



**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN TEŞKİLAT YAPILARI VE KADRO KULLANIMLARI
ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**
**AN EVALUATION ON ORGANIZATIONAL STRUCTURES AND STAFF EMPLOYMENTS OF
METROPOLITAN MUNICIPALITIES**

Orhan Veli ALICI*

Öz

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri de dahil olmak üzere diğer yerel birimlerin kadro unvan ve standartları ile teşkilat yapılarını düzenlemek üzere 2007 yılında *Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik* yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu yönetmelikle kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyeleri için de bu yönetmelik kapsamında nüfus esasına göre şube müdürlüğü ve üstü kadrolar ihdas edilmiş, azami sayıları belirlenmiştir. Bu makalede de büyükşehir belediyelerince yönetici kadrolarının ne kadarının kullanıldığı tespit edilerek, edinilen verilerin nüfus ve yüzölçümü gibi kriterler üzerinden değerlendirilmesine yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, Norm Kadro Standartları, Norm Kadro Unvanları.

Abstract:

Regulations Regarding Municipalities and Affiliated Organizations and Local Administrative Units Norm Regulation Principles and Standards were put into effect in 2007 to regulate the cadastre titles and standards and organization structures of the other local units including the metropolitan municipalities in Turkey. Said regulation aims to use public resources effectively and efficiently, with a view to ensure a balanced distribution of local services, and to increase the quality of services offered by municipalities. For the metropolitan municipalities, under the scope of this regulation, the branch directorate and superiors have been established on the basis of population and the maximum number there to has been determined. In this article, the determination is made in respect of the extent of the administrative staff employed by the metropolitan municipalities, and the evaluation of the obtained data based on criteria such as population and area.

Keywords: Metropolitan Municipality, Norm Staff Standards, Norm Staff Cadices.

1. Giriş

Geçtiğimiz çeyrek yüzyılda merkezi idarenin kamusal hizmet sunumundaki baskın rolü yerel yönetimler ve piyasa lehine değişime uğramıştır. Böylece görev, yetki ve sorumlulukları artan yerel yönetimlerin ise en uygun teşkilat yapısı ve nitelikli işgücü ile bu vazifeyi ifa etmesi gerekmiştir. Buna bağlı olarak da süreç içerisinde yerel yönetim birimlerinin gerek yapılarının gerekse de hizmet sunum esaslarının belirli kaidelere bağlanması hüküm altına alınmıştır. Özellikle merkezi idarenin mikro nitelikli izdüşümleri şeklinde tasvir edebileceğimiz büyükşehir belediyelerinin büyüklüğü ve hâlihazırda il mülki sınırı kapsamında hizmet üretmeleri de nazara alındığında anılan yapıların ülke genelinde eşgüdüm dâhilinde standart ve vatandaş memnuniyetini sağlayacak ölçüde kaliteli hizmet sunmaları da öngörülmüştür. 2004 yılında gerçekleştirilmeye başlanan yerel yönetimler ile ilgili reform çalışmaları neticesinde yürürlüğe konulan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununun ilgili maddelerinde söz konusu yerel birimlerin norm kadroya uygun olarak teşkilat yapılarını belirleyeceği hüküm altına alınmış, böylece yerel yönetimlere dair süregelen personel rejimi ile ilgili sorunların çözümü noktasında ilk somut adım atılmıştır (Bilgin ve Can, 2008: 13-14). Anılan yasal dayanaklardan hareketle vesayet makamınca bütün yerel birimlerin teşkilat yapıları ile personel sayılarının belirli bir sistematik içerisinde belirlenmesi gerekmiştir. Buna bağlı olarak nüfus kriteri başta olmak üzere ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm nitelikleri de esas alınarak yerel birimler gruplara ayrılmış ve bu sınıflamalara göre teşkilat yapıları, kadroları ve kadro unvanlarının belirlenmesi yönündeki çalışmaların neticesinde 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik yürürlüğe koyulmuştur.

Anılan yönetmelik kapsamında teorik olarak çeşitli çalışmaların yapıldığı görülse de yerel birimlerce norm kadro standartları ile kadro unvanlarının ne oranda kullanıldığı, özdeş addedilebilecek yerel birimlerce kadro kullanımı ve teşkilat yapısı noktasında bir benzeşme veya ayrışma olup olmadığı yönünde daha evvel bir çalışma yapılmadığı da tespit edilmiştir. Yapılan ilk incelemede ise büyükşehir belediyeleri

* Dr., MESKİ Genel Müdürlüğü Kamu İç Denetçisi.



özellikle yönetici kadrolarının kullanımında sayısal anlamda önemli farklılıkların olduğu gözlemlenmiş, norm kadronun varoluş amacına yeterince hizmet edemediği görüşü de belirmeye başlamıştır.

2017 yılı itibarıyla Türkiye’de 51 il özel idaresi, 1.397 belediye ve 18.329 köy bulunmaktadır. Söz konusu belediyelerin ise 30’u büyükşehir belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 51’i il belediyesi, 400’ü ilçe belediyesi ve 397’si ise belde belediyesidir (MİGM, 2017: 13). Bütün belediyeler özelinde gerek anılan yönetmelik hükümlerine göre belirlenen kadro unvanları ile sayılarının kaç adetinin kullanıldığının tespit edilmesi, gerekse de yapılan tespit sonucunda elde edilen verilerin değerlendirilmesi halihazırda mümkün gözükmemektedir. Özellikle belde belediyeleri ve kırsal alanda faaliyetlerine devam eden daha büyük ölçekteki belediyelerin bilgilerine erişimin zorluğu da nazara alındığında makale kapsamında ulaşılabirliği daha yüksek olan büyükşehir belediyeleri üzerinde bir araştırma yapılarak elde edilen verilerin değerlendirilmesinin imkân dâhilinde olabileceği kanaatine varılmıştır. Buna bağlı olarak da çalışmanın ana odak noktası sayısı 30 adet olan büyükşehir belediyesi olarak belirlenmiş, norm kadro çerçevesinde yönetici kadrolarının kaç adetinin kullanıldığını tespit etmek üzere büyükşehir belediyelerinin internet siteleri üzerinden gerekli araştırmalar yapılmıştır. Muğlak olan durumlar ile bilgi edinilemeyen büyükşehirler özelinde ise bilgi edinme hakkına başvurularak gerekli bilgiler temin edilebilmiştir.

Bu makalede yukarıda zikredilen yönetmelik hükümleri çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin norm kadro anlamında gruplara ayrılmasına, her bir grup için öngörülen kadrolara ve bu kadroların fiilen büyükşehir belediyeleri tarafından kaç adetinin aktif bir şekilde kullanıldığına değinilerek elde edilen verilerin nüfus ve yüzölçümü bilgileri çerçevesinde mukayesesine yer verilmiştir. Neticede ise anılan yönetmeliğin “*kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması*” amacı çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapıları ile kadro kullanımları üzerinden bir değerlendirmeye gidilmesi amaçlanmıştır. Çalışma kapsamında tespit edilen ve sorun olduğu değerlendirilen hususlar ile ilgili olarak da çeşitli önerilere yer verilmiştir.

2. Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik

Türk Dil Kurumuna göre “norm” kelimesi “*yargılama ve değerlendirmenin kendisine göre yapıldığı ölçüt, uyulması gereken kural, düzgü, önceden belirlenmiş kalıp*” anlamına gelmektedir (TDK, 2017). Başka bir deyişle norm kelimesi “standart” lafzıyla anlamlandırılmakta olup “tekdüze” sözüyle de eşanlamlı bir şekilde kullanılmaktadır (Peker ve Şen, 2015: 107).

Norm kadro planlaması ise örgütlerin görev, yetki ve sorumluluklarını etkili ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi için uygulanan bir çalışma olup, teşkilatın rasyonel bir şekilde çalışabilmesi için gerekli olan kadro sınıflarını ve azami adetlerini belirlemektedir (Yılmaz ve Özdem, 2004: 116). Böylece aynı tür yapılar içerisinde farklı ve parçalı örgütlenme ve teşkilat adlarını kullanma olanağı ortadan kaldırılmaktadır. Bir başka deyişle norm kadro çalışması bir kurumun gereksinimi olan optimum insan kaynağı ile bu personelin hizmet ifa edeceği birimlerin sayılarını (Peker ve Şen, 2015: 119) ve adlarını düzenleyerek idarenin belirliliğini, sürekliliğini ve şeffaflığını sağlamaktadır. Ayrıca emek verimliliğinin sağlanması, gerekli unvanların belirlenmesi, personel gereksinimleri ile giderlerinin rasyonel bir şekilde öngörülmesi gibi faydaları da bulunmaktadır (Timur, 2004: 203). Bu çerçevede norm kadro çalışmalarının temel amacı; kuruluşa eşitlik, tarafsızlık, liyakat, kariyer, şeffaflık ve performans ilkelerine uygun olarak hizmet sunumunda gerekli olan en uygun teşkilat yapısı ile nitelikli personel sayısının belirlenmesi şeklinde açıklanmaktadır (Bilgin, 2007: 155). Norm kadro hususu kamu hizmetlerinin sunulmasında ve vatandaş gereksinimlerini karşılama noktasında da özel bir önem taşımaktadır. Nitekim uygun bir teşkilata ve nitelikli personele sahip olan yerel birimlerin vatandaş memnuniyetini sağlayarak kamusal hizmetleri daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunabileceği gibi söz konusu teşkilatlar ile kadrolarda bulunan personelin de performansı rasyonelce ölçülebilecek (Güven, 2014: 113-117), ayrıca diğer yerel birimlerle mukayesesinde de sağlıklı bulgular temin edilebilecektir.

Bu bilgiler çerçevesinde yerel yönetimlerin kadro unvanlarına ve sayılarına bakılacak olursa, 2007 yılı öncesinde belediyeler özelinde oldukça parçalı bir kadro ve teşkilat yapılanmasının olduğunu söylemek mümkündür. Daha açık bir şekilde izah edilirse belediyelerde aynı görevi ifa eden bir birimin adı farklı belediyelerde farklı birim adları ile nitelendirilmekte, benzer nüfusa ve özelliklere sahip belediyelerde çalışan sayısı ve unvanları ile teşkilat yapısı olabildiğince farklılaşmaktaydı (Köksal, 2006: 68-70). Buna bağlı olarak da belediyeler tarafından yürütülen hizmetlerin gerek niteliği gerekse de hizmetten yararlanan vatandaşların memnuniyeti olumsuz bir şekilde etkilenmekteydi. Yaşanan bu ve benzeri sorunların ortadan kaldırılması için 5393 ve 5216 sayılı Kanunların emrettiği şekilde norm kadro çalışmasına gidilmesi gerekmiş, böylece yerel yönetimlerin personel rejimine belirli bir disiplin getirilmesi amaçlanmıştır (Çöpoğlu, 2015: 166). Bu kapsamda; Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, mahalli müşterek



hizmetlerin gerek kent dâhilinde gerekse de ülke genelinde dengeli bir şekilde dağılımının sağlanması, vatandaşların kamu hizmetlerinden etkin bir şekilde faydalanması, memnuniyetlerinin ise artırılması ve söz konusu hizmetlerin daha kaliteli hale getirilmesi maksadıyla yürürlüğe konulan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik kapsamında belediyeler ve bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici iş pozisyonları belirlenmiş, teşkilat yapısı kapsamında yer alacak olan kadroların adları ve sayıları düzenlenmiştir (Güneş, 2010: 16-17).

Anılan yönetmelik kapsamında belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre altı ana gruba ayrılmıştır. Bu gruplardan biri olan büyükşehir belediyeleri ise (A) Grubu kapsamında düzenlenmiş, ardından da nüfus esasına göre A-1'den A-6'ya dek sınıflara ayrılmıştır (Bilgin, 2007: 161). Söz konusu yönetmelikle aynı zamanda ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılmayacağı, unvan, personel grubu ve sayı itibarıyla alt gruplar için belirlenen memur ve sürekli işçi kadro toplamının aşamayacağı, memur ve sürekli işçi kadro sayılarının tespit edilen memur ve işçi kadro sayısından daha az sayıda belirlenebileceği, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile idari birimlerin oluşturulacağı, idari birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilemeyeceği, birden fazla yönetici kadro unvanı ihdas edilemeyeceği de açıkça hüküm altına alınmıştır. Böylece süreç içerisinde yerel yönetimlerde derinleşerek devam eden personel ve teşkilat yapıları özelinde yaşanan sorunların asgariye indirgenmesi sağlanmıştır.

3. Büyükşehir Belediyelerine Dair Sayısal Veriler

Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile büyükşehir belediyeleri nüfus esasına göre altı gruba ayrılmıştır. Söz konusu gruplar bazında da büyükşehir belediyelerinin üst düzey yönetici kadroları ile memur ve işçi sayıları belirlenmiştir.

Tablo 1: Nüfus Aralıklarına Göre Büyükşehir Belediyeleri

| Nüfus Aralığı | A Grubu Sınıflandırması | Büyükşehir Sayısı |
|------------------------|-------------------------|-------------------|
| (0- 999 999) | A-1 | 10 |
| (1 000 000-1 999 999) | A-2 | 13 |
| (2 000 000-2 999 999) | A-3 | 4 |
| (3 000 000-4 999 999) | A-4 | 1 |
| (5 000 000-7 499 999) | A-5 | 1 |
| (7 500 000 ve üzeri) | A-6 | 1 |
| Toplam | - | 30 |

Kaynak: 2016 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikten yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloya göre hâlihazırdaki büyükşehir belediyelerinin çoğunluğunun A-1 ve A-2 grubunda yer aldığı, nüfusunun ise il mülki sınırı kapsamındaki bütün yerleşim yerleri de dahi olmak üzere çoğunluğu iki milyonun altında olan kentlerden oluştuğu anlaşılmaktadır.

Tablo 2: Kadro Unvanı Sayılarına Göre Büyükşehir Belediye Grupları

| Kadro Unvanları | A-1 | A-2 | A-3 | A-4 | A-5 | A-6 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Genel Sekreter | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Genel Sekreter Yardımcısı | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 | 7 |
| Teftiş Kurulu Başkanı | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1.Hukuk Müşaviri | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Daire Başkanı | 26 | 29 | 32 | 38 | 44 | 50 |
| Şube Müdürü | 70 | 110 | 150 | 180 | 210 | 240 |
| İtfaiye Şube Müdürü | 5 | 6 | 7 | 9 | 10 | 18 |
| Zabıta Şube Müdürü | 5 | 7 | 8 | 10 | 12 | 14 |
| Memur Kadrolarının Toplamı | 1.971 | 3.262 | 4.495 | 6.589 | 7.580 | 19.129 |
| Sürekli İşçi Kadroları Toplamı | 985 | 1.630 | 2.247 | 3.294 | 3.790 | 9.564 |
| Toplam Personel Sayısı | 2.956 | 4.892 | 6.742 | 9.883 | 11.370 | 28.693 |



Kaynak: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile 2016 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporundan derlenerek hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda ise nüfus esasına göre gruplara ayrılan büyükşehir belediyelerinin sahip olacağı yönetici kadrolarının unvanları ile adetlerine, memur ve işçi personel sayısı ile toplam personel sayılarına yer verilmiştir. Görüleceği üzere toplam personel sayısı anlamında A-6 ile A-1 grupları arasında yaklaşık 10 katlık bir fark bulunmaktadır. Yönetici personel bağlamında kadrolardaki farklılaşmanın da genel sekreter yardımcısı, daire başkanı ile şube müdürlükleri kadro unvanlarında olduğu görülmektedir.

Söz konusu yönetmelikte Çevre Koruma ve Kontrol, Fen İşleri, Mali Hizmetler, İmar ve Şehircilik, İtfaiye, Zabıta, İnsan Kaynakları ve Eğitim, Bilgi İşlem ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlıklarının kurulması bütün büyükşehir belediyelerinde zorunlu hale getirilmiştir. Bahsi geçen 8 daire başkanlığı dışında ise kalan daire başkanlıkları için farklı ve standart dışı isim belirlenmesinin de önüne geçilmiştir. Yönetmeliğin ekinde bulunan listede teşekkül ettirilecek olan daire başkanlıklarının görev, yetki ve sorumluluklarına göre seçilebilecek 40 adet birim adına yer verilmiş, bunların dışında isim belirlenmesi de engellenmiştir.

4. Büyükşehir Belediyelerinde Fiili Durum

Personel anlamında büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelere nazaran sayısal ve unvansal anlamda oldukça fazla kadro ile donatıldığı açıktır. Nitekim iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminde üst kademede olan belediyenin fazla personele sahip olması etkin büyükşehir belediyelerini anlamlandırırken az sayıda personele sahip olan belediyeler de pasif alt kademe belediyelerini anlamlandırdığı görüşü hâkimdir. Türkiye özelinde de iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi büyükşehirler lehine kurgulanarak uygulamaya konulmuştur (Alıcı, 2012: 185).

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre 2016 yılı itibariyle otuz adet büyükşehir belediyesinin işçi ve memur dâhil olmak üzere toplam personel sayısı 54.709 adettir. Sayısı 540 olan büyükşehir ilçe belediyelerinde ise bu sayı 82.236; sayısı 51 olan il belediyelerinde ise bu rakam 16.348'dir (MİGM, 2017: 58). Bu veriler üzerinden bir değerlendirmeye gidildiğinde işçi ve memur personel ortalamasının il belediyelerinde 320, büyükşehir ilçe belediyelerinde 152, büyükşehir belediyelerinde ise 1.823 olduğu görülmektedir. Bu verilerden hareketle büyükşehir belediyelerinin büyük bir teşkilata ve personel gücüne sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Hâlihazırdaki veriler, başka bir deyişle fiili durum yukarıdaki rakamlarla ifade edilirken aşağıdaki tabloda büyükşehir belediyelerinde işçi ve memur bazında çalışan sayıları ile yönetmelik kapsamında istihdam edebileceği işçi ve memur sayılarının üst limitine yer verilmiştir. Bu iki veri üzerinden bir değerlendirmeye gidildiğinde büyükşehir belediyelerinin her ne kadar personel sayısının diğer yerel birimlere göre oldukça yüksek olduğu görülse de istihdam faaliyetine daha fazla girişemediği de anlaşılacaktır.

Tablo 3: Büyükşehir Belediyelerinde Çalışan Toplam Personel Sayısı

| | Memur | İşçi | Toplam |
|---|---------|--------|---------|
| 2017 yılı itibariyle Büyükşehir Belediyelerinde İstihdam Edilen Personel Sayısı | 37.684 | 17.025 | 54.709 |
| Yönetmelikle Büyükşehir Belediyelerine Tanınan Kadro Sayılarının Üst Sınırı* | 113.394 | 56.676 | 170.070 |

*Söz konusu rakamlar bütün büyükşehir belediyeleri özelinde anılan yönetmelikle belirlenen memur ve işçi kadrolarının üst sınırının toplanması suretiyle bulunmuştur.

Kaynak: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile 2016 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporundan derlenerek hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloya göre büyükşehir belediyelerinin hâlihazırdaki personel durumu ile mezkûr yönetmelik çerçevesinde belirlenen kadro sayıları dikkate alındığında arada önemli miktarda personel eksikliğinin olduğu görülmektedir. Başka bir deyişle büyükşehir belediyeleri, istihdam edebilecekleri toplam personelin sadece % 32'sini istihdam etmektedir. İşçi ve memur bazında bu durum incelendiğinde; büyükşehir belediyelerinin istihdam edebilecekleri toplam memur sayısının % 33'ünü, işçi sayısının ise %30'unu istihdam edebildiği görülmektedir. Her ne kadar vesayet makamınca söz konusu kadrolar ve adetleri serbest bırakılmış olsa da anılan tespit en önemli nedeni 5393 sayılı Belediye Kanununun 49'uncu maddesi ile personel istihdamına getirilen kısıttır. Bu maddeye göre belediyeler boş personel kadroları olsa da yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlemesi sonucunda bulunan miktarın yüzde otuzunu aşması durumunda personel istihdam edememektedirler (Düzoğlu ve Alıcı, 2010: 71). Söz konusu kısıtlayıcı mevzuat nedeniyle büyükşehir belediyeleri ile beraber diğer yerel yönetim birimleri de personel istihdamına gidememekte, gereksinimlerini ise hizmet alımı suretiyle personel teminine giderek çözmeye çalışmaktadır.



Yerel yönetim birimlerinin geçmişe nazaran gerek çeşitlenmesine gerekse de sayılarının artmasına bağlı olarak kamusal hizmet sunumunda fonksiyonlarının arttığı açıktır. Bu gelişme dikkate alındığında yereldeki istihdamın yeterince artmadığı da kabul görmektedir. Nitekim 1930 yılında Türkiye’de toplam kamu çalışanı içerisinde yerel yönetimlerde çalışan personelin oranı % 4,3 iken 2000’li yılların sonunda bu oran % 10’a yükselmiştir. Ancak hâlihazırda bu oranın Almanya’da % 28,4 olduğu dikkate alınrsa yerelin artan fonksiyonuna rağmen personel istihdamı anlamındaki artışın sınırlı bir düzeyde kaldığı ifade edilmektedir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011: 154). Bu genel açıklama ile beraber Tablo 3’de yer alan veriler değerlendirildiğinde esasında büyükşehir belediyelerinin istihdam edebileceği personel kadrolarının olduğu görülmektedir. Ancak daha önce de değinildiği gibi personel giderleri konusunda bir yasal kısıt getirilmesi, buna bağlı olarak yeterince personel istihdamına gidilememesi ve hizmet alımı yoluyla personel istihdamı metodunun uygulanır olması sorunsalının temel nedeninin görev, yetki ve sorumlulukların artışıyla paralel olmayan gelir artışları olduğunu söylemek mümkündür.

5. Yüzölçümü ve Nüfus Kriterleri Çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinin Kadro ve Teşkilat Yapıları

Yönetmelik hükümlerine göre büyükşehir belediyelerinde toplam işçi ve memur sayıları yukarıdaki gibi düzenlenmiş olmakla beraber büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapısını anlamlandırabilmek için hizmet ifa eden ve hiyerarşik bir silsile içerisinde yer alan, söz konusu yönetmelikle de adları ve sayıları belirlenen kadro unvanları üzerinden bir değerlendirmeye gitmek daha yararlı olacaktır. Aşağıdaki tabloya göre Genel Sekreter, Teftiş Kurulu Başkanı ve 1. Hukuk Müşaviri kadroları bir görevliye özgülenmiş olup, icrai görev ifa eden Genel Sekreterin hiyerarşisi altında bulunan Genel Sekreter Yardımcıları, Daire Başkanları ile Şube Müdürlerine ise hizmet gereklerine göre yeterince kadro ayrıldığı görülmüştür. Bu çalışma kapsamında hiyerarşik silsilede yukarıdan aşağıya doğru genişleyen bir örgüt yapısı esas alınmış olup, söz konusu kadro kullanımları üzerinden bir değerlendirmeye gidilmesi amaçlanmıştır.

Tablo 4: Büyükşehir Belediyelerinde Yönetici Kadroların Gruplara Göre Sayısal Değişimi

| Kadro Unvanları | A-1 | A-2 | A-3 | A-4 | A-5 | A-6 |
|---------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Genel Sekreter | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Genel Sekreter Yardımcısı | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 | 7 |
| Teftiş Kurulu Başkanı | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1.Hukuk Müşaviri | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Daire Başkanı | 26 | 29 | 32 | 38 | 44 | 50 |
| Şube Müdürü (İtfaiye ve Zabıta Dahil) | 80 | 123 | 165 | 199 | 232 | 272 |

Kaynak: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ekinde yer alan tablolardan derlenerek hazırlanmıştır.

Araştırma kapsamında birden fazla kadro adeti öngörülen ve nüfus esasına göre sayıları giderek artan Genel Sekreter Yardımcısı, Daire Başkanları ve Şube Müdürleri kadro sayılarının aynı grupta yer alan büyükşehir belediyelerince ne oranda kullanıldığı, söz konusu kadroların kullanımı ile nüfus ve yüzölçümü arasında bir bağ olup olmadığı hususlarında bir tespit yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda araştırmanın odak noktası olan büyükşehir belediyelerinin öncelikle internet siteleri taranarak teşkilat şemaları ve organizasyon yapıları incelenmiş, yeterli bilgi edinilemeyen büyükşehir belediyeleri özelinde de bilgi edinme hakkı çerçevesinde şube müdürü ve üstü kadroların ne kadarının kullanıldığı bilgisi edinilmiştir. Elde edilen veriler derlenerek aşağıdaki tablolar üretilmiştir.

Tablo 5: Büyükşehir Belediyelerinde Şube Müdürü ve Üstü Yönetici Kadrolarının Kullanımı

| | Nüfus | KM ² | Genel Sekreter Yardımcısı | | | Daire Başkanı | | | Toplam Şube Müdürü | | |
|----------|------------|-----------------|---------------------------|------------|------|---------------|------------|------|--------------------|------------|-------|
| | | | Norm Kadro | Kullanılan | % | Norm Kadro | Kullanılan | % | Norm Kadro | Kullanılan | % |
| İstanbul | 14.657.434 | 14.125 | 7 | 7 | 100 | 50 | 28 | 56,0 | 272 | 100 | 36,76 |
| Ankara | 5.270.575 | 25.437 | 5 | 5 | 100 | 44 | 27 | 61,3 | 232 | 114 | 49,13 |
| İzmir | 4.168.415 | 12.007 | 5 | 5 | 100 | 38 | 32 | 84,2 | 199 | 146 | 73,36 |
| Bursa | 2.842.547 | 10.882 | 4 | 3 | 75,0 | 32 | 16 | 50,0 | 165 | 57 | 34,54 |
| Antalya | 2.288.456 | 20.909 | 4 | 3 | 75,0 | 32 | 25 | 78,1 | 165 | 113 | 68,48 |
| Adana | 2.183.167 | 14.125 | 4 | 4 | 100 | 32 | 24 | 75,0 | 165 | 97 | 58,78 |



| | | | | | | | | | | | |
|------------|------------|---------|-----|----|------|-----|-----|-------|-------|-------|--------|
| Konya | 2.130.544 | 41.001 | 4 | 2 | 50,0 | 32 | 22 | 68,7 | 165 | 100 | 60,60 |
| Gaziantep | 1.931.836 | 6.887 | 4 | 4 | 100 | 29 | 23 | 79,3 | 123 | 90 | 73,17 |
| Şanlıurfa | 1.892.320 | 19.451 | 4 | 4 | 100 | 29 | 15 | 51,7 | 123 | 61 | 49,59 |
| Kocaeli | 1.780.055 | 3.623 | 4 | 4 | 100 | 29 | 20 | 68,9 | 123 | 85 | 69,10 |
| Mersin | 1.745.221 | 15.620 | 4 | 3 | 75,0 | 29 | 29 | 100 | 123 | 121 | 98,37 |
| Diyarbakır | 1.654.196 | 15.272 | 4 | 4 | 100 | 29 | 20 | 68,9 | 123 | 83 | 67,47 |
| Hatay | 1.533.507 | 5.867 | 4 | 2 | 50,0 | 29 | 15 | 51,7 | 123 | 68 | 55,28 |
| Manisa | 1.380.366 | 13.269 | 4 | 3 | 75,0 | 29 | 21 | 72,4 | 123 | 74 | 60,16 |
| Kayseri | 1.341.056 | 17.170 | 4 | 3 | 75,0 | 29 | 22 | 75,8 | 123 | 65 | 52,84 |
| Samsun | 1.279.884 | 9.352 | 4 | 3 | 75,0 | 29 | 21 | 72,4 | 123 | 99 | 80,48 |
| Balıkesir | 1.186.688 | 14.272 | 4 | 3 | 75,0 | 29 | 16 | 55,1 | 123 | 66 | 53,65 |
| K.Maraş | 1.096.610 | 14.525 | 4 | 3 | 75,0 | 29 | 16 | 55,1 | 123 | 58 | 47,15 |
| Van | 1.096.397 | 21.334 | 4 | 3 | 75,0 | 29 | 22 | 75,8 | 123 | 78 | 63,41 |
| Aydın | 1.053.506 | 7.943 | 4 | 4 | 100 | 29 | 25 | 86,2 | 123 | 88 | 71,54 |
| Denizli | 993.442 | 11.861 | 4 | 3 | 75,0 | 26 | 20 | 76,9 | 80 | 64 | 80,00 |
| Sakarya | 953.181 | 4.878 | 4 | 2 | 50,0 | 26 | 15 | 57,6 | 80 | 56 | 70,00 |
| Tekirdağ | 937.910 | 6.339 | 4 | 4 | 100 | 26 | 21 | 80,7 | 80 | 74 | 92,50 |
| Muğla | 908.877 | 12.974 | 4 | 3 | 75,0 | 26 | 16 | 61,5 | 80 | 58 | 72,50 |
| Eskişehir | 826.716 | 13.925 | 4 | 3 | 75,0 | 26 | 24 | 92,3 | 80 | 78 | 97,50 |
| Mardin | 796.591 | 8.858 | 4 | 4 | 100 | 26 | 21 | 80,7 | 80 | 98 | 122,50 |
| Malatya | 772.904 | 12.146 | 4 | 4 | 100 | 26 | 19 | 73,0 | 80 | 62 | 77,50 |
| Trabzon | 768.417 | 4.662 | 4 | 3 | 75,0 | 26 | 20 | 76,9 | 80 | 55 | 68,75 |
| Erzurum | 762.321 | 25.355 | 4 | 4 | 100 | 26 | 20 | 76,9 | 80 | 72 | 90,00 |
| Ordu | 728.949 | 5.952 | 4 | 2 | 50,0 | 26 | 16 | 61,5 | 80 | 50 | 62,50 |
| Toplam | 52.521.229 | 410.021 | 125 | 97 | 77,6 | 897 | 631 | 70,34 | 3.760 | 2.422 | 64,38 |

Tabloya göre Genel Sekreter Yardımcısı kadrosu söz konusu yönetmelikle 125 adet olarak belirlenmiş olup, ilgili büyükşehir belediyelerince bu kadroların 97 adetinin kullanıldığı, başka bir deyişle genel sekreter yardımcısı kadrolarının % 77,60'ına atama yapılarak daire başkanlıkları ile ilişkilendirildikleri anlaşılmıştır. Anılan kadroyu en az oranda kullanan büyükşehirlerin ise Konya, Hatay ve Ordu olduğu görülmektedir. Bu büyükşehir belediyeleri içerisinde ise yüzölçümü en büyük olan Konya Büyükşehir Belediyesinin genel sekreter yardımcısı kadrosunu en az kullandığı anlaşılmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri için daire başkanı kadrosu ise 897 adet olarak belirlenmiş olup, bu kadroların 631 adetinin kullanıldığı, başka bir deyişle daire başkanı kadrolarının % 70,34'ünün hizmet ifasında hiyerarşik silsile içerisinde kullanıldığı ve şube müdürlükleri ile ilişkilendirildikleri anlaşılmıştır. Anılan kadroyu en az oranda kullanan büyükşehirlerin ise Bursa, Şanlıurfa ve Hatay olduğu görülmektedir. Bu büyükşehir belediyeleri içerisinde ise yüzölçümü en büyük olan Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin daire başkanı kadrosunu en az kullandığı anlaşılmaktadır. Dikkat çekici bir diğer husus ise daire başkanı kadrolarının hizmet süreci içerisinde tamamını aktif bir şekilde kullanan, başka bir deyişle görev tanımlarını belirleyerek hiyerarşik ast anlamında şube müdürlüklerini oluşturan büyükşehir belediyesinin ise Mersin olduğu görülmektedir. Yüzölçümü üzerinden değerlendirildiğinde ise kadro kullanım oranı en yüksek olan Mersin'in kadro kullanım oranı en düşük büyükşehir olan Şanlıurfa'nın yüzölçümünden % 24,5 daha küçük olması da dikkat çekmektedir. Öte yandan Şanlıurfa'nın nüfusunun Mersin'den yüksek olması da dikkate alındığında bu iki örnekten hareketle daire başkanı kadrolarının kullanımında nüfus ve yüzölçümünün belirleyici olmadığı anlaşılmaktadır.

Şube Müdürlüğü kadrolarına gelince yönetmelik kapsamında 3.762 adet kadronun belirlendiği, ancak büyükşehir belediyelerince bu kadroların sadece 2.422 adedinin kullanıldığı, başka bir deyişle şube müdürü kadrolarının % 64,38'inin hizmet ifasında hiyerarşik silsile içerisinde daire başkanlıklarına bağlı olarak teşekkül ettirildiği anlaşılmıştır. Anılan kadroyu en az kullanan büyükşehirler bakımında



İstanbul'un şube müdürlüğü kadrolarının % 36,76'sını, Bursa'nın % 34,54'ünü, Ankara'nın % 49,13'ünü, Şanlıurfa'nın ise % 49,59'unu kullandığı anlaşılmaktadır. Şube Müdürlüğü kadrosunu en fazla kullananların ise % 98,37 oranı ile Mersin, %97,50 oranı ile Eskişehir, % 92,50 oranı ile Tekirdağ ve % 90 oranı ile Erzurum olduğu görülmektedir. Mardin Büyükşehir Belediyesinin ise 6360 sayılı Kanun sonrasında tüzelkişiliğine son verilen belediyelerden aktarılan ve kadrosu şube müdürü olan personel özelinde teşkilatını yapılandırarak şube müdürlüklerini oluşturdukları anlaşılmış, bu çerçevede mevzuata aykırı olarak norm kadro ile belirlenen sayıdan fazla şube müdürlüğü oluşturduğu tespit edilmiştir.

Bu veri ve tespitlerden hareketle kadro kullanımlarının yüzölçümüne ve nüfusa göre büyükşehir belediyelerince belirlenmediği, başka bir deyişle büyükşehir belediyelerinde kullanılan ve görev tanımları yapılarak hiyerarşik silsile içerisinde konumlandırılan birimlerin sayılarının/kullanım oranlarının nüfus ve yüzölçümü ile bağlantılı olmadığı görüşü ağırlık kazanmaktadır. Bu hususa daha etraflıca değinmek amacıyla aşağıda nüfus ve yüzölçümü verileri ile toplam yönetici kadrolarının kullanımı üzerinden bir değerlendirmeye gidilmiştir.

Tablo 6: Nüfus Ve Yüzölçümü Esasına Göre Kadroların Kullanımı

| | Nüfus | Genel Sek. Yrd./ Daire Bşk./ Şube Mtd. Toplamı | | | | KM ² | Genel Sek. Yrd./ Daire Bşk./ Şube Mtd. Toplamı | | |
|------------|-----------|--|------------|--------|------------|-----------------|--|------------|--------|
| | | Norm Kadro | Kullanılan | Oran % | | | Norm Kadro | Kullanılan | Oran % |
| Mardin | 796.591 | 110 | 123 | 111,8 | Konya | 41.001 | 201 | 124 | 61,69 |
| Mersin | 1.745.221 | 156 | 153 | 98,07 | Ankara | 25.437 | 281 | 146 | 51,95 |
| Eskişehir | 826.716 | 110 | 105 | 95,45 | Erzurum | 25.355 | 110 | 96 | 87,27 |
| Tekirdağ | 937.910 | 110 | 99 | 90,00 | Van | 21.334 | 156 | 103 | 66,02 |
| Erzurum | 762.321 | 110 | 96 | 87,27 | Antalya | 20.909 | 201 | 141 | 70,14 |
| Denizli | 993.442 | 110 | 87 | 79,09 | Şanlıurfa | 19.451 | 156 | 80 | 51,28 |
| Samsun | 1.279.884 | 156 | 123 | 78,84 | Kayseri | 17.170 | 156 | 90 | 57,69 |
| Malatya | 772.904 | 110 | 85 | 77,27 | Mersin | 15.620 | 156 | 153 | 98,07 |
| İzmir | 4.168.415 | 242 | 183 | 75,61 | Diyarbakır | 15.272 | 156 | 107 | 68,58 |
| Aydın | 1.053.506 | 156 | 117 | 75,00 | K.Maraş | 14.525 | 156 | 77 | 49,35 |
| Gaziantep | 1.931.836 | 156 | 117 | 75,00 | Balıkesir | 14.272 | 156 | 85 | 54,48 |
| Trabzon | 768.417 | 110 | 78 | 70,90 | İstanbul | 14.125 | 329 | 135 | 41,03 |
| Antalya | 2.288.456 | 201 | 141 | 70,14 | Adana | 14.125 | 201 | 125 | 62,18 |
| Muğla | 908.877 | 110 | 77 | 70,00 | Eskişehir | 13.925 | 110 | 105 | 95,45 |
| Kocaeli | 1.780.055 | 156 | 109 | 69,87 | Manisa | 13.269 | 156 | 98 | 62,82 |
| Diyarbakır | 1.654.196 | 156 | 107 | 68,58 | Muğla | 12.974 | 110 | 77 | 70,00 |
| Sakarya | 953.181 | 110 | 73 | 66,36 | Malatya | 12.146 | 110 | 85 | 77,27 |
| Van | 1.096.397 | 156 | 103 | 66,02 | İzmir | 12.007 | 242 | 183 | 75,61 |
| Manisa | 1.380.366 | 156 | 98 | 62,82 | Denizli | 11.861 | 110 | 87 | 79,09 |
| Adana | 2.183.167 | 201 | 125 | 62,18 | Bursa | 10.882 | 201 | 76 | 37,81 |
| Ordu | 728.949 | 110 | 68 | 61,81 | Samsun | 9.352 | 156 | 123 | 78,84 |
| Konya | 2.130.544 | 201 | 124 | 61,69 | Mardin | 8.858 | 110 | 123 | 111,80 |
| Kayseri | 1.341.056 | 156 | 90 | 57,69 | Aydın | 7.943 | 156 | 117 | 75,00 |
| Balıkesir | 1.186.688 | 156 | 85 | 54,48 | Gaziantep | 6.887 | 156 | 117 | 75,00 |
| Hatay | 1.533.507 | 156 | 85 | 54,48 | Tekirdağ | 6.339 | 110 | 99 | 90,00 |
| Ankara | 5.270.575 | 281 | 146 | 51,95 | Ordu | 5.952 | 110 | 68 | 61,81 |



| | | | | | | | | | |
|-----------|------------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|
| Şanlıurfa | 1.892.320 | 156 | 80 | 51,28 | Hatay | 5.867 | 156 | 85 | 54,48 |
| K.Maraş | 1.096.610 | 156 | 77 | 49,35 | Sakarya | 4.878 | 110 | 73 | 66,36 |
| İstanbul | 14.657.434 | 329 | 135 | 41,03 | Trabzon | 4.662 | 110 | 78 | 70,90 |
| Bursa | 2.842.547 | 201 | 76 | 37,81 | Kocaeli | 3.623 | 156 | 109 | 69,87 |
| Toplam | - | 4.784 | 3.165 | 66,15 | Toplam | - | 4.784 | 3.165 | 66,15 |

Yukarıdaki tabloda nüfus ve yüzölçümü verileri üzerinden ayrı ayrı büyükşehirlerin icrai kadrolarını kullanım oranlarına yer verilmiştir. Söz konusu verilere göre nüfusu yüksek olan büyükşehirlerin kadro kullanım oranlarının oldukça düşük olduğu, öte yandan nüfusu düşük olmasına rağmen kadro kullanım oranı düşük olan büyükşehir belediyelerinin de bulunduğu, bu noktada kadro kullanım oranı en düşük olan büyükşehir belediyelerinin % 37,61 oranı ile Bursa, % 41,03 oranı ile İstanbul ve % 49,35 oranı ile Kahramanmaraş olduğu tespit edilmiştir. Kadro kullanım oranı en fazla olan büyükşehir belediyelerinin ise daha önce değinildiği üzere 6360 sayılı Kanunla devrolunan yönetici personel özelinde teşkilatlanmaya giderek norm kadro üst sınırını aşan Mardin olduğu, norm kadro sınırı kapsamında ise kadro kullanım oranı en yüksek olan büyükşehir belediyelerinin ise % 98,07 oranı ile Mersin, % 95,45 oranı ile Eskişehir, % 90 oranı ile Tekirdağ ve % 87,27 oranı ile Erzurum olduğu görülmüştür.

Yüzölçümü verileri üzerinden gidildiğinde ise 41,001 km² alana sahip olan Konya'nın norm kadro ile belirlenen kadrolardan % 61,69'unu kullandığı görülmektedir. Yüzölçümü bazında ikinci sırada olan büyükşehirlerden Ankara'nın ise kadro kullanım oranının % 51,95 olduğu anlaşılmaktadır. Yüzölçümü en az olan büyükşehirler gelince Kocaeli'nin kadro kullanım oranının % 69,87, Trabzon'un % 70,90, Sakarya'nın % 66,36 ve Hatay'ın ise % 54,48 oranında yönetici kadrolarını kullandığı tespit edilmiştir. Verilerdeki dalgalanmalar dikkate alındığında esasen yüzölçümüne bağlı olarak oranların farklılık gösterdiği, başka bir deyişle yüzölçümü en yüksek olan iller arasında kadro kullanım oranı yüksek ve düşük olan büyükşehirler rastlanıldığı, aynı şekilde yüzölçümü en düşük olan iller arasında da kadro kullanım oranı yüksek ve düşük olan büyükşehirlerin bulunduğu görülmektedir. Bu veriler çerçevesinde büyükşehir belediyelerinde kadro kullanım oranının yüzölçümü ile doğrudan doğruya bağlantılı olmadığı, başka bir deyişle büyükşehir belediyelerinde kullanılan ve görev tanımları yapılarak hiyerarşik silsile içerisinde konumlandırılan genel sekreter yardımcısı/daire başkanı ve şube müdürlükleri gibi birimlerin sayılarının/kullanım oranlarının yüzölçümü ile bağlantılı olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim yüzölçümü artarken kadro kullanım oranının ve adedinin artması gerekirken bu iki verinin büyükşehirler özelinde değişerek arttığı veya azaldığı tablodan çıkarılmaktadır.

Bu veriler bir kenara bırakıldığında söz konusu büyükşehir belediyelerinde yer alan ve köy iken mahalleye dönüştürülen yerleşim yerleri de dâhil olmak üzere toplam mahalle sayısının tespit edilmesi ve bu veri ile kadro kullanımları arasında bir ilişkinin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi de gerekmiştir.

Tablo 7: Mahalle Sayıları Bazında Kadroların Kullanım Oranları

| | Mahalle Sayısı | Genel Sekreter Yardımcısı Daire Başkanı ve Şube Müdürü Kadro Toplamının Kullanım Oranı % | | Mahalle Sayısı | Genel Sekreter Yardımcısı Daire Başkanı ve Şube Müdürü Kadro Toplamının Kullanım Oranı % |
|------------|----------------|--|---------|----------------|--|
| Ankara | 1423 | 51,95 | Kayseri | 769 | 57,69 |
| Şanlıurfa | 1391 | 51,28 | Ordu | 720 | 61,81 |
| İzmir | 1305 | 75,61 | Malatya | 717 | 77,27 |
| Samsun | 1246 | 78,84 | Mardin | 702 | 111,8 |
| Konya | 1201 | 61,69 | K.Maraş | 695 | 49,35 |
| Erzurum | 1187 | 87,27 | Trabzon | 692 | 70,90 |
| Balıkesir | 1131 | 54,48 | Van | 691 | 66,02 |
| Manisa | 1089 | 62,82 | Aydın | 670 | 75,00 |
| Bursa | 1054 | 37,81 | Sakarya | 664 | 66,36 |
| Diyarbakır | 1043 | 68,58 | Denizli | 623 | 79,09 |
| İstanbul | 959 | 41,03 | Hatay | 593 | 54,48 |



| | | | | | |
|-----------|-----|-------|---------------|--------------|--------------|
| Antalya | 939 | 70,14 | Muğla | 572 | 70,00 |
| Adana | 829 | 62,18 | Eskişehir | 546 | 95,45 |
| Mersin | 805 | 98,07 | Kocaeli | 484 | 69,87 |
| Gaziantep | 794 | 75,00 | Tekirdağ | 351 | 90,00 |
| Kayseri | 769 | 57,69 | Toplam | 25885 | 66,15 |

Kaynak: Mahalle sayılarının tespitinde Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanterinden faydalanılmıştır.

Yukarıdaki tabloda yüksekte düşüğe doğru mahalle sayılarına yer verilmiştir. Tabloya göre mahalle sayısı en yüksek olan Ankara ve Şanlıurfa'nın yönetici pozisyonunda belirlenen norm kadrolarının % 51'ini kullandıkları görülmektedir. Yine tabloya göre mahalle sayısı en az olan Tekirdağ'ın yönetici pozisyonunda belirlenen norm kadrolarının % 90'ını, Eskişehir'in de % 95,45'ini kullandığı görülmektedir. Bu veriler dikkate alındığında mahalle sayısı arttıkça kadro kullanım oranının azaldığı çıkarılmaktadır. Ancak mahalle sayısı yüksek olan büyükşehirler arasında kadro kullanım oranı yüksek, mahalle sayısı düşük olan büyükşehirler arasında da kadro kullanım oranı düşük olan belediyeler bulunduğu mahalle sayısı ile kadro kullanımı arasında doğrudan doğruya bir bağlantı olmadığı sonucuna varılmaktadır.

Bütün bu açıklamalardan, tespit ve verilerden hareketle genel olarak;

-Norm kadro kapsamında belirlenen şube müdürü ve üstü konumda olan yönetici kadrolarının büyükşehir belediyelerince yeterince kullanılmadığı,

-Norm kadro çerçevesinde belirlenen işçi ve memur personel sayısının büyükşehir belediyelerince ortalama olarak ancak % 32'sinin kullanılabildiği,

-Nüfusu 2 milyonun üzerinde olan bütün büyükşehir belediyelerde yönetici kadrolarının kullanım oranının %75,61 ile % 37,81 arasında değiştiği, nüfusu 2 milyonun altında olan büyükşehir belediyelerinde ise bu oranın % 111,8'le % 49,35 arasında gerçekleştiği,

-Nüfusu yüksek olan büyükşehir belediyelerinde yönetici kadrolarının kullanım oranının nüfusu az olan büyükşehir belediyelerine nazaran daha düşük olduğu genel olarak ileri sürülebilse de bu saptamanın dışında kat'i bir şekilde nüfusla yönetici kadrolarının kullanımı arasında doğrudan doğruya bir bağlantının bulunmadığı,

-Büyükşehirlerin yüzölçümü ile kadro kullanım oranları arasında bir ilişkinin/bağlantının bulunmadığı,

-Mahalle sayısı ile yönetici kadro kullanımı arasında da bir bağlantı olmadığı,

-Benzer nüfusa, yüzölçümüne ve mahalle sayısına sahip olan büyükşehir belediyelerinin yönetici kadro kullanım oranlarının farklılaştığı,

Hususları tespit edilmiştir.

Netice itibarıyla de norm kadroların belirlenmesi sürecinde büyükşehir belediyeleri özelinde sadece nüfus kriteri üzerinden gidilmesi uygulamasının yeterli olmadığı, hiyerarşik düzlemde genel sekreter ile şube müdürlüğü arasında norm kadro ile belirlenen kadroların kullanım oranının ortalama % 66,15 olduğu, kadro kullanımında en düşük oranın % 37,81 olduğu dikkate alındığında çeşitli değişkenler özelinde büyükşehir belediyelerinin norm kadrolarının nüfusa göre değil de her bir büyükşehir belediyesi için ayrıca belirlenmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Kaldı ki yukarıda verilen A-1 ile A-6 grupları esas alındığında her bir grup içerisinde de kadro kullanımlarının değişkenlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu husus da nazara alındığında benzerlik gösteren büyükşehir belediyeleri arasında da kadro kullanım oranlarının farklılık göstermesi esasında her bir büyükşehir belediyesi için saptanan parametreler çerçevesinde norm kadroların yeniden belirlenmesi gerekliliğini de ön plana çıkarmaktadır. Söz konusu parametrelere gelince, yerleşik nüfus dışında değişken nüfusun, başka bir deyişle yaz ve kış/ gündüz ve gece nüfusunun, yüzölçümünün, metrekare başına düşen nüfusun, coğrafi şartların, iklimin, sanayileşmenin, turizmin ve kültürel yapının da esas alınması önem taşımaktadır. Bu ve benzeri kriterler dikkate alınarak hazırlanacak olan norm kadro etkin bir şekilde kullanılacak, böylece kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması için optimum bir teşkilat yapısı tesis edilerek kadroların rasyonelce belirlenmesi sorunsalı da ortadan kaldırılmış olacaktır.

6. Sonuç ve Değerlendirme

2004 yılı ve sonrasında yerel yönetimleri kapsayacak şekilde hayata geçirilen reform çalışmaları sonrasında uzun süreden beri yürürlükte olan kanunlar mülga kılınmış, bu mevzuatın yerine de yeni kamu yönetimi yaklaşımları ile hazırlanan kanunlar kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu kanunlar, personel rejimi anlamında norm kadro hususuna değinerek teşkilat yapılarının bu ilke ve esaslara göre tesis



edilmesini hüküm altına almıştır. Vesayet makamınca da norm kadro çalışmaları “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” ile neticelendirilmiştir.

Büyükşehir belediyelerini de kapsayacak şekilde uygulamaya konulan söz konusu yönetmelik ile kadro planlaması yapılmış, personel kadro unvanları ile sayıları çeşitli kriterler baz alınarak belirlenmiştir. Ancak büyükşehir belediyelerinin norm kadrosu diğer birimlerden farklı olarak sadece nüfus esasına göre belirlenmiş, A-1 ile A-6 arasında gruplara ayrılmıştır. Büyükşehir belediyelerinde memur ve işçi statüsünde çalışan toplam personele bakıldığında norm kadro ile verilen personel istihdam sınırının oldukça altında kaldığı, yönetmelik kapsamında büyükşehir belediyelerine 170.070 adet kadro verilmişken toplamda 54.709 adet personelin istihdam edildiği tespit edilmiştir. Başka bir deyişle büyükşehir belediyelerinin ortalama olarak istihdam edebilecekleri personelin ancak % 32’sini istihdam ettiği anlaşılmıştır. Makaleye konu edilen araştırma kapsamında şube müdürü ve üst hiyerarşide yer alan kadroların azami miktarı ile hâlihazırda büyükşehir belediyelerince kullanılan kadroların sayısal oranları tespit edilmiştir. Genel sekreter yardımcısı, daire başkanı ve şube müdürü kadroları özelinde toplam 4.784 adet kadro belirlenmiş iken hâlihazırda bu kadroların 3.165 adetinin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlendiği ve aktif durumda kullanıldığı, diğer kadroların ise atıl vaziyette bırakıldığı, başka bir deyişle bu üç yönetici unvan özelinde kadro kullanım oranının % 66,15 olduğu görülmüştür. Öte yandan kadro kullanım oranı en az olan büyükşehir belediyelerinin Bursa, İstanbul ve Kahramanmaraş, kadro kullanım oranının en fazla olduğu büyükşehir belediyelerinin ise Mardin, Mersin, Eskişehir ve Tekirdağ olduğu tespit edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin kadro kullanım oranlarının nüfus ve yüzölçümü kriterleri çerçevesinde değerlendirilmesi neticesinde de bu iki kritere bağlı olarak teşkilat yapılarının belirlenmediği anlaşılmıştır. Akabinde ise mahalle sayısı ile teşkilat yapısı ve yönetici kadro sayıları mukayese edilmiş, söz konusu tespit burada da yinelenmiştir. Bu çerçevede norm kadro kapsamında belirlenen kadrolarının büyükşehir belediyelerince yeterince kullanılmadığı, genel olarak nüfusu yüksek olan büyükşehir belediyelerinde yönetici kadrolarının kullanım oranının nüfusu az olan büyükşehir belediyelerine nazaran daha düşük olduğu ileri sürülse de bu saptamanın kat’i bir şekilde doğrulanmadığı, öte yandan benzer nüfusa, yüzölçümüne ve mahalle sayısına sahip olan büyükşehir belediyelerinin yönetici kadro kullanım oranlarının da önemli ölçüde farklılaştığından hareketle nüfus ve yüzölçümü ile kadro kullanım oranları arasında doğru orantılı ve kesin bir ilişki bulunmadığı tespit edilmiştir. Netice itibarıyla de norm kadroların belirlenmesinde büyükşehir belediyeleri özelinde sadece nüfus kriterinin esas alınmasının yeterli olmadığı, nüfus dışında birçok değişkenin de esas alınmasının gerekeceği kanaati hâsıl olmuştur. Bu tespitlere binaen söz konusu yönetmeliğin “kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması” amacını yeterince hayata geçiremediği de değerlendirilmiştir.

Bu çerçevede vesayet makamınca büyükşehir belediyelerinin norm kadrolarının belirlenmesi esnasında yerleşik nüfus dışında değişken nüfusun, başka bir deyişle yaz ve kış/ gece ve gündüz nüfusu ile birlikte yüzölçümün, metrekare başına düşen insan sayısının, coğrafi şartların, iklimin, sanayileşmenin, turizmin ve kültürel yapının da esas alınması, ayrıca hâlihazırdaki kadro kullanım oranlarının da bir gösterge olarak değerlendirilmesi önerilmektedir. Öte yandan bu yönde bir belirlemeye gidilmesi durumunda A-1/A-6 gruplaması yerine yukarıda belirtilen kriterler çerçevesinde her bir büyükşehir belediyesi için ayrı bir norm kadro grubunun belirlenmesi de yararlı olacaktır. Bu yönde bir değişiklik beraber kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasından, yerel hizmetlerin dengeli dağılımı ile kalitelerinin artmasından ve nitelikli personel istihdamından bahsedilebilecek, norm kadro planlamasının amacına ulaştığından söz edilebilecektir.

KAYNAKÇA

- ALICI, Orhan Veli (2012). *Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, İstanbul: Beta Yayınları.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2007). “Yerel Yönetimlerde Norm Kadro (Belediyeler)”, Ed. Ayşegül Sabuktay, *Belediye Yönetimi*, TODAİE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınlar, No: 19, Ankara, ss. 155-167.
- BİLGİN, Kamil Ufuk ve CAN, Hasan H. (2008). “Yerel Yönetimler Personeline Etkisi Açısından Yerel Yönetimler Reformu”, *1.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 23-24 Ekim 2008, Sakarya: S.Ü. İİBF Bildiriler Kitabı, ss. 1-16.
- ÇÖPOĞLU, Mustafa (2015). “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, Cilt: X, Sayı: I, ss. 163-182.
- DÜZÖĞLU, İbrahim ve ALICI, Orhan Veli (2010). *Belediye Yönetimi*, Ankara: Vizyon Yayınları.
- GÜNEŞ, Hamza (2010). *Mahalli İdarelerde Personel Sistemi ve Uygulama*, Ankara: Vizyon Yayınları.
- GÜVEN, Ahmet (2014). *Yerel Yönetimlerde Performans Denetimi*, İstanbul: Türkiye Alim Kitapları.
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (2017). Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, Erişim Tarihi 26/07/2017, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>
- KÖKSAL, Bekir (2006). *Belediyelerde Örgüt Yapılarının Standardizasyonu ve İstanbul Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.



- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2017). 2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 20/07/2017) http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf
- PEKER, Kadir ve ŞEN, Mustafa Lütfi (2015). "Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği", *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Nisan 2015, Sayı: 7, ss. 106-121.
- SADİOĞLU, Uğur ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2011). "Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman Ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler", *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt IV, Sayı 1, ss. 129-171.
- TİMUR, Hikmet (2004). "Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Yöntemi", *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 2, ss. 201-221.
- TÜRK DİL KURUMU. Güncel Türkçe Sözlük, (Erişim Tarihi 20.07.2017) http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.597109ae924aa7.91364526
- YILMAZ, Kürşad ve ÖZDEM Güven (2004). Norm Kadro Çalışmalarının Üniversitelerde Uygulanabilirliği: Nitel Bir Araştırma", *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 2, ss. 115-136.