

T.C.
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

162766

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AYGÜL ARSLAN

DANIŞMAN
DOÇ. DR. NAMIK KEMAL ÖZTÜRK

OCAK- 2005
MUĞLA

162766

T.C.
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

AYGÜL ARSLAN

Sosyal Bilimler Enstitüsünce
“Yüksek Lisans”
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih :08.10.2004

Tezin Sözlü Savunma Tarihi :14/01/2005

Tezin Danışmanı : Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Jüri Üyesi : Yrd.Doç. Dr. İlknur TÜRE

Jüri Üyesi : Yrd.Doç. Dr. Serap ÖZEN

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Nihal ÖREN

OCAK- 2005
MUĞLA

TUTANAK

Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün/...../200 tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin 23-C Maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi Aygül ARSLAN'ın "Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları Yönetimi" adlı tezini incelemiş ve aday 14/01/2005 tarihinde, saat 15:30'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 40 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin başarılı olduğuna oybirliği ile karar verildi.



Tez Danışmanı
Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Üye
Yrd.Doç. Dr. Serap ÖZEN



Üye
Yrd.Doç. Dr. İlknur TÜRE



YEMİN

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları Yönetimi” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

A. Arslan

Aygül ARSLAN

08.10.2004



TEZİN YAZILDIĞI DİL: TÜRKÇE

TEZİN SAYFA SAYISI:

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

1. Kavramsal Olarak Yerel Yönetimler
2. Personel Yönetimi
3. İnsan Kaynakları Yönetimi
4. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetiminin Adaptasyonu
5. Sorunlar ve Çözüm Önerileri

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER

1. Yerel Yönetimler
2. Personel Yönetimi
3. İnsan Kaynakları Yönetimi
4. Örgüt
5. Hizmet İçi Eğitim

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER

1. Local Government
2. Personel Management
3. Human Resources Management
4. Organization
5. Training

1. Tezimden Fotokopi yapılmasına izin veriyorum.
2. Tezimden dipnot vermek şartıyla bir bölümün fotokopisi alınabilir.
3. Kaynak Göstermek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir.

Yazarın İmzası: *A. Aslan*

Tarih: 08.10.2004

ÖZET

Değişen dünya koşullarında insan ihtiyaçları da giderek artmakta ve çeşitlenmektedir. Bu artan ve çeşitlenen ihtiyaçları karşılamak için var olan örgüt sayısı ise günden güne artmaktadır. Bunun yanında teknoloji ve bilimdeki ilerlemeler ile iletişim ve ulaşım kolaylığının da sağlanması örgütler ve ülkeler arasındaki yoğun rekabet ortamını beraberinde getirmiştir.

Gerek örgütler gerekse ülkeler günümüzde içinde buldukları yoğun ve kıyasıya rekabet ortamında sahip oldukları üretim sınırlarını zorlayabilmek için, insan kaynağının yeteneklerini geliştirmenin ve işe koşmanın gerekliliğini daha çok hissetmektedirler. Bu nedenle üretim faktörleri içinde önemli yere sahip olan işgücünün yönetimi önem kazanmıştır ve insan ögesi yönetimin merkezi ögesi olmaya başlamıştır.

Bu gelişmelerin ışığında Dünya da ve Türkiye’de birer yerel yönetim örgütü olan belediyelerin sunduğu hizmetlerde giderek değişmekte ve artmaktadır. Ve insan ögesinin giderek önem kazandığı çoğunlukla kabul edilen bir gerçektir. Belediyelerin kendisinden beklenen hizmetleri etkili ve verimli olarak yerine getirmeleri çalıştırdığı insan kaynağının niteliğine bağlıdır. Bu nedenle Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi stratejik bir önem kazanmıştır.

ABSTRACT

In changing world conditions, human needs have been increasing and becoming varied gradually, too. The number of the organizations is increasing in order to provide these increasing and varying needs. Meanwhile with the developments in technology and science, being provided of easiness of transportation and communication also have brought intensive competitive atmosphere between the countries and the organizations..

Either countries or the organizations have been feeling the necessities of developing the capabilities of human resources and making them do job to be able to force the production limits, which they have in an intensive and relentless competitive atmosphere nowadays. Thus, labor administration, which has got an important place in production factors, has gained great importance, and human element has begun the central element of the administration.

In the light of these developments, either in the world and in Turkey, the services served by the municipalities which are accepted as local governments, have been changing and increasing gradually. And, gaining importance of human element constantly is a reality which is usually accepted.. Being carried out the expected services effectively and productively by the municipalities depends on the quality of the human resources, which the municipalities have them work. So that, the administration of Human Resources in Municipalities has gained great strategic importance.

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
ev.	: Çeviren
D.M.K.	: Devlet Memurları Kanunu
Ed.	: Editör, Editörler
İKY.	: İnsan Kaynakları Yönetimi
K.H.K.	: Kanun Hükümünde Kararname
PY.	: Personel Yönetimi
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TODAİE	: Türkiye Ortadoęu Amme İdaresi Enstitüsü
Vb.	: Ve benzeri
Vd.	: Ve dięerleri

ÖNSÖZ

Bu araştırmada amaçlanan, özel sektörde yaygın ve başarılı bir şekilde uygulanan insan kaynakları yönetiminin yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliğini ortaya koymak ve uygulamadan doğan sorunlara çözüm önerileri getirmektir.

“Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları Yönetimi” adlı bu çalışmanın hazırlanmasında yardımını esirgemeyen sayın Doç.Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK’e, maddi ve manevi desteğini sürekli yanımda hissettiğim eşim Özkan ARSLAN’a ve kızım Şevval Özgül’ün bakımında fedakarlıkta bulunarak bizlerden yardımını esirgemeyen annem Birsen ERTEN’e teşekkür ederim.



Aygül ARSLAN

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
------------	---

Birinci Bölüm

Genel Olarak Yerel Yönetimler

I YEREL YÖNETİM KAVRAMI.....	3
A- YEREL YÖNETİMLERİN ANLAMINI.....	3
B-MERKEZİ YÖNETİM – YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ.....	5
II. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI VE YAPISI.....	6
A- İL ÖZEL İDARELERİ.....	6
1. İl Özel İdarelerinin Yapısı.....	6
2. İl Özel İdarelerinin Organları.....	7
a) İl Genel Meclisi.....	8
b) İl Daimi Encümeni.....	9
c) Vali.....	10
3. İl Özel İdarelerinde Teşkilat ve Personel.....	11
B- BELEDİYELER.....	12
1. Belediyenin Tanımı ve Kurulması.....	12
2. Belediyenin Organları.....	13
a) Belediye Meclisi.....	13
b) Belediye Encümeni.....	15
c) Belediye Başkanı.....	15
C- KÖY YÖNETİMLERİ.....	17
1. Köy Kavramı.....	17
2. Köy Yerleşimlerinin Kurulması.....	18
3. Köy Yönetimi Organları.....	18
a) Köy Derneği.....	19
b) Köy İhtiyar Meclisi.....	19
c) Köy Muhtarı.....	20

İkinci Bölüm

Personel Yönetimi Ve İnsan
Kaynakları Yönetimi

I. PERSONEL YÖNETİMİ.....	22
A- PERSONEL YÖNETİMİNİN KONUSU, AMACI VE NİTELİĞİ.....	22

B- PERSONEL YÖNETİMİNİN İŞLEVLERİ	22
C- PERSONEL YÖNETİMİNİN ÖNEMİ	25
D- PERSONEL YÖNETİMİNDE GENEL İLKELER	26
1. Yeterlilik (Liyakat) İlkesi	26
2. Kariyer İlkesi	27
3. Eşitlik İlkesi	28
4. Güvence İlkesi	29
5. Sınıflandırma İlkesi.....	30
6. Yansızlık İlkesi	32
7. Haktanır ve Yeteli Ücret İlkesi.....	32
E- PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ.....	32
1. Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklar	33
2. Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Benzerlikler.....	34
II. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ	35
A- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TANIMI	35
B- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN AMACI	36
C- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ.....	38
D- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TEMEL FONKSİYONLARI	39
1. İnsan Kaynaklarının Planlanması	39
2. Seçme ve İşe Alma	40
3. İnsan Kaynakları Sisteminin Oluşturulması	41
a) İş Analizi.....	41
b) İş Tanımı	42
c) İş Değerlendirme.....	42
d) Kariyer Planlama	43
4. Performansın Takdir Edilmesi ve Değerlendirilmesi	43
5. Ücret Sistemi.....	44
6. İnsan Kaynağının Eğitimi ve Geliştirilmesi.....	45
7. İletişim ve Katılım	45

- a) Örgütsel İletişim ve Katılım 45
 b) Çok Yönlü ve İletişim ve Katılım 45

Üçüncü Bölüm

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi

I. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN MEVCUT DURUMU.....	47
A- BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN MEVCUT YAPISI.....	47
1. Genel Yapı	47
2. Sayısal Yapı	48
3. İstihdam Yapısı.....	49
a) Memurlar	50
b) Sözleşmeli Personel.....	50
c) İşçiler	51
B- BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN FONKSİYONLARI.....	51
1. İnsan Kaynaklarının Planlanması	51
2. İşe Alma.....	53
a) Memurların İşe Alınması.....	53
b) Sözleşmeli Personelin İşe Alınması	54
c) İşçilerin İşe Alınması.....	56
3. Eğitim ve Geliştirme.....	58
4. Performans Değerlendirme.....	59
5. Maaş ve Ücret Yönetimi.....	61
6. Sendikalarla ilişkiler.....	62
II. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE İLİŞKİN SORUN ALANLARI.....	63
A- GENEL	63
B- İNSAN KAYNAKLARININ FONKSİYONLARINA İLİŞKİN SORUNLAR	64
1. Planlama.....	64
2. İşe Alma.....	65
3. Maaş ve Ücret Yönetimi.....	66
4. Performans Değerlendirme.....	66

5. Eğitim ve Geliştirme.....	67
a) Hizmet Öncesi Eğitimin Yokluğu	68
b) Hizmet İçi Eğitim Sisteminin Yetersizliği	68
C- ÖRGÜTSEL SORUNLAR	69
1. Ekip Ruhunun Sağlanamaması	69
2. Motivasyonel Sorunlar.....	69
3. Yönetsel Sorunlar	69
D- YASAL SORUNLAR	70
1. Devlet Memurları Kanununun Yetersiz Kalışı	70
2. Kanunların Güncelleştirilmemesi	71
III. BELEDİYE PERSONEL SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	71
A- GENEL	71
B- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ADAPTASYONU.....	72
1. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi Planlaması	72
2. İşe Alma.....	72
3. Performans Değerlendirme.....	73
4. Maaş ve Ücret Yönetimi.....	74
5. Eğitim ve Geliştirme.....	75
6. Çok Yönlü Katılımın Gerçekleştirilmesi	75
C- BELEDİYELERİN ÖRGÜTSEL YAPISINDA İYİLEŞTİRME YAPILMASI.....	76
1. Belediye Yöneticilerinin Motivasyon ve Ekip Kurma Yönünde Eğitimi.....	76
2. Personelin Çok Yönlü Eğitimi.....	77
3. Mahalli İdareler Enstitülerinin Kurulması.....	77
D- DİĞER YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....	78
1. İl Özel İdarelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi.....	78
2. Köy Yönetimlerinde İnsan Kaynakları	79
E- YASAL DÜZENLEMELERİN YENİDEN GÖZDEN GEÇİRİLMESİ	79
SONUÇ.....	81
KAYNAKLAR	83

GİRİŞ

Günümüzde sanayileşme, kentleşme, ve teknolojik gelişmeler, demokratikleşme, insan hakları, özelleştirme, özerklik, rekabet, hız gibi olguları da beraberinde getirmiştir. Bütün bu olguların arkasında insan vardır. Her şeyin insan için ve insan eliyle yapılması, insan kaynağı niteliğinin ve bu kaynağı yönetmenin önemini ortaya çıkarmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi kavramı günümüz çalışma hayatında kabul edilen bir yönetim yaklaşımı haline gelmiştir. Gelişmiş bir yönetim anlayışını ifade etmekte olan insan kaynakları yönetimi, işletmelerde çalışan bireylerin ihtiyaçları, eğitim ve geliştirilmesi gibi konulara odaklanmış olup insan merkezli bir anlayışı benimsemiştir.

Değişen ve gelişen koşullar insan ihtiyaçlarını da çeşitlendirmiş, bu durum ise yönetim örgütlerinin işini arttırmıştır. Örgütlerde verimliliği etkileyen faktör olan bireye sunulacak hizmetlerin müşterilere (kamu kesiminde halka) sunulan hizmetler gibi kaliteli, verimli ve hızlı olma zorunluluğunu getirmiştir.

İnsanların her türlü (beşikten-mezara) ihtiyaçlarını karşılayan örgüt yerel yönetimlerdir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin, gelişerek değişen hizmet kalitesine ayak uydurabilmesi, çağın gereklerine ayak uydurabilen, yeniliklere ve değişime açık personele sahip olması ile mümkündür. Ancak, mevcut personel yönetimiyle bu mümkün görülmediği için, yerel yönetimlerde de birçok özel sektörde olduğu gibi insan kaynakları yönetimine geçilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada yerel yönetimlerde insan kaynakları yönetiminin adaptasyonu üzerinde durulmaktadır.

Birinci bölümde; Türkiye'deki yerel yönetimlerin mevcut yapısı incelenmiş ve merkezi yönetimle aralarındaki ilişki ortaya konulmuştur. İkinci bölümde; personel yönetiminin yapısı ve işlevleri incelenmiş, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş süreci irdelenerek, iki yönetim biçimi arasındaki benzerlikler ve farklılıklar ortaya konulmuştur.

Üçüncü ve son bölümde ise; bir yerel yönetim organı olan belediyelerde personel sisteminin mevcut yapısı ortaya konulmuş, belediyelerde insan kaynakları

yönetimi yaklaşımı incelenerek uygulamada karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri irdelenmiştir.

Bu doğrultuda insan kaynakları yönetiminin belediyelere adaptasyonunun süreci tartışılmış, bir yerel yönetim örgütü olan belediyelerin halkın katılımını da sağlayarak demokratik bir yönetim oluşturabilmesi için nelerin yapılması gerektiği açıklanmış ve bu konuda yapılabilecek düzenlemelere değinilmiştir.





BİRİNCİ BÖLÜM
GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER

I- YEREL YÖNETİM KAVRAMI

A-YEREL YÖNETİMLERİN ANLAMI

Devlet, kendi denetimi altında bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu kuruluş otonom, özel bir kuruluş olabilir. Ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir. Böylece yerinden yönetimde merkezden yönetimde olduğu gibi sadece yetki verilmekle yetinilmiyor, aynı zamanda tüzel kişiliği olan ayrı bir örgüt kuruluyor. Bu özelliklerin ışığı altında yerinden yönetimi tanımlayacak olursak şu tanım ortaya çıkacaktır. “Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku kişilerine verilmesidir.”¹

Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, yönetim biliminde adem-i merkeziyet (desentralization) olarak bilinen bir kavramdır. Yerinden Yönetimin iki türünden söz etmek mümkündür:

Birincisi, Siyasal Yerinden Yönetimdir. Eskiden Siyasi Adem-i Merkeziyet adı verilirdi. Daha çok federal devletlerde, anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir.

İkincisi ise, Yönetimsel Yerinden Yönetim, İdari Adem-i Merkeziyet olarak da adlandırılır. Bu yönetimde, yasama ve yargı erkleri merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin yalnız yürütmeye ilişkin kimi yetkileri vardır. Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre yönetimsel yerinden yönetiminde iki türü olduğu görülür.

Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim; (İşlevsel Yerinden Yönetim): Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim, belli kamu hizmetlerinin, özeğin dışında, bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesidir. Ticaret ve Sanayi Odalarının yaptığı işler bir tür hizmet yerinden yönetimidir.

Yer Yönünden Yerinden Yönetim; (Mahalli Adem-i Merkeziyet): Bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikli gereksinmelerini yeterince karşılayabilmek bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur.

¹ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 10,11

Belediyeler ve köy yönetimleri bunun örnekleridir. Bu tür birimlerin ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri vardır

Yerel Yönetimler, Uluslararası Toplum Bilimleri Ansiklopedisinde ise, “Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu” olarak tanımlanıyor.²

Yerel yönetimler gerek demokratik hayatta oynadıkları roller gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar sebebiyle yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır.

Demokrasinin yerel yönetimlerle birlikte başladığı söylenebilir. Bilindiği gibi parlamenter demokrasi ile yönetilen Batı ülkelerinde önce yerel yönetimler daha sonra merkezi yönetimler ortaya çıkmıştır.³

Yerel yönetimler belli ereklere ulaşmak, belli gereksinmelere yanıt vermek üzere toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir.⁴

Yerel yönetimlere ihtiyaç var mıdır? Önceki konuda da bahsettiğimiz gibi yerel yönetimler yerel ihtiyaçlar sonucu doğmuştur.

Küçük ülkeleri bir yana bırakırsak kamu hizmetlerinin tümünün tek elden merkezden yürütülmesi olanaksızdır Çünkü; bazı hizmetler diğerlerine göre daha çok yerel nitelik taşırlar. Temizlik, kanalizasyon, şehir içi yol yapım bakım ve onarımı, park bahçe gibi yeşil alanların düzenlenmesi şehir içi ulaşım hizmetleri yerel nitelikli hizmetlerdir. Bu hizmetler yerel idare tarafından daha rasyonel şekilde verilebilir. Ayrıca yerel yönetimler ile merkezi idareler birbirlerinin eksiğini tamamlar nitelikte bir yapı gösterirler. Merkezi Yönetim hizmetlerin sunulmasında eşitliği sağlayabilir. Temel kamu hizmetlerinin kalitesinin belli bir düzeye çıkartılmasını veya aynı düzeyde tutulmasını sağlar. Gelir düzeyi düşük yörelerin geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasına çalışarak ülkenin her tarafına eşit kalitede hizmet ulaştırabilir.

² Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 4.Basım, İstanbul: 2000, s.21.

³ Zerrin Toprak Karaman, *Yerel Yönetimler*, 3.b.İzmir:Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996, s.9.

⁴ Keleş, a.g.e., s. 21

Yerel Yönetimler ise, hizmetlerin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağlar. Yardımlaşma ve işbirliği anlayışını geliştirir. Kaynakların yararlı ve verimli bir şekilde kullanımına olanak verir. Yerel Yönetimler, merkezi yönetimin yanında onun yan hizmetlerini yürüten yerel nitelikte hizmet üniteleridir.

Bir başka ifade ile yerel yönetimler il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir.

B. MERKEZİ YÖNETİM – YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ

Merkezden yönetim bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir. Eğer Anayasa ve diğer yasalarla, aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmiş ise bu tür yönetim biçimine de yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) denilmektedir.⁵

Devlet gibi son derece gelişmiş siyasal nitelikli bir toplumsal örgüt, görevlerini bir merkezi idare aracılığı ile yerine getirirken ayrıca mahalli idare birimlerinin oluşturulmasına ne gerek vardır ?

Bu soru genel ve geleneksel olarak şu şekilde cevaplandırılmaktadır: Devlet ulusal sınırlar içerisinde yaşayan bir topluluğun ortak nitelikli ihtiyaçlarını karşılar, genel menfaatlerini gözetir, korur ve temsil eder. Devlet bu görevlerini merkezi idare adı verilen (literatürde merkezi idare deyimi yerine bazen milli idare deyimi de kullanılmaktadır.) bir örgüt aracılığı ile yerine getirir. Bu idarenin gerektirdiği irili ufaklı çeşitli hizmet birimleri ülkenin her yanına yayılır ve hiyerarşik anlayışa uygun bir biçimde kendilerine verilen görevleri yerine getirirler. Türkiye'deki iller, ilçeler ve nahiyeler (bucaklar) merkezi idarenin ülke sathına yayılmış irili ufaklı hizmet birimlerinin somut örnekleridir. Ancak bütün toplumlarda, devletin yanı sıra ulusal sınırlar içerisinde yaşayan, topluluğu oluşturan diğer bir çok yerleşme birimi daha vardır. Bunlardan bazıları çok küçüktür; örneğin köy gibi, bazıları da son derece büyüktür; milyonluk kentler ve metropoller gibi. Bu yerleşme birimlerinin kendi bölgesel sınırları için geçerli olan bir takım genel ve ortak ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçlar merkezi idarenin hizmet birimleri tarafından karşılanabilir mi? Teorik

⁵ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Gözden Geçirilmiş 5.Baskı, Ankara:Yargı Yayınları, 1994, s.5.

olarak bu soruya olumlu cevap vermek mümkündür. Ancak, tarihsel gelişme seyri içinde bölgesel nitelikteki bu ihtiyaçları karşılama görevinin merkezi idare yerine yerel bir takım idarelere bırakıldığı bilinmektedir.

Mahalli nitelikteki genel ve ortak ihtiyaçları karşılama görevi de acaba niçin merkezi idareye bırakılmamaktadır? Mahalli idarelerin karşılamakla görevli oldukları hizmetler gerçekten önemli midir? Aynı soruyu şu şekilde sormak konuya belki daha fazla açıklık getirebilir; Toplumun çoğunluğu, devletin merkezi idare tarafından gerçekleştirilip faydası ülkenin tümüne yayılan hizmetlere mi, yoksa mahalli idareler tarafından gerçekleştirilip faydası esas itibarıyla bölgesel sınırlar dışına taşmayan hizmetlere mi önem vermektedir? Bu sorunun cevabının saptanabilmesi en azından kamu hizmetlerinin toplum üyelerinin tercihlerine göre üretilmesini mümkün kılabilir. Böyle bir durumun gerçekleştirilmesi halinde kaynakların optimum etkinlikte kullanılması bir diğer söyleyişle kaynaklardan mümkün olan en yüksek tatminin sağlanması gerçekleştirilmiş olur.⁶

Mahalli nitelikteki genel ve ortak ihtiyaçları karşılama görevi de acaba niçin merkezi idareye bırakılmamaktadır? Sorusuna geri dönersek, bu tür mahalli nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetime bırakılmasının en önemli sakıncası işlerin gecikmesi ve hizmet maliyetlerinin artmasıdır.

II. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI VE YAPISI

A-İL ÖZEL İDARELERİ

İl Özel İdaresi 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati” ile kurulmuş yerel yönetim kuruluşlarından biridir.

1. İl Özel İdarelerinin Yapısı

Merkezi Yönetim taşra teşkilatı olarak yeni bir il kurulduğunda İl Özel İdaresi de fiilen kurulmaktadır. Bu idarelere ilişkin ilk resmi belge, 1864 yılında yürürlüğe giren Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'dir.⁷ Özel İdareler varlığı Anayasa ile de kabul edilmiş, tüzel kişiliği haiz kamu kuruluşlarıdır. 1982 Anayasasının 127. maddesine

⁶ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Yenilenmiş 5. Bası, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1994,

⁷ Karaman, a.g.e., ss.10-19.

göre il, belediye ve köyler mahalli idare kuruluşları olarak sayılmış ve bunların genel karar organlarının halk tarafından seçileceği belirtilmiştir.

Özel İdareler bir Anayasa kuruluşudur. Kaldırılmaları Anayasada değişiklik yapılmasına bağlıdır. Bu idarelerin mali güçlerinin azlığı dolayısıyla bazı çevreler geçmiş yıllarda kaldırılması görüşünü savunmuştur. Oysa bu kuruluşlar ilmi açıdan, demokratik ve mali hizmetleri merkezi idarelerden daha iyi yürütebilecek kuruluşlardır.⁸ İl sınırlar içindeki halkın müşterek, mahalli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamu tüzel kişiliğine, dolayısıyla idari ve mali otonomiye sahip bir kuruluş meydana getirilmiş ve buna hem mevzuatta hem de Türk İdare Hukuku Terminolojisinde “İl’in Özel İdaresi” adı verilmiştir.⁹ Fakat, İl Özel İdareleri bu güne kadar kendi yönetim teşkilatını kuramamıştır. Yönetici ve mahalli idareler uzmanı sayın Ziya ÇOKER bu konuyu şöyle açıklamaktadır,

İl Özel İdareleri, seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk bir mahalli idare birimi olarak kurulmuş olmalarına rağmen teşkilat ve görevler açısından merkezi idare organlarıyla tamamen iç içe bulunduğu için, uzun geçmişine rağmen belediyeler gibi halkın benimsediği ve yakından tanıdığı bir “mahalli idare” niteliği kazanamamıştır. Yıllarca il özel idarelerinin karar organı olan il genel meclislerine her ilçeden temsilci gönderen halk; bu idareyi tanımamakta kendisine yakın hissetmemektedir. Zira, görevler devlet görevlerine yardımcı olacak biçimde ve yine devlet görevlileri tarafından yürütülmektedir. Kendisine has mahalli görevleri ve mahalli teşkilatı olmayan bu idare; halk tarafından diğer devlet kuruluşlarından farklı görülmemektedir.¹⁰

2. İl Özel İdarelerinin Organları

İl Özel İdarelerinin Vali, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni olmak üzere üç organı vardır. Aşağıda bu organlar incelenmiştir:

⁸ Tortop, *Mahalli İdareler*, s.85.

⁹ Nadaroğlu, a.g.e., s.174.

¹⁰ Ziya Çoker, “İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?”, *Amme İdaresi Dergisi* (Eylül 1987), Cilt 20, No.3, s.13.

a) İl Genel Meclisi

İl Özel İdarelerinin karar organı olan İl Genel Meclisi ilçeler adına seçilen üyelere meydana gelir. İl genel meclisi üyeleri seçimi için her ilçe bir seçim çevresidir.

Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde	2
Nüfusu 25.001-50.000 arasındaki ilçelerde	3
Nüfusu 50.001-75.000 arasındaki ilçelerde	4
Nüfusu 75.001-100.000 arasındaki ilçelerde	5

Nüfusu 100.000'den fazla olan ilçelerde her fazla 100.000 nüfus için 1 asıl 1 yedek üye ilave olunur. Nüfusun 100.000'e bölünmesi hesaplanırken artan sayı 50.000'den az olursa dikkate alınmaz. 50.000 dahil fazla olursa artan nüfusa da 1 asıl 1 yedek üye ilave edilir.

Mahalli İdareler seçimleri beş yılda bir yapılır. 2972 sayılı kanunun 8'inci maddesine göre, her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir. Aynı yılın mart ayının son pazar günü oy verme günüdür.¹¹ Seçim sonuçlarının alınmasından itibaren 15 gün içinde İl Genel Meclisi, vali tarafından toplantıya çağrılmaktadır. İlk bileşimde başkan vekilleri ve katipleri ile İl Daimi Encümeni seçimleri yapılmaktadır. Bunların görevleri İl Genel Meclisinin dönem başı toplantısına kadar devam etmektedir. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır.

İl genel meclisine vali başkanlık eder İl Genel Meclisi dönem başı toplantısının ilk birleşiminde üyeleri arasında gizli oyla birinci ve ikinci başkan vekili ile ikisi yedek olmak üzere dört katip seçmektedir. Başkanlık divanı, bir başkan ve iki katipten kurulmaktadır. Valinin bulunmadığı toplantılarda birinci başkan vekili, onunda bulunmadığı hallerde ikinci başkan vekili meclise başkanlık etmektedir.

İl Genel Meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan toplantısını yapmaktadır. Toplantı süreleri en çok otuz gündür. İl Genel Meclisi

toplantılarının başlama ve bitiş tarihleri İçişleri bakanlığına bildirilmektedir. Toplantı süresi sona erdiği halde konuların incelenmesi ve görüşülmesi sonuçlanmadığında İl Genel Meclisi on günü geçmemek üzere toplantıyı uzatmakta ve sebeplerini bakanlığa bildirmektedir.

Hükümet ya da Valilikçe gerek görüldüğü zaman ve toplantı süresi belirtilerek İl Genel Meclisi olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Toplantıda gündemden başka bir şey görüşülmez. İl tüzel kişiliğine verilen görevlerle ilgili kararları almak İl Özel İdarelerinin en yüksek organı olan İl Genel Meclisine aittir.

b) İl Daimi Encümeni

İl Özel İdaresinin bir diğer karar organı da İl Daimi Encümenidir. İl Daimi Encümenine vali ve yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık etmektedir. Olağan toplantılar dışında encümen gerek görüldükçe vali tarafından toplantıya çağrılabilir.¹²

İl Daimi Encümeni üyeleri, İl Genel Meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla seçilir. Her dönem başı toplantısında beş asıl ve beş yedek üye ayrı ayrı seçilmesi ve seçilecek üyelerin ayrı ayrı ilçelerden olması gereklidir. Merkez ilçe ile birlikte ilçe sayısı beşten az olan illerde İl Daimi Encümenine nüfusu en çok olan ilçeden iki üye seçilir. Oyların eşitliği halinde ad çekilir. Her üye en çok beş üye için oy kullanabilir. Encümen üyeleri bir yıl için seçilirler, süresi dolanlar yeniden seçilebilirler.

Asil üyeliğin boşalması halinde, yine üyelerin ayrı ilçelerden olması koşulu göz önünde tutularak; vali en çok oy alan yedek üyeyi sıra ile davet eder. Yedeklerin yeterli olmaması halinde noksan asil ve yedek üyeler için seçim yapılır. Bu üyeler kalan süreyi tamamlar.¹³

İl Daimi Encümeni başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez. Vali, İl Daimi Encümeni kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı

¹¹ Veysel Atasoy, *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları, 1992, s.84

¹² Karaman, a.g.e., ss.28-32

¹³ Tortop, Mahali İdareler, s.93.

takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında 2/3 çoğunlukta ısrar ederse encümen kararı kesinleşmiş olur. Ancak vali gerektiğinde encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak, iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir. Uygulama idari yargı mercilerinin kararına göre yapılır. İl Daimi Encümeni kanun, tüzük ve yönetmelikle kendisine verilen görevleri yerine getirir.

c) Vali

Bakanlar Kurulu Kararı ile atanan merkez yönetiminin ildeki temsilcisi ve ilin genel yöneticisi olan Vali, İl Özel İdaresinin başı, temsilcisi ve yürütme organıdır.¹⁴ Vali, çeşitli yasa, tüzük ve yönetmelik kararlarına uygun olarak özel idareye düşen görevleri yerine getirir. İl Özel İdaresinin hak ve çıkarlarını koruyacak önemleri alır. İl Özel İdare bütçesini, Yıllık programları hazırlar ve uygular. İl Özel İdaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetir, gelirlerini ve alacaklarını izler ve tahsil eder, ita amiri sıfatıyla ödeme emirlerini imzalar, İl Özel İdaresini yargı mercileri önünde temsil eder.¹⁵

Valinin çalışmaları İl Genel Meclisi ve encümenince denetlenir. Ancak, bu etkili bir denetim değildir. Çünkü, İl Genel Meclisinin güvensizlik oyu vererek valiyi düşürme yetkisi yoktur. İl Genel Meclisinin valiyi denetlemek açısından yapabileceği, dönem başında valinin meclise sunduğu çalışma raporunu yetersiz bulmaktır. Meclisin yetersiz bulma durumunda bile İçişleri Bakanlığına bilgi vermekten başka uygulayacağı yaptırım yoktur.¹⁶ İl Özel İdaresi yürütme organı olarak valinin görevlerini şöyle özetleyebiliriz;

- a-) Çeşitli kanun, tüzük ve yönetmelik ve genel meclis kararlarına uygun olarak özel idareye ait görevleri yürütmek.
- b-) İl Genel Meclisinin ve İl Daimi Encümeninin kararlarını uygulamak ve sonuçlarını izlemek.
- c-) İl Özel İdaresinin hak ve çıkarlarını koruyacak tedbirleri almak.

¹⁴ Karaman, a.g.e. s.34.

¹⁵ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları, Yerel Yönetimler Sorunları Çözüm Önerileri, Ankara: 1996, s.26.

¹⁶ Karaman, a.g.e., s.34.

d-) İl Özel İdaresi bütçesini, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini, ek ve olağan üstü ödenekleri, bütçe kesin hesabını, yatırım plan ve yıllık programlarını, yıl sonu çalışma raporunu hazırlamak, ilgili organlara sunmak ve uygulamak.

e-) Bütçeye göre her ay yapılan harcamaların cetvellerini ekleriyle birlikte İl Daimi Encümenine göndermek.

f-) İl özel müdürü dışındaki bütün özel idare memurlarının atamalarını ve il içindeki nakillerini yapmak, çalışmalarını denetlemek, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak.

g-) İl Özel İdaresinin görevleri arasında olup da İl Genel Meclisi veya İl Daimi Encümenince görüşüleceği belirtilmemiş görevleri yerine getirmektir.¹⁷

3. İl Özel İdarelerinde Teşkilat ve Personel

İl Özel İdaresinin Vali'den sonra en üst düzeyde yetkili memuru olan İl Özel İdare Müdürü; Özel İdare Teşkilatını Vali adına yönetir, İlin yıllık programını, bütçe tasarısını ve kesin hesabını hazırlar, personelin işlerini yürütür. İl İdaresi Kanununun 87. Maddesine göre Vali, İl Özel İdaresinin görevlerini İl Özel İdare teşkilatı personeline gördürür. Bu teşkilatın yeterli olmaması durumunda genel idarenin memurları aracılığı ile bu görevleri yerine getirir. İl Özel İdareleri kuruldukları tarihten bu yana saymanlık teşkilatı dışında teknik uzman ve uygulayıcı birimlerden yararlanamamışlar, İl Özel İdare hizmetlerinin merkezi yönetim kuruluşlarının il teşkilatlarınca yürütülmesi, merkezi yönetimin etkileme ve yönlendirme gücünü arttırmıştır. Buna karşılık personel, malzeme, araç, gereç, akaryakıt, yedek parça gibi İl Özel İdaresince sağlanan yardımlardan merkezi yönetim kuruluşlarının da yararlandığı görülmektedir. İlçelerde, İl Özel İdare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı kaymakamlar sorumludur.

İl Özel İdarelerince ihtiyaç duyulan kadro ihdası, kadro iptali, derece, unvan ve sınıf değişikliğine ilişkin öneriler; yetkili organlarca karara bağlanarak her yıl 15 Mayıs'a kadar İçişleri Bakanlığına sunulmakta, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığının ve Karma komisyonun görüşleri alındıktan sonra Başbakanlıkça da uygun görüldüğü takdirde Bakanlar Kurulunca karara bağlanmaktadır. Bu uzun

¹⁷ Veysel Atasoy, a.g.e., s.90.

süreç, zaman kaybına ve yerel hizmetlerin halka istenen düzeyde sunulmamasına neden olmaktadır.¹⁸

B. BELEDİYELER

1- Belediyenin Tanımı ve Kurulması:

1580 sayılı belediye kanunu, belediyeleri “beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet” olarak tanımlamaktadır.

Kökü itibarı ile Arapça olan belediye sözcüğü, bir insan topluluğunun yerleşmek amacıyla oturduğu yer anlamına gelen belde (bazı kaynaklara göre beled) den türemiş bir sözcüktür, dolayısıyla belediye, beldeye ilişkin kuruluş ve yönetim anlamındadır.

Belediye idareleri belli bir beldede yerleşmiş toplumun güncel yaşantısını derin bir şekilde etkileyen sağlık, temizlik, eğlenme, dinlenme, kültür, çevre korunması vb. alanlardaki ortak ihtiyaçlarını karşılamak görevini üstlenmişlerdir. Belediyelerin halka çok yakın kuruluşlar olarak nitelendirilmelerinin sebebi işte budur. Gerçekten, sınırları içindeki toplumun sözü geçen hususlardaki ortak kıvancı yada tasası, büyük ölçüde o beldedeki belediye idaresinin üstlendiği hizmetleri yeterince yerine getirebilmesindeki başarısına bağlıdır.¹⁹

Türkiye’de belediye kurulmasına ait hükümler Belediye Kanununun 7. maddesinde açıklanmıştır. Nüfusu 2000’i geçen yerlerde belediye kurulması mümkündür. Ancak bu kuruluş otomatik değildir. Köy halkının belediye kurulmasını istemesi ve bu isteğin yapılacak oylama ile resmi olarak saptanması, ilgili idare kurullarının olumlu kararı, Danıştayın incelemesi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onaması gibi formaliteler yerine getirildikten sonra bir köyde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinin nüfuslarına bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur.²⁰ Hemen belirtelim ki il ve ilçe merkezi olmadığı halde nüfusu 2000’in altında belediyeler de mevcuttur. Bu durum özellikle şu iki sebepten doğmaktadır.

¹⁸ Yerel Yönetim Sorunları s:26

¹⁹ Nadaroğlu, a.g.e., s.195

²⁰ Tortop, Mahalli İdareler, s.112

Bunlardan birincisi; nüfus sayımında 2000 nüfusa sahip olan herhangi bir köyün nüfusunun sonradan göçler vb. sebeplerle bu sayının altına düşmesidir. Bu takdirde hali hazırda kurulmuş olan belediyeler varlığını sürdürmektedir. Diğer bir sebepte şudur; bir belediye idaresine şiddetle kavuşmayı arzulayan bazı köyler, nüfus sayımında kendi köylerine komşu beldelerden geçici nüfus getirmektedir. Köye geçici olarak gelmiş olanlar kendi yerlerine dönünce o yerin nüfusu doğal olarak 2000'in altına düşmektedir. Ancak ne var ki belediye kurulmasında son nüfus sayımında saptanan rakamlar esas alındığından kanunda ön görülen koşul yerine getirilmiş olmakta ve belediye idaresinin kurulması gerçekleştirilmektedir. Nüfusun sonradan 2000'in altına düşmesi halinde ise ne yapılması gerektiğine dair kanunda açık bir hüküm yoktur.²¹

Bu konuda kurulmuş belediyelerinin genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfuslarının 2000'in altına düşmesi halinde; İçişleri Bakanlığının teklifi ve Danıştay'ın kararı üzerine çıkarılacak üçlü kararname ile belediye tüzel kişiliğinin kalkmasının zorunlu olduğu konusunda Danıştayın kararları bulunmaktadır.²²

Siyasal iktidarlar ne yazık ki oy kaybı endişesiyle böyle bir prosedürün gereklerini yerine getirmemektedirler.

2- Belediyelerin Organları

a) Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Belediye meclisleri seçim dönemleri beş sene olmak üzere, seçim yeterliliğine sahip Türk vatandaşları tarafından serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre onda birlik baraj uygulamalı nisbi temsil sistemi uyarınca yapılan seçimlerle belirlenen üyelerden teşekkül etmektedir.²³ Belediye Meclisleri Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olmak üzere üç kez olağan toplantı yaparlar. Bütçe görüşmelerinin yapıldığı Ekim ayındaki toplantı en çok otuz gün sürer. Bu toplantılar herkese açıktır. Meclis gizli toplantı yapma kararı alabilir. Belediye Başkanı meclise başkanlık eder.

²¹ Nadaroğlu, ag.e., s193

²² Karaman, a.g.e., s.48.

²³ Karaman,a.g.e., s.53

Belediye Meclisinin müzakere edip karara bağlayacağı başlıca konular şunlardır;

- Bütçe, kesin hesapve belediye çalışma programının görüşülüp karara bağlanması,
- Ek ödenek verilmesi, bütçede değişiklik ve aktarmalar yapılması, borç verme, borç alma,
- İmar planlarınının 3194 sayılı yasa gereğince onaylanması,
- Kentin gelişmesi için hazırlanacak, kanalizasyon, havagazı, su, elektrik ve aydınlanma tesislerinin gerçekleştirilmesine ilişkin işler,
- Belediye adına verilecek (imtiyaz) sözleşmelerinin yapılması,
- Belediye kolluk yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanımına ilişkin kararların alınması.²⁴

Belediye Meclisi üyelerinin sayısı kentin büyüklüğüne, yani nüfusuna göre değişir. Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde üye sayısı en az dokuzdur. Nüfusu 10.000'i geçen yerlerde üye sayısı da nüfusla birlikte fakat onun artışıyla orantılı olmaksızın artar.

Bu artış aşağıdaki çizelgede görüldüğü biçimde olur;

Belediye Meclislerinde Üye Sayısı

10.000 ve daha az nüfuslu yerlerde	9 kişi
10.001- 20.000. nüfuslu yerlerde	11 kişi
20.001 – 50.000. nüfuslu yerlerde	15 kişi
50.001 – 100.000. nüfuslu yerlerde	25 kişi
100.001 – 250.000. nüfuslu yerlerde	31 kişi
250.001 – 500.000. nüfuslu yerlerde	37 kişi
500.001 – 1.000.000 nüfuslu yerlerde	45 kişi
Nüfusu 1.000.000.'dan yukarı olan yerlerde	55 kişi

Belirtilen sayıdaki asıl üyelerin sayısı kadar yedek üyelerde seçilir. Belediye Meclisine seçilecek üye sayısı, seçimin başlama tarihinden önce halka duyurulur. Belediye nüfusları, son nüfus sayım sonuçlarından alınır.²⁵

Belediye Meclisi ;

- Kanunen belirli olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanırsa,
- Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,
- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratırsa,

Siyasi meseleleri müzakere eder ve siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri bakanlığının bildirisi üzerine, Danıştayın kararı ile fesh olunur.²⁶ Bu taktirde yeni belediye meclisi seçimine gidilir, seçilen meclis eskisinden geri kalan süreyi tamamlar.

b) Belediye Encümeni

Belediyelerin bir diğer karar organı da belediye encümenidir. Belediye meclisi yılda üç defa toplanan sürekli olmayan bir organdır. Oysa belediye encümeni her zaman toplanabilen süreklilik gösteren bir organdır. Belediye meclisinin toplantı halinde olmadığı ve olağanüstü toplantı yapmayı gerektiren bir durum bulunmadığı zamanlar belediye meclisine verilen görevleri yapabilir

Belediye Encümeninin belediye bütçesinin ilk incelemesini yapmak, saymanlık hesaplarını incelemek, kamulaştırma kararlarını vermek, bütçede aktarmalar yapmak, fiyat tespitine karar vermek gibi görevleri vardır.

c) Belediye Başkanı

Belediye Başkanı, belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır. Belediye Başkanı halk tarafından beş yıl için seçilir. Belediye Başkanları 1963 yılına kadar belediye meclisleri tarafından seçiliyordu. Bugün belde halkınca seçilmektedir.

²⁴ Karaman, a.g.e., s.57

²⁵ Keleş, a.g.e., s.201.

²⁶ Atasoy, a.g.e., s.128

Belediye Kanununun 94. Maddesine göre Belediye Başkanlarının genel idarece atanmaları halen mümkün ise de uygulamada bu yola çok seyrek başvurulmaktadır. Bununla beraber seyrek de olsa atama yoluyla Belediye Başkanı getirilmesi yerel yönetimlerin “özerklik ve demokratiklik” ilkesiyle bağdaşmamaktadır.²⁷

Belediye Başkanı esas itibarıyla belediyenin yürütme organı ve kanuni temsilcisidir. Ancak belediye başkanının kanunlarla kendisine verilen diğer bazı hizmetleri de görmesi bazılarınca belediye başkanının aynı zamanda merkezi idarenin ajanı niteliğine de sahip bulunduğu bir kanıtı olarak kabul olunmaktadır.²⁸

Özetle Belediye Başkanı hem merkezi idarenin ajanı, hem belediyenin başı, hem de belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi niteliklerini yerine getirir.

Genel Yönetimin ajanı olarak, bu kimlikle yaptığı işler, o yerin en büyük mülki amirince tebliğ edilecek yasa, tüzük ve yönetmelikleri yayınlamak ve bunların kendisine verdiği görevleri yerine getirmekten ibarettir.

En Büyük Belediye Amiri Olarak, belediye kolluk görevlerinin yapılmasını sağlayacak buyruk ve yasaları uygulamak, belediye meclisinin, encümenin ve üst organların kararlarını uygulamak, Belediye görevleri arasında bulunan yerel işleri yürütmek, Belediyenin yerel nitelikteki esenlik, sağlık, bayındırlık, ekonomi ve dönemine ilişkin işleri isteyerek yerine getirmek.

Belediye Temsilcisi Olarak, belediye mallarını yönetmek, belediyenin gelir ve alacaklarını izlemek, elde etmek, yetkili organ ve kurulların onayından geçmek koşuluyla sözleşme yapmak, sulh ibra ve bağışları kabul etmek ve belediye adına işlemlerde bulunmak. mahkemelerde belediye tüzel kişiliğini temsil etmek, belediye bütçesini, ita amiri olarak gider evrakını ve tahakkuklarını onaylamak, harcama buyruklarını imzalamak.

Belediye Başkanı, normal olarak görevlerinden bir bölümünü kendi denetim ve sorumluluğu altında yardımcılarına bırakabileceği halde “temsil yetkisini yardımcısına devredemeyeceğine” ilişkin Danıştay kararları vardır.

²⁷ Karaman, a.g.e., ss.61-62

Belediye Başkanının Denetlenmesi ve Sorumluluğu:

Belediye Başkanı, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yasalarla belirlenmiş esaslara uymakla yükümlüdür. Bu açıdan başkan çalışmalarından dolayı önce Belediye Meclislerine karşı sorumludur ve ona hesap vermek zorundadır. Meclisin yürütme üzerindeki denetim yetkisi, başkanın meclis üyelerinin sorularını yanıtlama zorunluluğu, başkanın meclise verdiği çalışma raporunun yetersiz kalması ya da herhangi bir nedenle verilen gensoru sonucunda başkanlıktan düşürülmesi bu sorumluluğun bir sonucudur.

Başkanın hukuka ve yasalara uygun bir biçimde çalışmasını sağlayacak önlemlerden biride mal bildirimini ile yükümlü tutulmuş olmasıdır. Ayrıca İçişleri Bakanlığının görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle belediye başkanını işten el çektirme ya da haklarında aynı nedenle Bakanlık müfettişleri tarafından inceleme, araştırma ve soruşturma yapabilme yetkileri bulunmaktadır. Belediye başkanı kuşkusuz memur suçları ile ilgili tüm hükümlere de bağlı bulunmaktadır.²⁹

C- KÖY YÖNETİMLERİ

1. Köy Kavramı

Nüfusu az, ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayalı, homojen, kendisine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşim birimleri için kullanılmaktadır. Köy yasal olarak; “Nüfusu 2000’den aşağı halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğidir.”³⁰

Osmanlı İmparatorluğu döneminde de geleneksel, toplumsal bir yapı olarak var olan köy yönetimi, 1924 yılında “Köy Yasası” ile tüzel kişilik kazanmıştır. Bu yasa ile köye önemli görevler verilmiş ve köy yönetimi aracılığı ile kırsal yöre topluluklarının hizmet gereksinimlerinin karşılanabileceği umulmuştur. 1920’lerin basit hizmet teknolojisi bağlamında ileri bir adım olan köy yasa yaklaşımı, hizmet teknolojisindeki gelişmeler ve yerel toplulukların artan hizmet beklentileri

²⁸ Nadaroğlu, a.g.e., s.218

²⁹ Ziya Çoker, “Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri”, TODAİE, Belediye Yönetim Dizisi, /1 Ankara: 1999.

³⁰ Karaman, a.g.e., s.163.

karşısında, çok partili bir ortamda köye merkez yönetimi aracılığı ile hizmet götürme yarışına girmişler, sonuçta köy muhtarının maaşının bile merkezi yönetimce ödendiği bugünkü duruma gelinmiştir.³¹

2 Köy Yerleşimlerinin Kurulması

Bir yerde köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığına aittir. İl İdaresi Kanununun II. Maddesi gereğince, İçişleri Bakanlığı bir yerde köy kurulmadan önce, o yerde ki İl İdare Kurulu, İl Genel Meclisi ve Bayındırlık Bakanlığı ile Sağlık Bakanlıklarından görüş almak zorunluluğundadır. Köy kurulması için aşağıda gösterilen şartlar oluşmalıdır.

Bir köye veya belediyeye ait bir veya birden çok bağlı yerleşimin bu idari birimlerden ayrılarak bağımsız bir köy olarak kurulması; birden çok köye ve belediyeye ait yerleşimlerin bu idari birimlerden ayrılıp kendi aralarında birleşmek suretiyle bağımsız köy kurması; birden çok köyün tüzel kişiliklerinin kaldırılarak yeni bir köy kurulması; köy merkezinin kendi yönetim sınırları içinde yerinin değiştirilmesi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayıyla yapılmaktadır.

Tabii afete uğrayan veya uğrama tehlikesi sebebiyle bir köy veya bağlı yerleşimlerin Bakanlar Kurulu Kararı ile başka bir yere yerleştirilmesi,

Yerinde kalkındırılması imkânı bulunmayan orman içi köy veya köy bağlarının Bakanlar Kurulu Kararı ile başka bir yere yerleştirilmesi,

İskân Kanunu hükümleri uyarınca yurdumuza kabul edilen göçmenlerin, yetkili mercilerce ayrı bir köy halinde yerleştirilmesi,

Bunların dışında ekonomik ve sosyal nedenlerle, bulduktan yerleşik yeri terk ederek ekonomik odaklara, yol kavşakları gibi yerlere halkın yerleşmesi sonucunda bir köy kurulması mümkün olabilir.

3. Köy Yönetimi Organları

Köy yönetiminin organları, köy encümeni, köy ihtiyar meclisi ve köy muhtarından oluşmaktadır.

³¹ Selçuk Yalçındağ, Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, TODAİE yayınları,

a) Köy Derneği

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin tümüne, köy derneği denilmektedir. Köy derneği, Köy Kanununa göre altı aydan beri köyde oturmakta olan ve 18 yaşını tamamlamış kadın ve erkek seçmenlerden oluşmaktadır. Böylece köydeki seçmenler, doğrudan doğruya köy yönetiminde söz sahibi olabilmektedirler.

Bu organın adının “dernek” olmasına rağmen, diğer çeşitli kanunlarla tanımlanan derneklerle bir benzerliği yoktur. Köy kanununda, köy derneğinin, yetki ve sorumluluğu da belirtilmiştir. Kanuna göre köy derneği, siyasi bir hak olarak köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini doğrudan doğruya kendi üyeleri arasından seçmektedir

b) Köy İhtiyar Meclisi

Köylerin yönetim yapısını oluşturan bir diğer organ, köy ihtiyar meclisidir. Köy ihtiyar meclisinin oluşumu ile görev ve yetkileri Köy Kanununda belirlenmiştir. İhtiyar meclisi, yürütmeye ilişkin kararlar alan ve köye ait işlerin görülmesini denetleyen, yürütme ve karar organıdır. Köy ihtiyar meclisi, Köy Kanununa göre, seçimle gelen üyelerden ve tabii üyelerden oluşmaktadır. Bunlardan birinci grubu oluşturan seçimle gelen üyeleri, köy derneği seçmektedir. Tek dereceli olan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri seçimi, çoğunluk usulüne göre genel, eşit ve gizli oyla bütün yurttan aynı gün yapılır.

Köy ihtiyar meclisini oluşturan tabii üyelere gelince, köy okulunun müdürü, köy imamı ile köy ebesi ve köy sağlık memurundan meydana gelmektedir. Köy ihtiyar meclisine, son nüfus sayımı sonuçlarına göre

Nüfusu 1000'e kadar olan köylerde 8

Nüfusu 1001-2000'e kadar olan köylerde 10

Nüfusu 2000'den fazla olan köylerde 12

Üye seçilir. Seçilecek üye sayısı ilçe seçim kurulu başkanınca belirlenir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alanlardan başlanarak nüfusu 1000'e kadar olan

köylerde ilk dört üye, nüfusu 1001'den 2000'e kadar olan köylerde ilk beş üye ve nüfusu 2000'den fazla olan köylerde ilk altı üye asıl, geri kalanlar ise yedek üye olur. Oyların eşit çıkması halinde uygulanacak kural belirlenmemiştir. Öğrenim durumu üstün olan, bunda da eşit ise yaşı büyük olan seçilir. Yaşlar eşit ise isim çekimi yapılır. Köy ihtiyar meclisi üyeliği ile köy muhtarlığı seçimlerinde köy seçim çevresidir ve adaylık usulü yoktur. En az altı aydan beri o köyde oturmak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, bu kanunda ve bu kanunun atf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen şartlara sahip ise muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi seçilebilir. Bunlar için ilkokul mezuniyeti şartı aranmaz, okur-yazar olmak yeter, süresi biten muhtar ve üyeler yeniden seçilebilir.

Karı-koca, ana, baba, kız, oğul, gelin, güvey ve kardeşlerin ihtiyar meclisinde aza olarak bir arada bulunmaları yasaktır. Bunların seçilmiş olduğu görüldüğünde, içlerinden en çok sayı kazanmış kadın veya erkek azalıkta bırakılır. Sayıları beraber olursa evli olan, ikisi de evli ise yaşı büyük olan, yaşları da beraber ise çocuğu çok olan tercih olunur. Çocuk adedi de beraber ise kura çekilmektedir. Köy ihtiyar meclisi üyeliğine seçilebilmek için kanunda belirli bir yaş sınırlaması bulunmaktadır. Buna göre 25 yaşını tamamlamış olmak gereklidir . Ayrıca ihtiyar meclisi üyelerinin seçiminde adaylık usulü yoktur. Siyasal partiler de aday gösteremezler.

İhtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanıp konuşur. İhtiyar meclisini muhtar toplantıya çağırır. İhtiyar meclisi, köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile toplanabilir. İhtiyar meclisinin idari işlevleri ve çalışma usulleri, Köy Kanununda ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Buna göre ihtiyar meclisi genel nitelikli, köye ait işleri konuşup bunları önem durumlarına göre sıraya koymak gibi işlevlerinin yanı sıra, sağlık, yol ve okul gibi köylü için önemli sosyal ve ekonomik tesislerin yapımını da üstlenmiştir. öncelikle yapılması gereken sağlık, yol, okul işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı bulunduğu vali veya kaymakamın göstereceği yol izlenir. Köy ihtiyar meclisi köy parasının nasıl harcandığının kontrolü ile de görevlidir.

c) Köy Muhtarı

Köy idaresinde muhtar, yürütmenin başı ve köyün temsil organıdır. Köy muhtarı; köyde altı aydan beri oturmakta olan 25 yaşını tamamlamış, Türkçe okuyup

yazma bilen, kanunca seçilmesinde mani bulunmayan köylüler arasından tek dereceli ve çoğunluk esasına dayanan bir usulle seçilmektedir. Kanuna göre köy muhtarı, yürütme ve karar organı niteliğindeki ihtiyar meclisinin ve köy idaresinin başıdır. Ayrıca muhtar bir devlet memurudur ve devletin köydeki temsilcisidir.

İşler; Köy Kanunu'nda muhtarın göreceği devlet işleri ve köy işleri olmak üzere iki kısımda incelenmiştir. Muhtarın göreceği devlet işleri adı geçen kanunun 36. maddesinde 16 kalem, köy işleri ise md. 37'de, 7 kalem olarak sayılmıştır. Muhtarın görevleri yönetim, sağlık, dirlik ve düzenlik, nüfus, mali ve tabii afetlere karşı alınacak önlemleri içermektedir, köy işleri ise; köylünün zorunlu işlerini yapmak ve yaptırmak, köy işlerine harcanacak parayı toplamak ve harcamak için emir vermek, köy işlerinde hem davacı hem de davalı olarak mahkemede bulunmak gibi hususları içermektedir. Bu durum köy düzeyinde merkezi ve yerel yönetim görevlerinin karışmasına ve köy yönetiminin de ikili bir kişiliğe bürünmesine yol açmaktadır.

Görevini gereği gibi yapmayan muhtarlar, köyün bağlı olduğu yönetim kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılabilir. Muhtarların köy yararına olmayan kararları da kaymakam veya vali tarafından bozulabilir. Fakat idare amirleri, muhtarların yerine karar alamazlar. Kaymakam veya vali, köy muhtarının kararını bozarken, bozma kararını gerekçeli olarak yazmak, başka bir deyişle kararın hangi noktadan köy yararına ve yasalara aykırı olduğunu belirtmek zorundadır. Vali veya kaymakam, belli bir konuyu veya görüşü, köy muhtarına zorla kabul ettirmeye yetkili değildir.³²

³² Karaman,a.g.e., ss.167-172



İKİNCİ BÖLÜM
PERSONEL YÖNETİMİ VE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

I. PERSONEL YÖNETİMİ

A-PERSONEL YÖNETİMİNİN KONUSU, AMACI VE NİTELİĞİ

Personel yönetimi insan kaynaklarının işletme amacına hizmet edecek biçimde kullanılmasını sağlayan çok kapsamlı bir faaliyettir.³³

Personel yönetimi, yönetimin beşeri yönünü oluşturur, dairelerde hazırlanan plan, emir, program, bütçe ve diğer büro işleri hep memurlarla ilgili işlerdir. Bunları yürüten, yapan memurlardır, idarenin başarısı, örgütün başarısı ve başarısızlığı personele bağlıdır, işte personel yönetimi personelin bir örgüt içinde işbirliği halinde çalışması ve en iyi biçimde hizmet etmek için iyi elemanların sağlanması konusu ile uğraşır.³⁴

Personel yönetimi, iş ortamındaki bireyi ve çalışanlarla örgüt arasındaki ilişkileri inceler. Bu itibarla, personel yönetiminin konusu, yönetimde insan kaynağının en etkili biçimde sağlanmasının, kullanımının (istihdamının) ve geliştirilmesinin ilkelerini, yol ve yöntemlerini araştırmak ve göstermektedir.³⁵

Karar organları ne kadar iyi, ideal kararlar alırlarsa alsınlar veya meclisler ne kadar iyi kanun çıkarırlarsa çıkarsınlar, bunların ülkeye yararlı biçimde uygulanması personelin çalışması ve yeteneğine bağlıdır. Bunun için personel yönetiminin amacı bir yandan, idari makamlara örgütün amaçlarını gerçekleştirmeye yarayacak biçimde yeter sayıda ve yeterlikte eleman sağlamak ve öte yandan da örgüte alınan personelin gelişmesini ve yetişmesini gerçekleştirmektir³⁶

B- PERSONEL YÖNETİMİNİN İŞLEVLERİ

İşletmelerde personele ilişkin konularla ilgilenen bir birim vardır. Küçük işletmelerde tüm personel işlevleri bir veya birkaç kişi tarafından yürütülürken, büyük işletmelerde bu işlevlerin her biri ayrı kişilerin uzmanlık alanına girer.³⁷ Personel birimlerinin görevleri, hizmet ve istihdam politikalarının geliştirilmesinde, personel

³³ Ayşe Can Baysal, *Çalışma Yaşamında İnsan*, İstanbul: Avcıol Basım-Yayım, 1993, s.59

³⁴ Nuri Tortop, *Personel Yönetimi*, Gözden Geçirilmiş 6.Baskı Ankara: Yargı Yayınları, 1999, s.10

³⁵ Doğan Canman, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi, 2000, s.3

³⁶ Tortop, *Personel Yönetimi*, s.10

³⁷ Baysal, a.g.e., s.61

sorunlarının çözüme bağlanmasında yöneticilere gereksindikleri bilgileri sağlayarak yardımcı olmaktadır.³⁸ Doğrudan işletme faaliyetlerinden sorumlu bir yönetici kendi bölümünde söz konusu faaliyetlerin planlanması, örgütlenmesi, çalışanların işlere sevk edilmesi ve denetlenmesinden sorumludur. Dolayısı ile de yürütsel işlevlerin (bunlara personel yönetimi işlevleri dahildir) yerine getirilmesinde sadece kendi bölümündeki doğrudan emir-kumanda ilişkisi içinde bulunduğu çalışanlardan sorumludur.

Halbuki personel yöneticisinin gerek yönetsel gerek yürütsel işlevlerinin faaliyet alanı, işletmenin tümünde çalışan ve kendisinin doğrudan bir emir-kumanda ilişkisi içinde bulunmadığı kişilerle ilgilidir. Bu duruma göre personel yönetimi "bireysel, örgütsel ve toplumsal amaçları gerçekleştirmek üzere insan kaynaklarının temini, eğitimi ve geliştirilmesi, ödüllendirilmesi, örgütle bütünleştirilmesi, korunması ve ayrılmasının planlanması, örgütlenmesi, yönetilmesi ve denetlenmesidir" şeklinde tanımlanabilir. Personel yöneticisi, bu işlevlerin yerine getirilmesinde diğer bölüm yöneticilerine danışmanlık yapar, önerdiği fikirlerin uygulanmasını temin edecek yetkisi yoktur. Bazı durumlarda böyle bir yetki tepe yönetimi tarafından verilebilir.

Ayrıca personel bölümü yöneticisinin diğer yöneticiler gibi kendi bölümünün faaliyetleri ile ilgili doğrudan sorumlu olduğu yönetsel ve yürütsel işlevleri vardır.³⁹

Personel yönetiminin dört temel işlevinden söz etmek olanaklıdır. Bunlar, çözümlenme-belirleme işlevi, danışmanlık işlevi, özlük işlevi, gözetim ve denetimdir.

Çözümlenme-belirleme işlevi, personel yönetimi birimince gerçekleştirilen tüm eylemlerin içeriğinde vardır. Bu işlev, tıptaki "koruyucu hekimlik" karşılığı olarak düşünülebilir. Buna göre, personel yönetimi herşeyden önce, kuruluşun sağlığını izlemek ve onu korumakla görevlidir. Bu görevin yerine getirilebilmesi, etkililik, verimlilik, personelin devam durumu, personel hareketliliği (personelin bir birimden başka bir birime, bulunduğu kuruluştan başka bir kuruluşa, bulunduğu kesimden diğer kesime geçişi), örgüt içi anlaşmazlıklar ve personel yakınmaları vb. gibi birtakım belirtilerin çözümlenmesiyle, nedensellik ilişkisinin ortaya konmasıyla olanaklıdır. Personel yönetimi, elde edeceği verilere dayanarak bir senteze varır ve çözüm önerilerinde bulunur.

³⁸ Cahit Tutum, Personel Yönetimi, Ankara: TODAİE Yayınları, 1979, s.2

³⁹ Baysal, a.g.e., s.61.

Çözümleme-belirleme, bir tanım gerekirse, bir örgütte insan kaynağı ile ilgili tüm eylemlerin her aşamasında araştırma-inceleme ile bilgi üretmek, mevcut durumun analizini ve sentezini gerçekleştirmektir.

Danışmanlık işlevi, eylemci birimlere (yöneticilere ve yöneticilerin aldığı kararlar, verdiği emirleri uygulayan birimlere) veya çalışanların kendilerine, istemleri durumunda personel konularında yönetsel boyutta bilgi sağlamaktır. Danışmanlık hizmeti, isteğe bağlı olarak uzmanlarca sunulan bir hizmettir.

Özlük işleri ise, çağdaş anlamdaki personel işlemleridir. Örneğe, iş çözümlenmeleri, iş tanımları, iş gerekleri (personelde aranan nitelikler), sınıflandırma, hizmete alma, sınavlar (testler), personelin sicil işleri, yükseltme, personel eğitimi, ödeme yönetimi ve sosyal programlardır. Özlük işleri, personel yönetiminin, uygulamada en çok tartışılan, durağan yönünü oluşturur.

Personel yönetiminin gözetim ve denetim işlevi ise, “personel hizmetlerinin tüm örgüt içinde tekdüze gerçekleştirilmesini sağlamak ve gözetmektir. Bu, personel birimlerinin önemli bir işlevidir. Burada amaç, bilgi toplamak, sonuçları yöneticilerle tartışarak onları doğru ve yerinde karar vermeye yöneltmektir.” Denetim, genel olarak, görevlerin verilen emirlere ve mevcut kurallara uygun biçimde yerine getirilip getirilmediğini gözetmektir.

Personel yönetimi açısından denetim işlevi ise, faaliyetlerin (yapılan işlemlerin, çalışmaların) kabul edilmiş personel planlarının gereklerine ve koşullarına göre düzenlenip düzenlenmediğinin kontrolü, plandan ne ölçüde sapmalar olduğunun ortaya konması, varsa bunların nasıl düzeltileceğinin araştırılmasıdır. Denetim işlevi, karşılaştırmalara dayanak olacak standartların (miktar, nitelik, zaman ve maliyet standartları) belirlenmesi, faaliyetlerin (üretimin) buna göre denetimi, elde edilen sonuçların standartlarla karşılaştırılması, bu karşılaştırma sonucu ortaya çıkan farklılıkların düzeltilmesi için yapıcı önlemler alınması konusunda eylemci birimlerin yöneticilerine önerilerde bulunma evrelerini içermektedir.⁴⁰

⁴⁰ Canman, a.g.e., s.6,7

C- PERSONEL YÖNETİMİNİN ÖNEMİ

Personel Yönetiminin önemi tüm dünya da artmaktadır. Çünkü yapılması gereken hizmetler günden güne artmakta ve çeşitlenmektedir. Dünyadaki gelişmelerle birlikte insan ihtiyaçları çeşitlenmekte ve bu da sunulacak hizmetlerinde çeşitlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Günümüzde karmaşık ve çeşitli yeni hizmet alanları ortaya çıkmaktadır. Ve bunların yerine getirilmesinde yani, hizmetlerin sunulmasında devletin yüklenmesi gereken önemli bir pay bulunmaktadır. Kamu yönetiminin yürütmek zorunda olduğu hizmetler hem gelişme halinde olan ülkelerde hem de gelişmiş ülkelerde çeşitli ve karmaşık olup, uluslararası rekabet ve sosyal ihtiyaçlar daha çoktur.

Yalnız özel teşebbüsün girişimlerine bırakılarak sorunların çözümlenmesi mümkün olmadığından devletin bütün yönetim kademeleri ile konulan ele alması, bütün ulusal kaynakları, petrol ve enerji kaynaklarını, endüstrileşmeyi hızlandırmak, tarımı modernleştirmek, turizmi canlandırmak, bilimsel araştırmaları örgütlendirmek için seferber etmesi zorunludur. Ülkenin gelişmesini yönlendirmek, planlamak, spor, sosyal güvenlik, dinlenme ve aile politikalarını tespit ve yönetmek kamu yönetiminin görevidir.⁴¹

Bütün bu yapılması gereken görevler ve sunulması gereken hizmetler örgütlerin personel kadrosu eliyle yerine getirilmekte olduğundan ve gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde faal nüfusun önemli bir kısmını personel oluşturduğundan personel yönetimi büyük önem kazanmaktadır.

Özetleyecek olursak, örgütlerin verimli bir biçimde çalışabilmesi, örgütleri oluşturan personelin etkili yönetilmesine ve onlardan yararlanabilme derecesine bağlıdır.⁴²

Bu nedenle gerek kamu gerek özel tüm örgüt yöneticileri örgüt personelini etkili bir biçimde kullanabilmeli ve personelin ortaya çıkarabileceği sorunları olumlu bir yaklaşımla giderebilmelidirler.

⁴¹ Tortop, Personel Yönetimi, s.10

⁴² Halil Can, Ahmet Akgün, Şahin Kavuncubaşı, *Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi*, 4.b, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2001, s.4

D- PERSONEL YÖNETİMİNDE GENEL İLKELER

1. Yeterlik (Liyakat) İlkesi

Personel yönetiminde en çok benimsenen ilkelere biri liyakat (merit) ilkesidir. Bu ilke bir görevi başarı ile yapabilme gücünü belirtir.

Yeterlik ilkesi, devlet kadrolarına gerekli nitelik ve yeteneklere sahip en yeterli kimselerin alınmasını gerektirir. Vatandaşların devlet memurluklarına girişlerinde ve çalışırken uygulanacak bütün işlemlerde keyfi ve kişisel takdirlerden, siyasi parti müdahalelerinden uzak, sadece hizmetlerindeki niteliklerinin gereklerine göre objektif usullere tabi olmasını zorunlu kılar. Yeterlik ilkesinin esasları ilk defa Almanya'da 1717 de Prusya Kralı Birinci Frederik tarafından konulmuştur. 1742'de zamanın kralı Frederik Kamu görevlerine girebilmek için hukuk öğrenimi görmüş olmayı ve giriş sınavlarında başarılı olmayı zorunlu kılmıştır. Daha sonra Avusturya'da aynı şeyleri istemeye başlamıştır. Amerika Birleşik Devletlerinde ise, 1883 yılında Pendleton Kanunu ile yeterlik ilkesi kabul edilmiştir.⁴³

Bu, ilke geniş anlamda; etkili ve verimli bir personel sisteminin kurulmasına olanak sağlayan kural ve uygulamalar bütünü, dar anlamda ise; belli bir göreve en uygun kişinin getirilmesini belirtir. Geniş anlamıyla liyakat, yalnızca örgüte girişi değil, personel yönetimi sürecinin diğer yönlerini, örneğin, ilerleme (terfi) ve ücretlerde yetenek ve başarı ilişkisinin göz önüne alınmasını ve çalışanlar için uygun çalışma koşullarının yaratılmasını içermektedir.⁴⁴

Yeterlik (Liyakat) İlkesinin unsurlarını ise ; beş başlık altında toplamak mümkündür.

- ✧ Açık memurlukların ilgililere duyurulması,
- ✧ Aranılan niteliklerin makul ve yapılacak görevle ilgili olması,
- ✧ Aranılan nitelikleri taşıyan herkese başvurma hakkının tanınması,
- ✧ Başvuran adayların yeterlik ve yeteneklerine göre sıralandırılmasına olanak verecek bir seçme metodunun uygulanması,

⁴³ Tortop, Personel Yönetimi, s.47

☆ Sonuçların duyurulması ve itiraz hakkının tanınması⁴⁵

Personel Yönetiminde en çok benimsenen ilkelerden birisi olan Yeterlik (Liyakat) veya diğer bir ifadeyle Merit İlkesi tüm örgütler için önem arz etmekle birlikte keyfi ve kişisel takdirlerin ortadan kalkması, siyasi kayırcılığın önlenmesi ve objektif usullerin benimsenmesi yönünden kamu bürokrasisinde daha anlamlı hale gelmektedir.

2. Kariyer İlkesi

En yaygın anlamıyla kariyer, seçilen bir iş hattında ilerlemek ve bunun sonucunda daha fazla para kazanmak; daha fazla sorumluluk üstlenmek; daha fazla statü, güç ve saygınlık elde etmektir. Her ne kadar kariyer teriminin anlamı bir iş dizisiyle sınırlansa da, gerçekte, bireyin tüm yaşamını içermektedir D.T.Hall, kariyeri, "bir kişinin yaşamı boyunca edindiği işe ilişkin deneyim ve etkinliklerle ilgili olarak algıladığı tutum ve davranışlar dizisi" olarak tanımlamaktadır.

Bir başka deyişle kariyer, bir kimsenin normal olarak genç yaşlarda ilerleme umuduyla girdiği ve emekli oluncaya değin sürdürdüğü onur verici bir iştir. Kariyer sahibi olmakla kişi, hiyerarşik olarak örgütlenmiş ve içinde çeşitli kademelerde görevleri bulunan bir kümenin üyesi olur.⁴⁶ Bu küme içerisinde bir düzeyden diğerine yükselme düzenli ve yavaştır; bir ömür boyu devam eder.

“Kamu kesiminde kariyerin anlamı, devlet memurluğunun bir meslek haline getirilmesidir. Amacı, yetenekli kişileri hizmete çekmek ve hizmette tutmaktır. Buna göre, yetenekli kişileri hizmete almak yetmemekte, bu kişilere kariyer yapma olanağı da vermek gerekmektedir; hizmetin etkililiği de ancak böyle sağlanabilir.”

Kariyer İlkesi, değişik ülke ve sistemlerde işe ya da kişiye önem verme biçimine göre “işe yönelik”, “kişiye yönelik” kariyer sistemleri gibi ayrımlar ortaya çıkmaktadır.

İşe Yönelik Kariyer Sistemi (Kadro Sistemi) (Açık Sistem); Bu sistemin diğer adı da Açık Sistem ya da pozisyon (kadro) sistemidir. Amacı bireyi işe uydurmaktır. İşe göre eleman alma söz konusudur. Bu sisteme göre, göreve girmeden önce o görev alanında uzmanlaşmış olmak çok önemlidir. Hizmete girişte yaş sınırlaması yoktur.

⁴⁴ Can, Akgün, Kavuncubaşı, a.g.e., s.16

⁴⁵ Tortop, Personel Yönetimi, S:48

Önemli olan kişinin belirli bir işi yapıp yapamayacağıdır.⁴⁷ Bu sistemde kişi, atanacağı görevin gerektirdiği tüm nitelikleri hizmete girmeden önce kazanmak durumundadır. Bir göreve her zaman ve her kademedan girilebilir. Giriş sınavları, genel bilgi ve yeteneğe değil, kişinin atanacağı görevin gerektirdiği özel bilgi, beceri ve deneyimlere dayanır. Bu sistem iş analizleri, iş tanımlamaları ve iş gereklerinin hazırlanmasını gerektirir. Alt düzey görevlerde işlerin niteliğini ölçmek kolay olmakla birlikte teknik, bilimsel ve yönetsel işlerde güçlük ve sorumluluk derecesini belirlemek çok zordur. Ayrıca özellikle kamu yönetiminde ücret yetersizliği nedeniyle nitelikli personeli bulmak zorlaştığı için bu sistem yeterli işlememektedir. Son olarak bu sistemde görevler belli sınıflara ayrıldığı için sınıflararası hareketlilik kısıtlanmaktadır.

Rütbe Sistemi (Kişiyeye Yönelik Kariyer Sistemi) Rütbe sistemi diye adlandırılan kişiyeye yönelik kariyer sisteminde, görevden çok o görevi üstlenecek kişi ağırlık kazanmaktadır. Kişi belirli ve özel bir görev için değil, belli bir meslek ya da uğraş alanı için işe alınır. Bütün çalışma yaşamı, bir küme içinde bir düzeyden ötekine yükselerek geçer. Daha çok kamu yönetiminde görülen bu sistemde öğretim üyeliği, askerlik ve dışişleri meslek memurları yükselince görev ve sorumluluklarında büyük bir değişiklik olmaz.

Böyle olunca rütbe sistemi daha çok üst düzeydeki mesleki ve yönetsel hizmetler için, işe yönelik kariyer sistemi ise alt düzeydeki işler için elverişli ve geçerlidir.⁴⁸ Uygulamada her iki sistem de karma halde ya da yan yana görülebilir. Tek bir sistemin yalnız başına uygulandığı pek görülmez.

3. Eşitlik İlkesi

Memurluğa girişte eşitlik ilkesi, memurluğa giriş olanaklarının bütün vatandaşlara eşit koşullarla tanınması ve eşit koşullar içinde bulunan bütün adaylara memurluğa giriş olanaklarının sağlanmasıdır. Eşitlik ilkesi, 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi ışığında bir Anayasa ilkesi haline gelmiştir. Bu Beyannamenin 6. maddesinde şöyle denilir: «Bütün vatandaşlar yeterlik ve maharetlerinden başka bir ayırım yapılmaksızın 'bütün

⁴⁶ Can, Akgün, Kavuncnbaşı, a.g.e., s.159

⁴⁷ Canman, a.g.e., s.20

kamu hizmetlerine eşit olarak kabul edilirler.» 1982 Anayasasının Genel Esaslar başlığını taşıyan I. kısmında eşitlikle ilgili hükümler vardır. 10. maddesinde «Herkes dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiç bir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz» denilmektedir. «Siyasi Haklar ve Ödevler başlığını taşıyan 4. bölümünde ise (Madde 70) «Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez.» denilmektedir.⁴⁹ Eşitlik, her konuda ve her alanda uygulanması gereken ve tartışılmasına bile gerek olmayan bir konudur.

Çünkü, devlet, vatandaşlarının hepsiyle eşit mesafede durmak ve güven vermek zorundadır.⁵⁰

4. Güvence İlkesi

Güvence ilkesi, çalışan personelin işini en iyi en verimli şekilde yapabilmesi için ona sağlanan bir teminattır.

Memur güvenliği, memurluğun meslek oluşunun doğal bir sonucudur. Güvenlik ilkesinin temelinde iki ayrı anlam bulunmaktadır. Birincisi mevki güvenliğidir, belirli mevkilerden uzaklaştırılmama biçiminde kendini gösterir. Genelde memurların mevki güvenliği yoktur ve bu güvenlik, hakim ve öğretim üyeliği gibi belirli görevlerle sınırlıdır. İkinci yönü ise, hizmette kalma güvenliği olup, memurun kazanılmış hakları ile memurluk statüsünü koruma güvenliğidir.

Güvence (Güvenlik) ilkesi, kariyer ilkesi ile birebir ilişkilidir. Çünkü; bir işte uzun süre çalışabilme güvencesinin sonucu olarak o işte kariyer yapabilme fırsatı elde edilmiş olur. Özel kesimde iş güvencesi ise, çalışanın güvenlik ihtiyaçlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu amaçla batılı ülkelerde personelin haklı nedenler olmaksızın işten çıkarılmasını önleyen yasal düzenlemelere gidilmiştir. Ülkemizde ise İş Kanunu'muz 17. maddesiyle haklı nedenlerle işten çıkarmanın yanında, 13. maddede işverene, hiçbir haklı neden olmaksızın belli bir süre önceden haber vermek koşuluyla, işten çıkarma olanağı tanınmıştır. Bu maddeye göre işveren işten çıkarmada

⁴⁸ Can, Akgün, Kavuncubaşı, a.g.e., s.17-18

⁴⁹ Tortop, Personel Yönetimi, s.43

bir neden göstermek zorunda değildir. Ancak 1975 yılında bir takım önlemlerle bu güvencenin sağlanması istenmiş ve işten çıkarılan işçilerin yerine 6 ay içinde yeni işçi alınamaması esası getirilmiştir. İşveren bu süre içinde yeni işçi almak isterse, önce çıkardığı işçisine duyuracak ve istemesi durumunda onu işe alacaktır.

Kamu kesiminde de memur her türlü tehlikeye karşı korunmuş bir statüdedir. 657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 125. Maddesi Devlet Memurluğundan çıkarılmanın ancak belli disiplin cezaları durumunda olabileceğini belirtmekte ve memurluktan çıkarmayı gerektiren durumları tek tek saymaktadır. Ancak, olumsuz sicil alma durumunda memur, başka bir amirin emrine atanır, burada da olumsuz sicil alırsa ilişkisi kesilebilir.⁵¹

5. Sınıflandırma İlkesi

Sınıflandırma, bir veya daha fazla özellikleri yönünden bir birine benzeyen şeylerin sınıflar halinde gruplandırma işlemi veya bir başka deyimle şeyleri özelliklerine göre ayırma ve düzenleme işidir.

Personel yönetiminde sınıflandırma ayrı bir önem taşır. Çünkü personelin işe alınması, ücret, yükselme, sicil ve eğitim gibi işlemler sınıflandırma esasına göre düzenlenir. Fertler, toplu halde çalıştıkları zaman, birbirlerine benzer birimler ve bir grup meydana getirirler. Devlet hizmetlerinin karışık durumu, kadro ve personelin çoklu sınıflandırma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.⁵² Devletin yüklendiği görevleri gereği gibi yerine getirmesi, görevlerin açık biçimde tanımlanmasına, görevlilerde bulunması gerekli niteliklerin önceden açıkça belirlenmesine bağlıdır.⁵³

Sınıflandırma sistemi yeni doğan gereksinimler ve değişikliklere göre gelişen bir seyir izler. İdarenin sorumluluğu ve görevleri arttıkça yeni sınıflara gereksinim duyulur. Bugün birçok ülkede uygulanan personel sınıflandırma sistemleri iki ayrı gruba ayrılmaktadır. Kadro sınıflandırması, personel sınıflandırması,

Bu ayrımın esası, personel veya işin sınıflandırmaya temel alınmasına dayanmaktadır. Eğer sınıflandırmada personele yani insan unsuruna önem verilir,

⁵⁰ Namık Kemal Öztürk, "Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi," *Türk İdare Dergisi*, (Eylül 1999), S.424, s.128

⁵¹ Can, Akgün, Kavuncubaşı, a.g.e., s.19

⁵² Tutum, a.g.e., s.45.

⁵³ Canman, a.g.e., s.27

onun niteliklerine ağırlık verilirse personel sınıflandırması söz konusudur. Eğer hizmete, işe önem veriliyor, görev ve sorumluluklar sınıflandırılmaya temel alınıyor buna göre işi, hizmeti sınıflandırılıyorsa kadro sınıflandırması söz konusudur.

Kadro sınıflandırmasının amacı, eşit işe eşit ücret sağlamaya, personel sınıflandırmasının amacı ise, personel alma işini örgütlendirmeye yöneliktir.

Kadro Sınıflandırması, her kuruluşun temelini teşkil eden bir kadrosu ve bunu işgal eden memurları vardır. Kadro kavramı memur kavramından ayrıdır. Bir kuruluşun kadro sayısı memur sayısı ile denk olmayabilir. Fakat memur sayısı kadro sayısını aşamaz. Kadro memur tarafından tutulmadan önce vardır. Kadroyu işgal eden kimsenin ölümü, işten ayrılması ve benzeri nedenlerle kadronun boşalması ile kadro ortadan kalkmaz.

Kadrolar kanun veya kanunda belirtildiği gibi kararla ihdas edilebilir. Kadro, resmi veya özel olsun bütün kuruluşların temel taşıdır. Kadro sınıflandırmasında sınıflandırılan şeyler, kadrolardır. Kadrolar bu kadrolarda çalışan kimselerden ayrı olarak göz önünde tutulur. Sınıflandırmaya esas olarak kadroların ödev, yetki ve sorumlulukları alınır. Ödev, yetki ve sorumluluk bakımından birbirine benzeyen kadrolar aynı sınıflar içinde toplanarak hepsine çeşitli personel işlerinde eşit işlem yapılır. Amerika, Kanada ve Filipinlerde uygulanan bir sistemdir.

Personel Sınıflandırması: Tipik örneği İngiltere'dedir. Hizmetler niteliklerine göre gruplara ayrılmış ve bu gruplara gerekli niteliklere sahip olan kimseler alınmaktadır. Personel sınıflandırma sisteminde memur hangi işte çalışırsa çalışsın, sahip olduğu rütbe ve derece esastır. Ödev yetki ve sorumluluğunun azalması veya çoğalması ücretini etkilemez. Oysa ki kadro sınıflandırma sisteminde memur çalıştığı göreve göre, daha hafif yetki ve sorumluluk taşıyan bir göreve atandığı zaman alacağı ücrette de bir azalma olur. Ordu da subayların sınıflandırılması, Hıristiyan dininde papazların sınıflandırılması bu sınıflandırmaya bir örnektir. Hindistan, Fransa ve Almanya'da etkileri görülen bir sistemdir.⁵⁴

⁵⁴ Tortop, Personel Yönetimi, ss.94-97

6. Yansızlık İlkesi

Kamu görevlilerinin yansızlığı (Tarafsızlığı) ilkesi, çoğu kez yönetimin yansızlığı kavramı ile birlikte kullanılmaktadır. Her iki kavramda, siyasal yansızlığı anlatmaktadır. İlkeye göre siyasal amaçlı atamaların önlenmesi istenmekte, ayrıca kamu görevlilerinin siyasal davranış ve eylemleri üzerine kısıtlamalar getirilmektedir.⁵⁵

7. Haktanır ve Yeterli Ücret İlkesi

Kamu hizmeti görevlilerine, adil (haktanır) ve yeterli bir ücret rejimi uygulanması, çağdaş personel yönetiminin temel ilkelerinden en önemli bir tanesidir.

Haktanır (adil) ücret sistemi üç temel ilkeye dayanır. Bu ilkeler şunlardır:

1. Ücret, yapılan işe göre ödenmelidir.
2. Eşit değerde iş yapanlara eşit ücret ödenmelidir. Buna göre, örgütsel amaçlara en çok katkıda bulunan işe en yüksek ücretin ödenmesi, bu ilkenin uygulanmasının özünü oluşturur.
3. Ücretler, piyasa ücretleriyle "karşılaştırılabilir" olmalıdır.⁵⁶

E- PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ

İnsan kaynakları yönetimi kavramının 1970 li yılların sonlarında yaygın biçimde personel yönetimi kavramının yerine kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Bu iki kavramın farklı olup olmadığı hala tartışılmakla birlikte, insan kaynakları yönetimi kavramının büyük kabul gördüğü söylenebilir.⁵⁷

Tabii ki Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve insan kaynakları yönetiminin bugünkü anlayışla gelişebilmesi uzun bir dönemde, çeşitli aşamalardan geçtikten sonra mümkün olabilmiştir. Başlangıçta personel yönetimi çalışanlar hakkında kayıt tutma faaliyeti olarak görülüp personelin ücreti, yan ödemeleri, sigorta kesenekleri gibi muhasebe kayıtları ile aldığı izinler, raporlu olduğu gün sayısı, işe devamsızlık ve geç kalma gibi ücret ve diğer ödemelere etkisi açısından değerlendirilebilecek konularda kayıt tutmaktan ileri gitmiyordu. Buradaki

⁵⁵ Can, Akgün, Kavuncubaşı, a.g.e., s.19

⁵⁶ Canman, a.g.e., s.42

⁵⁷ Can, Akgün, Kavuncubaşı, a.g.e., s.26

anlayış, işgöreni bir maliyet unsuru olarak ele almaktır. Halbuki çağdaş anlayış, insan kaynağını bir maliyet unsuru olarak değil, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi gereken bir kaynak olarak görmektedir.⁵⁸ Bir diğer önemli konuda, her iki yaklaşımın yöneldiği çalışan grubu ile ilgilidir. Personel yönetimi sadece çalışanlarla ilgili iken, insan kaynakları yönetimi çalışanlar yanında örgütteki tüm yöneticilerle de ilgili olmaktadır.

1. Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklar

Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi arasındaki farklar çeşitli yazarlar tarafından genel itibarıyla şu şekilde ortaya konulmuştur. Personel yönetimi anlayışı sadece personel departmanının işlev ve politikalarına yönelik çalışmalara önem verirken insan kaynakları yönetimi, tüm örgütün işleyiş yapısıyla çalışanından yöneticisine kadar ilgilenir. Personel faaliyeti bir yönetim işlevi olmasına rağmen yalnızca bu işlevle açıklanamaz, çünkü kaynak sözkonusu olduğundan bu işlevden daha üst düzeyde, yönetimin merkezinde yer alır. Personel Yönetimi yaklaşımı çoğulcu ve faydacı (pragmatik) dir, buna karşılık insan kaynakları yönetimi bütüncül ve stratejiktir. Personel Yönetiminin etkinliğini, personel departmanının önceden belirlenmiş politikaları ne kadar başarıyla uyguladığı değil, örgütün ulaştığı başarı gösterir.⁵⁹ İşte bu yüzden personel yönetimi anlayışının geleneksel yapısına insan kaynakları yönetimi ile yeni bir nefes gelmektedir.

Bir görüşe göre de üç noktada, PY ile İKY birbirinden farklılık göstermektedir. Bunlar,

- Personel yönetimi, öncelikle yönetici olmayan personel üzerinde duran bir etkinliktir. Oysa, İKY, bu personelden daha çok yönetici personelle ilgilenir.
- İKY, daha çok bütünleşmiş eylemci birim yönetimi etkinliğidir. Oysa, personel yönetimi eylemci birim yönetimini etkilemenin yollarını araştırır.
- İKY, kültür yönetiminde üst düzey yönetimin önemi üzerinde durur. Oysa, personel yönetimi, örgütsel gelişme konusunda daha çok şüpheli olmuştur; bütüncü, sosyal psikolojiye yönelik düşüncelerle ilgilidir.

⁵⁸ Öznur Yüksel, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 2.b. Ankara: Gazi Kitabevi, 1998, s.9.

⁵⁹ Öznur Yüksel, "Örgüt Kuramlarındaki Gelişmelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri," *Amme İdaresi Dergisi*, (Haziran 1997), C.30, S.2, , s.40

2. Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Benzerlikler

İnsan kaynakları yönetimi ve personel yönetimi, birbiriyle tamamen zıt kavramlar da değildir. Her iki kavram arasında bir takım benzerlikler bulunmaktadır. Bu benzerlikler şunlardır.

- Personel yönetimi stratejileri, insan kaynakları yönetimi stratejileri gibi, örgüt stratejilerine dayanmaktadır.
- Personel yönetimi de insan kaynakları yönetimi de komuta yöneticilerin personelin yönlendirilmesi ile ilgili sorumluluklarının bulunduğunu kabul etmektedir. Hem personel yönetimi hem de insan kaynakları yönetimi, komuta yöneticilere, bu sorumluluklarını yerine getirmede danışmanlık yapmaktadır.
- Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi, "bireye saygı", "örgütsel ve bireysel gereksinimlerin dengelenmesi", "personelin maksimum yeterliliğe kavuşması için geliştirilmesi" vb konularda ortak düşünce yapısına sahiptirler.
- Personel yönetiminin teknik faaliyetleri (iş analizi, personel değerlendirme, iş değerlendirme vb) insan kaynakları yönetimi tarafından da yerine getirilmektedir.
- Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi, çalışma ilişkileri bağlamında, yönetime katılma, örgütle bütünleşme ve iletişim konularında benzer felsefeleri benimsemiştir.⁶⁰

Aslında personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi yaklaşımları birbirlerinin tamamlayıcısıdır. Bu nedenle de ikisi birlikte kullanılmalıdır. Stratejiler, personel politikaları ve işlevsel faaliyetleri birbirleriyle en iyi şekilde uyumlaştırabilmek için insan kaynakları fonksiyonu, firma stratejilerinin personel politikalarına dönüştürülmesi, daha sonra da bu politikaların fonksiyonel düzeyde yöntemlere dönüştürülerek tüm fonksiyonel düzeylerin iyi bir şekilde bütünleştirilmesiyle örgütsel tutarlılığa ulaşmada önemli bir rol oynayabilir. Bunun

⁶⁰ Can, Akgün, Kavuncubaşı, a.g.e., s.27

sağlanabilmesi için de İKY'de tüm örgüt göz önünde bulundurularak makro örgütsel düzeyde uyumun gerçekleştirilmesi gerekmektedir.⁶¹

II. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

A- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TANIMI

Personel yönetiminde hizmet kapsamının genişletilmesi, "insan kaynakları yönetimi" (İKY) yaklaşımına yönelmeyi gerektirmiştir. Günümüzde, geleneksel yönetim kültüründen çağdaş yönetim kültürüne - başka bir deyişle, işletme yönetimi kültürüne geçiş olgusu, aynı zamanda, geleneksel personel yönetiminden çağdaş personel yönetimine (insan kaynakları yönetimine) doğru bir değişimi de anlatmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi yaklaşımı, personel yönetimine çağdaş bir bakış açısıdır. İnsan kaynakları yönetimi anlayışı, "insan" ögesini örgütün merkezinde gören, onu ön plana çıkaran bir yaklaşımdır. İnsan kaynakları yönetimi, personel yönetiminin insan kaynağı boyutunda algılanmasıdır. Örgütlerde insan kaynakları veriminin artırılması, yöneticilerin, insan ögesinin yeteneklerini geliştirmeye ve bundan gereği gibi yararlanmalarına ilişkin bilgi ve beceri düzeylerini yükseltmeleriyle olanaklıdır. Bu nedenle, insan kaynakları yönetiminden sorumlu yöneticilerin eylemci birim yöneticileriyle ilişkilerini daha uyumlu biçimde kurmaları, sürdürmeleri ve geliştirmeleri söz konusudur. İKY, çağdaş örgütlerde giderek daha yaygın bir uygulama alanı bulmuştur.⁶²

Günümüzde sıkça karşılaştığımız küreselleşme, teknoloji, bilgi çağı, bilgi işçisi gibi kavramlar ve beden gücüyle üretimin giderek beyin gücüyle üretime dönüşmesi işletmelerin, insan kaynakları faktörünün üzerinde daha fazla yoğunlaşmasına sebep olmakta ve yukarıda belirtilen girdiler arasında insan kaynaklarının önemi dikkat çekmektedir. Verimli üretim kaliteli insan gücüyle sağlanır. Bir mal ya da hizmet üretiminde bulunabilmek için insan faktörüne ihtiyaç olduğu ortadadır. İnsan, işletmeye emeğini belli bir ücret karşılığı verir. İşletme de iş görenin emeğinden maksimum düzeyde yararlanmayı amaçlar.⁶³ Örgütsel amaçlara ulaşabilmek için, işletmedeki insan kaynaklarını en etkili ve verimli biçimde

⁶¹ Yüksel, a.g.m.,s.41

⁶² Canman, a.g.e., s.61,62

⁶³ Akyüz Ömer Faruk, *Değişim Rüzgarında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması*, İstanbul:Sistem Yayıncılık, 2001, s. 50

harekete geçirecek faaliyetleri düzenlemekten ve yürütmekten sorumlu olan birim, insan kaynakları yönetimidir.⁶⁴

İnsan kaynakları yönetimi örgütlerde çalışan insanların stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için nasıl daha etkin bir şekilde yönetilebileceği konusunu ele alır. İnsanların iş yaşamlarında daha mutlu, daha üretken olabilmeleri için ne yapıldığı, ne yapılabileceği ve ne yapılması gerektiği üzerinde durur. O halde insan kaynakları yönetimini örgütte rekabetçi üstünlükler sağlamak amacıyla gerekli insan kaynağının sağlanması istihdamı ve geliştirilmesi ile ilgili politika oluşturma, planlama, örgütlenme, yönlendirme ve denetleme faaliyetlerini içeren bir disiplin olarak tanımlamak mümkündür.⁶⁵

Sabuncuoğlu, insan kaynakları yönetimini “organizasyon için en etkili işgücünü bulmak, geliştirmek ve bunun sürekliliğini sağlamak amacıyla ortaya konan faaliyetler bütünü” olarak tanımlamaktadır.⁶⁶

Diğer bir tanımda ise, insan kaynakları yönetiminin dar ve geniş anlamlarına yer verilmekte, geniş anlamda “işletmede görev alan işgörenlerin uyumlu biçimde çalışmasını sağlayan, işletmenin amaçlarını kolaylaştıran faaliyet ve uğraşların tümü” olarak tanımlanırken; dar anlamda “işgörenlerin işe alımından değerlemesine, eğitimine, yükseltilmesinden bir başka işe atanmasına, ücretlerinin verilmesinden disiplin ve sağlık işlerinin yürütülmesine kadar uzanan çalışma alanına ilişkin politikaların, ilkelerin saptanması, kararların alınması ve tekniklerin yürütülmesi” olarak tanımlanmaktadır.⁶⁷ Bütün bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere insan kaynakları yönetimi anlayışı, insanı bir örgütün temel kaynağı olarak görmekte ve örgüte girişinden ayrılışına kadar bütün politikaları insan unsuru üzerine şekillendirmektedir.

B- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN AMACI

İnsan kaynakları yönetimi iki temel felsefe üzerine kurulur. Bunlar;

-Firmanın hedefleri doğrultusunda insan gücünün verimli kullanılması,

⁶⁴ Ceyhan Aldemir, Alpay Ataol, Gönül Budak, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 4.Baskı İzmir:Barış Yayınları,Fakülteler Kitabevi, 2001, s 20,21.

⁶⁵ Yüksel Öznur, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, II.Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 1998, s.8

⁶⁶ SABUNCUOĞLU Zeyyat, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s.9

⁶⁷ AKYÜZ Ömer Faruk, a.g.e., s. 51

-İşgören gereksinimlerinin karşılanması ve gelişmelerinin sağlanmasıdır.⁶⁸

İKY'nin amaçları, İKY felsefesinden kaynaklanmakta olup şu şekilde belirtilebilir;

- Örgütsel amaçlara çalışanlar sayesinde ulaşılabileceği konusunda yönetimi bilinçlendirmek,
- Çalışanların sığasından (kapasitesinden) gereği gibi yararlanmak, potansiyellerini (gizil güçlerini) ussal biçimde değerlendirmek,
- Çalışanların ve örgütün performansını arttırmak; çalışanların örgütsel başarıya katkıda bulunmalarını sağlamak,
- İnsan kaynakları politikaları ile örgüt planlarını bütünleştirmek, uygun bir kültürü güçlendirmek ya da gerekirse uygun olmayan kültüre yeni bir biçim kazandırmak,
- Kaynakları örgütün gereksinmelerine uyumlu duruma getirmek ve performansı iyileştirmek için örgüt stratejilerini ortaklaşa güçlendiren bir dizi uyumlu personel ve istihdam politikaları geliştirmek,
- Çalışanların enerjilerini ve yaratıcılıklarını ortaya koyabilecekleri bir ortam hazırlamak,
- Yenilikleri, ekip çalışmasını ve toplam kaliteyi özendirerek uygun koşullar yaratmak,
- Uyumlu örgüt ve yetkinlik için çaba sarfetme yararına esnek hareket etmeye istekliliği özendirmek,

İnsan kaynakları yönetimi, yarışma ortamında üstünlük kazanılması amacıyla, örgütün tüm kaynaklardan fayda sağlaması için çalışanların yönetimine ilişkin işletme yönetimi yönelimli bir yaklaşımdır.⁶⁹

⁶⁸ PALMER Margeret, WINTERS Kenneth T., *İnsan Kaynakları*, Çev: Doğan ŞAHİNER, İstanbul: Rota Yayın Yapım Tanıtım Tic. A.Ş., 1993, s.25

C-İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ

İnsan kaynakları departmanının örgütsel yapı içinde yer alması ve kendi içinde örgütlenmesi, işgören sorunlarının niteliğine ve mevcut işgörenlerin niceliğine göre değişir. Bir işletmede insan kaynakları departmanının örgütlenmesi gerekiyorsa, bu yapının genel işletme politikasına ters düşmeyecek ve işletmenin kendine özgü koşul ve gelenekleriyle bağdaşacak bir anlayış içinde gerçekleştirilmesi zorunludur. İnsan kaynakları departmanı, örgüt içinde yönetsel, hukuksal, psikososyal sorunlar üzerinde uzmanlaşmış ve yönetime danışmanlık eden bir organdır. İşletmede insancıl ve sosyal sorunların en iyi biçimde çözüm yollarını araştırır ve en etkili biçimde uygulanmasına yardımcı olur. İşlevini işgören politikaları içinde tanımlanan ilkeler doğrultusunda gerçekleştirir. Ancak insan kaynakları departmanı diğer tüm bölümlerin işgören politika ve uygulamalarına uyum sağlamakla da yükümlüdür.⁷⁰ İnsan kaynakları yönetiminin etkinliği, kurulan örgütsel düzen ile yakından ilgilidir. Bu nedenle örgütlenmeye gidilirken gerçek ihtiyaçlardan yola çıkılmalı, birimin önemini göstermek amacıyla birimlerin eleman sayıları arttırılmamalıdır. Üst yönetimin felsefesi ve tutumu, işletmenin büyüklüğü ve coğrafi yerleşimi, çalışanların mesleki yetişkinlik düzeyi, işletmenin içinde bulunduğu çevrenin yapısı, iş gruplarının nitelikleri, iş kolunun özellikleri işçi - işveren sendika ilişkileri örgütlenmede dikkate alınması gereken hususlardır.⁷¹

İnsan Kaynakları Yönetimi bölümünün örgütlenmesinde diğer birimlerde olduğu gibi üç ana öge dikkate alınmalıdır;

- *İşlevler*: İşletmenin amaçlarına ulaşabilmesi için yapılması gerekenler.
- *İnsan Kaynakları*: İşletmedeki işleri yapacak kişilerdir.
- *Fiziksel Faktörler*: İşlevlerin yerine getirilmesi için gerekli araç gereç ve ekipmandır.

İnsan Kaynakları Yönetiminin örgütteki yeri, işletmenin büyüklüğüne, yönetimin örgütteki insana bakış açısına, işletmenin faaliyet koluna vb. faktörlere

⁶⁹ Canman, a.g.e., s.64, 65

⁷⁰ Meral Aşıkoğlu, "İşgören Yönetiminde Planlama ve Örgütlenme", *Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, (1998), Cilt:6, Sayı:1, , s.205

⁷¹ Dursun Bingöl, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, V.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım, 2003, s.41

bağlıdır.⁷² İnsan kaynaklarının ne biçimde örgütleneceği, hizmette bulunduğu örgütün ihtiyaç ve koşulları tarafından belirlenir. Örgütün büyüklüğü, birimlerin coğrafik yerleşimi, faaliyetlerin doğası, çalışanların durumu ve sendikalı olup olmadıkları ve üst yönetimin insan kaynakları işlevine verdiği önem, insan kaynakları bölümünün örgütlenme biçimini etkileyen temel etkenler olarak sayılabilir.⁷³

İşletmelerin çoğu, amaçlarına ulaşmada insan kaynaklarının önemini fark etmişlerdir. İnsan kaynakları yönetiminin etkili olabilmesi için örgüt kültürüne ve iş stratejisine uyması, sinerji yaratabilmesi, işgörenler tarafından kabul görmesi, sendikalar gibi farklı çıkar grupları tarafından kabul edilmesi gerekmektedir.⁷⁴

D-İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TEMEL FONKSİYONLARI

1. İnsan Kaynakları Planlaması

İnsan Kaynakları Planlaması bir organizasyonun personel ihtiyacının tahmini ve bu ihtiyacın giderilmesi için gerekli faaliyetlerin basamaklandırılmasıdır. Sürecin sonunda örgütsel amaçlara ulaşmayı sağlayacak gerekli niteliklere sahip ve gerekli sayıda işgücünün, gereken zamanda tedarik edilmesini sağlayacak hareket programının oluşturulması amaçlanır.⁷⁵

İnsan kaynakları planlamasının iki amacı vardır: Birincisi, insan kaynağının en yararlı biçimde istihdamını sağlamak, ikincisi ise örgütün insan kaynağı ihtiyacını nitelik ve nicelik yönünden karşılamaktır.⁷⁶ Örgütler her geçen gün giderek daha karmaşık hale geldiğinden, karmaşıklıkla başa çıkabilecek uzman personele ihtiyaç duymaktadırlar. Bu amaçla ya uzmanlaşmış personel işe alınmakta ya da mevcut personelin belirli bir maliyet karşılığında eğitilmesi yoluna gidilmektedir. Uzman personelin işlerini terketmeleri durumunda yerlerinin doldurulması güçleşmektedir. Diğer taraftan işgörenlerin haklarını koruyan yasalar ve toplu pazarlık, toplu sözleşme, sendikal haklar gibi konulardaki gelişmeler, ekonominin ya da işletmenin

⁷² Aldemir, Ataol, Budak, a.g.e., s.29

⁷³ Can,Akgün,Kavuncubaşı, a.g.e., s.21

⁷⁴ Deniz Kağnıcıoğlu, "İnsan Kaynakları Yönetimi ve Değişen Endüstri İlişkileri", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Vol:I, No:I, 2001, s.27

⁷⁵ Zeyyat Sabuncuoğlu, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, I.Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000, s.28-29.

⁷⁶ Tutum, a.g.e., s.97

durgunluk ve gerileme dönemlerinde personelin işten çıkarılmasını zorlaştırmıştır. İşe alma ve işten çıkarma sorunları nedeniyle işletmelerin insan kaynağı ihtiyaçlarını en iyi şekilde planlamaları zorunlu olmuştur.⁷⁷

Büyük işletmelerde planların yapılması çok zaman ve eleman gerektirdiğinden zaman zaman bu işlevin, merkezi bir planlama grubu tarafından yapıldığı da görülmektedir.

İnsan kaynakları planlamasının öngörümleme, programlama ve değerlendirme ile kontrol gibi üç ana aşaması vardır.

Öngörümleme: Gelecek dönemde işletmenin ne kadar personele gereksinimi olacağını (personel talebi), bu dönemde işletmenin ne kadar personeli olacağını (personel arzı) ve personel talebi ile arzı arasındaki farkı tahmin etmemize yarar.

Programlama: Öngörümlemenin sonucuna bağlı olarak işletme plan amaçlarını geliştirir ve bu amaçları elde edebilmek için bir dizi alternatif programlar hazırlayıp bunlar arasından en uygununu seçer ve uygulamaya koyar. Tüm bu faaliyetlere programlama faaliyetleri adı verilir.

Değerleme ve Kontrol: Gerek öngörümlemenin gerekse seçilip uygulanan programların etkinliği değerlendirmeye tabi tutularak gereksinim duyulan değişiklikler yapılarak kontrol sağlanmaya çalışılır.

2. Seçme ve İşe Alma

Bir örgütün etkinliğini sağlayan faktörlerin başında, işyerinde bulunan üretim araç ve gereçlerinin yeterliliği gelmektedir. Bu araç ve gereçleri kullanacak veya bazı işlevleri gerçekleştirecek çalışanların işe, işyerine uygunluğu önemli olduğu kadar, çalışanların üretim faktörlerini iyi bir şekilde koordine edip amaçlara yöneltmesi de gerekmektedir. Günümüzde başarılı bir örgüt olmak için en üstün teknik olanaklardan yarar sağlamak yetmemektedir. Örgüte en iyi ve en uygun elemanı bulmak gerekmektedir. Bu gereklilik eleman seçimini gündeme getirmektedir. Örgüte en uygun elemanın araştırılması ve seçilmesi, örgütün yaşayıp gelişmesi için çok önemli bir insan kaynakları etkinliğidir. Araştırma, elemanların bulunmasını ve örgüte çekilmesini içermektedir. Eleman seçimi ise, elemanların

⁷⁷ Yüksel, a.g.e., s.62

yetenekleri ve becerileri ile örgütün ihtiyaçlarının paralel olması gereken bir süreçtir. Eleman araştırma ve seçme konusunda başarılı olan örgütler genellikle insan kaynakları sistemlerini oluşturmaya ve kurumsallaşmaya çalışan örgütlerdir. Bu insan kaynakları sistemlerine bağlı olarak yapılan eleman seçimlerinde, örgüt için gerekli olan insan kaynağını bulma, adaylar arasından uygun olanları seçip örgütteki görevlere yerleştirmek gerekmektedir. Ayrıca doğru eleman seçiminin gerçekleştirilmesi için önce⁷⁸ iki önemli hazırlık çalışmasının yapılması gerekir. Birinci nokta, ne gibi işlere eleman alınacaktır ve bu işlerin özellikleri ve gerekleri nelerdir? Bu çalışma iş analizi aracılığı ile gerçekleştirilir. Böylelikle boşalan ya da yeni açılan bir işin tüm nitelik, incelik, ustalık ve çalışma koşulları açıklıkla belirlenir. İkinci nokta ise, iş analiz ve tanımlarından elde edilen verilere göre boşalan işlere alınacak elemanlarda aranacak nitelik ve yeteneklerin saptanmasıdır.

İşgören bulma ve seçimine gitmeden önce yapılması gereken önemli bir hazırlıkta bu çalışmaları yürütecek personelin eğitimi ve yetiştirilmesidir. İşletmeye yeni başvuran kişilerin son derece duyarlı olduğu düşünülürse, daha ilk karşılaşmada bu elemanların kazanılması ya da kaybedilmesi söz konusudur. Bu durum daha çok işe alma ile yükümlü yetkililerin davranışlarına bağlı olduğu söylenebilir, unutulmamalıdır ki, işgören bulma, seçme ve işe yerleştirme uzmanlık isteyen bir iştir.⁷⁹

3. İnsan Kaynakları Sisteminin Oluşturulması

a) İş Analizi

İş analizi; bir işin daha kısa zamanda daha düşük maliyetle ve daha kolay yapılabilmesi amacıyla, o işe ilişkin bilgilerin toplanması, incelenmesi ve değerlendirilmesi sürecidir. Yöneticileri iş analizi yapmaya iten temel nedenler arasında; insan gücü planlaması ve işe alma şartlarının geliştirilebilmesi, iş intibaklarını kolaylaştırabilme, eğitim programlarını geliştirebilme, grup çalışmalarına yardımcı olma ve iş değerlemesi amaçlarına yardımcı olma gibi hususlar sayılabilir.⁸⁰ İş analizinin içerdiği konular ise; işin öğeleri, işin çeşitli

⁷⁸ Haldun Ersen, *Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi* II.Baskı, İstanbul: Sim Matbaacılık, 1997, s.108,109.

⁷⁹ Sabuncuoğlu, a.g.e.,s.75

⁸⁰ Edip Örucü, *Modern İşletmecilik*, Muğla:Ünyay Basımevi, 1997, s.216

etmenler bakımından içinde bulunduğu durum ve işin öteki işlerden farklılığı olarak sayılabilir.⁸¹

b) İş Tanımı

İş tanımı iş analiziyle toplanan bilgiler sayesinde, her bir işin kapsamına giren eylemlerin, işlemlerin, sorumlulukların, görevlerin ve çalışma koşullarının yazılı olarak açıklanmasıdır.⁸² İş analizi çalışmasının bir uzantısı olan iş tanımında yer alan bölümler; iş kimliği, işin özeti, kullanılan araç ve gereçlerin belirlenmesi, yapılan işin akışı, işin yapılması için verilen görev ve yetkiler ve işi yüklenecek personelde olması gereken niteliklerden oluşur.⁸³ İş değerlendirme işi değerlendirmek için gerekli bilgiyi sağlamak ve bu bilgileri standart bir form şeklinde yazma faaliyetidir. İş tanımının kullanım yerleri şunlardır:

- Çalışanların eğitimi
- Organizasyon ve iş ilişkileri
- Güdüleme ve uygun iş ortamının yaratılması
- Ücret ve maaş tespiti
- Yükselme esaslarının tespiti
- Sürekli gelişme yöntemlerinin bulunması
- İşe eleman seçimi

c) İş Değerleme

İş değerlendirme, bir örgütte çalışanlar tarafından yapılmakta olan işlerin birbirlerine oranla o örgüte olan önem derecelerinin sistematik bir yöntemle saptanması ve adil bir ücret yapısının oluşturulması faaliyetidir.

Diğer bir deyişle, iş değerlendirme, örgütte yapılan tüm işleri nesnel ölçülerle derecelendirmeyi ve değerlemeyi amaçlamaktadır. Bu yüzden, örgütteki tüm işlerin analizi ve tanımı yapıldıktan sonra iş değerlendirme yapılmalıdır. İş değerlemenin bir başka yönü de ücretlendirmeye temel oluşturmasıdır.

⁸¹ Aldemir, Ataoğ, Budak, a.g.e.,s.64

⁸² Örucü, a.g.e., s.216

⁸³ Sabuncuoğlu, a.g.e., s.65

d) Kariyer Planlama

Kariyer planlama; çalışanın fırsatların, seçeneklerin ve sonuçların farkına varması, kariyeri ile ilgili hedefleri belirlemesi, bu kariyer hedeflerine ulaşmada yön tespiti ve zaman planlaması yapmasını sağlayacak iş, eğitim ve diğer gelişimsel faaliyetlerin programlanması işlemidir.

Çalışanlar, zaman içerisinde bu eylemlerin tamamını yalnız başına gerçekleştiremeyebilirler. Çalışanlara örgüt içinde bu işlemleri gerçekleştirmede yardımcı kişilerin olması gerekir. Bu kişilerin de örgütte insan kaynakları yöneticisi olması gerekmektedir. Ancak kariyer planlamanın asıl ağırlığı çalışan üzerindedir.

Kariyer planlama, genellikle kariyer hedefleri ve kariyer yollarının tespiti ile ilgilidir. Kariyer hedefleri, çalışanın bir kariyer bölümüne ulaşması için çaba gösterdiği gelecekteki durumları ifade eder. Kariyer yolları ise, çalışanın kariyerini biçimlendiren faaliyetler dizisidir.⁸⁴

4. Performansın Takdir Edilmesi ve Değerlendirilmesi

Örgüt yönetiminde performans değerlendirme yöneticinin daha önceden belirlenmiş standartlarla çalışana ilişkin sonuç raporlarından aldığı bilgilere dayanarak, iş davranışlarını analiz ederek çalışanın başarısını ölçme ve değerlendirme olgusudur. Dar anlamda bakıldığı zaman performans değerlendirme sistemi, yönetici ile çalışan arasındaki faaliyet ve yönetsel bir süreçtir. Performans değerlendirme sistemi insan kaynakları yönetimi içerisinde geçerli olan modern yaklaşımlardan biridir. Performans değerlendirmesinin kısa tanımı şudur: Örgütte her bir çalışanın belirli dönemlerde elde ettiği sonuçlar ve başarıların yöneticiler tarafından analiz edilmesi ve değerlendirilmesidir. Performans değerlendirme dendiğinde çalışanın örgüt içi etkinliğinin yönetici açısından analizinin yapılması ve çalışandan istenenin ne ölçüde gerçekleştiğinin saptanması akla gelmektedir. Diğer bir deyişle çalışanın verimliliğinin ve üretim kapasitesinin kontrol edilmesi olarak da görülebilir. Ayrıca performans değerlendirme çalışanın örgüt içinde tarif edilen sınırlar içerisinde ortaya koyduğu başarının ölçülmesi olarak da tanımlanabilir. Genel olarak performans değerlendirmede iki temel amaç vardır: Birincisi, o andaki performansın kalitesini,

⁸⁴ Ersen, a.g.e., s.111,112

çalışanın başarılı ve başarısız olduğu hususları belirleyerek değerlendirmektir. Bu değerlendirme sonucunda çalışanın performansını geliştirmek için neler yapılması gerektiği de açıklık kazanır. İkinci temel amaç ise, örgütün yönetim potansiyelinin belirlenmesidir. Bu amaç üst düzey yönetim pozisyonlarında yer alacak kişilerin saptanması ve bu kişilerin söz konusu pozisyonların gereklerine uygun olarak geliştirilmesi faaliyetlerini kapsar.⁸⁵ Performans değerlendirme görüşmeleri hem fırsatlar hem de bazı tehlikelerin ortaya çıkmasına sebep olabilir. Bu hem yönetici hem de işçi için duygusal bir tecrübedir, çünkü yönetici hem övgü hemde yapıcı eleştiriyi işçiye iletmek zorundadır. Yöneticiler için temel dikkat edilmesi gereken konu gerekli görülen gelişmelerin nasıl gerçekleştirilebileceğinin yolları tartışılırken çalışanın performansının olumlu yönlerini nasıl vurgulayabileceğidir. Eğer ki görüşme kötü bir biçimde yönetilirse, çalışan utanabilir ve sonuçta gelecekte yapılacak işlere yansıtacak olan çatışma ortaya çıkabilir.⁸⁶

5. Ücret Sistemi

Ücretleme işlevinin yerine getirilmesi planlı ve örgütsel bir çalışmayı gerektirir. İş değerlemesi yapılacak işler ağırlıklarına göre sınıflandırılır. Bu şekilde; işletmede hangi işin daha zor hangi işin daha hafif olduğu ve her bir işe ödenecek ücret miktarlarının belirlenmesi sağlandığı gibi, yöneticilerin bu tabloyu açıkça görmeleri de sağlanır. Maaş ve ücrete ilişkin işlemler tam bir örgütsel çalışmayı gerektirir. İnsan kaynakları bölümü ücret çalışmaları sırasında ilgili bölümlerle işbirliği yapar⁸⁷ İyi bir ücretleme sisteminin temel amaçları üç grup altında toplanabilir. Bunlar: Nitelikli personeli işletmeye çekebilmek, nitelikli personeli işletmede tutabilmek, personeli güdüleyebilmek olarak sıralanabilir. Ücretlerin oluşumunu etkileyen işletme dışı faktörler de mevcuttur. Bunların en önemlileri olarak yasalar, sendikalar ve işgücü pazarı görülmektedir.⁸⁸

⁸⁵ Ersen, a.g.e., s.113,114

⁸⁶ Robert L. Mathis – John H. Jackson, *Performance Management and Appraisal*, 8th Edition West Publishing Company, 1997, s. 350

⁸⁷ Aşıkoğlu, a.g.m., s.222

⁸⁸ Aldemir, Ataol, Budak, a.g.e., ss. 328-330

6. İnsan Kaynağının Eğitimi ve Geliştirilmesi

Eğitim çalışanların aday ve asil olarak işe girişinden, çeşitli nedenler ile işinden ayrılışına kadar geçen süre içinde bilgi, beceri ve davranışlarında kalıcı ve sürekli değişiklik yapmaya dönük etkinlikler olarak tanımlayabiliriz

Örgütlerde personel geliştirme, işgörenlerin işlerini etkili ve verimli yapabilmeleri için gerekli bilgi ve becerileri kazanabilmeleri açısından büyük önem taşır. Bu nedenle, örgütler işgörenlerini belirli aralıklarla kurum içinde ya da kurum dışında eğitime göndermelidirler. Bu amaçla hazırlanan programlar çok iyi planlanmalı, gerekli olan çalışmalar yapılmalı ve belli bir birikimin sonunda eğitime katılan işgörenlerin de deneyimlerinden yararlanılarak sistematik programlar oluşturulmalıdır.⁸⁹

7. İletişim ve Katılım

İletişim kişi ya da örgütlerin hem içinde yer aldıkları toplumsal sistemle hem de bu sistemdeki diğer kişi ve örgütlerle uyumunu ve etkileşimini sağlayan temel süreçtir. Kısacası iletişim insan-insan, insan-örgüt, ve örgüt-toplumsal sistem ilişkilerini sağlayan araçtır.

Ayrıca iletişim, bilgi ve anlayışın bir bireyden diğerine geçirilmesi sürecidir. İletişim esas olarak insanlar arasında bir anlam köprüsünü oluşturmaktır.

a) Örgütsel İletişim ve Katılım

Örgütsel İletişim, örgütün hedeflerine ulaşması için gereken üretim ve yönetim süreci içinde, eşgüdümü ,bilgi akışını, değerlendirmeyi,eğitimi, karar almayı ve denetimi sağlamak amacıyla belli kurallar içinde gerçekleşen iletişim biçimidir. Bir örgütte iletişim ve insan ilişkileri iyi olmadan verimlilik ve kalite elde edilememektedir.

b) Çok Yönlü İletişim ve Katılım

Bir iletişim sürecinde bir kaynak ve bir hedef varsa ve hedeften kaynağa hiçbir mesaj gitmiyorsa, mesajlar sadece kaynaktan hedefe doğru akıyorsa, bu

⁸⁹ Şakir Çımkır, "Örgütlerde Personel Geliştirme", *Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar, Uygulamalar ve Sorunlar*, Ed: Cevat ELMA, Kamile DEMİR, Ankara: Anı Yayıncılık, 2000, s. 105

durumda tek yönlü iletişimin varlığından söz edilebilir. Tek yönlü iletişimin sakıncaları vardır. Bunlardan biri de çalışanların yaratıcı düşüncelerinden faydalanamamaktır. Bu durum çalışanların ortamdaki ve işlerinden soğumasına neden olabilir. Ayrıca çalışanların örgüte olan bağlılıkları da azalacağı gibi verimlerinin düşmesi gibi bir problemle de karşılaşılabilir. Çok yönlü iletişimin olduğu örgütlerde çalışanların kendilerine ve örgüte olan güvenleri artar, güdülenme artar, üst yönetimin saygınlığı ve otoritesi artar, örgütte öneri ve problem çözme yeteneği gelişir, çalışanların örgüte bağlılık düzeyi yükselir, çalışanların iş kalitesi ve verimliliği artar.⁹⁰ Örgüt içinde katılım ve ekip çalışmaları artar . Bunun doğal sonucu olarak da hizmet kalitesi yükselir.

⁹⁰ Ersen, a.g.e., ss.130-135



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAK YÖNETİMİ

I. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN MEVCUT DURUMU

A- BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN MEVCUT DURUMU

1. Genel Yapı

Türkiye'de kamu kesiminde insan kaynakları yönetimi kavramı kullanılmamakta; genelde personel yönetimi kavramı kullanılmaktadır. Uygulanmakta olan sistem klasik personel yönetiminin özelliklerini taşımaktadır. Bu nedenle mevcut durumun incelenmesinde bu iki kavram bir arada kullanılacaktır.

1854 yılında İstanbul Şehremanetinin Kurulması ile, 1855 yılında yürürlüğe giren Şehremaneti Nizamnamesiyle personel yapısı belirlenmiştir.⁹¹

Cumhuriyet döneminde belediye personel sisteminin kuruluşu 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Yasa, belediyede istihdam edilecek personelin bağlı olacağı kurallar için bir tüzük hazırlanmasını öngörmüş, hüküm 1931 yılında Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi çıkarılarak uygulamaya geçirilmiştir. Hem 1580 sayılı yasa hem de hazırlanan tüzük, Osmanlı Devletine uzanan bir geçmişe sahiptir.⁹²

1580 sayılı yasada belediyelerin yönetici konumundaki personel yapısı şöyle belirlenmiştir:

- Belediye başkanı ve yeteri kadar başkan yardımcısı,
- Yazı işleri müdürü veya başkatip,
- Hesap işleri müdürü veya muhasebeci,
- Sıhhat işleri müdürü, baştabip veya tabip.
- Baytar müdürü, baş baytar veya baytar,
- Fen işleri müdürü, baş mühendis veya mühendis,
- Teftiş heyeti müdürü, başmüfettiş veya müfettiş,

⁹¹ Birgül Ayman Güler, Belediye Personel Sistemi, Ankara: TODAİE Yayınları, 1999, s.8-9

⁹² Birgül Ayman Güler, Belediye Personel Yönetimi, s.18.

- Lüzumu halinde zat ve hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukat⁹³

Belediye personel sistemi, kamu personel sisteminden ayrı değildir. Kamu personeli için geçerli olan sistem, tüm unsurları ile belediye personeli için de geçerlidir.⁹⁴ Merkezi yönetimin belediyelerde uygulanan personel sistemi ile doğrudan ilgili kuruluşları İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığıdır. Bu üç kurumda oluşturulan inceleme ve karar materyali genel olarak Bakanlar Kurulu'na sunulmak üzere hazırlanmaktadır. Pek çok konuda karar mercii Bakanlar Kuruludur.⁹⁵ Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ise 1960 yılında kurulmuştur.

Devlet Personel Başkanlığı 217 sayılı KHK ve diğer kanunların verdiği yetkiye dayanarak; kamu hizmetlerini düzenli, süratli ve etkin şekilde yürütmek, devlet personel rejiminin temel ilke ve politikalarını tespit etmek, devletin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkililerinin görevlerini etkin bir şekilde yürütmelerini sağlamak amacıyla aşağıdaki konularda görevlidir.

-Kadro ile ilgili görevler

-Kamu personelinin mali hakları ile ilgili görevler

-Kamu personelinin eğitimi ile ilgili görevler⁹⁶ Daha önce personel yönetiminden sorumlu kurum olan Maliye Bakanlığının yetkileri Devlet Personel Başkanlığı kurulduktan sonra bu kuruma geçmiştir. 657 sayılı yasa bu yeni kurumun çalışmaları sonucu ortaya çıkmıştır. Ancak bu başkanlık verilen görevleri yerine getirmede yetersiz ve kararsız kaldığı için yetkileri tekrar Maliye Bakanlığına geçmiştir.⁹⁷

2. Sayısal Yapı

Günümüzde bir belediye memuru, 534 kişiye hizmet vermektedir. 1950'den 1995'e, belediyelerde bir memur başına düşen nüfus 232'ten 534'e

⁹³ 1580 Sayılı Belediye Kanunu, m.88

⁹⁴ Musa Eken, "Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimleri ve Personelin Formasyonu", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, (Aralık1997) C.2, S..s.4

⁹⁵ Güler,*Belediye Personel Sistemi*, s.27

⁹⁶ Metin Karadağ, "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 33, S.1 Mart 2000,s.139.

⁹⁷ Cahit Tutum, "Gerçekleştirilmeyen Reform" *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1973, C.6, S.2, s.10

yükselerek iki kat artarken, genel yönetimde memur başına nüfus 98'den 42'ye düşerek tersine bir gelişme yaşanmıştır. Belediyelerde memur istihdamı, belediye nüfusunun hızla genişlemesine karşın oldukça sınırlı bir yükselme sergilemiştir.

Tablo 1. Türkiye'de Memurluğun Sayısal Gelişimi (1932-2000)

Yıllar	Belediye	Belediye Memuru		Genel Memurlar
1932	498	5.180	%5	104.115
1950	657	17.870	%8	213.022
1970	1.303	50.096	%8	655.737
1995	2.785	90.240	%6	1.499.330
2000	3.216	172.558*	%8	1.568.112

* Bu rakam toplam kadro sayısını göstermektedir. Diğer yıllara ait rakamlar yalnızca dolu kadro rakamlarıdır.

Belediye başına ortalama memur sayısı, 60 yıl içinde üç kat artış göstermiştir. 1932 yılında belediye başına ortalama 10 memur düşerken, bu sayı 1950 yılında 27'ye, 1970 yılında 38'e yükselmiştir. 1995 yılında ise bir belediyeye ortalama 32 memur düşmektedir.⁹⁸ Fakat Belediyelerdeki memur sayıları dengeli değildir. Bazı belediyelerde istihdam edilen memur sayısı fazla iken bazı belediyelerde ihtiyacı karşılamamaktadır.

3. İstihdam Yapısı

Belediyelerde uygulanan personel rejimi, kamu kesiminde uygulanan rejimden farklı değildir. Dolayısıyla belediyelerde de aynı istihdam türleri geçerlidir.⁹⁹ Yasal olarak kamu kuruluşlarında istihdam şekilleri memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört statü ile sınıflandırılmaktadır.¹⁰⁰ Uygulamada dört istihdam türü ortaya çıkmıştır; ancak bunlar yasalarla sayılan istihdam türlerinden farklı başlıklardır. Belediyelerde memurluk, sözleşmelilik, sürekli işçilik ve geçici işçilik olmak üzere dört istihdam türü vardır. Geçici

⁹⁸ Birgül Ayman Güler vd., *Belediye Personel Yönetimi, Belediyeler İçin El Kitabı* Ankara: TODAİE yayımları, 2001, s.17

⁹⁹ Güler, *Belediye Personel Sistemi*, s.17

¹⁰⁰ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, m.4

işçilik, bir istihdam kategorisi olarak yasalarda yer almamaktadır; oysa belediye personel istihdamında bu kategori, memur ve sürekli işçi kategorilerini zorlayan bir ağırlığa erişmiştir.¹⁰¹

a) Memurlar

Türkiye memurluk statüsünde, 1975 yılına kadar “devlet memuru” ve “belediye memuru” ayırımı yapılmıştır. 1974 yılında Devlet Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklik ile geriye ünvanlı olarak “memur” terimi kalmıştır. Ancak birleştirme iki ayrı rejimin sentezi değildir; yerel yönetim personel rejimi merkezi yönetim personel rejimine katılmıştır.¹⁰²

657 sayılı yasada Kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılırlar. Yukarıdaki tanımlamalar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır" şeklinde belirtilmektedir.¹⁰³

b) Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli Personel, kamu hizmetinin insan unsurunun memurlardan atamayla oluşturulması ilkesine getirilmiş bir istisnadır. Memurlar, içeriği taraflarca belirlenemeyen bir statüyle atanırken, sözleşmeli personel kamu hizmetine sözleşme ilişkisiyle bağlanmaktadır.

Özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına gereksinim gösteren bazı işler ile kadrolu eleman bulunamaması halinde avukat, doktor ve mühendis gibi meslek mensupları belediyenin teklifi, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü üzerine İçişleri Bakanının onayı ile sözleşmeli personel olarak istihdam edilebilir.¹⁰⁴

¹⁰¹ Güler, *Belediye Personel Sistemi*, s.18

¹⁰² Güler, *Belediye Personel Sistemi*, s.31

¹⁰³ 657 Sayılı Kanun, m.4/A

¹⁰⁴ Mustafa Dönmez, “Belediyelerde Personel, Kadro ve Atama İşlemleri”, *Mahalli İdareler Dergisi*, (Temmuz 1996), s.69,70

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Sözleşmeli Personel İstihdamı; özel meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç duyulması ve gereksinimin memur tipi istihdamla karşılanamayacak olması koşulları ile bağlanmıştır.¹⁰⁵

1980 sonrasında özellikle KiT'lerde yaygınlaşan sözleşmeli personel statüsünün ise %0,4 oranıyla belediyelerde yaygın bir istihdam biçimi olarak kullanılmadığı ya da hareket alanı merkezi yönetimce sınırlandırılmış olduğu için kullanılmadığı anlaşılmaktadır. Sözleşmeli personel istihdamında %0,6'lık bir oranla kasaba belediyeleri dikkati çekmektedir. Gerek kasaba belediyelerinde gerekse ilçe belediyelerinde bu oranı artıran etken, tam gün çalıştırılmasına ihtiyacı duyulmayan avukat, doktor gibi uzman meslek sahiplerinin sözleşme ile istihdam edilmesidir.¹⁰⁶

c) İşçiler

İşçi, İş Kanunu'na ve iş mevzuatına uygun olarak çalıştırılan personeldir. İşçilere, Devlet Memurları Kanunu uygulanmaz. "Devlet Memurları Kanunu, kamu kuruluşlarında da, özel kesim kuruluşlarındaki gibi işçi çalıştırılabileceğini ve kamu kuruluşlarında çalıştırılan işçiler için ayrı bir düzenlemeye gerek olmadığı ilkesini benimsemiştir." Belediye de çalışan işçilerde iş hukukuna tabi olması nedeniyle özel sektörde çalışan işçilerin tabii olduğu hak ve sorumluluklarla bağlıdır.¹⁰⁷

B- BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN FONKSİYONLARI

1. İnsan Kaynağı Planlaması

İnsan gücü planlaması olarak da kullanılan insan kaynağı planlaması en basit tanımıyla, bir organizasyonun gelecekte ne kadar ve ne tür elemana gereksinim duyacağı ve bunun ne kadarının karşılanabileceği konusunda yapılan tahmin çalışmalarıdır.

Yerel yönetimler özelinde, insan kaynağı planlaması sınırlı olmakla beraber önemli bir role sahiptir. Ancak, konu son yıllarda neredeyse bir sanayi haline

¹⁰⁵ Güler, *Belediye Personel Sistemi*, s.93

¹⁰⁶ Güler vd.,a.g.e., s.25

¹⁰⁷ Güler vd.,a.g.e., s.106

geldiğinden, işi bir anlamda anlaşılmasız kılabilen karmaşık kavramlardan kaçınmak gerekmektedir. Çünkü konu karmaşık hale getirildiği ölçüde organizasyon üzerindeki etkisi azalacaktır.

İnsan kaynağı planlamasının ana temaları arz ve talep olarak açıklanabilir. Planlama sürecine arz yönünden baktığımızda genel anlamda şu sorular aklımıza gelir;

Ne tür personele sahibiz? Burada yerel yönetimin elindeki mevcut personele ilişkin bilgiler değerlendirilir. Personelin yaş durumu nedir? Personel ne tür yetenek, eğitim ve deneyime sahiptir? Personel fazlası var mı ya da hangi bölümler gereğinden fazla personel barındırmaktadır? (Kuruluşların birçok bölümleri personel fazlasına sahip oldukları halde çok azı durumu bildirmeye istekli olurlar. Bu nedenle, personelin bu bağlamda periyodik olarak gözden geçirilmesi, insan kaynağının daha iyi kullanımı açısından yaşamsal önem taşımaktadır. Çünkü böyle bir bilgi, elemanların daha verimli kullanılabilmesine olanak sağlayabilecektir.) Konuyu bir de talep yönüyle irdelenecek olursak,

Hangi alanlarda daha fazla personele gereksinim duyabiliriz? Hangi amaçlarla? Bu elemanlar ne tür bilgi, beceri ve deneyime sahip olmalılar? Hangi işler daha az personelle daha etkin olarak görülebilir? Yılın değişik zamanlarında personel gereksiniminde değişiklikler oluyor mu? Eğer oluyorsa, bu, belediye içinde sorunsuz olarak halledilebiliyor mu?

Bu temalar kapsamındaki sorular insan kaynağı planlaması olayına basit bir çerçeve sunmaktadır. Bu basit çerçeve yerel yönetimlerin ülkemizdeki insan kaynağı planlama sorunlarına yanıt verecek niteliktedir. Bundan daha karmaşık bir yapı kendi bürokrasisini ve mekanizmasını da beraberinde getireceğinden, yerel yönetimlere ek maliyetler yükleyebilecek ve koordinasyon sorunları yaratabilecektir. Belediye başkanı, yardımcıları ve üst düzey yöneticiler bu sorulara yanıt verebildiklerinde, insan kaynağını stratejik bir anlayışla planlamak ve personeli daha etkin ve verimli bir biçimde kullanmak olası olacaktır. İnsan kaynağı planlaması yönetimin merkezinde ve son tahlilde yine bu merkeze hizmet amacıyla yürütülen bir işlemdir. Bu nedenle, bu konudaki strateji tüm yönetim tarafından kabul edilmiş ve bütçe süreçlerine geçirilmiş olmalıdır.

Bu durum, personel maliyetlerinin izlenmesini ve gereği gibi hesaplanmasını da sağlayacaktır.¹⁰⁸

2.İşe Alma

Belediyelerde memurlar ile sürekli işçiler kadrosuz olarak çalıştırılmazlar¹⁰⁹ Türkiye'de yerel yönetimler yasa ve kurallarda yazılanlara göre kadro yaratmak yetkisine sahip değildirler. Belediyeler ancak merkezi yönetimce uygun görülen kadroları alabilirler. Belediye meclislerinin kadro talepleri İçişleri ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesi'nden geçerek, Bakanlar Kurulu'nca karara bağlanmaktadır.

Belediyelerce bir memur kadrosu alınabilmesinde, belediye meclisi kararından başka, işlemin tamamlanması için,

Kaymakamlık

Valilik,

İçişleri Bakanlığı,

Devlet Personel Başkanlığı,

Maliye Bakanlığı,

İçişleri Bakanlığı (tekrar),

Başbakanlık (Bakanlar Kurulu), gibi makamlardan geçilmesi zorunludur¹¹⁰

a) Memurların İşe Alınması

Memur Kadrolarına eleman alımında üç yöntem kullanılmaktadır.

Açıktan Atama;

Belediyelerde kadro sürecinin tamamlanmasından sonra bu kadrolara insan kaynağının yerleştirilmesi aşaması başlar. İşe alma aynı zamanda bir seçme işlevidir. Halen belediyeler açıktan atama yapabilmek için merkezi yönetimin onayını almak zorundadırlar. Bu da hizmete almada merkezilik politikası olarak

¹⁰⁸ Ferzan Bayramoğlu Yıldırım, *Belediyelerde İnsan Kaynağı Yönetimi*, Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, 1993, ss.14-16

¹⁰⁹ Dönmez., a.g.m., s.63

¹¹⁰ Yıldırım, a.g.e., s.18

adlandırılmaktadır.¹¹¹ 1999 yılından itibaren kamu kurum ve kuruluşlarına alınacak memurlar için merkezi sınav sistemi getirilmiştir.

Genelde kamu kurum ve kuruluşlarında göreve alınacak insan kaynağında aranacak nitelikler, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olması, alt yaş sınırının onsekiz, üst yaş sınırının ise genellikle otuz olması esastır. Yine işe açıktan alınacak insan kaynağının en az ilkokul mezunu olması gerekmektedir. İşe alınacak insan kaynağının sağlık durumu , genelde bir heyet raporuyla tespit edilmektedir. Herhangi bir suç ve cezadan dolayı kısıtlı olmaması, genelde adli sicil raporuyla ispat edilmektedir. Türkiye'de askerlik hizmeti yasal bir yükümlülüktür. Bu nedenle belediyelerde işe alınacak insan kaynağının, askerlikle ilişkisinin olmaması, askerlik çağına gelmemiş olması ya da belli bir süre için ertelenmiş olması gerekmektedir. Bu erkek adaylar için geçerlidir. Belediyelerde de işe alınacak insan kaynağında aranacak nitelikleri yukarıda da belirtildiği gibi, vatandaşlık, yaş, öğrenim düzeyi, sağlık, iyi ahlaklı olmak, kısıtlı olmamak, askerlik ve özel koşullar olarak genelleyebiliriz. Hizmetin gerektirdiği diğer özel koşullar ise belediyelerce belirlenmektedir.

Belediyeler boş kadroları için diğer kamu kurum ve kuruluşlarından naklen memur ataması yapabilirler. Ancak belediye başkanının, naklen alınan memurları, ilk toplantıda belediye meclisinin onayına sunması gerekmektedir.¹¹²

İnsan kaynağı temininde en çok kullanılan yöntem kurum içi atamadır. Atamaya yetkili amirin uygun görmesi ve onayı ile memurların durumuna uygun görevlere ataması yapılabilmektedir. Belediye yönetimi, çalışanın kendi isteği dışında yapacağı atamalarda kamu yararı ve kamu hizmeti gereklerine uymak mecburiyetindedir.¹¹³

b) Sözleşmeli Personelin İşe Alınması

Belediye Kanunu'nda bulunmamakla birlikte, belediyeler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olduklarından, bu yasayla getirilen sözleşmeli personel istihdam türünden belediyeler de yararlanmaktadır.

¹¹¹ Tortop, Personel Yönetimi, s.38

¹¹² Eken, a.g.m., s.8-9

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 88. maddesine göre, özel hukuka tabi bir iş akdiyle çalıştırılacak işçi sayısı ve maaşı belediye bütçesi ile belirleneceğine göre, idare hukukuna tabi bir hizmet akdi ile çalıştırılacak sözleşmeli personelin sayısının ve maaşının da bütçe ile belediye meclisi tarafından karara bağlanması gerekmektedir. Ancak, Devlet Memurları Kanununda, sözleşmeli personel tanımlanırken "kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen" hükmü getirilmiştir. Belediye personeli de DMK kapsamında yer aldığına göre, belediyelerin de sözleşmeli personel çalıştırması bu yasa hükümlerine tabi olacaktır. Belediyelerin sözleşmeli personel çalıştırma kararları Devlet Personel Başkanlığı'na gönderilmekte, Bakanlığın kararı Başkanlığın olumlu görüşü üzerine bina edilmektedir. DPB, belediyelerden ilk sözleşme ve sözleşme yenileme istemleri için ayrıntılı bilgiler istemektedir. Buna göre, sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin karar ile birlikte aşağıdaki bilgilerin DPB'ye gönderilmesi gerekmektedir.

- Sözleşmeli personel çalıştırılmasını gerektiren zorunlu ve istisnai hallerin neler olduğu,
- Sözleşmeli personelle yürütülmesi düşünülen hizmetlerin memurlar tarafından yürütülemediği nedenleri,
- Bu hizmetlere ilişkin kadroların durumu, sözleşmeli personelin yapacağı görevler,
- Çalıştırılacak kişinin nitelikleri, biyografisi, serbest çalışıp çalışmadığı, emeklilik durumu, yabancı dil bilgisi,
- Teknik personel ve tabiilerin haftada çalışacağı gün sayısı, avukatların bakacakları dava adetleri ve davaların parasal tutarları.

Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanan belgede Başkanlığa gönderilecek belgeler arasında sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin Belediye Encümeni kararının bulunması gerektiği de belirtilmiştir. Sözleşmeli personel istihdamı, toplam personel içinde yüzde birden daha az bir yer tutmasına karşın,

¹¹³ Halil Memiş, "Memurların Belediye İçerisindeki Görev Yerlerinin, Unvanlarının ve Sınıflarının

belediyelerin yaygınlaşmasını istedikleri istihdam türü olmak özelliğine sahiptir. Belediyeler, sözleşmeli statüye, hizmetlerin etkili biçimde görülmesi için en uygun istihdam tura sıralamasında ikinci sırayı vermektedirler. Belediye yöneticilerinin %57'si memurluk statüsünden vazgeçmezken, dörtte biri sözleşmeliliği en uygun istihdam türü olarak görmektedir. Bu, oldukça yüksek bir benimseme oranıdır; çünkü yukarıda belirtildiği gibi belediyelerde çalışan personelin yalnızca %0,4'ü sözleşmelidir. Üstelik bu kesim genel nitelikli personeli kapsamamakta, asıl olarak avukatlık gibi özgün bir hizmet alanında yoğunlaşmış bulunmaktadır. Bu durumun bir açıklaması, belediye yöneticilerinin "esnek istihdam" olanaklarına kavuşmak isteğinde bulunabilir. Bu istek iki yönlüdür. Sözleşmeli istihdam sistemi ile kazanılacağı varsayılan esneklik, hem merkezi yönetimin etki ve denetiminden hem de 657 ve 1475 ile güvence altına alınan memur - işçi istihdamının getirdiği kurallardan kurtulmak üzere talep edilmektedir.¹¹⁴

c) İşçilerin İşe Alınması

İşçi statüsündeki insan kaynağının işe alınması 1475 sayılı iş kanunu hükümlerine göre ve iş mevzuatına göre yapılır.

İş Kanunu'nda "geçici işçi" gibi bir terim yer almamaktadır. "Sürekli işçi"- "geçici işçi" terimleri uygulamanın ortaya çıkardığı terimlerdir. İş Kanunu'nun 8. maddesine göre, "nitelikleri bakımından en çok 30 işgünü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere sürekli iş denir." "Bu hükme göre, akdin sürekli veya süreksiz olması tarafların iradesine göre değil, işin niteliğine göredir. Hizmet akdinde kararlaştırılan sürenin otuz işgününden az veya çok olması bu ayırım yönünden önemli değildir, işin sürekli olup olmadığını ayırmada esas alınacak süre işin fiilen devam ettiği süre değil devam etmesi gereken süredir."

Süreksiz iş, işverene İş Kanunu'nun iş güvencesi ve iş güvenliği ile ilgili hemen tüm maddelerinden bağımsızlık sağlayan bir nitelik taşımaktadır.¹¹⁵ Nitekim, bu

Değiştirilmesi", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, C.3, S.4 (Mayıs 1998) ,s.14

¹¹⁴ Güler, Belediye Personel Sistemi, ss.100-103

¹¹⁵ Süreksiz işlerde İş Kanunu'nun 3, 9, 11-22, 24, 25, 27, 49-59 , 71, 76 ve 93. maddeleri uygulanmaz. Bu maddeler işyerini bildirme, yazılı akit, akdin feshinde bildirim, kıdem tazminatı, çalışma belgesi ve kimlik belgesi verme, işten çıkarma durumunda işveren yükümlülükleri gibi başlıca işçi haklarını kapsamaktadır.

grup içinde herhangi bir uyuşmazlık durumunda İş Kanunu değil, Borçlar Kanunu hükümleri yürürlüğe girmektedir.

30 günden fazla süren “sürekli işler” de ise, işçi ve işveren aralarında hizmet süresini belirleyerek akit yapabildikleri gibi, hizmet süresini belirlemeden de akit yapabilirler. Uygulamada, hizmet süresinin ne olacağı belirtilmemiş bir akitle (belirsiz süreli iş akdiyle) çalışanlara “sürekli işçi” denmekte; hizmeti belli süreyle sınırlayan bir akitle (belirli süreli iş akdiyle) çalışanlara “geçici işçi” adı verilmektedir. Bir yıl ve daha çok süre için yapılan akitlerin yazılı olması zorunlu sayılmış, bir yıldan daha az hizmet için yapılan akitlerin yazılı olma zorunluluğu gerekli görülmemiştir. Bunlarda işçi isterse, işveren kendisine bir belge vermekle yükümlüdür. (İş Kanunu, madde 9)

Belediyelerde “geçici işçi”, her iki grubu da kapsayan bir başlık olarak kullanılmaktadır; ancak ağırlık 30 günden fazla sürekli işlerdedir.¹¹⁶

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 88. maddesinde belediye amirleri sayılmış ve “bunların emri altında lüzumu kadar yazı ve hesap, fen, sıhhat, baytariye, idare, teftiş, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile ketebe, müstahdemler ve *amele* ” bulunacağı ve bunların sayısı, maaş ve kadrolarının bütçe ile saptanarak onaylanacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre, özel hukuka bağlı bir iş akdiyle çalıştırılacak işçi sayısı ve ücreti bütçe ile belediye meclisi tarafından karara bağlanacaktır.

88. maddeye göre, çalıştırılacak işçi sayısını belirleme yetkisi belediye meclisindedir ve belediye başkanı da bu sayı içinde, hizmetine ihtiyaç duyulanlarla sözleşme yapma yetkisine sahiptir. Uygulama, 1983 yılında 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarılıncaya kadar bu hüküm doğrultusunda yürütülmüştür.

1983 yılında çıkarılan 190 sayılı KHK, sürekli işçiler ile geçici işçiler arasında, izne tabi olma bakımından ayırım yaparak, belediyelerin sürekli işçi çalıştırmasını İçişleri Bakanlığı’nın iznine bağlamıştır. Memur atamaları zaten zor olan belediyeler için, sürekli geçici işçilere yönelmek zorunluluğu doğmuştur.

¹¹⁶ Güler vd.,a.g.e., s.109

“İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması Devlet Personel Dairesi'nin görüşüne dayalı İçişleri Bakanlığı'nın vizesine tabidir. Bu kuruluşlarda yeni kurulan birimler ile yeniden satın alınacak iş araç ve makineleri ve toplu taşıma araçları için ihtiyaç duyulacaklar dışında sürekli işçi kadrosu istenemez ve vize yapılamaz.” hükmü ile geçici işçi çalıştırılabilmesi için vize şartı getirilmiştir.

190 sayılı KHK'nin 11. maddesinde yer alan sürekli işçiler ile ilgili bu hüküm her yıl bütçe yasalarında da yinelenmektedir. Ve yine her yıl, İçişleri Bakanlığı kendisine verilen izin yetkisini çıkardığı genelgelerle valiliklere devretmektedir.

İçişleri Bakanlığı, aynı sürekli işçilerde olduğu gibi, 1994 Bütçe Kanunu'yla geçici işçiler için aldığı izin yetkisini, 7.1.1994 tarihli genelgesi ile valiliklere devretmiştir. Bu devir genelgeleri de her yıl yinelenmiştir. Bir ara devreye Başbakanlık girmiş, 2.4.1997 tarihli Başbakanlık genelgesiyle memur ve sürekli işçi için başbakanlık izni getirilmiştir. 8.4.1997 tarihli İçişleri Bakanlığı Genelgesi karışıklığa açıklık getirerek, belediyelerin geçici işçi çalıştırmasının İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi olduğunu, Bakanlığın izin yetkisini valiliklere devrettiğini 5.1.1995 sayılı Genelge'ye atıfta bulunarak teyit etmiştir.

İşçi çalıştırılmasına ilişkin bir başka düzenleme, *Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği'nde* bulunmaktadır. Yönetmeliğin belediye harcamalarına ilişkin bölümünde yer alan 134. maddesinde, 190 sayılı KHK'ye göre çalıştırılacak sürekli işçiler için İçişleri Bakanlığı vizesi alınması gerektiği bu vize alınmadan sürekli işçi çalıştırılmayacağı düzenlenmiştir.¹¹⁷

3. Eğitim ve Geliştirme

Hizmet-içi eğitim, kişinin kamu görevine girmesinden sonra ve bu görevi sürdürürken geçtiği eğitim etkinlikleridir. Hizmet-içi eğitim, personelin göreve yatkınlığını sağlamayı, bilgi ve beceri donanımını geliştirerek verimliliğini arttırmayı ve gelecekteki görev ve sorumluluklara hazırlanmasını amaçlayan eğitim etkinlikleridir.

Hizmet-içi eğitim, deneme - yanılma yoluyla öğretme yönteminin alternatifidir. Bu yöntem öğrenme sürecini kısaltmakta ve böylece emek verimliliğinin

¹¹⁷ Güler vd.,a.g.e., ss.73, 74

yükseltilmesi sürecini hızlandırmaktadır. Bu yöntemin genel amaçları şöyle sıralanabilir:

- (1) Personeli, görevini daha etkili biçimde yapacak duruma getirmek; emek verimliliğini artırmak,
- (2) Personele örgütün amaçlarını öğretmek ve benimsetmek,
- (3) Personele, görevini nasıl yerine getireceğini öğretmek; bu özellikle adaylık eğitimleri için geçerlidir.
- (4) Personelin ortak eksiklik ve aksaklıklarını gidermek. Örneğin önceki uygulamalara aşırı bağlılık, sorumluluktan kaçma, inisiyatif kullanmama, hizmet verilen yurttaşlara karşı duyarsızlık gibi olumsuz davranışları ortadan kaldırmak, bu tür yaklaşım ve davranış kaynaklı alışkanlıkları kırmak.
- (5) Personelin bakış açısını genişletmek, yeni bilgi ve becerilerle donatılmasını sağlamak. Personeli böylece, daha geniş görev ve sorumluluk üstlenmeye hazırlama ve kariyerini geliştirme olanağına kavuşturma.
- (6) Örgütte morali güçlendirmek. Hizmet-içi eğitime çağrılmak, kişiliğe özel bir önem ve değer verilmesi anlamına gelir. Çünkü personele kariyerini geliştirme şansı sunulmakta, görevinde başarılı olmak fırsatı verilmektedir. Bu, moralin güçlenmesini sağlayan önemli bir güdüleme yoludur. Çalışanların eğitim ortamında bir araya gelmesi, farklı bir zeminde tanışma olanakları bulmalarına ve böylece dayanışma duygusunun geliştirilmesine olanak verir. Bu işe ekip çalışmasının gerçekleştirilmesini, dolayısıyla, emek verimliliğinin artmasına hizmet eder.¹¹⁸

4. Performans Değerlendirme

Çalışmamızın temellendiği ana düşünce, belediyelerde insan kaynağından daha etkin ve verimli olarak yararlanmak için, çalışanların işteki başarılarının periyodik olarak gözden geçirilerek değerlendirilmesi konusunda yerleşik bir sisteme sahip olunmasının gerekliliğidir. Bu bağlamda uygulayacağımız yöntemde ana amacımız da, bu konuda bilginin en doğru biçimde toplanarak, personele performanslarını iyileştirmek için gösterecekleri çabalarda katkıda bulunmaktır. Yapılması gereken şeyin ne olduğuna ilişkin soruya gayet basit bir

yanıtla karşılık vermek olasıdır: Her yönetici, altında çalışan elemanlara, teke tek olarak, onların gerek duyduğu eleştiri ve desteği düzenli olarak sağlamak sorumluluğunu üstüne almak zorundadır. Burada "düzenli" olarak sağlamak dediğimizde, işin niteliğine ilişkin olarak değişebilmekle birlikte, yöneticilerin yılda en az bir kez elemanlarla, yüz yüze oturarak, onların ileriye yönelik gelişimleri açısından, geride bıraktıkları dönemi değerlendirmeleri kastedilmektedir. Bu sayı yararlı ve gerekli görüldüğü takdirde birden çok olabilmeli ve özellikle, önemli değişikliklerin yaşandığı iş bağlamlarında, durumun gerektirdiği sayıda tekrarlanabilmelidir. Bunun da ötesinde, daha dar anlamda bir değerlendirme iş ortamında hemen her gün yer alabilmelidir. Örneğin, eğer bir eleman iyi bir çalışma göstermişse, bu başarısının takdiri için bir sene beklemek zorunda olmamalı ya da iyi çalışmayan birisi uyarılmak için bir sene beklenmemelidir.

Bütün bu durumlarda amaca ulaşıp ulaşılmadığını belirleyici nokta, eleştiri ve desteğin nasıl yapıldığıdır. Kaçınılmaz olarak, kızgınlıkla ve aşağılayıcı bir üslupla yapılan uyarılar, karşı tarafa hiçbir yarar sağlamayacak, aksine, karşılıklı bağları koparacaktır. Aslında böyle bir durum, yöneticinin kendisinin kötü performansını ve gücünü kötüye kullanma davranışını ortaya koyacaktır. İyi bir yönetici, gereksinim duyan elemana, danışma, yapıcı eleştiri ve destek sağlayacak kapasiteye sahip olmalıdır. Bunu yapamayan yöneticiler, kendilerinin destek ve uygun bir eğitime gereksinim duyduklarını kabul etmeli ve bu açıdan önlemler alma yoluna gitmelidirler.

Sonuç olarak, belediyelere önerdiğimiz performans değerlendirme yöntemi, tüm yöneticilerin personellerini tanımalarını, ne iş yaptıklarını, sorumluluklarını bilmelerini ve düzenli bir biçimde her birine ayrı zaman ayırarak, onlara çeşitli konularda bilgi, tavsiye ve destek sağlanmasını kapsamaktadır. Belediyelerde personel işleriyle ilgili birimler bu konuda genel bir çerçeveyi yöneticilerin hizmetine sunarak olaya yardımcı olabilirler. Aslında yöneticilerle personel işleri birimi arasında o belediyeye özel ve onun sorunlarına yönelik bir işbirliğinin yerleşmesi, insan kaynağının etkin ve verimli kullanımını açısından büyük önem taşır. Kuşkusuz, tüm bu işbirliği ve oluşturulan sistemlerin gerçekten anlamlı ve

¹¹⁸ Güler vd.,a.g.e.,s.207, 208

yararlı olması için, işin salt tarif edildiği için yapılması yerine, gerçekten istendiği ve inanıldığı için yapıldığı bir anlayışın ortama hakim olması gerekmektedir.¹¹⁹

5. Maaş ve Ücret Yönetimi

Ücret, çalışanların emeklerinin karşılığı olarak nitelenmektedir. Ücretin serbest ekonomi ve rekabet koşulları içinde ve fiyat kuramı ilkeleri doğrultusunda oluşabileceğini savunan klasik ekonomi görüşüne karşılık, çağımızda sosyal siyaset ve işletme ekonomisinin ücrete yaklaşımı daha farklıdır. Geçmiş birikimlerin doğal bir sonucu olarak ücretin anlamı değişmiştir. Ücret sistemlerinde artık emeğin gücü söz konusu olmaya başlamıştır.

Örgütlerde ücret yönetimi bir yandan örgütlerin karlılığını ve çalışanların yaşam koşullarını doğrudan etkilediği gibi diğer taraftan devleti ve toplumu etkilemektedir. İnsan kaynakları yönetiminin önemli bir işlevi olan ücret iki yönlü dikkati çeker. Birinci yön, çalışanlara ödenen ücretlerin, örgütler için önemli bir maliyetinin olmasıdır. İkinci yön ise ücretin genellikle çalışanların yaşamlarını sağlayan araç olmasıdır. Ücret çalışanlara aynı zamanda toplum içinde belirli bir statü sağlar. Doğal olarak tüm çalışanlar adil ve eşit ücret almayı isterler. Örgütler de çalışanların bu istekleri doğrultusunda çeşitli çalışmalar yaparlar ve sorunlara çözüm aramaya çalışırlar. İnsan kaynakları yönetimi ister küçük bir örgütte ister büyük bir örgütte ücret programının oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanması için çalışmalar yapsın İnsan kaynakları yöneticisi bu çalışmaları yaparken diğer yöneticilerle yakın işbirliği içerisinde olmalıdır. Diğer yöneticilerin bu konuda ki sorumlulukları; çalışanların verimini gözlemlemek ve uygun buldukları ücret düzenlemelerini önermektir.

Ücret programının her aşamasında, çalışanların ihtiyaçları ve verimlilik düzeyi göz önünde tutulmalıdır. Maliyeti kontrol altında tutarken, ücret programının verimlilikle ilgili hedeflerine ulaşması sağlanmalıdır. Ücret programı bütünüyle dıştaki rekabet ve içteki eşitlik bakımından zaman zaman gözden geçirilmelidir. Verilen ücretle yapılan iş arasındaki uyumun devam etmesi için, işler sürekli olarak incelenmelidir. Ücretler ile ilgili her konuyu çalışanlarla açıkça tartışma, çalışanların örgüt politikalarına olan güvenini arttırdığı gibi yöneticileri

¹¹⁹ Yıldırım, a.g.e., ss.39-44

daha iyi anlamalarını sağlamaktadır. Gizlilik politikası çalışanlar arasında bir çok yanlış anlamaya neden olur. İyi düzenlenmiş ve iyi uygulanan bir ücret programının kazanacağı çok şey vardır. Bunun tersi yapılp gizlilik politikası uygulandığında örgütte çalışanların güveni sarsılır ve motivasyonları düşer.¹²⁰ Belediyelerde uygulanan maaş ve ücret sistemi merkezi yönetimle hemen hemen aynı özellikleri taşımaktadır. Merkezi yönetimin yıllık bütçe ile ortaya koyduğu kurallar, belediyelerde de aynen uygulanmak zorundadır. Özellikle memur statüsünde çalışan insan kaynağı üzerinde belediyelerin bu konuda hiçbir yetkisi yoktur demek mümkündür. Çünkü bu statüdeki insan kaynağı için yapılacak ödemelerin çeşidi ve miktarı tamamen merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir.

Belediyelerde personel giderlerinin o yıl ki bütçeye oranı yasal olarak %30'u geçemez.¹²¹ Halen yürürlükte olan maaş hesaplama sistemi gerek Anayasa'ya ve gerekse 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ruhuna aykırıdır. Çünkü memurlar hakkında tüm düzenlemeler kanunla olması gerektiği halde, Bakanlar Kurulu Kararı ile olmaktadır.

6. Sendikalarla İlişkiler

Günümüzde üç belediye memur sendikası vardır. Bunlar, “Tüm Bel – Sen, Bem-Bir-Sen ve Türk Genel Hizmet Sen” Kuruluşlarıdır. Memur sendikacılığının belediyelerin % 11'inde varlık gösterdikleri tespit edilmiştir. Türkiye'de işçi sendikaları ise belediyelerin yarısında örgütlenmiş durumdadır. Ancak bu oran yanıltıcıdır. Çünkü toplam belediye sürekli işçilerinin % 90'ı, geçici işçilerin %75'i sendikalı durumdadır.¹²²

Memur ve işçi sendikalarına karşın Belediye yönetimleri de işveren sendikaları oluşturmaya başlamıştır. Bugüne kadar çeşitli adlarla kurulan bu sendikalardan günümüzde varlığını sürdüren iki sendika vardır. Bunlardan birisi

¹²⁰ Haldun Ersen, *Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi*, 2.Baskı, İstanbul: Sim Matbaacılık, 1997, s.115,116

¹²¹ 1580 Sayılı Belediye Kanunu, m.117

¹²² Güler vd.,a.g.e., s. 73, 74

ulusal düzeyde faaliyet gösteren Belediye İşverenleri Sendikası (BİS) dır. İkinci sendika sadece İstanbul'da faaliyet gösteren Mahalli İdareler İşverenler Sendikası (MİKSEN) dır.¹²³

Sendikalaşma hareketleri giderek bütün dünya da ve ülkemizde güç kazanmaktadır. Çalışanların büyük bir kesimi sendikalara bağlı olarak hareket etmekte hatta grev yapabilmektedir. Çalışanların organize hareketleri sendikalara önemli güç kazandırmıştır. Sendikalar özelleştirmelere, maaşların düşürülmesine, istihdamın azaltılmasına karşı medyanın da desteğini sağlayarak muhalefet etmekte ve işverenlerin çalışma koşullarındaki takdir haklarını sınırlandırmaya uğraşmaktadırlar.¹²⁴ İşverenlerde aralarında örgütlenerek kendi haklarını korumaya çalışmaktadırlar. Böylece her alanda olduğu gibi bu alanda da karşılıklı denge sağlanmaya çalışılmaktadır.

II- BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE İLİŞKİN SORUN ALANLARI

A-GENEL

Türkiye'de olduğu gibi, halk tarafından doğrudan seçilen belediye başkanı, güçler ayrımı ilkesinin de etkisi ile, aşırı güçlü bir yönetici niteliği kazanmaktadır. Böyle modellerde belediyecilik ve kent yönetimi konusu, neredeyse yalnız başkanın egemen olduğu, tek kişilik bir yönetime dönüşmektedir. Böyle bir ortamda kent halkının demokratik temsil organı olan belediye meclisi çok geri planda kalmakta, belediye başkanı neredeyse seçilmiş bir diktatör gibi, belediye olgusuna tek başına yön vermektedir.¹²⁵ Belediye personel sistemi, genel kamu personel sisteminin bir parçasıdır. Genel olarak kamu personel sisteminin sahip

¹²³ Güler vd.,a.g.e., s. 177

¹²⁴ Turgay Uzun, Serap Özen, (Ed.), Namık Kemal Öztürk, Turgay Uzun, *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye* "Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Kurumsal Yapının Güçlendirilmesi", Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004, s. 138

¹²⁵ Selçuk Yalçındağ, "Yerel Yönetimlerde Profesyonel Yöneticilik," *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Temmuz 1997) C.6, S.1, s.16

olduğu özellikler ve sorunlar, belediye personeli için de geçerlidir.¹²⁶ Personel sorunlarının örgüt sorunlarıyla birlikte ele alınması bir zorunluluktur. Kamu personel rejimi 1950 lerde başlayan ve 1960 lardan sonra giderek hızlanan dört önemli değişimin ve gelişmenin etkisi altında kalmıştır. Bunlar, kısaca;

- Hızlı nüfus artışı,
- Endüstrileşme (mekanizasyon-otomasyon),
- Enflasyon ve
- Demokratikleşme olgusudur.

Bu gelişmeler neticesinde belediyelerde ciddi bir personel yığılması olmuştur. Kesin bir kural olmamakla birlikte her 500 kişiye 1 belediye görevlisi düşmektedir. Bu oran yukarıda da belirtildiği gibi ülkemizde 5 tir. Buna karşılık Alman belediyeleri tüm kamu hizmetlerinin üçte ikisini Türk belediyeleri ise, tüm kamu hizmetlerinin yaklaşık onda birini üretmektedir.¹²⁷ Belediyelerde üzerinde esas olarak durulması gereken sorun, belediyelerde aşırı personel istihdamı ve personel eğitimi ihtiyacı dolayısıyla düşük verimli çalışmadır. Küçük belediyelerde ise özellikle kaynak ihtiyacından doğan personel sorunları söz konusudur. Bunlar da yetişmiş eleman sıkıntısı ve yönetici personelin eğitim ihtiyacıdır.¹²⁸

B- İNSAN KAYNAKLARI İŞLEVLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR

1. Planlama

Belediyelerde kadro tahsisi konusundaki merkezi yönetimin yetkisinin ortaya çıkardığı sorunların başında personel planlaması gelmektedir. Kadro oluşturma ve istihdam konusunda tek başına karar veremeyen belediyeler, örgütlerinde insan gücü planlaması yapamamaktadırlar. Belediyelerle ilgili norm kadro tespiti çalışmaları yapılamamış olup, rasyonel kaynak kullanımı ve etkin hizmet üretimi sağlayacak insan gücü planlaması yapılması gereksinimi devam etmektedir. Personel planlaması ile ilgili birimler sürekli ve günlük özlük işlemleri ile

¹²⁶ Güler, Belediye Personel Sistemi, s.20

¹²⁷ Hasan Özhan, "Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, (Haziran1994), S:403, s. 37

¹²⁸ Cengiz Koçal, Belediyelerin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları, İstanbul: Tebiat Yayınları, s.186

mali işlemleri yapmak ile sınırlanmış bir görev çerçevesinde hareket etmektedir. Yani klasik personel yönetimi felsefesi hakimdir. İnsan kaynakları planlamasına gereken önem verilmemektedir. Personel işlemlerini yürüten birimler belediyelerin %90'ında alt örgütlenmesi olmayan bir ya da birkaç kişilik bünyelerdir. Personel işlemlerini yürüten birimlerin personel planlaması, personelin yetiştirilmesi, hizmet içi eğitim işlevinin örgütlenmesi gibi boyutları yoktur.¹²⁹ Merkezi yönetim tarafından nüfusa göre belirlenen kural listeleri her belediye için adil bir şekilde uygulanmamakta, siyasal etkenler büyük ölçüde rol oynamaktadır. Personel kadrolarının ihdası, kaldırılması ve değiştirilmesine ilişkin sürecin uzun zaman alması, yerel hizmetlerde gecikme ve aksamalara neden olmaktadır.¹³⁰

2. İşe Alma

Belediyeler, istedikleri türde ve sayıda personel istihdam etme eğilimindedirler. Fakat, yürürlükteki yasal düzenlemeler uyarınca bir dizi kısıtlamalara ve vesayet denetimine tabidirler.¹³¹ İstihdam biçimi ne olursa olsun, belediyelerde çalıştırılacak her türlü personelin istihdamı, yasama ve yürütme erkince belli kurullara, belirli makamların onayına bağlanmıştır.¹³² Siyasal amaçlı atamalar belediyelerde sıkça görülmektedir. Belirli bir görev yeri için daha yetenekli ve uygun olduğu varsayılan bir kimse varken, siyasal çıkarlar açısından daha yararlı olacağı düşünülen kişinin üstün tutulması, tercih edilmesi siyasal amaçlı atama olarak belirtilmektedir.¹³³ Siyasal iktidarlar memuriyetin alt kademelerine kadar nüfuz edebilmektedir. İşe alma konusundaki yetkiler siyasal amaçlı kullanıldığında, belediyelerin bütçe gelirlerinin tamamını personel giderlerine ödeyecek düzeyde personel sayısını artırdıklarına tanık olunmaktadır.¹³⁴ Bu açıdan, yerel özerklik ilkesine aylan olmasına rağmen, personel istihdamına ilişkin bazı yetkileri merkezi yönetim elinde bulundurmaktadır.¹³⁵

¹²⁹ Güler, Belediye Personel Sistemi, s.171-172

¹³⁰ Güler, Belediye Personel Sistemi, s.47

¹³¹ Eken, a.g.m., s.5

¹³² Seriyeye Sezen, Koray Karasu, "Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Temmuz 1999), Cilt: 8, Sayı: 3, s.22

¹³³ Tutum, a.g.e., s.42

¹³⁴ Nuri Tortop, "Yerel İdarelerin Personel Sorunları ve Fransa Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (1995), Cilt: 4, Sayı: 3, s.3

¹³⁵ Eken, a.g.m., s.15

3. Maaş ve Ücret Yönetimi

Yürürlükteki ücret rejimi, iki temel belirleyici unsurdan yoksundur. Bunlardan ilki dış dengedir. Dış denge, kamu kesiminde ödenmekte olan ücretlerin özel kesimde benzerlerine ödenmekte olan ücretlerle karşılaştırılabilir olmasıdır. Yürürlükteki sistemin bu özelliği yoktur. İkinci unsur ise iç dengedir. İç denge, kamu kesiminde ödenmekte olan ücretlerin kendi aralarında karşılaştırılabilir olmasıdır. Dış ve iç denge unsurlarını yitirmiş olan ücret sistemi, bütünüyle hakça bir ücret sistemi olmaktan uzaklaşmıştır.¹³⁶

Kamu da üç farklı görev statüsü vardır; işçi, memur, sözleşmeli. Bunlar arasında ücret farklılıkları bulunmaktadır. İşçi toplu sözleşmelerle normal memurun iki-üç katı maaş alır hale gelmiştir. Aynı kurumda aynı işi gören iki görevli arasındaki bu farkı kim açıklayabilir? Bu durum da eksik maaş alanı kim verimli bir şekilde çalıştırabilir?

4. Performans Değerlendirme

Personeli değerlendirme sistemindeki sorunların en önemlisi, değerlemeyi yapacak yöneticilerin, değerlemede nesnellik ilkesini bir yana bırakabilmeleri olasılığıdır. Sonuçta personelin değerlendirilmesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler (zaman, nicelik, nitelik ve maliyet standarttan) geliştirilmemiş olduğundan, değerlendirme, yöneticilerin inisiyatifine kalmaktadır.¹³⁷ Bunun için çalışanlardan beklenen işle ilgili davranışların düzeyini mümkün olduğunca net bir biçimde tanımlamak ve çalışanlara iletmek yöneticilerin sorumluluğudur.¹³⁸

Performans değerlemede sicil amirleri, memurların ve diğer çalışanların mesleki yeterliliklerini not vererek, kişisel yetenek ve kusurlarını bildirmek suretiyle belirledikleri sicil raporlarında, sorumluluk duygusu, göreve bağlılığı, iş heyecanı, intizam ve dikkati, işbirliği yapmada ve değişen koşullara uymada gösterdiği başarı, tarafsızlığı, disipline bağlılığı vb. türden sorular yer almaktadır. Bu tür soruların, çağdaş personel değerlendirme sistemlerinde başvurulan iş tanımları, performans

¹³⁶ Cahit Tutum, "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", Amme İdaresi Dergisi, (Eylül 1980) Cilt:13, Sayı:13, s.104

¹³⁷ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü (TODAİE) Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), Ankara: TODAİE Yayınları, 1991, s.201

¹³⁸ Wayne F.Cascio, "Managing Human Resources" *Productivity, Quality of Work Life, Profits*, 3rd edition, U.S.A: McGraw-Hill, Inc 1992

standartları, ulaşılması gereken hedefler vb. objektif değerlendirme kriterleriyle bağdaştırılması zordur.¹³⁹ Fakat, performans değerlendirmesinde yönetici objektif davranmak zorundadır. Memur ve çalışan yükselecekse görevinde başarılı olduğu için yükselmelidir. Ceza almış veya isteği dışında bir başka göreve atanmış ise bu işlemlerin nesnel kurallara göre yapıldığı yasa, tüzük veya yönetmelik gereklerinin herkese eşit olarak uygulanması sonucu yapıldığını, görevindeki eksiklikler nedeniyle bu işlemlerle karşı karşıya kaldığını bilmelidir. Kurumların memurun lehinde ve aleyhinde yapmış olduğu tüm işlemlerin nesnel kurallara göre yapılması yeterli değildir. Çalışanların buna inanmaları da gereklidir. Çünkü çalışanların en çok hoşlandıkları yöntem nesnel kuralların uygulanmasıdır. Kişiler, ayrıcalıklı işlemlerden hoşlanmazlar.¹⁴⁰

5. Eğitim ve Geliştirme

Bir organizasyonun hizmet kapasitesinin geliştirilmesinde eleman alımı sadece ilk adımı oluşturur. Bundan sonra yapılması gereken personelin sistemli ve sürekli eğitilmesi ve kendilerini geliştirebilmelerine ortam hazırlanmasıdır. Çalışanlara performanslarının artırılmasında yardımcı olmak son derece önemlidir.

Yeni teknolojileri kullanma zorunda kalan kamu kurumları bu araçları kullanmak için personeli eğitimden geçirmelidirler. Aksi takdirde bu araçlar atılacak, eski teknoloji terkedildiği için işler içinden çıkılmaz bir hal alacaktır. Bu nedenle işleri kolaylaştırmak için oldukça büyük oranda fonlar tahsis edilerek kurulan sistemler aksine işleri tıkayacak şekilde fonksiyon gösterecektir. Bu tür riskleri önlemek için personelin sürekli eğitime tabi tutulması gerekir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta eğitimcilerin de eğitilmesidir. Çünkü eğitimciler de yeni teknolojilerin organizasyona adapte edilmesi ve personelin bu doğrultuda eğitilmesi bakımından yeterli bilgiye sahip olmayabilirler. Esasında teknolojideki hızlı değişim bu durumu sıkça gündeme getirmektedir.¹⁴¹

¹³⁹ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Türk Kamu Yönetiminde Personelin Verimliliği ve Niteliğinin Geliştirilmesi Raporu, Rapor No:1996/7, Ankara, 1998, s.46

¹⁴⁰ Nuri Tortop, "Personel Seçiminde Uyulması Gerekli Kurallar", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Ocak 1997), C.6, S.1, s.20

¹⁴¹ Öztürk, a.g.m., s.129

a) Hizmet Öncesi Eğitimin Yokluğu

Belediye gibi çok yönlü hizmet gören yönetim kuruluşlarında çalışan çoğu elemanın hizmet öncesi eğitime tabii tutulmadığı bilinen bir gerçektir. Bu nedenle belediyelerin kimi elemanlarını kendilerinin yetiştirmesi neredeyse bir zorunluluktur. Özellikle ara insan gücünü bu yolla yetiştirmek amaca daha uygundur. Lise ve dengi okullarda genel eğitimden geçen elemanlar belediyelere alınmakta ve uzun bir süre geçtikten sonra ancak bir kısmı işlerini gereği gibi yapabilmektedirler. Bir çok belediye personelinin yetiştirilmesi büyük belediyelerin veya ortak bir kuruluşun açacağı örgün okullarla başarılabilir.

Fransa, mahalli idarelerine personel yetiştirecek okulları zamanında eğitime sokmuş ve buradan mezun olanlar dışında belediyelerin personel almalarını yasaklayarak mahalli idarelerini büyük ölçüde istihdam baskısından kurtarmıştır.

Türkiye’de de mahalli idareler alanında önlisans programları bulunsa da bunlar hem bir elin parmaklarını geçmeyecek kadar azdır. Hem de bu okullardan mezun olanlar mahalli idare örgütlerinde istihdam edilmemektedir. Siyasi kayırmacılığın bir sonucu olarak mahalli idare örgütlerine gerekli niteliklere sahip olmayan elemanlar yerleştirilmekte bu durum özellikle siyasal iktidar değişimleriyle daha da fazlaşmakta ve özellikle belediyeler personel deposu haline gelmektedir. Aşırı istihdam da etkinliği azaltmakta ve kırtasiyeciliği beraberinde getirmektedir.

b) Hizmet İçi Eğitim Sisteminin Yetersizliği

Belediyelerde istihdam edilen personelin niteliksel düzeyi çoğu kez olması gerekenin altında bulunmaktadır. Özellikle hizmet içi eğitimin yok denebilecek düzeyde olması mal- hizmet üretiminde ciddi olumsuzluklara yol açmaktadır.¹⁴² Belediye memurlarının hemen hemen yarısı ortaöğretim düzeyinde eğitim görmüşlerdir. Belediyelere değişik kaynaklardan gelen personel, görevini usta-çırak ilişkisiyle veya deneme - yanılma yoluyla öğrenmektedir. Belediye örgütlerinde hizmet çeşitliliğinin artması sonucu personel çeşitliliği de artmış fakat belediyeler bu personeli hizmet içinde eğitecek etkin önlemler almakta yetersiz kalmışlardır.

¹⁴² Firuz Demir Yaşamış, “Belediyelerin Temel Gereksinimi: Örgütsel ve Yönetmel Yeniden Yapılanma”, Türk İdare Dergisi, (Mart 1993) Yıl:65, Sayı:398, s.160

C-ÖRGÜTSEL SORUNLAR

1. Ekip Ruhunun Sağlanamaması

Belli bir sosyal yapı içinde çalışmalarını sürdüren işletme için insan faktörü, diğer üretim faktörlerinden daha özel bir yere sahiptir. Çünkü insan üretendir, tüketendir, kurumun örgütsel yapısını şekillendiren veya değiştiren etken durumundadır.¹⁴³

Ekip kurma bir örgütte kişileri aynı amaç etrafında toplayabilmektir. Belediye hizmetlerinin iyi bir ekiple yapılması en başta etkinlik veya verimliliği sonra da grup bütünlüğünün devamını sağlar. Bu verilerin tersinden hareketle iyi bir ekibin kurulamaması verimsizlik ve grup bütünlüğünün sağlanamamasına yol açacaktır. Özellikle siyasi iktidar değişikliklerinde yeni gelen iktidar belediye'deki personelle belli bir uyum süreci geçene kadar yabancı olmaktadır. Bu durum örgütte ekip kurma işlevini sekteye uğratmaktadır.

2. Motivasyonel Sorunlar

Kamu personelinin motivasyonunu kıran en önemli etkenlerden biri ücrettir.¹⁴⁴ Personelin gözünde belediye her şeyden önce bir ekmek kapısıdır. Belediye personeli maaş, ücret, kıdem, emeklilik, iş güvenliği yanında, takdir ve meslekte ilerleme bekler. Başkan veya meclis üyeleri gibi gelip geçici değildir. Kendisini yararlı, hatta vazgeçilmez hissetmek ister. Yapılan işlerin, gerçekleştirilen hizmetlerin tanıtılması, bu tanıtımda katkısı olan, emeği geçen görevlilerin anılması, onların çalışma şevkini ve böylece de verimini artıracaktır. Buna karşılık yapılan bir işin takdir edilmemesi verilen emeğin ödüllendirilmemesi, sonuçta başkana kadar uzanan bir hoşnutsuzluk ve tepki zinciri doğurur.

Gerek ücretlerin düşüklüğü gerekse demokratik çalışma haklarından mahrumiyet kişileri isteksizliğe itecek bu durum da personelde devamsızlık, işe geç gelme, iş yapmama, sürekli memnuniyetsizlik içinde şikayet gibi alışkanlıkların gelişmesine zemin hazırlayacaktır.

3. Yönetimsel Sorunlar

Türkiye'de gerek merkezi yönetimlerde gerek yerel yönetimlerde (belediyelerde) hala personel konusu bir yönetim konusudur. Bu işlev, personel kayıtlarının tutulması ve

¹⁴³ İlhan Erdoğan, İşletmelerde Davranış, İstanbul: İ.Ü İşletme Fakültesi Yayınları, 1987, s. 282,283

özlük işlerinin takibi olarak algılanmaktadır.. Bu anlayış belediyecileri ya da devlet memurlarını birer nefer, birer emir kulu, kullanılacak birer alet olarak görüyor. Bu nedenle de yönetimin tepesinde bir değişiklik olunca kişiler hallaç pamuğu gibi atılıyor. Sonuçta ücretleri açısından zaten gerilemiş ve toplum içinde statü yitirmiş olan personelin çalışma şevki yok oluyor.¹⁴⁵ Çağdaş yönetimin önde gelen unsurları olan iş yükü analizleri, personel sınıflandırması, görev-iş tanımları gibi unsurların geliştirilmediği ve uygulanmadığı görülmektedir.¹⁴⁶

D- YASAL SORUNLAR

1. Devlet Memurları Kanununun Yetersiz Kalışı

Canman personel sisteminin ve onun bir ürünü olan Devlet Memurları Kanununun sık sık değiştirilip, geçici çözümlerin tercih edildiğini öne sürmüştür. Canman'ın tespitlerine göre yirmi yılda Devlet Memurları Kanununun maddelerinin %55'i değişmiştir. Yasada benimsenen liyakat, kariyer, sınıf ve öğrenim tanımları karışmıştır.

Ayrıca ülkemizde yapılan tüm kamu personel değişiklikleri belli toplumsal olaylara denk düşmektedir. Örneğin belli başlı personel düzenlemelerinin yapıldığı tarihlere bakacak olursak: 1926, 1929, 1939, 1958, 1965-70, 1982, 1983-90, tüm bu tarihler ülkenin karşılaştığı siyasal ve ekonomik dönüşüm ve krizlere denk düşmektedir. Bu sebeple, personel düzenlemeleri, genellikle çıkarıldıkları dönemin izlerini taşımakta ve kalıcı çözüm arayışlarından çok günü kurtarma endişesini yansıtmaktadır.¹⁴⁷

Bugün yürütülmekte olan karmaşık, tutarsız ve sistematığı kaybolmuş Devlet Memurları Kanunu kaldırılmalı, yerine Devletin kamu personel politikasının esaslarını belirleyen kamu görevlilerinin bağlı olacağı ortak kuralları gösteren, başta ücret olmak üzere diğer personel konularında izlenecek ilke ve yöntemleri ve tercihleri de belirten temel bir yasa çıkarılmalıdır.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Tuğray Kaynak, *Personel Planlaması*, İstanbul: İ.Ü İşletme Fakültesi Yayınları, 1990, s.114

¹⁴⁵ Atilla Alpöge, *Halka Dönük Yerel Yönetim*, İstanbul: IULA EMMÉ-Toplu Konut Yayınları, 1993, ss. 99-101

¹⁴⁶ Yaşamış, a.g.m., s.161.

¹⁴⁷ Cahit Tutum, "Kamu Personeli Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, (Eylül 1990) Cilt:23, Sayı:3 ss..31-

32

¹⁴⁸ Tutum, a.g.e., s.42

2. Kanunların Güncelleştirilmemesi

Kanunların güncelleştirilememesi sadece belediyelerin personel sorunlarında karşımıza çıkmamaktadır. Genel Yönetimle ilgili hususlarda hatta herkesi ilgilendiren temel hak ve hürriyetlerin güvencesi konumundaki Anayasanın da güncelliğini yitirdiği söylenebilir. Çünkü çoğu kanunumuz genç Türkiye Cumhuriyeti kurulurken ithal edilmiştir. Türk örf ve adetleriyle, sosyal yapısı ve idari gelenekleriyle uygunluk taşımamaktadır. Bu açıdan baktığımızda Devlet Memurları Kanunu, İş Kanunu ve Belediye Kanununda bir takım değişikliklerin yapılarak kanunların güncelleştirilmesi gerekmektedir.

III- BELEDİYE PERSONEL SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

A-GENEL

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin “üniter” yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde bu anlayışa denge modeli denilmektedir.¹⁴⁹ Denge, karşılıklı kozlar ya da Güç-Bağımlılık (Power-Dependence) Modeli, R.A.W. Rhodes, tarafından geliştirilmiştir. Rhodes modelini aşağıda sayılan varsayımlar çerçevesine oturtmaktadır:

- Her iki örgüt (merkezi yönetim-yerel yönetimler) kaynakları yönünden birbirine bağımlıdırlar.
- Bunlar amaçlarını gerçekleştirebilmek için kaynak mübadelesi yoluna giderler.
- Her ikisi birbirlerini sınırlasalar da hakim taraf daha fazla takdir yetkisine sahiptir.
- Hakim taraf kaynak mübadelesi sürecini düzenlemede çeşitli stratejiler uygular.

¹⁴⁹ Veysel K.BİLGİÇ, "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* (Nisan 1998) Cilt: 7, Sayı:2. s. 32

Bu noktadan hareketle yapılması gereken, merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımının netleştirilmesidir.¹⁵⁰

B- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ADAPTASYONU

1. Belediyelerde İnsan Kaynakları Planlaması

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile belediyelere yasayla düzenlenmiş daha genel hükümlere aykırı olmamak üzere, kendi iç yönetsel örgütlenmelerini, bunları yerel gereksinimlerle uyumlu kılmak ve etkin yönetim sağlamak amacıyla, kendilerinin kararlaştırabilmesine olanak verilmiştir.¹⁵¹ Türkiye bu konudaki fikrayı onaylamamış, ancak daha sonra kabul edebileceğini belirtmiştir.¹⁵² Bu maddenin kabul edilmesi ve bu yönde belediyelere yetki verilmesi ile belediye yönetiminin etkinliği ve verimliliği artırılabilir. Belediyelerin memur kadro, derece, unvan, sayısı ve yerleri kent yöneticisinin teklifi üzerine meclis kararıyla tespit edilmelidir. Kadro unvanı, sayı ve yerlerinin değiştirilmesi de aynı usule göre yapılmalıdır. Bu konuda merkezi yönetim standartları saptamalı uygulamaya müdahale etmemelidir.

2. İşe Alma

Bir çok yetenekli aday kariyerlerinde belediye gibi yerel yönetim kuruluşlarını tercih etmemektedirler. Siyasi kayırmacılığın artması, politik atamaların yoğun bir şekilde olması bireyleri kamu sektöründen uzaklaştırmaktadır. Bunun için gerek yeni mezun olmuş gerekse tecrübe sahibi yetenekli bireylerin kariyerlerinde yerel yönetim kuruluşlarını da tercih etmeleri sağlanmalıdır.¹⁵³ Özellikle yerel halka bire-bir hizmet sunan belediye yönetimlerinde nitelikli personele her zaman ihtiyaç vardır. Bu yüzden, belediyelerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına olanak verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.¹⁵⁴ Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki bu konudaki fikrayı kabul

¹⁵⁰ Sezen, a.g.m., s.53

¹⁵¹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m.6/1

¹⁵² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Yasa. m.2

¹⁵³ Öztürk, a.g.m., s. 128

¹⁵⁴ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m.6/1

etmiştir. Türkiye'de yerel yönetimler konusunda eğitim yapan kurumların sayısı her geçen gün artmaktadır. Buralardan yetişen elemanlara öncelik tanınmalıdır. Örneğin alınacak personelin mahalli idareler programından veya kamu yönetimi bölümünden mezun olması gibi noktalara dikkat edilmelidir.¹⁵⁵

Belirlenen kadrolara atama yapmak için merkezi yönetimin iznini alma uygulamasından vazgeçilmelidir. Merkezi sistemle yapılan sınavlarda başarılı olanlar arasından boş kadrolara atama yapma yetkisi Kent Yöneticisine verilmelidir. Ancak yapılan atamalar meclîsin denetimine açık olmalıdır.

Belediyelerde sözleşmeli insan kaynağı statüsü esas alınmalıdır.¹⁵⁶ Üst yönetim birimlerinde sözleşmeli, profesyonel yöneticiler çalıştırılması, hizmetlerin daha verimli yapılmasını sağlayacaktır. Belediyelerin sözleşmeli insan kaynağı uygulamasını teknik özellik taşıyan tüm konulara yaymaları uygun olacaktır.¹⁵⁷ Bu statüde çalıştırılacak insan kaynağı ile ilgili genel şartlar yasada belirlenmeli, ancak özel şartlar belediyelerce çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenmelidir.

3. Performans Değerlendirme

Performans değerlemesinin olduğunca nesnel ve yansız olarak yapılması, insan kaynağının performansını ölçecek birtakım nesnel ölçütlerin önceden geliştirilmiş olmasına sıkı sıkıya bağlıdır. Bu ölçütler zaman, nicelik, nitelik ve maliyet yönleriyle ölçme değeri taşıyan performans standartlarıdır. Çağdaş insan kaynağı değerlendirme sisteminin temeli olan bu standartların, belediye hizmeti görevleri için görevlerin özellikleri tek tek göz önünde bulundurularak geliştirilmesi, sicil raporlarındaki soruların (değerlemesi yapılan faktörleri) her hizmet sınıfı için ayrı ayrı saptanması, soruların nesnel ölçmeye uygun duruma getirilmesi uygun olacaktır. Performans değerlendirme nin deneyimli uzmanlar tarafından yapılması gerekir.¹⁵⁸ Bu ölçüm titizlikle ve objektiflik kriterine uygun olarak yapılmazsa

¹⁵⁵ Eken, a.g.m., s.18

¹⁵⁶ Firuz Demir Yaşamış, "Üçüncü Bin Yılım Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", *Yeni Türkiye Dergisi*, Ankara (Mayıs-Haziran 1995), Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Sayı:4, s.443

¹⁵⁷ Şinasi Kuş, "Türk İdari Sisteminde ve Kamu Personel Rejiminde Yapılması Gereken Yapısal Değişiklikler Üzerine Birkaç Söz" *Yeni Türkiye Dergisi*, Ankara. (Mayıs-Haziran 1995), Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, S.4., s.245

¹⁵⁸ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Raporu, s.45

belediyeler somut hedeflere yönelmekte güçlük çekeceklerdir. Performans değerlemesi önemlidir, çünkü;

- Kaynak tahsisi kalitesinin ve diğer yönetim kararlarının geliştirilmesine yardım eder;
- Planlama, izleme ve denetleme için sağlam bir temel oluşturarak gerçeğe dayalı yönetime doğru gidilmesine olanak verir;
- Sorumlulukları açık hale getirerek; başarı ve başarısızlığı kanıtlayarak sorumluluğu artırır;
- Çalışanların takdiri ve motivasyonu için sistematik bir temel oluşturur.
- Performans ölçümü yerel yönetimler içinde giderek daha yaygın hale gelmektedir.¹⁵⁹

4. Maaş ve Ücret Yönetimi

Belediyelerde performansa dayalı ödeme politikası uygulanmalıdır. İnsan kaynağının özlük hakları, maaş ve ücretleri çalışanlarla birlikte kararlaştırılmalıdır. Belediye bütçesinin önemli bir kısmının (Örneğin; % 25) insan kaynakları giderlerine, geriye kalan kısmı ise yatırımlar ve cari harcamalara ayrılması sağlanmalıdır.

Belediyelerde ucuz çalışan insan yerine çağdaş ücretle çalışan nitelikli, sözleşmeli eleman istihdamına gidilmelidir. Yüksek performans gösterecek insanlar seçilmeli, kendilerine yüksek ücret verilerek verim alınmalıdır. Belediye çalışanlarına adil ve dengeli bir ücret rejimi uygulanması, çağdaş insan kaynakları yönetiminin temel ilkelerindedir.¹⁶⁰ Personel ücret yönünden en çok, aynı durumdaki kişilerin başka kurumlarda ne aldığı ile ilgilidir. Herkes görevinin önemi ve sorumluluğu ile orantılı olarak benzer ücreti alıyor ise, hepsi aynı sıkıntıya katlanır, ücret azlığı onları fazla rahatsız etmez. Esas rahatsız eden, aynı görevi yapanların, benzer niteliklere sahip olanların, farklı ücret almalarıdır. Adil ve

¹⁵⁹ Abby Ghobadian, John Ashworth, "Performance Measurement in Local Government – Concept and Practice", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. XIV, No. 5 (May 1993), ss.47,49.

¹⁶⁰ Doğan Canman, *Çağdaş Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1995, s.38

dengeli ücret ilkesinin uygulanması ¹⁶¹hem nitelikli insan kaynağının işe alınmasını temin edecek, verimliliği ve motivasyonu artıracak, hem de nitelikli insan kaynağının ücret yetersizliği nedeniyle belediyelerden ayrılarak özel sektöre geçmesini engelleyebilecektir. ¹⁶²

5. Eğitim ve Geliştirme

Belediyede çalışanların diğer insanlardan ve gelişen teknolojiden haberdar olmaları gerekmektedir. Bu yüzden belediyeler tarafından eğitim ve öğrenim programlarına yönelik yatırımlar yapılmalıdır. Belediye Personelinin bilgisayar kullanmak, diğer insanlarla işbirliği yapmak ve onları yönetmek, değişikliklere adapte olmak için yeni becerilere ihtiyaçları vardır. Bu da gerek hizmet öncesi gerekse hizmet içi eğitim çalışmalarına önem verilmesini gerekli kılmaktadır. Çünkü bu beceriler ancak eğitim yoluyla olur.

6. Çok Yönlü Katılımın Gerçekleştirilmesi

Yerel yönetimlerde belde halkının kendi kentine ve sorunlarına sahip çıkmasının ve etkin bir biçimde yönetime katılmasının sağlanması hayati bir önem taşımaktadır. Bu kapsamda, yerel yönetimde belde halkı ile çeşitli düzeylerde ve kesintisiz olarak yakın ilişkiler kurulmasını sağlayacak katılımcı ve halka dönük bir yönetim anlayışı geliştirmelidir.

Katılım demokrasinin vazgeçilmez bir gereğidir ve bir yaşam biçimidir. Katılımın yasalarda yer alması, yeterli değildir. Politika oluşturma sürecinden hizmetlerin yürütülmesine kadar uzanan bir çerçevede, halkın her düzeyde yönetime katılmasını sağlayacak ve kurumlaştıracak somut mekanizmalara işlerlik kazandırılmalıdır.

Katılım, salt katılımı nicelik ya da nitelik olarak artırmak için değil, belli gayelere varabilmek için başvurulacak bir araçtır. Söz konusu gayeler, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesinin yanı sıra halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi,

¹⁶¹ Tortop, "Personel Seçiminde Uyulması Gerekli Kurallar",s.20

¹⁶² Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Raporu, s. 77

siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi gibi özelemlerdir.¹⁶³ Öte yandan katılım halk ile yönetim arasındaki kopukluğu ortadan kaldırır.

C- BELEDİYELERİN ÖRGÜTSEL YAPISINDA İYİLEŞTİRME YAPILMASI

1. Belediye Yöneticilerinin Motivasyon ve Ekip Kurma Yönünde Eğitimi

Öncelikle şu iyi bilinmeli ki yöneticilik doğuştan var olan bir sanat değildir ve artık günümüzde yöneticilik bilimsel bir nitelik kazanmıştır. Modern ekonomilerin her gün değişen ve gelişen özelliklerini, klasik üniversite öğretim programları ile ele alınmasının güçlükleri dolayısıyla bu işin üniversitelerin dışında bazı kuruluşlara yaptırılması yoluna da başvurulmaktadır.¹⁶⁴

Belediyelerde en çok boşluğu hissedilen konu motivasyondur. Belediyede iyi bir ekip kurmanın yolu üst yöneticilerin personeliyle tam bir ekip ruhuyla hizmet etmesi gerekir. İyi bir ekip kurmak için öncelikle belediyenin amaçları ile personelin amaçlarının birleştirilmesi gerekmektedir.

Mc Gregor bunu X ve Y teorileri diye ortaya koymuştur. Teori X'de personel bir robot gibi ele alınmış ve insanı işe karşı tembel, girişimcilikten, risk almaktan, yenilik ve değişikliklerden uzak kısaca disipline ve baskıya gerek gösteren bir varlık olarak göstermiştir. Ancak bu görüşlerinin yanlış olduğunu anlamış ve Klasiklere karşı çıkarak Teori Y'yi geliştirmiştir.

Teori Y'de personelin başarılı bir şekilde yönetilebilmesi, örgütün uyumlu bir şekilde işletilebilmesi için bireysel ve örgütsel amaçların birleştirilmesi gereğini ortaya koymuş ve insanı duygu ve düşünceleriyle hareket eden bir varlık olarak görmüştür.

Y teorisinde ayrıca iş personel için potansiyel bir kaçma sebebi değil başarı ve tatmin aracıdır. Personeli yönlendirmede sevgi ve aidiyet duygusunun verilmesi disiplin korku ve cezadan daha iyi ve kolaydır.¹⁶⁵ Literatürde iyi bir yöneticinin sahip olması gereken özellikler sıralanırken ekip kurma ve personel motivasyonuna ağırlık verilmesi gereği belirtilmektedir.

¹⁶³ Ruşen Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, İstanbul: IULA EMME Toplu Konut Yayınları, 1993, s.21

¹⁶⁴ Tortop, *Personel Yönetimi*, ss.268-275

¹⁶⁵ Erol Eren, *Yönetim ve Organizasyon*, İstanbul: Beta Yayınları, 1993, s.25-27

2. Personelin Çok Yönlü Eğitimi

Belediye başkanları ve meclis üyeleri ile üst düzey atanmış yöneticiler için yönetsel konuların ağırlıklı olduğu ayrı seminer ve gösterimler düzenlenirken hesap, personel, zabıta imar ve fen işleri, halkla ilişkiler yöneticileri için ayrı ayrı uzmanlık izlenceleri sunulmalıdır.

Aslında son yıllarda personel eğitimi konusunun bu denli önem kazanması ve yaygınlaşması, ilk ivmesini teknolojinin ani olarak bir çok alanda hayatımıza girmesinden almıştır ve sonuç olarak da eğitim faaliyetlerinin büyük kısmı, personelin yeni teknolojiyi kullanabilir hale gelebilmesi amacına yöneltmiştir¹⁶⁶ Yönetici personelin ihtiyaç sıralaması veya hiyerarşisindeki konumuna göre motivasyon yöntem ve teknikleri geliştirilmelidir.

Personelin yalnız normal sayılan ihtiyaçlarının karşılanması motivasyon için yeterli değildir. Diğer motivasyon unsurlarının en yüksek ölçüde geliştirilmesi gerekir. Bunlar;

Yetki devri, haberleşme, hareket hürriyeti, güven ortamı, katılma, amaçların belirtilmesi, planlama, sorunların çözümü, iş basitleştirilmesi, yer değiştirme (rotasyon), eğitim, toplantılara katılma, buluşlar, ücret artışı, ödül gibi unsurlardır.¹⁶⁷

3. Mahalli İdare Enstitülerinin Kurulması

Belediye üst yöneticileriyle (belediye başkanları ve belediye meclis üyeleriyle) yapılan bir araştırmada başkan ve meclis üyelerinin % 94.6 gibi büyük bir kısmı, hem kendilerinin hem de personelinin eğitimden geçmesini istemişlerdir.¹⁶⁸ Mahalli İdareler alanında okulların yaygınlaştırılması ile gerek belediye üst yöneticileri gerek belediye personeli daha iyi ve daha verimli olarak hizmet içi eğitimden geçirilebilecektir. Bununla da kalmayarak belediyede istihdam edilecek personelde bu okullarda eğitim görme şartı aranacak veya tercih sebebi olacaktır. Personelin hizmet öncesi eğitim imkanı da genişlemiş olacaktır.

¹⁶⁶ Yıldırım, a.g.e., ss. 68-69

¹⁶⁷ Tortop, Personel Yönetimi, ss. 252-254

¹⁶⁸ Cevat Geray, "Belediye Başkanları ve Meclis Üyelerinin Eğitimi Gereksinimleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Temmuz 1994) Cilt: 3, Sayı: 4, Ankara, s.3

D-DİĞER YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

1. İl Özel İdarelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi

İl Özel İdareleri, İl ölçeğinde örgütlenen özellikle belediye sınırı dışında kalan alanlarda yerel nitelikli kamusal hizmetleri yerine getirmekle görevli kuruluşlardır. Diğer kamu yönetimlerinde olduğu gibi İl Özel İdarelerinde de örgütsel işleyiş açısından önemli problemler yaşanmaktadır. Bu yönetimlerin örgütsel yapıları, günün gerekleri doğrultusunda dönüşüme tabi tutulamamış, klasik bürokrasinin hantal yapılandırılmaları içinde kalmıştır. Bununla birlikte, İl Özel İdarelerinin fonksiyonel görevlerinin diğer kamu kurumlarınca yerine getirilmesi etkinlik açısından zayıflamasına neden olmuştur. İl Özel İdarelerinin etkinliğinin azalması yeni bir yönetim anlayışı olan İnsan Kaynakları Yönetiminin bu kurumlarda benimsenememesine neden olmuştur.

İl Özel İdarelerinin örgüt yapılanmasına bakıldığında ilk görülen, bu yapının tamamen fonksiyonel ihtiyaçlara göre oluşturulduğudur. Her iş için ayrı departmanların kurulması, klasik bürokrasinin örgütsel anlayışını yansıtmaktadır. Oysa, işletmelerde örgüt yapısının belirlenmesinde fonksiyonel özelliklerinin yanı sıra iş yükü analizlerinden de faydalanılır. Dolayısıyla, her iş için ayrı bir departman oluşturmak yerine, benzeri işlerin bir araya getirilerek, bu işleri yapmak üzere yeterli elemanların istihdamı ile hareket edilir. Klasik bürokrasinin çok sayıda departmanlara ayrılma özelliğinden dolayı, iri cüsseli örgüt yapıları oluşmaktadır. Böylesi iri yapılanma içinde ise iletişim ve koordinasyon sorunları yaşanmakta, iş yükü analizleri yapılmadığı için bazı birimlerde iş yığılmaları yaşanırken kimi birimlerde ise iş görülmemektedir¹⁶⁹.

İş süreçlerinde iyileştirme çalışmalarının bulunmamasından dolayı, hizmet üretimi için takip edilen prosedürler hizmetin en kısa zamanda ve istenilen özelliklerde üretilmesinden ziyade, gereksiz işlemlerle uzatılması yönünde oluşturulmaktadır. İl Özel İdarelerinde, örgütsel anlamda yaşanan problemlerden biriside, performans yönetiminin bulunmayışıdır. Bilindiği gibi; performans, belirlenmiş hedefe ulaşım seviyesinin ölçüm değeridir. Performans değerlendirme; bir kurumun çalışanlar, süreçler ve birimlerin çalışmalarını değerlendirmek için oluşturduğu ölçüm modelidir. İl Özel İdarelerinde bu anlayışın yerleşmemesi, çalışanların iş verimliliklerine bakılmaksızın takip edilen ücretlendirme ve atama

¹⁶⁹ erolkaya.org/does/yerel_yonetimlerde_yeniden_yapilandirma_agy.asp

işlemleri dolayısıyla, çalışanların motivasyonu ortadan kalkmakta bu da, kurumun verimsizliği sonucunu doğurmaktadır.

Tüm kamu yönetimlerinde olduğu gibi, İl Özel İdarelerinin de örgütsel anlamda en büyük problemi, amaçlarda yaşanan çarpıklıktır. Kamu kurumları bir işi yapmak değil, hata yapmamak anlayışı ile örgütlenmiştir. Bu anlayış, beraberinde sıkı yönetim ve yetki devretmeme tavrının yerleşmesine sebep olmuştur. Yetkisiz fakat etkili çalışanları ile İl Özel İdareleri, hata yapmayalım derken sorun üreten merkezlere dönüşmüştür.

İl Özel İdarelerinde, alışılmış bürokratik anlayışın yerini modern yönetim anlayışına terk etmesi, beraberinde daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet üretimini getirecektir. Bunun gerçekleştirilmesi için ise İl Özel İdarelerinin bir yandan örgütsel alanda, diğer yandan ise fonksiyonel alanda yeniden yapılandırılmaları kaçınılmazdır.

2. Köy Yönetimlerinde İnsan Kaynakları

En küçük Yerel Yönetim organı olan köylerde hizmet veren personel sayısının yok denecek kadar az olması nedeniyle, İnsan Kaynakları Yönetiminin köylerde uygulanmasından söz edilemez.. İnsan Kaynakları Yönetimi anlayışının örgütsel yapısı köy yönetimlerinde uygulanamasa bile bu anlayışın temel fonksiyonlarından faydalanılarak sınırlı sayıdaki personelin daha etkin ve verimli hizmet sunması sağlanabilir.

E- YASAL DÜZENLEMELERİN YENİDEN GÖZDEN GEÇİRİLMESİ

Bugün belediyelerde personelle ilgili bir çok sorunun kaynağı yasal düzenlemelerdir. Bu açıdan baktığımızda ilk olarak Devlet Memurları Kanununun ıslahı veya tamamen değiştirilmesi aklımıza gelmektedir. İkinci olarak da Belediye Yasasında yapılacak olan düzenlemelere değinmek gerekir.

Öncelikle birer yerel yönetim organı olan belediyelerin özerk olması gerekir. Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve

yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.¹⁷⁰

Yapılacak yeni düzenlemeler, halkın belediye kararlarına ve uygulama süreçlerine katılımını ve denetimini sağlayıcı olmalıdır. Çeşitli ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde karar organlarının yetkileri, üye sayıları, seçim yöntemleri, görev süreleri, temsil biçimleri ve nitelikleri açılarından her ülkenin özelliklerine göre kimi farklılıklar söz konusu olabilmektedir. Ancak yerel yönetim meclislerinin yapıları genelde birbirine benzemektedir. Buna karşılık yerel yönetimlerde yürütme işlevi ve bu işlevi üstlenen organ ve görevliler söz konusu olduğunda, ülkeden ülkeye (hatta birçok örnekte aynı ülke içinde) çok değişik yapısal ve işlevsel farklılıkların var olduğu görülmektedir.¹⁷¹ Türkiye'nin geçmişteki tecrübeleri de dikkate alınarak yasada düzenlemelere gidilmelidir.

¹⁷⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m.3/1

SONUÇ

Örgütlerde verimliliği etkileyen en büyük faktörün insan olduğunun anlaşılması üzerine, insanın motivasyonuna yönelik yaklaşımlar her geçen gün artmakta ve yenilenmektedir.¹⁷² İşte bu yaklaşımların en önemlilerinden olan birtanesi de insan kaynakları yönetimidir. Günümüzde başarılı örgütlere bakıldığında bu başarılarının altında İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) politikalarını uyguladıkları görülmüştür. İKY, personel yönetimine çağdaş bir bakış açısidir. Personel yönetiminden en önemli farkı, örgütün başarısında insan kaynağının etkin olduğunu kabul etmesidir.

Tüm kamu kurumlarında olduğu gibi belediyelerde de insan kaynakları yönetilmemekte idare edilmektedir. Belediyeler idari teşkilatımızda her ne kadar halka daha yakın demokrasi ve katılım açısından önemli bir yere sahip olsalarda kamu hizmetlerinin yoğunluğu nedeniyle bir işletmeci mantığıyla davranmamaktadırlar.

Fakat, insan kaynakları yönetimi, yerel yönetimlerin yararlanması gereken bir araçtır. Piyasa mekanizmasının sağladığı imkanlardan yerel yönetimlerin yararlanması elbetteki düşünülemez fakat verimlilik, etkinlik, ekonomi yerel yönetimlerin ve halka bire-bir hizmet sunan, bir yerel yönetim organı olan belediyelerin gözardı edemeyeceği bir konudur. Özellikle yerel hizmetlere olan yoğun talep yöneticilerin bu alanlara dikkat etmesini zorunlulaştırmaktadır.¹⁷³

Yönetim sistemimizdeki tarihten bu yana devam eden merkezi yapı, merkezci zihniyeti doğurmuştur. Bu merkezci zihniyet haliyle belediyelerde de görülmektedir. Buna paralel olarak yöneticiler katılım unsuruna yeterince önem vermemekte, bütün yetkileri tekelinde tutmak istemektedirler. Bu da yönetimin aldığı kararları personelin benimsememesine yol açmakta ve personel işini geciktirmektedir.

Belediyelerde en ciddi sorunlardan biri çalışan personelin eğitimidir. Bu hem hizmet üretiminde hem büro donanımının kullanımında kendini göstermektedir. Çoğu

¹⁷¹ Selçuk YALÇINDAĞ, "Yerel Yönetimlerde Profesyonel Yöneticilik", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Temmuz 1997), Cilt: 6, Sayı: 3, s. 3

¹⁷² Namık Kemal Öztürk, Asım Balcı, Bayram Coşkun, Ahmet Nohutçu, (Ed.), Turgay Uzun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, "İnsan Kaynakları Yönetiminde Etkin Bir Yöntem: Kariyer Planlaması ve Yönetimi", Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003, s. 391.

¹⁷³ Öztürk, a.g.m., s. 123

küçük belediyelerde bile bilgisayar olmasına rağmen, etkin olarak bilgisayar kullanmayı bilen personel sayısı bir elin parmaklarını geçemeyecek kadar azdır.

Her işin başı eğitimden geçer sözü doğru bir sözdür. Eğitim olmadan hiç bir işten gereken verimlilik sağlanamamaktadır. Bunun için de hizmet öncesi ve hizmet içi eğitime önem verilmeli, belediyelerde istihdam edilecek memurlar için mahalli idareler programından mezun olma şartı aranmalıdır.

Diğer bir konu da yasal düzenlemelerin ihtiyaca cevap verememesidir. Belediyelerde insan kaynakları yönetiminin uygulanabilmesi için, ilk olarak; sürekli tartışılan bir konu olan Devlet Memurları Kanununda ihtiyaç duyulan düzenlemelerin yapılması gerekliliğidir. İkinci olarak da Belediye Kanununda değişikliğe gidilmelidir.

Modern dünyada demokratikleşmenin en önemli unsuru olarak bir yerel yönetim organı olan belediyeler görülmektedir. Türkiye'de her geçen gün artan sorunlara çözüm bulunması, toplumun her alanında özellikle de yönetim sisteminde yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Öncelikle klasik, merkezîyetçi, yetkilerin ve kaynakların büyük ölçüde merkezde toplandığı yönetim sisteminden, yetki ve kaynakların önemli bir bölümünün yerel yönetimlere devredildiği bir yönetim sistemine geçilmelidir.

Sonuç olarak belediyelerin gelecekte kendinden beklenen hizmetleri en etkin ve verimli bir şekilde sunabilmeleri, klasik personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi anlayışına geçmeleri ile mümkündür. Ancak insan kaynakları yönetimi anlayışına geçilebilmesi için, kamu yönetiminin tümünde köklü reformlar gerekmektedir

KAYNAKLAR

- AÇIKALIN, Aytaç. *İnsan Kaynağının Yönetimi Geliştirilmesi*, Ankara: Pegem Yayıncılık, 1999.
- AKYÜZ, Ömer Faruk. *Değişim Rüzgarında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması*, İstanbul:Sistem Yayıncılık, 2001.
- ALDEMİR, Ceyhan., Alpay Ataol. Gönül Budak. *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 4.b. İzmir: Barış Yayınları, 2001.
- ALPÖGE, Atilla. *Halka Dönük Yerel Yönetim*, İstanbul: IULA EMME-Toplu Konut Yayınları, 1993.
- AŞIKOĞLU, Meral. "İşgören Yönetiminde Planlama ve Örgütlenme", *Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:6, Sayı:1, 1988.
- ATASOY, Veysel. *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları, 1992
- AYKAÇ, Burhan. *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara: YÖK Matbaası, 1997.
- BAYRAMOĞLU, Yıldırım Ferzan. *Belediyelerde İnsan Kaynağı Yönetimi*, Ankara: T.K.İ.B. Yayınları, 1993.
- BAYSAL, Ayşe Can. *Çalışma Yaşamında İnsan*, İstanbul: Avcıol Basım-Yayım, 1993
- BİLGİÇ, Veysel. "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* (Nisan 1998) Cilt: 7, Sayı:2
- BİNGÖL, Dursun. *İnsan Kaynakları Yönetimi*, V.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım, 2003
- CAN, Halil. Ahmet Akgün, Şahin Kavuncubaşı. *Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi*, 4.b. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2001.
- CANMAN, Doğan. *Çağdaş Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1995
- CANMAN, Doğan. *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi, 2000.

- CANMAN, Doğan. *Türk Kamu Kesiminde Hizmet İçi Eğitim Ölçme ve Değerlendirme*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1979.
- CASCIO, Wayne F. "Managing Human Resources" *Productivity, Quality of Work Life, Profits*, 3TH dition, U.S.A: McGraw-Hill, Inc 1992
- ÇIMKIR, Şakir. "Örgütlerde Personel Geliştirme", *Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar, Uygulamalar ve Sorunlar* , Ed: Cevat ELMA, Kamile DEMİR, Ankara: Anı Yayıncılık, 2000,
- ÇOKER, Ziya. "Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri", TODAİE, Belediye Yönetim Dizisi, /1 Ankara: 1999
- ÇOKER, Ziya. "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?", *Amme İdaresi Dergisi* (Eylül 1987), Cilt 20, No.3
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif. "*Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler*", Türk İdare Dergisi, Sayı: 437, 2002.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları, Yerel Yönetimler Sorunları Çözüm Önerileri, Ankara: 1996.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Türk Kamu Yönetiminde Personelin Verimliliği ve Niteliğinin Geliştirilmesi Raporu, Rapor No:1996/7, Ankara, 1998
- DÖNMEZ, Mustafa. "Belediyelerde Personel, Kadro ve Atama İşlemleri", Mahalli İdareler Dergisi, Temmuz 1996
- EKEN, Musa. "Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimleri ve Personelin Formasyonu", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, C.2, S.11 Aralık1997
- ERDOĞAN, İlhan. *İşletmelerde Davranış*, İstanbul: İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayınları, 1987.
- EREN, Erol. *Yönetim ve Organizasyon*, İstanbul: Beta Yayınları, 1993
- ERGUN, Turgay. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirimi*, 2.cilt, Ankara: TODAİE Yayınları, 1995.
- ERSEN, Haldun. *Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi*, 2.b. İstanbul: Sim Matbacılık, 1997.

- FINDIKÇI, İlhami. *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 2.b. İstanbul Alfa Yayınları, 2000.
- FITZ-ENZ, Jac ve Jack J. Philips. Çev. Pınar Alp Dinç, *İnsan Kaynaklarında Yepyeni Bir Vizyon*, 1.b. İstanbul: Sistem Yayıncılık, 2001.
- FİDAN, Ahmet. *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları Sorunları ve Çözüm Yolları*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: 1996.
- GERAY, Cevat. “Belediye Başkanları ve Meclis Üyelerinin Eğitimi Gereksinimleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Temmuz 1994) Cilt:3, Sayı: 4, Ankara.
- GHOBADIAN, Abby. john Ashworth, “Performance Measurement in Local Government – Concept and Practice”, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. XIV, No. 5 (May 1993)
- GÜLER, Birgül Ayman. *Belediye Personel Sistemi*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1999
- GÜLER, Birgül Ayman. *Belediye Personel Yönetimi, Belediyeler İçin El Kitabı* Ankara: TODAİE yayınları, 2001
- GÜNEY, Salih., Semra Arıkan, “*Toplam Kalite Yönetiminin İnsan Boyutu*” <http://www.kho.edu.tr / yayinlar / bilimdergisi / bilimler / doc / 2002-2/5-bilder.doc>. (24.12.2002)
- GÜRER, Çetin. Canan. *Personel Seçiminde Görüşme İlke ve Teknikleri*, İstanbul: Çağlayan Kitabevi, 1990.
- HESAPÇIOĞLU, Muhsin. *İnsan Kaynakları Yönetimi ve Ekonomisi*, İstanbul: Beta Basım Yayım, 1994.
- KAĞNICIOĞLU, Deniz. “İnsan Kaynakları Yönetimi ve Değişen Endüstri İlişkileri”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Vol. I, No. I, 2001, s.27
- KARADAĞ, Metin. “Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 33, S.1 Mart 2000

- KARAMAN, Zerrin Toprak. *Yerel Yönetimler*, 3.b. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996.
- KAYNAK, Tuğray. *Personel Planlaması*, İstanbul: İ.Ü İşletme Fakültesi Yayınları,1990.
- KELEŞ, Ruşen. *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, İstanbul: IULA EMME Toplu Konut Yayınları, 1993
- KELEŞ, Ruşen. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 4.Basım, İstanbul: 2000
- KOÇAL, Cengiz. *Belediyelerin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları*, İstanbul: Tebiat Yayınları
- KUŞ, Şinasi. "Türk İdari Sisteminde ve Kamu Personel Rejiminde Yapılması Gereken Yapısal Değişiklikler Üzerine Birkaç Söz" *Yeni Türkiye Dergisi*, Ankara. (Mayıs-Haziran 1995), Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Sayı:4.
- KUYAKSİL, Ali. "*Personel Eğitimi ve Türkiye*" , Türk İdare Dergisi, Sayı:409, 1995.
- MARGERET, Palmer. Winters Kenneth T., *İnsan Kaynakları*, Çev: Doğan Şahiner, İstanbul: Rota Yayın Yapım Tanıtım Tic. A.Ş., 1993
- MATHIS Robert L. – John H. Jackson, *Performance Management and Appraisal*, 8th Edition West Publishing Company, 1997
- MEMİŞ, Halil. "Memurların Belediye İçerisindeki Görev Yerlerininin, Unvanlarının ve Sınıflarının Değiştirilmesi", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:3, Sayı:4
- NADAROĞLU, Halil. *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Yenilenmiş 5. Bası, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1994,
- ÖRÜCÜ, Edip. *Modern İşletmecilik*, Muğla: Ünyay Basımevi, 1997
- ÖZGEN, Hüseyin. Murat Türk, "*Hizmet Sektöründe Rekabette Başarının Anahtarı: Personel Güçlendirme (Empowerment)*", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:30 Sayı:4, 1997.

- ÖZHAN, Hasan. “Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, (Haziran1994), S:403, s. 37
- ÖZTÜRK, Azim. “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Karşılama Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri” *Türk İdare Dergisi*, Sayı:411, 1996
- ÖZTÜRK, Namık Kemal. “Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi,” *Türk İdare Dergisi*, S.424, Eylül 1999
- ÖZTÜRK, Namık Kemal. Asım Balcı, Bayram Coşkun, Ahmet Nohutçu, (Ed.), Turgay Uzun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, “İnsan Kaynakları Yönetiminde Etkin Bir Yöntem: Kariyer Planlaması ve Yönetimi”, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat. *İnsan Kaynakları Yönetimi*, I.Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat. *Personel Yönetimi(Politika ve Yönetimsel Teknikler)*, 8.b. Bursa: Ezgi Kitabevi, 1997.
- SEZEN, Seriyeye. Koray Karasu, “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Temmuz 1999), Cilt: 8, Sayı:3
- T.C. İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Dünyada Mahalli İdareler*, 1.b. Ankara: T.C. İşleri Bakanlığı Yayınları, 1999.
- TORBA, Mahmut. *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklar Yönetimine İlişkin Bir Model Önerisi*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi Afyon: 2000.
- TORTOP, Nuri. “Yerel İdarelerin Personel Sorunları ve Fransa Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (1995), Cilt: 4, Sayı: 3
- TORTOP, Nuri. *Mahalli İdareler*, Gözden Geçirilmiş 5.Baskı, Ankara:Yargı Yayınları, 1994
- TORTOP, Nuri. *Personel Yönetimi*, Gözden Geçirilmiş 6.Baskı Ankara: Yargı Yayınları, 1999

- TORTOP, Nuri. "Personel Seçiminde Uyulması Gerekli Kurallar", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Ocak 1997), C.6, S.1
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü (TODAİE) Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), Ankara: TODAİE Yayınları, 1991
- TUTUM, Cahit. "Gerçekleştirilmeyen Reform" *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1973, C.6, S.2, s.10
- TUTUM, Cahit. "Kamu Personeli Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, (Eylül 1990) Cilt:23, Sayı:3.
- TUTUM, Cahit. "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", *Amme İdaresi Dergisi*, (Eylül 1980) Cilt:13, Sayı:13,
- TUTUM, Cahit. *Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1979
- UZUN, Turgay. Serap Özen, (Ed.), Namık Kemal Öztürk, Turgay Uzun, *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye "Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Kurumsal Yapının Güçlendirilmesi"*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004
- WWW.erolkaya.org
- YALÇINDAĞ, Selçuk. "Yerel Yönetimlerde Profesyonel Yöneticilik", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Temmuz 1997), Cilt:6, Sayı:3
- YALÇINDAĞ, Selçuk. *Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, TODAİE yayınları, Ankara: 1992
- YALÇINDAĞ, Selçuk. *Personel Yönetimi*, 5.b. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1994.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir. "Belediyelerin Temel Gereksinimi: Örgütsel ve Yönetimsel Yeniden Yapılanma", *Türk İdare Dergisi*, (Mart 1993) Yıl:65, Sayı:398
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir. "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", *Yeni Türkiye Dergisi*, Ankara (Mayıs-Haziran 1995), *Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Sayı:4, s.443
- YÜKSEL, Öznur. *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 2.b. Ankara: Gazi Kitabevi, 1998

YÜKSEL, Öznur.“Örgüt Kuramlarındaki Gelişmelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri,” *Amme İdaresi Dergisi*,C.30, S.2, Haziran 1997



KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Aygöl ARSLAN
Doğum Yeri : Burhaniye / BALIKESİR
Doğum Yılı : 1975
Medeni Hali : Evli

EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER

Lise 1989-1992 : Çanakkale Lisesi
Lisans 1997-2000 : Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü
Yabancı Dil : İngilizce

MESLEKİ BİLGİLER

2001- 2004 : Muğla Üniversitesi S.B.E. Kamu Yönetimi Anabilim
Dalında Araştırma Görevlisi.