 66
- T-**  
Taşınır Konsolide Görevlisi, 87
- U-**  
Uzmanlaşma, 16, 71, 84
- Y-**  
Yatay Örgütlenme, 87  
Yeni Kamu Mali Yönetimi, v, 4, 5, 6, 32, 36, 94, 105  
Yeni Kamu Mali Yönetimi, 4, 18, 25, 66  
Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, 1, 2



