

# Belediyelerde Yönetmel Kapasite Değerlendirmesi: İç Anadolu Bölgesi Örneği

Belgin Uçar Kocaoğlu\* – M. Kemal Öktem\*\*

**Öz:** Bu çalışmanın amacı, İç Anadolu Bölgesi'nde nüfusu 100.000 – 250.000 arasında yer alan orta ölçekli belediyelerin mevcut yönetmel kapasitelerini değerlendirmektir. Çalışmada, 'belediyelerin kendilerine verilen hizmetleri yerine getirmelerini sağlayacak fiziksel, finansal, insan ve bilgi kaynaklarını düzenleme, değiştirme ve yönetme yeteneği' olarak tanımlanan yönetmel kapasite kavramı İç Anadolu Bölgesi'nde araştırmaya konu olan belediyelerde, belediye yöneticileri ile değerleştirilen mülakatlar, yöneticilerin algılarını ölçen anket çalışması ve belediyelerden elde edilen çeşitli veriler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetmel kapasite, belediyeler, İ Anadolu Bölgesi.

## Administrative Capacity Assessment of Municipalities: The Case of Central Anatolia Region

**Abstract:** The main aim of this study is to analyze the concept of "administrative capacity" in municipalities, and to detect the level of administrative capacity of the medium-scale municipalities with population size between 100.000-250.000 in Central Anatolia Region. The concept of administrative capacity is defined as 'municipalities' ability to regulate, develop and manage the physical, financial, human and information resources allocated to them for offering their services'. Data was collected from sample municipalities located in Central Anatolia Region of Turkey through interviews with municipal leaders, questionnaires about their perceptions and within the scope of various information obtained municipalities.

**Keywords:** Administrative capacity, municipalities, Central Anatolia Region.

<sup>1</sup>Bu alışma, Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde M. Kemal Öktem danışmanlığında Belgin Uçar Kocaoğlu tarafından hazırlanan doktora tez çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

\* Yrd. Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Köyceğiz Kampüsü, Meram/Konya/Türkiye.

\*\* Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. , Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Beytepe Kampüsü, 06800, Ankara/Türkiye.

Makale gönderim tarihi: 24.02.2015

Makale kabul tarihi: 04.01.2016

## Giriş

Türkiye’de yerel yönetimler yasal dayanaklarını 1982 Anayasası’nın 127. maddesinden almaktadırlar. 127. Madde de yerel yönetimler “İl, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde tanımlanmıştır. Türkiye’de yerel yönetimler, hizmet sundukları coğrafi alanın önemli bir aktörü olarak ortaya çıkmaktan ziyade Osmanlı devletinin, taşranın denetimini elinde tutma ve vergilerinin düzenli bir şekilde toplanmasını sağlama amacı ile ortaya çıkmışlardır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 8). Tek partili ve çok partili dönemlerde de belediyeler Osmanlı döneminin yönetim anlayışını miras alarak merkeziyetçi bir çerçevede değerlendirilmiş ve merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olmanın ötesine geçememişlerdir (Oktay, 2008: 151; Ökmen ve Parlak, 2010: 196). İlerleyen yıllarda Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (ME-HTAP), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gibi projelerde yerel yönetimlere ilişkin çeşitli öneri ve değişiklikler sunulmakla birlikte yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında önemli değişiklikler olmamıştır. 2003 yılında ise ‘Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’ meclise gönderilmiş ancak kabul edilen kanun tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayarak yürürlüğe girmemiştir. Bununla birlikte 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiş ve yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları artırılmıştır. Yaşanan bu değişim ve gelişmeler yerel yönetimlere olan beklentileri yükseltmiş ve birçok ülkede yerel yönetimlerin üstlendikleri görev ve sorumluluklar artırılmıştır. Yerel yönetimlerin ve en önemli yerel yönetim birimi olan belediyelerin kendilerine verilen görev ve sorumlulukların artırılması insan kaynakları yönetimi, mali yönetim, bilgi teknolojileri yönetimi ve sermaye yönetimi bileşenlerinden oluşan yönetsel kapasite değerlendirmelerini gerekli kılmıştır.

## Çalışmanın Kavramsal Çerçevesi

Kapasite ve yönetsel kapasite kavramları farklı araştırmacılar tarafından farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Honadle (1981: 577), kapasiteye ilişkin çeşitli tanımlardan yola çıkarak kapasitenin tanımsal özelliklerini;

- değişimi tahmin edebilme yeteneği,
- politikalarla ilgili doğru kararlar verebilme yeteneği,
- politika uygulamak için program geliştirebilme yeteneği,
- kaynakları çekebilme ve kullanabilme yeteneği,

olarak belirlemiştir. Morgan (2006: 6) ise kapasiteyi, ‘insanlara gelişimsel bir değer yaratmayı olanaklı kılan gelişmekte olan özelliklerin kombinasyonu’

olarak tanımlamıştır. Yu-Lee'ye (2002: 2) göre kapasite 'bir organizasyonun işini yerine getirebilme yeteneğini temsil etmektedir'. UNDP kapasiteyi, 'bireylerin, örgütlerin ve toplumların sürdürülebilir şekilde görevleri yerine getirme, problem çözme, hedefler belirleme ve başarıma yeteneği' olarak tanımlamaktadır (UNDP, 2010: 4).

Yönetmel kapasite kavramı ise Ingraham ve arkadaşlarına (2000: 293) göre devletin politika ve programlarını yerine getirmek için insan, fiziki ve bilgi sermayesini düzenleme, geliştirme, yönetme ve denetleme yeteneğidir. Yönetmel kapasite Howitt (Aktaran: Honadle, 1981: 576) tarafından 'hükümetin problemleri belirleme, bu problemleri ele alırken politika alternatifleri geliştirme, değerlendirme ve hükümet programlarını yerine getirme yeteneği' olarak tanımlanmıştır. Kutlu (2010, 2012, 2013), çalışmalarında yönetmel kapasite kavramını, kurumsal kapasite kavramı ile eşdeğer anlamda kullanmış ve kurumsal kapasitenin bileşenlerini beş grupta toplamıştır. Bunlardan ilki fiziksel, teknik, insan ve mali unsurları içeren kurumsal kaynaklar, ikincisi; organizasyonun işleyişini etkileyen faktörlerden oluşan kurum kültürü, üçüncüsü; organizasyon içi ve dışı ilişkileri kapsayan kurumsal ilişkiler, dördüncüsü; karar vericiden karar vericiye değişebilen yönetim yaklaşımı ve son bileşen ise yöneticilerin yetki sınırını ortaya koyan mevzuattır.

Yönetmel kapasiteye ilişkin Türkçe literatürde az sayıda çalışma mevcuttur (Kutlu, 2010; Kutlu, 2012). Ancak yabancı literatürde yönetmel kapasiteye ilişkin yapılmış birçok çalışma mevcuttur (Raboca vd., 2010; Boyne, 2010; Donahue vd. , 2000; Hacek vd. 2009; Kim vd. 2009; Ramani vd. 2009; Farazmand, 2009; Bowornwathana, 2009; Tankha, 2009; Tsao, 2009; Fard, 2009; New Jersey Project Initiative, 2002; Government Performance Project, 1996-2003).

Kapasite ve yönetmel kapasite değerlendirme konusunda literatürde yaygın olarak kullanılan üç değerlendirme çerçevesi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) 'Kapasite Değerlendirme Çerçevesi'dir. Bu değerlendirme çerçevesinde hesap verilebilirlik, bilgiye erişim gibi çeşitli konular durum analizi, politika oluşturma gibi temel işlevsel kapasite kriterleri çerçevesinde değerlendirilmektedir. İkincisi, 'Avrupa Birliği (AB) Yönetmel Kapasite Değerlendirme Çerçevesi'dir. AB'nin kapasite değerlendirme çerçevesinde değerlendirilecek konu ve kriterler net olarak ortaya koyulmamış ve daha çok Avrupa Birliği anlaşmaları ve diğer ilgili mevzuatlarda yer alan kuralların uygulanması için gerekli olan yönetmel kapasite kavramından bahsedilmiştir. Üçüncü değerlendirme çerçevesi ise Maxwell Okulu tarafından

gerçekleştirilen ‘İdare Performans Projesi’ adlı projenin ‘Yönetmel Kapasite Değerlendirme Çerçevesi’dir<sup>1</sup>.

Bu çalışmada, yönetmel kapasite kavramı Ingraham ve arkadaşlarının (2000: 293) yapmış oldukları yönetmel kapasite tanımından yararlanılarak ‘belediyelerin kendilerine verilen hizmetleri yerine getirmelerini sağlayacak fiziksel, finansal, insan ve bilgi kaynaklarını düzenleme, geliştirme ve yönetme yeteneği’ olarak tanımlanmış ve ilgili belediyelerin yönetmel kapasiteleri, insan kaynakları yönetimi, mali yönetim, bilgi teknolojileri yönetimi ve sermaye yönetimi olmak üzere dört bileşen kapsamında, ‘İdare Performans Projesi’ yönetmel kapasite değerlendirme çerçevesinden yararlanılarak oluşturulan çeşitli anket ve mülakat sorularıyla değerlendirilmeye çalışılmıştır.

### **Araştırmanın Kapsamı, Yöntemi ve Sınırlılıkları**

Çalışmanın konusunun yönetmel kapasite değerlendirmesi olmasından hareketle belli aralıktaki belediyeler çalışma kapsamına alınmıştır. Literatürde belediyeler genelde küçük belediyeler, orta ölçekli belediyeler ve büyük belediyeler olarak sınıflandırılmakta ve orta büyüklükteki ya da ideal kent büyüklüğü nüfusu genellikle 100.000 ve 250.000 arasında olan kentler olarak gösterilmektedir<sup>2</sup>. Ancak çeşitli çalışmalarda orta ölçekli kentler farklı şekillerde tanımlanabilmektedir<sup>3</sup>. Çalışma evreninin 100.000 - 250.000 arasındaki belediyeler olarak belirlenmesinin bu çalışma açısından da önemli bir gerekçesi bulunmaktadır. Türkiye’de nüfusu 100.000 altı belediyelerde önemli kapasite sorunları mevcuttur. Bu belediyelerde ele alınan ölçütler paralelinde değerlendirebilecek bir yönetmel kapasitenin varlığından söz etmek zordur. Çalışmanın konusu bağlamında belediyelerin yönetmel kapasiteleri insan kaynakları, mali hizmet, bilgi teknolojileri gibi birimlerin çalışmaları çerçevesinde değerlendirilmekte ve karşılaştırılmaktadır. Nüfusu 100.000 altı belediyelerde bu birimlerin bazıları bulunmayabilmektedir. Nüfusu 250.000 üzeri belediyelerin çalışma kapsamına alınmamasının nedeni ise bu tür belediyelerin ölçek ekonomileri, uygulanan kanunlar (Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu) vb. özellikler açısından farklı özellikler taşıması ve bu belediyelerde yönetmel kapasite değerlendirmesinin kapsamlı bir çalışma gerektirmesinden kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede çalışmanın temel amacını, İç Anadolu Bölgesi’nde nüfusu 100.000

<sup>1</sup> Birçok çalışmaya kaynaklık eden ‘İdare Performans Projesi’ başlığı altında 1996-2003 yılları arasında, yöneticiliğini Patricia Ingraham’ın üstlendiği proje kapsamında ABD’de yer alan bazı il (county), kent ve eyaletlerin yönetmel kapasitesine ilişkin araştırmalar yapılmış ve araştırma sonuçları Syracuse Üniversite’nde yer alan Maxwell okulu tarafından analiz edilmiştir. Projenin ortaya koyduğu araştırma çerçevesi özellikle yönetmel kapasitenin örgütsel verimlilik ya da performans üzerindeki etkisini araştırmayı amaçlayan birçok araştırmacı tarafından kullanılmıştır. Araştırma, yönetmel kapasiteyi kritere dayalı değerlendirme çerçevesinde ölçmeyi hedef edinmiş ve yönetmel alt sistemleri en iyi şekilde tanımlayan kriterler belirlenerek bu kriterler çerçevesinde eyaletler, kentler ve iller, rakamlar verilerek değerlendirilmiştir.

<sup>2</sup>Bkz: Aarts, S.C.M. (2009); Nederland, T. vd., 2004; Houghton, G. ve Hunter, C. (1994); Tisdell, C. (1975).

<sup>3</sup>Bkz: Yazar, H.K. (2006); Fulton, W. (2002).

ile 250.000 arasında bulunan belediyelerin yönetmel kapasitelerini değerlendirmek ve elde edilen veriler çerçevesinde ilgili belediyelere, yönetmel kapasitelerini geliştirmelerini sağlayacak çeşitli önerilerde bulunmak oluşturmaktadır.

İç Anadolu Bölgesi'nin nüfusu 10,5 milyon, yüzölçümü ise 151.000 km<sup>2</sup> dir. İç Anadolu Bölgesi'nde nüfusu 100.000 ile 250.000 arasında *Aksaray, Niğde, Karaman, Kırıkkale ve Kırşehir'in* yer aldığı beş il belediyesi bulunmaktadır. Bu çerçevede çalışmanın örneklemini bu beş il belediyesi oluşturmaktadır. Örnekleme belediyelere ait genel bilgiler Tablo 1'de yer almaktadır. Tablo 1'de görüldüğü üzere nüfus bakımından Kırıkkale Belediyesi'nin hizmet verdiği nüfus 193.950 ile diğer belediyelere oranla fazla gözükmektedir. Kırıkkale Belediyesi'ni nüfus bakımından sırayla 182.339 nüfus ile Aksaray Belediyesi, 138.135 nüfus ile Karaman Belediyesi, 114.376 nüfus ile Niğde Belediyesi, 110.449 nüfus ile ise Kırşehir Belediyesi takip etmektedir. Yüzölçümü açısından ise nüfusu en az olan Kırşehir Belediyesi'nin alanı 250 km<sup>2</sup> ile en büyük paya sahipken nüfusu en fazla olan Kırıkkale Belediyesi'nin sınırı ise 44 km<sup>2</sup> ile en küçük alana sahiptir.

**Tablo 1.** Örnekleme Belediyelere Ait Genel Özellikler

|           | Nüfus (2010)* | Yüzölçümü**         |
|-----------|---------------|---------------------|
| Aksaray   | 176.504       | 199 km <sup>2</sup> |
| Niğde     | 109.724       | 45 km <sup>2</sup>  |
| Karaman   | 135.185       | 180 km <sup>2</sup> |
| Kırıkkale | 193.093       | 44 km <sup>2</sup>  |
| Kırşehir  | 108.628       | 250 km <sup>2</sup> |

**Kaynak:** \*Türkiye Belediyeler Birliği, 2011 \*\*Yüzölçümüne ilişkin bilgiler, belediyelerin ilgili birim müdürlüklerinden elde edilmiştir.

Araştırmaya konu olan belediyelerin yöneticileri ile mülakat yapılmıştır. Araştırmada mülakata ek olarak belediyelerin ilgili alanlarda mevzuat gözden geçirilmiş ve belediye yöneticilerinin algılarını ölçen bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Anket sorularının büyük çoğunluğu Maxwell Okulu tarafından gerçekleştirilen 'İdare Performans Projesi' adlı çalışma ile oluşturan yönetmel kapasite bileşenlerine ait kriterlerden oluşturulmuştur. İlgili proje tarafından ortaya koyulan kriterler, 4'lü Likert tipi ölçeğe (1- Kesinlikle Katılmıyorum, 2- Katılmıyorum, 3- Katılıyorum, 4- Kesinlikle Katılıyorum) uyarlanmıştır. Ancak projede yer alan kriterlerin hepsi ankete dâhil edilmemiş ana kriterlerin büyük çoğunluğu temel alınmıştır. Bu çerçevede ankete projede yer almayan bazı kriterler ve sorular da eklenmiştir. Anket çalışması sonucunda elde edilen verilerin büyük çoğunluğu sosyal bilimler için istatistik 'paket programı' (SPSS) yardımıyla analiz edilmiştir. Araştırmada sırasıyla, örnekleme ait

*güvenilirlik testi, frekans dağılımları, tek yönlü Anova ve bağımsız t testi* yapılmıştır. Kullanılan 4'lü Likert tipi ölçeğin güvenilirlik oranı [(Cronbach Alpha) 0,90'dır]] yüksek düzeydedir.

Çalışmanın önemli sınırlılıklarından biri, araştırmada gerçekleştirilen anket ölçeğine ilişkindir. Anket ölçeği yönetsel kapasitenin bileşenlerine ait çeşitli kriterlerin Likert tipi ölçeğe uyarlanması ile oluşturulmuştur. Yönetsel kapasite bileşenlerine ait kriterler çeşitli araştırmacılar tarafından farklı şekillerde oluşturabilmektedir. Bunun temel kaynağı yönetsel kapasite kavramında bulunabilir. Yönetsel kapasite kavramı daha önce değinildiği gibi çeşitli araştırmacılar tarafından farklı şekillerde tanımlanmakta ve farklı bileşenlerden oluşturulmaktadır. Bazı araştırmacılar yönetsel kapasiteyi ele alırken organizasyonun dış çevre ile ilişkisini de ele almakta, liderlik vb. kavramları yönetsel kapasite kavramına dâhil etmektedirler. Diğer bir ifade ile yönetsel kapasite kavramı aslında içi farklı şekillerde doldurulabilen ve farklı şekillerde tanımlanabilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada çalışmada yönetsel kapasite kavramına ilişkin genel yargılara varmak bazı eksikliklere neden olabilmektedir.

Araştırmanın gerçekleştirildiği İç Anadolu Bölgesi'nde araştırmaya konu olan belediyelerde aynı partinin iktidarda olması karşılaşılan önemli sınırlılıklarından bir diğerini oluşturmaktadır. İç Anadolu Bölgesi'nde araştırmaya konu olan beş belediyede de iktidar 'Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)'ndedir. Bu çerçevede mülakat ve anket yapılan kişilerin belediyenin yönetsel pozisyonundaki çalışanlardan oluşmasının bu durumun sakıncalarını ortadan kaldırdığı söylenebilir. Ancak belediyelerde iktidar değiştikçe siyasi ve idari pozisyonlardaki çalışanların yerlerinin değiştiği görülmektedir. Her iktidar siyasi ve idari kadrosunu kendi oluşturmak istemekte ve bir önceki iktidarın personeli ile çalışmayı tercih etmemektedir. Bu çerçevede mülakat yapılan kişiler, kendilerini göreve getiren yönetime karşı olumsuz bir şey söylemekten kaçınabilmektedirler.

## **Araştırma Bulguları ve Yorumları**

Çalışmada, araştırma kapsamında yer alan belediyelerin belediye başkan yardımcısı, birim müdürü, müdür yardımcısı, şef pozisyonundaki tüm yöneticilerine anket yapılması planlanmıştır. Anketler, belediyelere gidilerek sözü edilen pozisyonundaki çalışanlara elden dağıtılmış ve belli süre sonunda toplanmıştır. Beş belediyede yönetici pozisyonunda yaklaşık 134 kişi bulunmaktadır. Anket çalışmasına ise Kırıkkale ve Kırşehir Belediyeleri'nden 26'şar yönetici, Aksaray ve Karaman Belediyeleri'nden 25'er yönetici, Karaman Belediyesi'nden ise 20 yönetici olmak üzere toplam 122 kişi katılmıştır (13 başkan yardımcısı, 80 birim müdürü, 8 müdür yardımcısı ve 21 şef).

Çalışmada anket çalışmasına ek olarak araştırma kapsamında yer alan belediyelerin İnsan Kaynakları, Mali Hizmetler, Bilgi İşlem ve Fen İşleri Birim Müdürleri ya da birim sorumlularından oluşan 18 kişi ile mülakat gerçekleştirilmiştir (İki birim müdürü ile izinli olmaları nedeniyle mülakat yapılamamıştır). Birim müdürlerine ek olarak iki Belediye Başkanı ile de mülakat gerçekleştirilmiştir.

Araştırmada öncelikle belediye yöneticilerine, belediyelerinin yönetmel kapasitesine ilişkin sorulan anket sorusu değerlendirilmiş daha sonra ise yönetmel kapasitenin bileşenleri çerçevesinde belediyelerden elde edilen bilgilere ve mülakat ve anket sonuçlarına yer verilmiştir.

### Yönetmel Kapasite

Anket gerçekleştirilen belediye yöneticilerine belediyelerinin yönetmel kapasitesini (halka hizmet sunmasını sağlayacak finansal, fiziksel, insan ve bilgi kaynaklarını yönetme yeteneğini) düşük kapasite mi yoksa yüksek kapasite mi olarak değerlendirdikleri sorulmuş ve Tablo 2’de görüldüğü gibi ankete katılanların % 78,3’ü belediyelerinin kapasitesini yüksek kapasite olarak % 21,7 ise düşük kapasite olarak değerlendirmişlerdir. Yöneticilerin vermiş oldukları yanıtlar iyimser bir tablo ortaya koymaktadır. Gerçekte belediyelerin kapasitesi iyi olabileceği gibi bu durum farklı nedenlerden de kaynaklanabilir. İlk olarak belediye yöneticileri tarafından yönetmel kapasitelerinin iyi olduğuna dair yanlış bir algı olabilir çünkü değerlendirme tamamen yöneticilerin algılarından oluşmaktadır. İkinci olarak yöneticiler taraf tutabilirler. Belediyelerinin yönetmel kapasitesini normalde düşük kapasite olarak görmelerine karşın belediyede iktidar olan partiye yakınlıklarından dolayı böyle bir değerlendirme yapmış olabilirler. Üçüncü olarak “kuzguna yavrusu şahin görünür” atasözünde de belirtildiği gibi kalite değerlendirenin gözüne göre değişir. Birine göre kaliteli olan bir başkasına göre düşük kaliteli olarak değerlendirilebilir. Son olarak ise yöneticiler, belediyede olan görevlerini kaybetmek gibi korkularından ötürü değerlendirmelerini olumlu yapmış olabilirler.

**Tablo 2.** Belediyenin Yönetmel Kapasitesi (İç Anadolu Bölgesi)

|                 | Frekans | Yüzde % |
|-----------------|---------|---------|
| Yüksek Kapasite | 94      | % 78,3  |
| Düşük Kapasite  | 26      | % 21,7  |
| Toplam          | 120     | % 100   |

## İnsan Kaynakları Yönetimi

Aksaray, Karaman, Niğde, Kırıkkale ve Kırşehir belediyelerinin insan kaynakları birimlerinden elde edilen veriler çerçevesinde ilgili belediyelerde çalışan personele ilişkin bilgiler aşağıda Tablo 3'te yer almaktadır.

**Tablo 3.** Araştırmaya Konu Olan İç Anadolu Bölgesi Belediyelerinin Personellerine İlişkin Bilgiler

|                 |               | Aksaray | Karaman | Niğde | Kırıkkale | Kırşehir |
|-----------------|---------------|---------|---------|-------|-----------|----------|
| Personel Çeşidi | Memur İşçi    | 194     | 135     | 99    | 335       | 119      |
|                 | -Daimi İşçi   | 266     | 248     | 196   | 251       | 16       |
|                 | -Geçici işçi  | 258     | -       | -     | -         | 16       |
|                 | Sözleşmeli P. | 8       | -       | -     | -         | -        |
|                 | Toplam        | 17      | 43      | 26    | 40        | 52       |
|                 |               | 477     | 426     | 321   | 626       | 187      |
| Cinsiyet        | Kadın         | 48      | 42      | -     | 43        | -        |
|                 | Erkek         | 429     | 384     | -     | 583       | -        |
| Öğrenim Durumu  | İlköğretim    | 204     | 176     | 127   | 218       | -        |
|                 | Lise          | 174     | 127     | 95    | 258       | -        |
|                 | Yüksekokul    | 34      | 62      | 50    | 78        | -        |
|                 | Fakülte       | 65      | 55      | 45    | 72        | -        |
|                 | Lisansüstü    | -       | 6       | -     | -         | -        |
| Yönetici Sayısı | Başkan Yrd.   | 3       | 2       | 2     | 3         | 4        |
|                 | Müdür         | 17      | 17      | 13    | 17        | 18       |
|                 | Müdür Yrd.    | 1       | -       | 25    | -         | -        |
|                 | Şef           | 7       | 6       | -     | 7         | 7        |
|                 | Toplam        | 28      | 25      | -     | 27        | 29       |

Görüldüğü gibi toplam personel sayısı bakımından Aksaray, Karaman ve Niğde belediyeleri sırasıyla 477, 426 ve 317 kişi ile birbirlerine yakın iken Kırıkkale Belediyesi 626, Kırşehir belediyesi ise 187 kişi ile dikkat çekmektedir. Belediyelerde personel sayısı norm kadro çalışması ile tespit edilmektedir. Norm kadro çalışması sonucunda bazı belediyelerin personel ihtiyacının hemen hemen iki katı kadar personeli olduğu tespit edilmiş ve zamanla bu personel fazlaları kurumlar arası aktarma yoluyla devletin çeşitli birimlerine aktarılmıştır. Belediyeler tabloda yer alan kadrolu çalışanlar dışında özel sektörden de personel tedarik etmektedirler. Özel sektörden tedarik edilen çalışanlar, belirli bir iş için alınmakta ve o işin bitmesiyle görevleri de sona ermektedir.

Araştırmaya konu olan belediyelerde çalışanların cinsiyet durumlarına bakıldığında; çalışanların çoğunun erkeklerden oluştuğu görülmekte, kadın çalışanların azlığı dikkat çekmektedir. Kadın çalışanların, toplam çalışanların yaklaşık % 10'unu oluşturduğu görülmektedir.



Öğrenim durumu açısından lisansüstü alanda eğitim almış kişilerin azlığı dikkat çekmektedir. Karaman Belediyesi dışındaki belediyelerde lisansüstü eğitim almış personel bulunmamaktadır. Belediyelerde yönetici pozisyonunda ise sayıları 2 ile 3 arasında değişen başkan yardımcıları, sayısı 13 ile 17 arasında değişen müdürler, bazı belediyelerde müdür yardımcılar ve sayısı 6 ve 7 arasında değişen şeflerden oluşmaktadır.

İlgili belediyelerde çalışan yöneticilere yönetmel kapasitenin önemli bileşenlerinden olan insan kaynakları yönetimine ilişkin çeşitli ifadeleri 1- Kesinlikle Katılmıyorum, 2- Katılmıyorum, 3- Katılıyorum, 4- Kesinlikle Katılıyorum olmak üzere 4'lü Likert tipi ölçekte değerlendirmeleri istenmiştir. Değerlendirme sonuçları açısından belediyeler arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı tek yönlü Anova ile test edilmiş ve anlamlı bir farklılığa rastlanmamıştır. İnsan kaynakları yönetimine ilişkin ifadelerle ait ortalamaların<sup>4</sup> genel olarak 2,63 ile 2,88 arasında yer almaktadır. Bu durumun, 2- Katılmıyorum ve 3- Katılıyorum ifadeleri arasında olmakla birlikte 2,50 ortalamadan daha fazla olduğundan yola çıkarak 'katılıyorum' ifadesine daha yakın olduğu söylenebilir.

Anket sonuçlarına göre yöneticilerin yönetmel kapasitenin bileşenlerinden olan insan kaynakları yönetimine ilişkin belediyelerinde çok önemli bir sorun olmadığı yönünde bir algıya sahip oldukları söylenebilir. Ancak belediye yöneticileri ile yapılan mülakatlar neticesinde belediyelerin insan kaynakları yönetiminde bazı sorunlar yaşadığı tespit edilmiştir. Bu sorunlar dört başlık altında ele alınabilir: Personel işe alma, personel güvencesi ve yükselmesi, performans değerlendirilmesi, hizmet içi eğitim.

### **Personel İşe Alma**

Günümüzde belediyelerin kadrolu çalışanlarının hemen hemen hepsi merkezden Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ile atanmaktadır. Memur ve işçi kadrolarına atananlar direkt KPSS ile atanırken sözleşmeli personel statüsündeki alımlarda ise herhangi bir sınav şartı aranmamaktadır. Ancak sözleşmeli olarak alınacak personelin avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) gibi bazı meslek gruplarından olması gerekmektedir<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ortalama ile ifade edilen, ankete katılanların ilgili ifadeleri 1- Kesinlikle Katılmıyorum, 2- Katılmıyorum, 3- Katılıyorum, 4- Kesinlikle Katılıyorum olmak üzere değerlendirme sonuçlarının aritmetik ortalamasıdır.

<sup>5</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 49. Maddesinin 3. Bendinde 'Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihtisas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır' hükmü yer almaktadır.

Personel seçiminde belediyelere herhangi bir seçme imkânı tanınmaması bazı olumlu ve olumsuz durumları ortaya çıkarmaktadır. Aksaray, Niğde ve Karaman belediyeleri İnsan Kaynakları Müdürleri; KPSS ile işe başlayan personelin genelde o kenti tanımayan kişilerden meydana geldiğini ve asaletleri tasdik olur olmaz kendi memleketlerine gitmek için çaba harcadıklarını ve bu durumun çalışma performanslarını etkilediklerini dile getirmişlerdir.

Aksaray Belediyesi İnsan Kaynakları Birim Müdürü, bazı alanlarda mülakat yapmadan sınavla atamanın belediye için verimsiz sonuçlar doğurduğunu; örneğin itfaiye eri kadrosuna atanan birinin yükseklik korkusu olan biri olabileceğini ve bu durumu mülakat yapmadan anlamanın imkânsızlığından bahsetmiştir. Araştırmaya konu olan belediyelerin birim müdürlerinin, KPSS ile atamanın en önemli avantajı noktasında ise hem fikir oldukları görülmektedir: KPSS ile işe alım objektif olarak gerçekleştirilmekte ve kimsenin hakkı yenmemektedir. Eş, dost, akrabanın işe alımı engellenmekte ve kimin sınav puanı yüksekse o kişi işe alınmaktadır.

Belediyeler personel istihdam ederken bazı sınırlamalara tabidirler. Personel istihdamına ilişkin getirilen sınırlamalardan ilki 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 8. fıkrasında yer alan "belediye personel giderleri, belediyelerin en son gerçekleşen bütçe gelirlerinin nüfusu 10.000 ve üstü olan belediyelerde yüzde % 30'unu; nüfusu 10.000 altında olan belediyelerde ise % 40'ını aşamaz" ibaresidir. Bu sınırlama neticesinde bazı belediye yöneticileri sıkıntı yaşadıklarını dile getirmişlerdir. Belediyelerde istihdam sayısı her ne kadar norm kadro yönetmeliği çerçevesinde belirlense de bazı birimlerde ihtiyaçtan fazla bazı birimlerde ise ihtiyaçtan az personel olduğu görülmektedir. Belediyenin birimler arası aktarma yoluyla bu açığı kapatamadığı durumlar olabilmektedir. Mesela uzman ihtiyacı varsa ilgili alanda uzman olmayan bir personel çalıştıramamaktadır. Bu çerçevede de belediyeler bazı alanlarda gerçek anlamda personele ihtiyaç duymasına rağmen bu sınırlama nedeniyle personel istihdam edememektedir.

Personel istihdamına ilişkin getirilen diğer bir sınırlandırma da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 3. fıkrasında yer almaktadır. Bu fıkra göre belediyeler ancak belirli alanlarda avukat, mimar, mühendis (İnşaat ve harita mühendisi olmak kaydıyla), şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personeli çalıştırabilmektedirler. Bu sınırlandırmayla ilgili olarak belediye yöneticileri hatta bazı belediye başkanları önemli sıkıntı yaşadıklarını ve Kanunda belirtilmeyen alanlarda bir personel ihtiyacı olduğunda bu ihtiyaca cevap veremediklerini dile getirmişlerdir.

Belediyenin temel işlevlerinden biri kenti, kent planları çerçevesinde yönetmektir. Bu çerçevede belediyenin temel görevleri arasında kent planlarını oluşturmak ve uygulamak yer almaktadır. Bu alanda çalışacak uzman personel

de mimar, mühendis, planıcı gibi personelden oluşmaktadır. Belediyenin temel işlevlerinin yer aldığı alanlarda çalışanların geçici süreyle sözleşmeli personel olarak alınması ise belediyelerin kapasitesini uzun vadede olumsuz etkileyebilir. Çünkü sözleşmeli personelin her yıl sözleşmesinin yenilenmesi gerekmektedir; yenilenmediği takdirde yeni gelen personelin tekrar işi öğrenmesi ve işe alışması belediye açısından ayrı bir maliyet ve verimsizlik kaynağı olabilmektedir. Diğer taraftan ilgili alanlarda sözleşmeli personel olarak çalışanlar sözleşmelerinin yenilenmemesi kaygısıyla işlerine dört elle sarılabilmektedirler. Türkiye örneğinde belediyede çalışan sözleşmeli personelin birkaç yılda bir kadroya alındığı göz önüne alındığında sözleşmeli personel alımına ilişkin olumsuz değerlendirmeler ortadan kalkabilmektedir.

### ***Personelin Güvencesi, Yükselmesi***

Aksaray Belediyesi İnsan Kaynakları Müdürü, personelin hukuki olarak güvencesinin fazla olmasının personelin çalışma performansını etkilediğini iddia etmektedir. Hukuki olarak güvencesi fazla olan personel iş yaptırma konusunda isteksiz davranabilmektedir. Bazı durumlarda birim amirleri personelden ‘bu işi yapmayacağım, elinden ne geliyorsa’ yap şeklinde ifadelerle karşılaştıklarını ve mahkemelerin genellikle çalışan lehine karar verdiğini ifade etmişlerdir.

Çalışanların işini kaybetme korkusu olmaması ve mahkemelerin genellikle memurlar lehine karar vermesinin, birim amirlerini zor durumda bırakabileceğini ve belediyede hizmet aksamaları meydana getirerek belediyenin performansını düşürebileceği söylenebilir.

Belediyelerde personelin yükselmesine kendini geliştirmesine yönelik imkânlar bulunmakta ancak kıdem yılından ziyade liyakat ön plana çıkmaktadır. Aksaray Belediyesi İnsan Kaynakları Birim Müdürü özellikle lise mezunlarının en son dereceye yükselme imkânının olmamasının adil olmadığını ifade etmiş ve belediyede uzun yıllar çalışmış tecrübeli biri olarak ne kadar çok çalışırsa çalışsın en yüksek dereceye yükselememesinin çalışma performansını etkilediğini dile getirmiştir.

### ***Personel Yetersizliği***

Kamu kesiminde hizmetin gerektirdiği bilgi ve beceriye sahip iyi yetişmiş insan kaynaklarının verimli olarak kullanılması büyük önem arz etmektedir. Bu alanlarda iş gücünün yerinde kullanılmadığı ve kimi hizmet alanlarında istenen ölçüde ya da istenen nitelikte personel yer almadığı bilinmektedir (Canman ve Öktem, 1992: 39; Negiz, 2007: 194; Kalkınma Bakanlığı, 2013: 56, 57,149). Belediyelerde de geçmiş dönemlerde akraba, eş ve dostun işe alınması gibi politikalar sayıca fazla buna karşın performansı çok düşük çalışan personelin varlığını ortaya çıkarmıştır. Bu durum sonucunda belediyelerde personel eksi-

klüğinden ve teknik personelin yetersizliğinden şikâyet edilmeye başlanmıştır (Eken ve Şen, 2005: 123).

Mülakat yapılan belediyelerin İnsan Kaynakları Müdürleri, çalışanlarının nitel ve nicel yetersizliğini dile getirmişlerdir. İnsan Kaynakları Yönetimi Birim Müdürleri'nden biri dışındaki tüm müdürler personelin sayı bakımından yeterli olduğunu ifade etmişlerdir. Ancak hemen hemen her belediye birim müdürü personelin nitelik olarak yetersiz olduğunu ve bazı birimlerde çok fazla personelin yer aldığını bazı birimlerde ise çok az personelin yer aldığını dile getirmiştir.

### **Performans Değerlendirme**

Performans değerlendirme konusunda birim amirlerinin çok istekli olmadıkları görülmektedir. Belediye Kanunu'nda yılda iki kez performansa göre personele ikramiye verilmesi hükmü yer almasına rağmen birim müdürlerinin ikramiyeyi herkese eşit oranda dağıttığı görülmektedir. Bunun nedeni olarak da çalışanların motivasyonunun düşeceği ve müdüre karşı bir kırgınlık oluşacağı düşüncesi gösterilmektedir. Birim müdürleri çalışanların performanslarını birbirinden ayırt etmenin çok kolay olmadığını da dile getirmişlerdir.

### **Hizmet içi Eğitim**

Belediyelerde hizmet içi eğitim ile personelin hizmet verimliliğinin ve performansının artırılması amaçlanmaktadır. Hizmet içi eğitimin konusu eğitim verilecek personelin niteliğine göre değişebilmektedir. İdari personel için verilecek hizmet içi eğitimin konusunu yazışma vb. oluşturabilirken teknik personel için verilen hizmet içi eğitimin konusunu farklı konular oluşturabilmektedir (Bilgin vd., 2007: 31). Türkiye'de 1952 yılında kurulan (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) TODAİE kamu yönetimi alanında önemli eğitim, araştırma ve yayın çalışmaları yaparak hem akademik alanda çalışanlara hem de çeşitli kamu kurumunda çalışanlara önemli rehberlik hizmeti vermektedir. Örneğin TODAİE tarafından yerel yönetimlerde ihale sürecinin etkinliğini sağlamak ve uygulayıcılara yardımcı olmak amacıyla çeşitli kılavuzlar yayınlanmaktadır.

Gerçekleştirilen alan araştırması sonucunda hizmet içi eğitim konusunda belediyeler arasında farklılıklar olduğu gözlemlenmektedir. Hizmet içi eğitimin belediyelerde İnsan Kaynakları Müdürleri'nin inisiyatifine bırakıldığı söylenebilir. Her ne kadar Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Türkiye Belediyeler Birliği gibi kuruluşlar tarafından belirli zamanlarda belirli sayıda personele eğitim veriliyor olsa da eğitim konusunda zorunluluğun olmaması belediyelerde eğitim konusunun arka plana atılması ile sonuçlanmaktadır. Eğitim konusunda bazı belediyelere üniversitelerden çeşitli hocalar davet edilmekte; bazı belediyeler ise eğitimi kendi personeli tarafından yapmayı tercih etmektedir. Yapılan mülakatlar sonucunda İnsan Kaynakları Müdürleri'nden 2011 yılına ait hangi konularda eğitim verdiklerine dair bilgiler elde edilmiştir.

Tablo 4’te ilgili belediyelerin vermiş oldukları hizmet içi eğitim başlıkları yer almaktadır. Elde edilen veriler çerçevesinde araştırmaya konu olan beş belediye içinde Kırıkkale ve Kırşehir belediyelerinin diğer belediyelere oranla hizmet içi eğitim konusunda daha başarılı olduğu söylenebilir. Hizmet içi eğitim verilen alanlara bakıldığında ise daha çok vatandaşlar ile iletişime ilişkin konular olduğu görülmektedir. Kanun ve yönetmeliklere ilişkin sadece Kırıkkale Belediyesi’nin eğitim verdiği görülmektedir.

**Tablo 4.** Araştırmaya Konu Olan İç Anadolu Bölgesi Belediyelerinin 2011 Yılı Hizmet İçi Eğitim Faaliyetleri

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Aksaray Belediyesi 2011 Hizmet İçi Eğitim Faaliyetleri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- İkna ve İletişim (Personel)</li> <li>- İkna ve İletişim (Yönetici)</li> </ul> <p><b>Niğde Belediyesi 2011 Hizmet İçi Eğitim Faaliyetleri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Yazışmalar, vatandaşa karşı davranışlar</li> </ul> <p><b>Karaman Belediyesi 2011 Hizmet İçi Eğitim Faaliyetleri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etik Günü ve Haftası</li> </ul> <p><b>Kırıkkale Belediyesi 2011 Hizmet İçi Eğitim Faaliyetleri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kamu Yönetimi ve Yönetmelik</li> <li>- Zabıta Eğitimi</li> <li>- Sigaranın Sağlığa Zararları ve Bırakma Teknikleri</li> <li>- İletişim Teknikleri ve Protokol Kuralları</li> <li>- İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Eğitimi</li> <li>- Özel Güvenlik Personelinin Eğitimi ve Atış Eğitimi</li> <li>- Etik Kuralları</li> <li>- Obezite ile İlgili Seminer Eğitimi</li> </ul> |
| <p>-Türkiye Belediyeler Birliği’nin merkezde düzenlemiş olduğu eğitimlere 20’ye yakın personel gönderilmiştir.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Kırşehir Belediyesi 2011 Yılına Ait Hizmet İçi Eğitim Faaliyetleri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Telefonda Etkili İletişim</li> <li>- İlk Yardım</li> <li>- 5S</li> <li>- Sivil Savunma</li> <li>- İş Tatmini ve Motivasyonu</li> <li>- İnsan İlişkileri ve Kurum İçi İletişim</li> <li>- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Memur Görev-Yetki ve Sorumlulukları</li> <li>- İş Ahlakı ve Etik Değerler</li> <li>- Bireysel Gelişim ve İş Hayatında Başarı</li> <li>- Toplam Kalite Yönetimi</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

## Mali Yönetim

Belediye çalışanlarından yönetsel kapasitenin önemli bileşenlerinden olan mali yönetime ilişkin çeşitli ifadeleri 4'lü Likert tipi ölçekte değerlendirmeleri istenmiştir. İfadelere ilişkin ortalamaların 2,89 – 3,11 arasında yer aldıkları ve ‘Katılıyorum’ ifadesine yakın oldukları söylenebilir.

Değerlendirme sonuçları açısından belediyeler arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığına ilişkin yapılan tek yönlü Anova testi sonucunda ‘Belediyemiz, mali istikrarı koruyacak bir mekanizma oluşturabilmiştir’ ifadesinde Niğde ve Kırıkkale Belediyeleri arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir ( $P=0,005$ ,  $F=3,892$ ). Niğde Belediyesi’nin ortalaması 3,36 Kırıkkale Belediyesi’nin ortalaması ise 2,73’tür. Kırıkkale Belediyesi geçmiş dönem borçları yüzünden önemli mali sıkıntı yaşamaktadır. Yöneticilerin bu yöndeki algılarını ankete yansıtmış olmaları ise sonuçların güvenilirliği açısından büyük önem arz etmektedir.

Belediye yöneticilerine mali yönetime ilişkin yukarıda yer alan ifadelere ek olarak belediyelerinin mali kaynaklarının ne derece yeterli olduğu sorulmuştur. Tablo 5’te görüldüğü gibi ankete katılanların % 65,6’sı belediyelerinin mali kaynaklarının kısmen yeterli olduğunu, % 23,8’ü tamamen yeterli olduğunu, % 10,7’si ise hiç yeterli olmadığını belirtmiştir.

**Tablo 5.** Belediyenizin Mali Kaynakları Ne Derece Yeterlidir?  
(İç Anadolu Bölgesi)

|                       | Frekans | Yüzde  |
|-----------------------|---------|--------|
| Tamamen yeterlidir.   | 29      | % 23,8 |
| Kısmen yeterlidir.    | 80      | % 65,6 |
| Hiç yeterli değildir. | 13      | % 10,7 |
| Toplam                | 122     | % 100  |

Verilen cevaplara göre belediyeler arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı test edilmiş ve Aksaray Belediyesi ile diğer dört belediye arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir ( $P=0,000$ ,  $F=10,584$ ). Aksaray Belediyesi’nin ortalaması 1,32 iken Niğde Belediyesi’nin 1,84, Karaman Belediyesi’nin 2,00, Kırıkkale Belediyesinin 2,07, Kırşehir Belediyesi’nin ise 2,11’dir. Bu noktada mülakatlardan ve elde edilen çeşitli verilerden yola çıkarak Aksaray Belediyesi’nin mali kaynak açısından bir sıkıntı yaşamadığını buna karşın Kırıkkale Belediyesi’nin mali kaynak açısından önemli sıkıntılar yaşadığı görülmektedir. Ortalamalara bakıldığında bu durum hemen hemen gerçeği yansıtmaktadır. Aksaray Belediyesi’nin ortalaması 1’e yani ‘Tamamen yeterlidir’ ifadesine yakın iken; Karaman ve Niğde Belediyeleri’nin ortalaması 2’ye yani ‘Kısmen yeterlidir’ ifadesine yakın; Kırıkkale ve Kırşehir Belediyeleri’nin ortalaması ise 2’nin üzerinde bir ortalamaya sahiptir.

Anket sorularına ek olarak belediye yöneticileri ile yapılan mülakatlar neticesinde belediyelerin mali yönetim alanında yaşadığı sorunlar üç başlık altında ele alınabilir: Bütçe tahminleri, mali kaynakların yetersizliği, borçlanma.

### **Bütçe Tahminleri**

Belediyelerin yapmış oldukları bütçe tahminleri ile bütçe gerçekleştirmeleri arasında önemli farklar bulunmaktadır. Gelir ve gider tahminleri ile gerçekleşme oranları arasındaki farklılık, belediyelerin hem gelirlerini tahsilde yaşadıkları sorunlardan hem de giderlerini tahminde yaşadıkları sorunlardan kaynaklanmaktadır.

Araştırmaya konu olan belediyelerin 2011 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin bilgiler aşağıda Tablo 6'da yer almaktadır. Bütçe gerçekleşme yüzdelerine bakıldığında Aksaray Belediyesi'nin gelir ve gider gerçekleşme oranının gelirler % 93, giderler % 84 ile diğer belediyelere oranla iyi olduğu söylenebilir. Diğer belediyelerde gelir-gider gerçekleşme yüzdeleri ise % 62 ve % 82 arasındadır. Diğer taraftan yönetmel kapasite açısından gerçekleşme yüzdelerinin yanında gelir ve giderler arasındaki farkın gelirler lehine mi yoksa giderler lehine mi olduğu da önemlidir. Aksaray ve Niğde Belediyeleri'nin gelirleri ve giderleri arasındaki farklar gelirler lehinedir. Aksaray ve Niğde Belediyesi mali hizmet birim amirleri mali açıdan belediye halkının temel ihtiyaçlarını karşılamada herhangi bir sıkıntılarının olmadığını dile getirmişlerdir. Aksaray Belediyesi'nin gerçekleşen giderleri 56,895,284 TL iken gerçekleşen gelirleri 67,111,525 TL'dir. Niğde Belediyesi'nin gerçekleşen gelirleri 64,463,344 TL iken gerçekleşen giderleri 55,985,512 TL'dir. Kırıkkale, Kırşehir ve Karaman Belediyeleri'nin ise gerçekleşen giderleri gerçekleşen gelirlerinden daha fazladır. Buradan yola çıkarak mali yönetim kapasitesi bakımından Aksaray ve Niğde Belediyeleri'nin diğer belediyelere oranla daha iyi oldukları söylenebilir.

**Tablo 6.** 2011 Yılına Ait Tahmin Edilen Gelir ve Giderler ile Gerçekleşen Gelir ve Giderler

|           | Bütçe ile Tahmin Edilen Gelir-Gider (TL) | Gelirler (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi | Gelirler (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi |
|-----------|------------------------------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|
| Aksaray   | 84,525,000                               | 78,530,807    | % 93                | 71,286,654    | % 84                |
| Karaman   | 83,231,000                               | 61,659,663    | % 74                | 64,751,867    | % 77,8              |
| Niğde     | 86,331,648                               | 64,463,344    | % 74,6              | 55,985,512    | % 64,8              |
| Kırıkkale | 125,000,000                              | 87,807,916    | % 70,2              | 102,726,261   | % 82                |
| Kırşehir  | 89,500,000                               | 56,295,200    | % 62,8              | 63,927,094    | %71,4               |

### **Mali Kaynakların Yetersizliği**

Mali hizmet birim müdürlerinin üçü, 'kaynak sıkıntısı yaşandığını; beklentilerin fazla buna karşı elde edilen kaynakların yetersiz olduğunu' dile getirirken, birim amirlerinden ikisi, 'belediyelerin kaynaklarının yeterli olduğunu buna karşın

kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılamadığını' dile getirmiştir. Bu noktada belediyelerin elindeki kaynakları ne derece etkin ve verimli kullandığı önemli gözükmektedir. Etkinlik ve verimliliği ölçmek ayrı bir çalışma ve araştırma gerektirdiği için bu çalışmada konuyu sadece ifade etmekle yetinilmiştir.

Mali açıdan sıkıntı yaşamayan belediyelerin birim amirlerinden biri belediyelerinin mali olarak bir sorun yaşamamalarını yapmış oldukları projelere bağlamıştır. Avrupa Birliği çerçevesinde birçok proje gerçekleştirdiklerini ve projelere verilen destekler ile belediyelerinin herhangi bir mali sıkıntı yaşamadığını dile getirmiştir. Araştırmaya konu olan diğer belediyelerin ise proje üretmede sıkıntı yaşadıkları gözlemlenmiştir. Proje üretmemesi sorunu da büyük oranda bu alanda nitelikli personel olmamasından kaynaklanabilir. Belediye yönetimleri genelde merkezi hükümetten aktarılan vergi gelirleri payının yetersiz olduğundan ve öz gelirlerini artırma noktasında sınırlılıklardan dert yanmaktadırlar. Hâlbuki ellerinde var olan kaynakları etkin ve verimli kullanarak ve çeşitli projeler üreterek bu sorunu aşabilmeleri mümkün gözükmektedir. Proje çerçevesinde çeşitli hibe ve yardımların yapılması özellikle yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde özel yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması ile yaygınlık kazanmıştır. Bu çerçevede Güler (1997: 74; 2000) ise kamu yönetiminde özel sektörde öne çıkan projecilik anlayışının egemen olmaya başlamasının kamu sektörünün temel değerlerini erozyona uğrattığı noktasında eleştirmiştir.

### **Borçlanma**

Belediyelerin en önemli sorunlarından biri de popülist politikalar neticesinde artan belediye borçlarıdır. Özellikle seçim zamanı yapılan harcamalara hiç dikkat edilmemekte ve seçim sonrası aynı yönetim iktidara gelsin ya da gelmesin belediyeler kendilerini büyük bir borç içinde bulmaktadırlar. Örneğin Kırıkkale Belediyesi, önceki dönemlerde ihtiyaç olsun ya da olmasın birçok personel istihdam etmiştir. Özellikle 2007 yılında gündeme gelen norm kadro uygulaması çerçevesinde ihtiyacının çok üzerinde personeli olduğu tespit edilmiştir. 6111 sayılı Torba Kanunla fazla personelin çeşitli kurumlara aktarılmasına rağmen Kırıkkale Belediyesi Mali Hizmetler Birim Müdürü hâlâ ihtiyaçlarından fazla personel olduğunu ve mali kaynaklarının büyük kısmının personel harcamalarına gittiğini dile getirmiştir. Kırıkkale Belediyesi'nde iktidara geldiklerinde belediyenin borç içinde olduğunu ve iktidara geldikleri günden itibaren bu borçla mücadele ettiklerini hatta bazen personelin maaşlarını ödeyememe durumuna geldiklerini dile getirmiştir. Belediyelerin personel sayılarını gösteren Tablo 5'te görüldüğü gibi Kırıkkale Belediyesi'nin diğer belediyelere oranla personel sayısı oldukça fazladır. Bu çerçevede Kırıkkale Belediyesi Mali Hizmetler Birim Müdürü, belediyelerin geçmişten gelen borçlanmalarına bir çözüm



bulunması gerektiğini ve belediyelere karşılık göstermeden borçlanma imkânı verilmemesi gerektiğini dile getirmiştir.

### ***Bazı alışanların İktidarla Birlikte Yerlerinin Değişmesi***

ABD’de belli dönemde uygulanan ‘yağma sistemi’ kadar olmamakla birlikte Türkiye’de belediyelerde bazı çalışanların pozisyonları iktidarla birlikte değişebilmektedir. Belediye yönetimlerinde ve genel olarak yerel yönetimlerde personelin çalışma süresinin iktidardaki yönetimin çalışma süresi ile sınırlı olması bazı sakıncaları beraberinde getirmektedir. Yerel seçimlerde farklı partilerin iktidara gelmesi ve iktidara gelen partinin bir önceki yönetimin seçmiş olduğu personelle çalışmak istememesi çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir.

Seçimle tüm çalışanların yerlerinin değişmesi sorunu belediyelerin çalışanlardan en üst düzeyde faydalanma imkânını ortadan kaldırmaktadır. Özellikle teknik bilgi gerektiren mali hizmetler gibi alanlarda çalışanların işin ehli duruma geldikleri zaman belediyede seçimle başka bir partinin iktidara gelmesi ve kendi yeni ekibini kurması belediyede verimi azaltabilmektedir. Yeni gelen ekip beş yıllık bir tecrübeye sahip olmadığı için adapte olmak için bir süre zaman harcayacaktır. Bu sorun bazı teknik bilgi ve beceri gerektiren alanlarda kişilerin ve kurumların devamlılığının sağlanması ile aşılabilir.

### **Bilgi Teknolojileri Yönetimi**

Belediye çalışanlarına yönetmel kapasitenin önemli bileşenlerinden olan bilgi teknolojileri yönetimine ilişkin çeşitli ifadeleri 1- Kesinlikle Katılmıyorum, 2- Katılmıyorum, 3- Katılıyorum, 4- Kesinlikle Katılıyorum olmak üzere 4’lü Likert tipi ölçekte değerlendirmeleri istenmiştir. Değerlendirme sonuçları çerçevesinde belediyeler arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı test edilmiş ve anlamlı bir farklılığa rastlanmamıştır. İfadelere ait ortalamaların genel olarak 2,84 ile 3,17 arasında dağıldığı görölmektedir. Bu durumun ‘Katılıyorum’ ifadesine yakın olduğu söylenebilir.

Alan araştırmasına konu olan beş belediyenin üçünde Bilgi İşlem Müdürlüğü yer almaktadır. Bilgi İşlem Müdürlüğü yer almayan belediyelerin bu alana ilişkin hizmetleri ise çeşitli birim müdürlükleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu çerçevede üç belediyenin Bilgi İşlem Müdürleri ile mülakat yapılmış diğer belediyelerde ise bilgi işlem alanından sorumlu kişilerle iletişime geçilmiştir. Yapılan mülakatlar neticesinde belediyelerde bilgi teknolojileri yönetiminde yaşanan sorunlar şu şekilde tespit edilmiştir: Teknik personel yetersizliği, diğer kurumlarla entegrasyon eksikliği ve mali kaynak yetersizliği.

### ***Teknik Personel Yetersizliği***

Araştırmaya konu olan belediyelerin bilgi teknolojileri yönetimi alanında çalışan personel sayısının azlığı dikkat çekmektedir. Yapılan mülakatlar neticesinde çalışanların sayısının azlığına ek olarak çalışanların nitelik bakımından da yetersiz oldukları gözlemlenmektedir. Bilgi teknolojileri biriminde mühendis

olarak çalışan personelin yer aldığı belediyeler olmakla birlikte daha çok tekni-  
ker niteliğinde kişiler çalışmaktadır. Bilgi teknolojileri alanında yazılımların  
dışarıdan tedarik edilmesi ve belediyenin yazılıma ilişkin herhangi bir sorunla  
karşılaştıkları zaman yazılımı aldıkları firmaya başvurdıkları görülmektedir.  
Mülakat gerçekleştirilen Bilgi İşlem Müdürleri belediye olarak program  
geliştirecek kalifyede elemanlarının olmadığını ve bunu dışarıdan temin et-  
menin onlara önemli mali tasarruf sağladığını dile getirmişlerdir.

Bilgi iletişim teknolojileri alanında kalifiyeli elemanların belediyede  
çalışmayı tercih etmemesi de nitelikli personel yetersizliğinin diğer önemli bir  
sebebinin oluşturmaktadır. Bilgi teknolojileri uzmanlarının belediye dışında bir  
firmada çalıştıkları zaman aldıkları ücret ile belediyede çalıştıkları zaman  
aldıkları ücret arasında önemli fark bulunmaktadır. Bu yüzden de genelde ka-  
lifiye eleman özel sektörde çalışmayı tercih etmektedir.

Bilgi iletişim teknolojileri biriminde çalışanların eksikliği ve yetersizliğine  
ek olarak birim müdürlerinden biri belediyenin diğer birimlerinde çalışanların,  
bilgi teknolojilerini kullanma noktasında eksikliğini dile getirmiştir. Belediyeler  
akıllı kent, kent bilgi sistemleri vb. gibi çeşitli uygulamalara adım atarken  
çalışan personelin bu sistemi uygulama ya da kullanma noktasında ne kadar  
yeterli olduğu da tartışılması gerekmektedir. Belediyede çalışanlar eğer bilgisa-  
yari kullanmayı bilmiyorsa öncelikle çalışan personelin bu alanda eğitilmesi  
gerekmektedir.

### ***Diğer Kurumlarla Entegrasyon Eksikliği***

Belediyelerde entegrasyon konusu üç boyutu kapsamaktadır: Kurumsal boyut,  
programlar arası boyut, diğer kurumlar boyutu. Kurumsal boyut belediyenin bi-  
rimleri arasındaki entegrasyonu içermektedir (örnek: fen işleri birimi ile mali  
hizmetler birimi arasında). Programlar arası boyut, belediyede kullanılan çeşitli  
yazılım programları arasındaki entegrasyonu içermektedir. Diğer kurumlarla en-  
tegrasyon ise belediyenin Tapu Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü gibi çeşitli resmi  
kurumlarla olan entegrasyonunu içermektedir (Bakırcı, 2012).

Araştırmaya konu olan belediyelerde büyük oranda ilk iki boyutun mevcut  
olduğu buna karşın son boyutun diğer bir ifade ile diğer kurumlarla ente-  
grasyonun tam olarak mevcut olmadığı gözlemlenmiştir. Örneğin bazı belediye-  
lerde tapu ile entegrasyon henüz bulunmamaktadır. Bilgi İşlem Müdürleri'nden  
biri tarafından bu durum şu şekilde ifade edilmiştir:

“Biz belediye olarak kamu kurumları ile bazı bilgileri paylaşmak istiyoruz. Mesela  
Tapu Müdürlüğü ile online bilgileri alıp bizdekilerle karşılaştırıp doğruluğunu test edip  
vatandaşlarımızın eksikliklerini gidermek istiyoruz ancak tapu ile online iletişim  
yapamıyoruz. Tapu Müdürlüğü ile iletişimde en önemli sorun farklı yazılım program-  
larını kullanmamızdan kaynaklanmaktadır. Aynı dili kullanmadığımız için de iletişimi  
online bilgi paylaşımını gerçekleştiremiyoruz. Vatandaş tapu dairesinde bir ev alıyor  
ancak tapu dairesinde işini hallettiği zaman belediyeye gelip ev aldım ve aldığım evin

değeri şu diyerek bir beyan vermesi gerekiyor. Ancak tapuda işinin bittiğini zannederek gelip belediyeye beyan vermeyen vatandaş 5 ya da 10 sene sonra farkına varıyor ve 5-10 yıllık faiziyle vergi borcunu ödemek zorunda kalıyor. Tapu ile entegre bir iletişimimiz olsa ve vatandaş ev aldığı zaman anında belediyeye aldığı bilgisi gelse bu tür sorunlarla karşılaşılmayabilir.”

### ***Mali Kaynak Yetersizliği***

Teknoloji geliştikçe bilgi iletişim teknolojileri alanında kullanılan cihazların yenilenmesi gerekmektedir. Belediyeler ise günümüzde her çalışana bir bilgisayar gibi bir sloganla gündemdedirler. Teknoloji geliştikçe çok daha iyi performansla çalışan birçok işlevi aynı anda yapabilen bilgisayarlar üretilmektedir. Ancak belediyelerin kısa süre içerisinde eski bilgisayarları değiştirip yerine yenilerini almak için yeterli mali kaynakları bulunmamaktadır. Şu an için verimli çalışan bilgi iletişim teknolojileri belki iki yıl sonra verimsizliğin kaynağı olabileceklerdir. Belediyelerde bilgi iletişim teknolojileri alanına belirli miktarda kaynak ayrılmakta ayrılan miktarda temel bakım ve hizmetler için kullanılmaktadır.

Yapılan mülakatlara ek olarak araştırmaya konu olan belediyelerin web siteleri, vermiş oldukları elektronik hizmetler ve çeşitli bilgiler bazında üç kategori altında incelenmiştir. E-devlet hizmet kategorileri oluşturulurken Parlak ve Sobacı'nın (2008: 243-244) 2008 yılında yapmış olduğu e-devlet hizmet kategorilerinden büyük oranda faydalanılmakla birlikte farklı yazarların yapmış olduğu çeşitli çalışmalardan da yararlanılmıştır (Backus, 2001: 6-7; Polat, 2006: 12; Vrabie ve Öktem, 2011: 13). 22.02.2013 tarihi itibarıyla alan araştırmasına konu olan belediyelerin web siteleri; bilgi verme, iletişim ve online hizmetler olmak üzere üç kategori altında incelenmiştir. Tablo 7'de görüldüğü gibi çeşitli başlıklar çerçevesinde belediyelerin e-hizmetleri değerlendirilmiştir.

Belirlenen 16 alt başlık çerçevesinde Aksaray Belediyesi'nin web sitesinde yedi, Niğde ve Kırıkkale Belediyesinin yedi, Karaman Belediyesi'nin sekiz, Kırşehir Belediyesi'nin ise 10 tanesine sahip olduğu tespit edilmiştir. Belediyeler arasındaki farklılıkların ise iletişim ve online işlemler kategorilerinden ziyade bilgi verme kategorisindeki farklılıklardan kaynaklandığı söylenebilir. Tablo 11'de görüldüğü gibi araştırma kapsamındaki belediyelerin web siteleri üzerinden yapılan analizin; bilgi verme ve iletişim noktasında memnun edici düzeyde olduğu buna karşın online işlemler noktasında büyük eksiklikleri barındırdığı söylenebilir.

### **Fiziksel Varlıkların Yönetimi**

Yönetsel kapasitenin önemli bileşenlerinden olan fiziksel varlıkların yönetimine ilişkin anket sonuçlarına ilişkin yapılan tek yönlü anova testi sonucunda belediyeler arasında anlamlı bir farklılığa rastlanmamıştır. Fiziksel varlıkların yönetimine ilişkin ortalamalar 2,89 ile 2,93 arasında yer almaktadır. Bu durumun 'Katılıyorum' ifadesine yakın olduğu söylenebilir.

**Tablo 7.** Araştırma Kapsamındaki Belediyelerin Web Site Analizi  
(İç Anadolu Bölgesi)

| <b>Bilgi Verme</b>                             | Aksaray | Niğde | Karaman | Kırşehir | Kırıkkale |
|------------------------------------------------|---------|-------|---------|----------|-----------|
| - Faaliyet/Performans Raporu                   | X       | X     | X       | X        | X         |
| - Meclis Kararları                             | -       | -     | X       | X        | -         |
| - Yasal Düzenlemeler                           | -       | -     | -       | X        | -         |
| - Kurumsal Bilgiler                            | X       | X     | X       | X        | X         |
| - Kent Rehberi ya da Haritası                  | X       | X     | X       | X        | X         |
| - Otobüs/Dolmuş Tarifesine Erişim              | -       | -     | -       | X        | -         |
| <b>Etkileşim\ İletişim</b>                     |         |       |         |          |           |
| - E-İletişim                                   | X       | X     | X       | X        | X         |
| - Bilgi Edinme                                 | X       | X     | X       | X        | X         |
| - Borç Sorgulama                               | X       | X     | X       | X        | X         |
| - Meclis Toplantılarını Canlı İzleme           | -       | -     | -       | -        | -         |
| <b>Online İşlemler</b>                         |         |       |         |          |           |
| -İhaleye Katılma (Online)                      | -       | -     | -       | -        | -         |
| - İzin ya da Ruhsat Verme                      | -       | -     | -       | -        | -         |
| - Çeşitli Aktivitelere Kayıt ya da Rezervasyon | -       | -     | -       | -        | -         |
| - Borç Ödeme                                   | X       | X     | X       | X        | X         |
| - Forum                                        | -       | -     | -       | -        | -         |
| - Elektronik Bilgilendirme                     | -       | -     | -       | -        | -         |
|                                                | 7/16    | 7/16  | 8/16    | 10/16    | 7/16      |

Tabloda ilgili hizmet belediyede var ise 'X' işareti yok ise '-' işareti koyulmuştur.

**Kaynak:** [www.aksaray.bel.tr](http://www.aksaray.bel.tr); [www.nigde.bel.tr](http://www.nigde.bel.tr); [www.karaman.bel.tr](http://www.karaman.bel.tr); [www.kirsehir.bel.tr](http://www.kirsehir.bel.tr); [www.kirikkale-bld.gov.tr](http://www.kirikkale-bld.gov.tr), 2013.

Belediyelerde fiziksel varlıkların yönetimi konusu temel olarak belediyenin altyapı hizmetleri, fiziksel varlıklarının yani bina, araç vb. bakım ve onarımı, fiziksel varlıklara ilişkin güncel envanter vb. konuları kapsamaktadır. Mülakat gerçekleştirilen beş belediyede fiziksel varlıkların durumuna ilişkin güncel envanterlere sahiptirler. Güncel envantere ilişkin bilgiler belediyelerin stratejik planlarında yer almaktadır. Stratejik planların dört yıllık bir süreyi kapsadığı

göz önüne alındığında belediyelerin en fazla dört yıllık geçmişe sahip envanterleri olduğu söylenebilir. Belediyelerde yapılan mülakatlar neticesinde bu alana ilişkin yaşanan sıkıntılar iki başlık etrafında toplanabilir: Alt yapı hizmetlerinin önceliklendirilmesinde vatandaş katılımı ve fiziksel varlıkların bakımında yaşanan sorunlar.

#### ***Alt Yapı Hizmetlerinin Önceliklendirilmesinde Vatandaş Katılımı***

Fiziksel varlıkların yönetimine ilişkin hizmetler bazı belediyelerde tek bir müdürlük tarafından yerine getirilmekte bazı belediyelerde ise çeşitli müdürlükler tarafından yerine getirilmektedir. Örneğin alt yapı hizmetleri bazı belediyelerde Fen İşleri Müdürlüğü tarafından bazı belediyelerde ise Fen İşleri ve Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü ile birlikte yerine getirilmekte; fiziksel varlıkların bakım ve onarımına ilişkin hizmetler ise bazı belediyelerde destek hizmetleri birimi tarafından bazı belediyelerde plan ve proje birimi tarafından yerine getirilmektedir. Mülakat gerçekleştirilen üç belediye ilgili birim müdürleri alt yapı hizmetlerinin önceliklendirilmesinde vatandaş fikirlerine başvurmadıklarını dile getirmişlerdir. Mülakat gerçekleştirilen Fen İşleri Müdürlerinden biri alt yapı hizmetlerinin önceliklendirilmesinde vatandaş fikirlerine başvurmama gerekçelerini aşağıdaki şekilde ifade etmiştir:

Alt yapı hizmetlerinin önceliklendirmesinde alt yapısı biten yerlerden başlıyoruz. 2012’de planımız ne olacak diye icrai müdürler toplanıyor başkanla birlikte karar veriyoruz. Altyapısı biten yerler arasında önceliklendirmede ise vatandaşa danışmıyoruz. Tamamen bizim düşüncemiz ya da inisiyatif çerçevesinde gerçekleştiriyoruz. Çünkü vatandaş çok ferdi düşünüyor. Vatandaş sadece evinizin önündeki sistem çerçevesinde olaya bakıyor ve evimin önünü yapın diğer yerler beni hiç ilgilendirmiyor diye düşünüyor. Biz ise işe genel olarak bakıyoruz. Bir mahalleye girdiğimizde kişi ayırt etmeden tüm mahalleyi yapıyoruz. Üç vatandaş talep etti diye gidip sokakta iki binanın önünü yapıp diğer yerleri yapmamak gibi bir politikamız yok. Diyelim ki iki sokak var aynı durumda dediğiniz gibi o zaman da biz nüfus paritesine ya da yoğunluğuna bakarak karar veriyoruz.

Belediyeler genelde alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde çeşitli firmalardan yani özel sektörden faydalanmakta ancak, Kırşehir Belediyesi Fen İşleri Müdürü alt yapı hizmetlerinin hemen hemen tamamının kendi imkânları çerçevesinde kendi belediye çalışanları tarafından gerçekleştirdiklerini ve yükleniciye verecekleri kârı kendi personellerine verdiklerini dile getirmiştir.

#### ***Fiziksel Varlıkların Bakımı***

Araştırma çerçevesinde dört belediyede gerçekleştirilen mülakatlar neticesinde belediyelerin üçünde bina, araç vb. fiziksel varlıkların bakımının belirli bir plan dâhilinde ve belirli bir periyotta yapıldığı; bir belediyede ise plandan ziyade özellikle bina gibi fiziksel varlıkların bakımının sorun ortaya çıkmadan yapılmadığı dile getirilmiştir. Asansör, araç vb. varlıkların fiziksel bakımı ise bu

varlıkların alındığı firmalar tarafından gerekli görülen periyotlarla yapılmaktadır. Belediyelerde elbette araçların bakımı, binanın bakımından daha önemli bir gereksinim olmakla birlikte, halka en yakın birim olan belediyelerin fiziksel olarak görünümü de önem arz etmektedir.

## Sonuç

Çalışmada, yöneticilerin yönetsel kapasite algısını değerlendirmede kullanılan anket ölçeği oluşturulurken Maxwell Okulu tarafından oluşturulan yönetsel kapasite değerlendirme çerçevesinden yararlanıldığı daha önce belirtilmiştir. Bu yönetsel kapasite değerlendirme çerçevesi ile yönetsel kapasitenin bileşenlerine ilişkin alt kriterler belirlenip bu kriterlin Amerika’da araştırma yapılan belediyelerde ne ölçüde yer alıp almadığı tespit edilerek belediyelerin yönetsel kapasiteleri değerlendirilmiştir. Bu kriterlerde herhangi bir değişiklik yapmadan İç Anadolu Bölgesi’nde araştırma kapsamında yer alan belediyelerde yönetsel kapasiteyi değerlendirmeye çalışmak iki açıdan mümkün olmamıştır. Birincisi, araştırma kapsamında yer alan belediyelerden sağlıklı veriler elde edilememiştir. Örneğin belediyelerin asfalt yapımında birim maliyetine ilişkin bilgileri kayıt altında değildir. İkincisi ise her ülkenin kendi yönetim yapısına uygun bir değerlendirme çerçevesini oluşturması gerekmektedir. Bu kapsamda çalışmada kullanılan anket ölçeği ve değerlendirme çerçesi yazar tarafından ilgili kriterlerden yararlanılarak oluşturulmuş ve araştırma kapsamında yer alan belediyelerin yönetsel kapasiteleri değerlendirilmeye çalışılmıştır.

İç Anadolu Bölgesi’nde nüfusu 100.000 ile 250.000 arasında yer alan belediyelerin yönetsel kapasite değerlendirmeleri insan kaynakları yönetimi, mali yönetim, bilgi teknolojileri yönetimi ve fiziksel varlıkların yönetimi başlıkları çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. *İnsan kaynakları yönetimi* açısından belediyelerin özellikle hizmet-içi eğitim konusunda önemli eksiklikleri olduğu söylenebilir. Hizmetiçi eğitim konusuna ek olarak belediye çalışanlarının çok azının lisansüstü eğitim aldığı görülmektedir. İlgili birim yöneticileri ile gerçekleştirilen mülakatlar neticesinde araştırma kapsamındaki belediyelerin insan kaynakları yönetiminde personel işe alma, personel güvencesi ve yükselmesi, performans değerlendirilmesi, hizmet içi eğitim konu başlıklarında sorunlar yaşadığı tespit edilmiştir.

*Mali yönetim açısından* araştırmaya konu olan belediyelerin 2011 yılı bütçe gerçekleşme yüzdelere bakıldığında Aksaray Belediyesi’nin gelir ve gider gerçekleşme oranının gelirler % 93, giderler % 84 ile diğer belediyelere oranla iyi olduğu söylenebilir. Diğer belediyelerde gelir-gider gerçekleşme yüzdelere ise genel olarak % 62 ve % 82 arasında olduğu görülmektedir. Diğer taraftan yönetsel kapasite açısından gerçekleşme yüzdelere yanında gelir ve giderler arasındaki farkın gelirler lehine mi yoksa giderler lehine mi olduğu da önemlidir. Aksaray ve Niğde belediyelerinin gelirleri ve giderleri arasındaki farklar

gelirler lehinedir. Aksaray ve Niğde Belediyesi mali hizmet birim amirleri mali açıdan belediye halkının temel ihtiyaçlarını karşılamada herhangi bir sıkıntılarının olmadığını dile getirmişlerdir. Aksaray ve Niğde Belediyesi'nin gerçekleşen gelirleri gerçekleşen giderlerinden daha fazla iken Kırıkkale, Kırşehir ve Karaman belediyelerinin ise gerçekleşen giderleri gerçekleşen gelirlerinden daha fazladır. Buradan yola çıkarak mali yönetim kapasitesi bakımından Aksaray ve Niğde belediyelerinin diğer belediyelere oranla daha iyi oldukları söylenebilir.

*Bilgi teknolojileri yönetimi alanında* araştırmaya konu olan belediyelerin web siteleri; bilgi verme, iletişim ve online hizmetler olmak üzere üç kategori altında incelenmiştir. Belirlenen 16 alt başlık çerçevesinde Aksaray Belediyesi'nin web sitesinde yedi, Niğde ve Kırıkkale Belediyesi'nin yedi, Karaman Belediyesi'nin sekiz, Kırşehir Belediyesi'nin ise 10 hizmete sahip olduğu tespit edilmiştir. Belediyeler arasındaki farklılıkların ise iletişim ve online işlemler kategorilerinden ziyade bilgi verme kategorisindeki farklılıklardan kaynaklandığı söylenebilir.

*Fiziksel varlıkların yönetimi alanında* Fen İşleri Müdürleri ile gerçekleştirilen mülakatlar neticesinde belediyelerin üçünde bina, araç vb. fiziksel varlıkların bakımının belirli bir plan dâhilinde ve belirli bir periyotta yapıldığı; bir belediyede ise plandan ziyade özellikle bina gibi fiziksel varlıkların bakımının sorun ortaya çıkmadan yapılmadığı dile getirilmiştir. Mülakat gerçekleştirilen üç belediye ilgili birim müdürleri alt yapı hizmetlerinin önceliklendirilmesinde vatandaş fikirlerine başvurmadıklarını dile getirmişlerdir.

Çalışmada temel olarak İç Anadolu Bölgesi'nde nüfusu 100.000 ile 250.000 arasında yer alan belediyelerin yönetmelik kapasiteleri çeşitli verilerden yararlanılarak değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede çalışma kapsamında yer alan belediyelerin yönetmelik kapasitelerini geliştirebilmeleri için öncelikle personel eğitimi alanındaki eksikliklerinin giderilmesi gerekmektedir. Nitelikli personel ihtiyacına giden yol ise iyi planlanmış *eğitim* politikasından geçmektedir. 10. *Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*'nda (2013:74-75) da yer verildiği gibi yerel yönetimler, ihtiyaç duydukları nitelikli personeli artırma amaçlarına ancak planlanmış ve sürekliliği olan bir eğitim politikası ile ulaşabilirler. Bu çerçevede hizmet öncesi eğitim kapsamında günümüzde verilen eğitim konularının kapsamı ve sayısı artırılabilir. Her belediyede, personelin her aşamada eğitilmesini mümkün kılan bir müdürlük oluşturulabilir. Bu müdürlükler hem yöneticilerin hem çalışanların sürekli eğitim almasını sağlayabilirler. Bunun yanında belediyeler üniversitelerle işbirliği yaparak hem kapasitelerinin geliştirilmesi için hem de eğitim için buradaki akademisyenlerden faydalanabilirler. Belediyelerin üniversitede araştırma yapan öğrenci ve akademisyenleri kendilerine bir tehdit gibi algılamak yerine var olan

sorunlarının tespiti ve kapasitelerinin geliştirilmesi içi bir şans olarak görmeleri gerekmektedir. Bu çerçevede akademisyen ve öğrencilere gerekli bilgi ve belgelerin kolaylıkla temin edilmesi belediye için önemli avantajlar sağlayabilir.

Bunun yanında belediyeler, *gönüllü katılım* uygulamalarına daha fazla yer vererek var olan kapasitelerini geliştirebilirler. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda yer almasına karşın araştırma kapsamında yer alan belediyelerde gönüllü katılım uygulamasına hemen hemen hiç yer verilmemektedir. Gönüllü çalışan kavramı maddi bir beklentisi olmadan vatandaşların belediye hizmetlerine yardımını içermektedir (Çöp toplama, yaşlıların bakımı vb.) Belediyeler bu konu üzerinde durmalı ve renkli, dikkat çekici çeşitli afişlerle vatandaşlarını, belediye hizmetlerine katılmaya teşvik etmelidirler.

Türkiye'de yer alan belediyelerin büyük kısmının yönetsel kapasiteye ilişkin çeşitli sorunları olduğu söylenebilir. Bu çerçevede 10. Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda (2013:72) bu soruna çözüm olması için İçişleri Bakanlığı Genel Müdürlüğü, Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayet Hizmet Birliği ve Büyükşehir Belediyeleri'nde *yönetim geliştirme birimlerinin* kurulması önerisi yer almaktadır. Böyle bir öneri Türkiye'deki belediyelerin yönetsel kapasite artırımını ve her şeyden önemlisi belediyelerin yönetsel kapasitelerinin ölçümü için gerekli bilgilerin düzenli bir şekilde kayıt altına alınmasını sağlayabilir. Araştırma kapsamında yer alan belediyelerde, yönetsel kapasitelerinin ölçümüne imkan verecek bilgilerin çoğunun kayıt altında tutulmadığı söylenebilir. Bu çerçevede yönetim geliştirme birimlerinin kurulması her türlü verinin kayıt altına alınmasını da sağladığı taktirde yönetsel kapasite değerlendirmesi ve artırımı için önemli bir araç olabilir.

## Kaynakça

- 1982 Anayasası (1982), <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1113.html>, 12.10.2012.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005), <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&sourceXmlSearch=5393&MevzuatIliski=0>, 05.03.2012.
- Aarts, S.C.M. (2009), *The Dutch Shopping Place 2 Be: Clever City Branding or Just Good Like* (Master Thesis), Delft University of Technology, repository.tudelft.nl/assets/uuid...5303.../Scriptie\_Sander\_Aarts.pdf, 01.01.2013.
- Backus, M. (2001), *E-Governance and Developing Countries: Introduction and Examples*, Research Report, No. 3, [www.seu.ac.lk/public\\_access/report3.pdf](http://www.seu.ac.lk/public_access/report3.pdf), 12.01.2013.
- Bakırcı, N. (2012), *Belediyelerde Bilgi Teknolojileri Kullanımı ve Otomasyon*, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1198>, 15.10.2012.
- Bilgin, K. Ü., Akay, A., Koyuncu, H. E. ve Haşar, E. Ç. (2007), *Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Ankara.



- Bowornwathana, B. (2009), 'The Need to Build Administrative Capacity in the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription or a Major Blueprint', *Public Administration Review*, Volume 69, Issue 6, s.1031-1033.
- Boyne, G. A. (2010), 'Capacity, Leadership, and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management', *Public Administration Review*, Volume 70, Issue 3, s. 443-454.
- Canman, D. ve Öktem, M.K. (1992), 'Kamu Yönetiminde İnsan Kaynağının Geliştirilmesinde İnsan Gücü Planlaması', *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 4, s. 31-55.
- Donahue, A. K., Selden, S. C. ve Ingraham, P. (2000), 'Measuring Government Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10: 2, s. 381-411.
- Eken, M. ve Şen, M. L. (2005), 'Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler', H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Farazmand, A. (2009), 'Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century', *Public Administration Review*, Volume 69, Issue 6, s.1007-1020.
- Fard, H. D. (2009), 'An Administrative Manifesto for Survival in the Twenty-First Century', *Public Administration Review*, Volume 69, Issue 6, s.1025-1027.
- Güler-Ayman, B. (1997), 'Küreselleşme ve Yerelleşme: Yerel Altyapı Sektörü', *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 6. Sayı 3, s. 62-77.
- Güler-Ayman, B. (2000), Devletin Yeniden Yapılandırılması, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/yonetisim.pdf>, 04.04.2013.
- Hacek, M. ve Baèljia, I. (2009), 'Administrative Capacity in Slovenian Municipalities', *Journal of Local Self Government*, Vol.7, No. 3, s. 307-327.
- Honadle, B. W. (1981), 'A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose', *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 5 (Sep-Oct.), s. 575-580.
- Houghton, G. ve Hunter, C. (1994), *Sustainable Cities*, Jessica Kingsley Publishers, London.
- Ingraham, P. W. ve Donahue, A. K. (2000), 'Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity', *Governance and Performance: New Perspectives*. ed: Heinrich, C J. and JR., Laurence E. Lynn, Georgetown University Press, Washington, D.C., (Kindle Edition).
- Kalkınma Bakanlığı (2013), *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Kalkınma Bakanlığı, Ankara. [http://www.cka.org.tr/dosyalar/Ozel%20Ihtisas%20Komisyonu%20Raporlari/Yerel%20Yonetimler\\_öik.pdf](http://www.cka.org.tr/dosyalar/Ozel%20Ihtisas%20Komisyonu%20Raporlari/Yerel%20Yonetimler_öik.pdf), 25.11.2015
- Kim, S. E. ve Lee, J.W. (2009), 'The Impact of Management Capacity on Government Innovation in Korea: An Empirical Study', *International Public Management Journal*, 12(3), s. 345-369.

- Kutlu, Ö. (2010), *Konya İl Özel İdaresi Kurumsallaşma ve Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Projesi Raporu*, Mevlana Kalkınma Ajansı. Teknik Destek Programı TR52- 10.TD01, Konya.
- Kutlu, Ö. (2012), *Selçuklu Belediyesi Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışması Raporu*, Selçuklu Belediyesi, Konya.
- Morgan, P. (2006), 'The Concept of Capacity', *Study on Capacity, Change and Performance*, <http://preval.org/documentos/2209.pdf> , 30.09.2012.
- Nederland, T., Staveniuter, M.M.J. ve Swinnen, H.R.A.M (2004), *Freedom in Re-straint: Local Social Inclusion Policy in the Netherlands (Second report on the implementation of the NAP/Inclusion 2003-2005)*, [www.verwey-jonker.nl/doc/participatie/D1352337def.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/doc/participatie/D1352337def.pdf), 01.02.2013.
- Negiz, N.(2007), 'Belediye Personelinin Hizmet içi Eğitim Sorunu: Bir Araştırma ve Model Önerisi', *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.12, S.3, s. 193-214.
- New Jersey Initiative (2002), *The New Jersey Initiative: Building Management Capacity in New Jersey Municipalities*, Alan K. Campbell Public Affairs Institute, New York.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Alfa Yayıncılık, Bursa.
- Oktay, T. (2008), 'Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi', R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.), *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Parlak, B. ve Sobacı, M. Z. (2008), 'Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin Web site Temelli Hizmetleri: Karşılaştırmalı Bir İşlevsellik Analizi', Bekir Parlak (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Turhan Kitapevi, Ankara, s. 227-254.
- Polat, K. R. (2006), *E-Belediyecilik Kılavuzu Yerel Yönetim Vatandaş Etkileşimi*, Türkiye Strateji Araştırmalar Merkezi (TASAM), <http://www.ziyaguney.com/dosyalar/pdf/ebelediyecilik.pdf>, 15.01.2013.
- Raboca, H.M., Lazar, L., Lazar, P.S. ve Zagan-Zelter, D.A. (2010), 'An Exploratory Analysis of the Management Capacity within the Local Public Administration from Romania', *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 31, s. 133-146.
- Ramani, K.V. ve Mavalankar, D. (2009), 'Management Capacity Assessment for National Health Programs: A Study of RCH program in India', *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 23, No.1, s. 133-142.
- Tankha, S. (2009), 'Building Administrative Capacities in Developing Countries: SWAT Teams or Beat Cops?', *Public Administration Review*, Volume 69, Issue 6, s. 1028-1030.
- Tekeli, İ. ve Ortaylı, İ. (1978), 'İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi', E. Türcan (Ed.), *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*. Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- Tisdell, C. (1975), 'The Theory of Optimal City-Sized: Elementary Speculations about Analysis and Policy', *Urban Studies*, 12, 61, <http://usj.sagepub.com/content/12/1/61.extract>, 01.02.2013.

- Tsao, K. K. (2009), 'Building Administrative Capacity: Lessons Learned From China', *Public Administration Review*, Volume 69, Issue 6, s.1021-1023.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2011), 2010 yılı Belediye Nüfusları, [http://www.tbb.gov.tr/resimler/files/ADKS\\_2010\\_Belediye\\_Nufuslari.pdf](http://www.tbb.gov.tr/resimler/files/ADKS_2010_Belediye_Nufuslari.pdf), 10.09.2010.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2010a). *Measuring Capacity*, [http://www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacitydevelopment/undp-paper-on-measuring-capacity/UNDP\\_Measuring\\_Capacity\\_July\\_2010.pdf](http://www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacitydevelopment/undp-paper-on-measuring-capacity/UNDP_Measuring_Capacity_July_2010.pdf), 28.10.2013.
- Vrabie, C. ve Öktem, M.K. (2011), 'Local e-Government, A Comparative Study of Romania and Turkey', *33rd EGPA Annual Conference*, Bucharest (Romania), Oral Presentation, EGPA/IIAS.
- Yazar, H.K. (2006), *Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Çerçevesinde Orta Ölçekli Kentlere Dönük Kent Planlama Yöntem Önerisi*. Ankara Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana bilim Dalı, Ankara.
- Yu-Lee, R. T. (2002), *Essentials of Capacity Management*, John Wiley & Sons, New York.
- [www.aksaray.bel.tr](http://www.aksaray.bel.tr) , 22.02.2013.
- [www.nigde.bel.tr](http://www.nigde.bel.tr), 22.02.2013.
- [www.karaman.bel.tr](http://www.karaman.bel.tr), 22.02.2013.
- [www.kirsehir.bel.tr](http://www.kirsehir.bel.tr), 22.02.2013.
- [www.kirikkale-bld.gov.tr](http://www.kirikkale-bld.gov.tr), 22.02.2013.