

SPMJ

Strategic Public Management Journal

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT
JOURNAL**

Issue No: 3, April 2016 - ISSN 2149-9543

SPMJ

Strategic Public Management Journal is a biannual peer-reviewed academic journal

Online ISSN: 2149-9543

Editor: Assoc. Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

Co-Editor: Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Asst. Editor & Administrative Director: Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD:

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven University, Public Governance Institute, BE)

Prof. Dr. Calin Hintea (University of Cluj, RO)

Prof. Dr. Constantin Marius Profiroiu (Bucharest University, RO)

Prof. Dr. Emil Turc (Aix-Marseille University, FR)

Prof. Dr. Hilde Bjorna (Tromso University, NO)

Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)

Prof. Dr. Riccardo Mussari (Siena University, IT)

Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University, UK)

Assoc. Prof. Dr. Jana Gasparikova (Bratislava, SV)

EDITORIAL BOARD/SCIENTIFIC COMMITTEE:

Prof. Dr. Asuman Yalçın (Marmara University)

Prof. Dr. Ercan Gegez (Marmara University)

Prof. Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet University)

Prof. Dr. Hüseyin Gül (Süleyman Demirel University)

Prof. Dr. Hamza AL (Sakarya University)

Prof. Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan University)

Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin (TODAIE - Public Administration Institute for Turkey and Middle East)

Prof. Dr. Mehmet Melemen (Marmara University)

Prof. Dr. Mert Uydacı (Marmara University)

Prof. Dr. Mustafa Arslan (Yıldız Teknik University)

Prof. Dr. Ömer Çaha (Yıldız Teknik University)

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara University)

Prof. Dr. Recep Bozlağan (Marmara University)

Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe University)

Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi University)

Prof. Dr. Sezai Dumanoglu (Marmara University)

Prof. Dr. Yakup Bulut (Mustafa Kemal University)

Prof. Dr. Veysel Eren (Mustafa Kemal University)

Prof. Dr. Zehreddin Aslan (İstanbul University)

Prof. Dr. Mustafa Demirci (Erciyes University)

Assoc. Prof. Dr. Aynur Can (Marmara University)

Assoc. Prof. Dr. Hacı Kurt (Mersin University)

Assoc. Prof. Dr. Özer Köseoğlu (Sakarya University)

Assoc. Prof. Dr. Zahid Sobacı (Uludağ University)

Assoc. Prof. Dr. Nail Yılmaz (Marmara University)

Assoc. Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı (Mehmet Akif Ersoy University)

Assoc. Prof. Dr. Sadık Ünay (Balıkesir University)
Assoc. Prof. Dr. Yaşar Kabataş (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Nihal Ekin Erkan (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Tarkan Oktay (İstanbul Medeniyet University)
Assoc. Prof. Dr. Hüseyin Toros (İstanbul Teknik University)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa Lamba (Mehmet Akif Ersoy University)
Assoc. Prof. Dr. Nazım Kartal (Sinop University)
Assoc. Prof. Dr. İsmail Sevinç (Selçuk University)
Asst. Prof. Dr. Fatih Kırışık (Dumlupınar University)
Asst. Prof. Dr. Sezai Öztop (Mehmet Akif Ersoy University)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Sarıtaş (Mehmet Akif Ersoy University)
Asst. Prof. Dr. Salih Batal (Yalova University)
Asst. Prof. Dr. Kadir Peker (Kırklareli University)
Asst. Prof. Dr. Mustafa Kocabaş (Ahi Evran University)
Asst. Prof. Dr. İlke Bezen Aydoğdu (Fırat University)



Mailing address: Marmara University, Strategic Public Management Journal, Anadoluhisarı Yerleşkesi, Cuma Yolu No:1, 34820, Beykoz, İstanbul, Turkey

Telephone: +90 216 308 99 19 (3 line); Fax: +90 216 308 99 32

E-mail: spmj@marmara.edu.tr

Web: <http://spmj.stkam.marmara.edu.tr/>

The opinions expressed in the texts published are the author's own and do not necessarily express the views of SPMJ editors. The authors assume all responsibility for the ideas expressed in the materials published.

Presentation

SPMJ represents a collective effort initiated by an international group aimed at boosting the research in the field of public administration and strategic management. SPMJ represents a unique source of specialized analysis of the transition processes to democracy, of the reform of public administration, of the implementation of strategic public management and of comparative analysis of administrative systems.

The general topic covered by the articles in the Review is administrative sciences. As a result of an interdisciplinary, modern approach, the articles cover the following specific themes: Public management, strategic management, public policy, administrative law, public policy analysis, regional development, community development, public finances, urban planning, program evaluation in public administration, ethics, comparative administrative systems, etc. From the standpoint of the topic covered, SPMJ is lined up with the trends followed by other international journals in the field of public administration.

SPMJ is an open access journal.

Thank you in support of this issue and publication sent to all researchers for their contribution.

Editorial Board

Issue No: 3, April 2016, ISSN 2149-9543

Contents/İçindekiler

Writer and Topics/Yazar ve Konular

Pages/Sayfalar

Yakup BULUT • Mehmet DURUEL • Mehmet KARA • Ö. Faruk BİLBAY , Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynaklarının Etkin Yönetimi: Hatay'da Bir Uygulama	1-24
Magnús Árni Skjöld MAGNÚSSON , Weathering The Storm – Icelandic Municipalities' Handling Of An Unprecedented Economic Crisis	25-42
Nihal EKİN ERKAN , Türkiye Şehir Çalışmaları Alanının Kavramlar Haritası ve Tarihi	43-51
Ülkü ARIKBOĞA , Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü Örneği	52-73
Ash YÖNTEN • Çiğdem ŞİMŞEK , Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Olgusunu Anlamak: Samsun Üzerine Bir İnceleme	74-87

Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynaklarının Etkin Yönetimi: Hatay'da Bir Uygulama

Yakup BULUT¹,

Mehmet DURUEL²,

Mehmet KARA³,

Ö. Faruk BİLBAY⁴

Özet

Bu çalışma, çalışanlarının gözüyle yerel yönetimlerde insan kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediğini ortaya koymayı amaçlayan bir alan araştırmasıdır. Günümüzde insan kaynakları yönetimi denilince akla salt bir personel yönetiminin yanında kurumun tüm faaliyetlerini ve üretilen hizmetlerin kalitesini ve maliyetlerini, geleceğe yönelik tüm plan ve beklentileri etkileyen bir yönetim faaliyetini akla getirmektedir. Özellikle yerel siyasetin çok canlı bir şekilde yaşandığı, yerel kamusal hizmetlerin üretilmesi noktasında halkın çok şeyler beklediği yerel yönetimlerde insan kaynakları yönetimi, kurumları etkilediği gibi halkıda çok hızlı bir şekilde etkilemektedir. Bu durum yerel yönetim sisteminde yapılan son değişikliklerle birlikte yerelde neredeyse tek yetkili kurum haline getirilen büyükşehir belediyelerinin kurulması ile birlikte daha önemli bir hale gelmiştir.

Bu bağlamda hazırlanan çalışmada, Hatay'da faaliyet gösteren Hatay Büyükşehir Belediyesi, Antakya Belediyesi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve Hatay Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü çalışanlarının, kurumlarında uygulanan insan kaynakları yönetimine ilişkin görüş ve yaklaşımlarına yer verilmektedir. Araştırmanın, **İlk aşamasında**

¹ Prof. Dr., Mustafa Kemal Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, ybulut@mku.edu.tr.

² Yrd. Doç. Dr., Mustafa Kemal Üniversitesi

³ Doktora Öğrencisi, m.kara@egm.gov.tr.

⁴ Arş Gör., Mustafa Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, bilbay1987@hotmail.com.

kavramsal ve kuramsal çerçeve ele alınarak süreç hakkında kısa bilgi verilecek, **ikinci aşamada** ise Hatay ölçeğinde uygulanan anket verilerinden elde edile bulgular değerlendirilecektir. **Son olarak da**, teori ve uygulama birlikte ele alınarak ortaya çıkan sonuçlar değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: İnsan Kaynakları Yönetimi, Belediye Çalışanları, Hatay, Büyükşehir Yönetimi.

Effective Management of Human Resources In Local Government: An Application In Hatay

Abstract

This paper is a field study which aims to put forth whether human resources being managed as effective and efficient manner in local government through the eyes of its employees is an effective and efficient manner. Today, human resource management associate with an management activity together pure staff management which affects institution's whole activities and quality and cost of produced services, future plans and expectations. Especially local politics so as vividly experienced, local public in the service of producing point people want many things about the human resource management in local authorities, which affect the people as it affects the organization very quickly. This situation has become more important with the establishment of local government system together with recent changes in the local metropolitan almost turned into a single municipal authority.

The study prepared in this context, Hatay Metropolitan Municipality operating in Hatay, Antakya Municipality, the Investment Monitoring and Coordination Department and Hatay Metropolitan Municipality Water and Sewerage Administration General Directorate employees, implementation of human resources in institutions are the views and approaches to management. At the first stage of the research, conceptual and theoretical framework will be brief information about the considering process, in the second stage findings obtained from the survey applied in Hatay scale will be assessed. Finally, theory and applications will be evaluated together with the taken results.

Key Words: Human Resource Management, Municipal Employees, Hatay, Metropolitan Administration.

Giriş

Yerel yönetimlerde insan kaynaklarının yeterlilik düzeyi, hemen her zaman sorgulanır konuların başında gelmektedir. Öyle ki, sadece belediye bürokrasisi değil, zaman zaman seçilmiş belediye başkanları ve meclis üyeleri bile bu eleştiriden nasibini almaktadır. Çünkü karar vericilerin etkinlik ve yetkinliği, beraberinde tüm çalışanları hemen her düzeyde etkin ve verimli çalışma ortamına sürüklemekte, sunulan hizmetin kalite ve maliyetini etkilemektedir. Diğer bir yaklaşımla yerel yönetimlerdeki insan kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde yönetimi, yerel yönetimlerin varlık amacı olan halkın beklentilerine tatmin edici bir düzeyde karşılamak anlamına gelmektedir. son yıllarda önemli hale gelen norm kadro, toplam kalite yönetimi, sürekli gelişme, ödül ve cezalandırma yöntemleri, disiplin kuralları, etik kurallar, liyakat ve yeterlilik, moral ve motivasyon gibi birçok konu, sağlıklı ve etkin bir insan kaynakları yönetim sistemini gerektirmektedir. Doğrudan halk ile muhatap olan ve birçok karar ve uygulaması yerel halk tarafından daha yakından takip edilen yerel yönetimler söz konusu olduğunda, bu etkinliği daha hassas değerlendirmek gerekmektedir.

Bu çalışmayla, Hatay ölçeğinde belediye yönetimlerinde insan kaynaklarının etkin yönetilip yönetilmediği, işin gerekleri açısından yeterli donanımına sahip olup olmadığı, yönetim-çalışan diyalog kanallarının etkin işletilip işletilmediği, kurum aidiyetine sahip olup olmadıkları, moral ve motivasyonlarının ne düzeyde olduğu? Verimli çalışıp çalışmadıkları? gibi birçok konuda veri elde etmek amaçlanmaktadır. Bu amaçla Hatay Büyükşehir Belediyesi, Antakya Belediyesi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve Hatay Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğündeki hemen her düzeyde çalışana anket uygulaması yapılacaktır. Anketlerin yüz yüze uygulanması ve bazı gözlemlerde bulunulması hedeflenmektedir. Bu bağlamda çalışmada **ilk olarak**, insan kaynaklarına ilişkin kavramsal çerçeve ve önemi üzerinde durulacaktır. **Daha sonra** genel olarak yerel yönetimlerde ve özellikle belediye yönetimlerinde mevcut insan kaynakları üzerinde değerlendirmeler yapılacaktır. **Son olarak** Hatay ölçeğinde yapılan alan araştırması ve ulaşılan sonuçlar değerlendirilecektir.

1. İnsan Kaynakları Yönetimi ve Önemi

Son yıllarda yönetim alanında yaşanan gelişme ve arayışların bir sonucu olarak ortaya çıkan İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) alıştığımız personel yönetiminin yanında farklı argümanları da kullanarak organizasyonu hedeflerine götürmeyi amaçlayan yeni bir paradigmanın ürünüdür. Bu anlayışın odağında insan vardır ve insan sadece ekonomik bir değer, yönetimi ve organizasyonu etkileyen bir iç faktör değil aynı zamanda sosyal bir varlık ve organizasyonunun bir parçası olarak görülmektedir. Örgütsel hedeflerin yanında çalışanlarında bireysel gelişimi, eğitimi, kariyer beklentileri vb. ihtiyaçlarını da göz önünde bulunduran bir anlayıştır. (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2013, s. 64).

İKY organizasyonun amaç ve hedeflerine göre iş analizlerinin ve tanımlarının yapılarak iş gören nitelik ve sayısının belirlenmesi ile başlayan, uygun iş görenin seçilmesi, organizasyonun amaçlarına göre eğitilmesi, gelişimin sağlanması ve motive edilmesi, çalışan performansının değerlendirilmesi, motivasyonunun ve performansının artırılması için yapılan tüm faaliyet ve yönetim sürecini ifade etmektedir. Bu süreçte çalışanlardan en üst seviyede performans göstermelerini bekleyen ve bunun için uygun ortam hazırlayan İKY anlayışı stratejik düşünme ve planlamayı gerektirmektedir. Çünkü İKY organizasyon içerisinde çalışan insanları etkilediğinden, organizasyonun hedeflerine ulaşma başarısını, üretim kalite ve maliyetleri ile çalışan ve müşteri konumundaki kişilerin tatmin düzeylerini de etkilemektedir. Bu bağlamda organizasyonun temel yönetim unsurlarının başında gelmektedir ve bu yönüyle de organizasyon yönetiminde kilit rolü oynayan bir yapıdır (Fındıkçı, 2001, s. 9- 10).

Bu açıdan herhangi bir örgütte çalışanların etkin yönetilmesi, yüksek performanslı işgücünün kazanılması, geliştirilmesi, motivasyonun sağlanması, sürekliliğin, kuramsal mükemmelliğin ve rekabet edebilme yeteneğinin geliştirilmesini ifade eden stratejik ve tutarlı bir yaklaşımdır” (Barutçugil, 2004: 32). Diğer bir ifade ile İKY, örgütsel ve bireysel amaçlara ulaşılmasını sağlayacak biçimde, örgütün insan unsurundan etkili ve verimli bir biçimde yararlanılmasına ilişkin kuram, ilke, sistem ve faaliyetlerdir diyebiliriz (Acar, 2000, s. 17). Ülkemizde yerel yönetimlerin sahip olduğu insan kaynakları dikkate alındığında ifade edilen bu tanımlar çerçevesinde etkin bir yönetimin olduğunu söylemek zordur. (Yıldırım, 1993:1).

2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Amacı, Kapsamı ve Süreci

İnsan kaynakları yönetiminin evrensel nitelikte dört amacı vardır (Bayraktaroğlu, 2003:7). Birincisi, toplumsal ihtiyaçları etkin bir şekilde karşılayabilecek bilince sahip olmak. İkincisi örgütseldir, örgüt faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirerek örgütsel amaçları gerçekleştirmektir. Üçüncüsü, örgütün ihtiyaçları doğrultusunda katkısını sürdürmek ve hizmet ettiği örgüte uygun olmasını sağlayan işlevsel amaçtır. Dördüncüsü ise kişiseldir ki, kişisel amaçlarını gerçekleştirmeye yardımcı olur. İKY, aslında bu amaçların gerçekleşmesinde gerekli ortamı hazırlamak, yenilikleri, ekip çalışmasını ve kaliteye özendirerek uygun koşulları sağlamaktır (Armstrong, 2002: 15-16). Bu açıdan İKY kurumun ihtiyaç duyduğu personel teminden tut onların kurum içi tüm faaliyetlerini kapsayan bir süreçtir. (Özkan, 2012: 9; Akyüz, 2001:50). Bu bağlamda İKY'ne ilişkin sorunların önem kazanmasını sanayi devrimine kadar götürmek mümkündür (Bayraktaroğlu, 2003, s. 3). Sanayileşmenin hız kazanması ile bu konudaki önem daha da artmıştır (Özhan ,2012:13). İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise bilimsel temellerinin atıldığı görülmektedir (Bayraktaroğlu 2003: 4).İnsan kaynakları yönetiminin gerçek anlamda öneminin 1980'li yıllardan itibaren arttığı görülmektedir. Nitekim başta ABD olmak üzere gelişmiş olan batı ülkelerinde meydana gelen sosyo-ekonomik gelişmeler, özellikle gelişmiş ülkeler arasındaki rekabetçi anlayış insan kaynakları yönetiminde de kendini göstermiştir (Büyüksulu, 1998: 86).

3. Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları Yönetimi

Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde personel yönetimi temel olarak 1965 tarihli Devlet Memurları Kanununa ve 4857 sayılı İş Kanunu göre yapılmaktadır. Yerel yönetimlerde de uygulanan bu kanunların İKY anlayışı ve felsefesine uygun olduğunu söylemek oldukça zordur. Nitekim bu kanunlar kapsamında hak ve ödevlere sahip memur ve işçilerin hem sayı hem nitelikleri bakımından belediyelerde etkin ve verimli İKY uygulamalarının başarısını etkilediği noktasında eleştiriler bulunmaktadır (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2013, s. 68).

Ancak 2000'li yıllardan itibaren ülkemizde başlayan kamu reformu kapsamında İKY ilke ve prensiplerinin belediyelerde uygulanmaya başladığını görmekteyiz. Nitekim 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ilk olarak stratejik planlama ve performans

yönetimini zorunluluk haline getirerek belediyelerde personel yönetiminden İKY yönetimine geçişi başlatmıştır (5393 sayılı kanun madde 41).

Bu kanun ayrıca belediyelerde norm kadro uygulamalarını başlatarak belediyelerin çalıştıracakları personel sayı, nitelik ve unvanlarına yeni bir standart ve sınırlama getirmiştir.

Bunun yanında bütçe- personel giderine bir denge noktası belirleyen kanun *Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz* düzenlemesi de getirerek norm kadro uygulamalarında belirtilen sayıları etkin ve verimli İKY yapamayan belediyeler için daha da aşağıya çekmiştir. Ancak etkin ve verimli İKY olan ve bütçe imkanları gelişmiş olan belediyeler için bu sınırlamanın pratikte bir önemi bulunmamaktadır (5393 sayılı kanun madde 49).

Belediyelerde İKY uygulamalarının en başarılı olduğu kesim olarak sözleşmeli personeli göstermek mümkündür. Belediye kanununda belirlenen alanlarda tam zamanlı veya yarı zamanlı olarak istihdam etme imkanı bulunan sözleşmeli personelin kurumun ihtiyacı olan eğitilmiş, teknik ve uzmanlık bilgisine sahip, kurumun hedef ve amaçlarına göre motivesi ve yüksek performans göstermesi diğer istihdam türlerine göre daha avantajlı görülmektedir. Ayrıca işe alım noktasında da bu yöntemin belediyelere daha kolay gelmekte ve açıkçası partizanca yaklaşımlara açık yönü bulunmaktadır. Nitekim belediyelere memur ve işçi alımı merkezi yönetimin belirlediği genel esaslara göre yapılmakta ve belediyeler sadece istediği nitelik ve personel sayısını merkezi yönetime bildirmekle yetinmektedir. Uzun vadede personel için dezavantajlı olduğu yönünde eleştirilere rağmen sözleşmeli personelin esnek işe alma ve çıkarma, motive kolaylığı, maliyetinin azlığı vb. yönleri de belediyelerin bu yolu seçmelerinde etkili olmaktadır (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2013, s. 69- 75).

Belediyelerdeki hizmet alımı sözleşmeleri yolu ile kamu hizmetlerini yerine getirmeleri de İKY açısından olumlu sayılabilecek uygulamalar arasında görülmektedir. Belli hizmetleri taşeron firmalara ihale eden belediyelerin hizmetin istediği kalite ve maliyette yürütülmesi ile ilgilenmekte ve bu konuları denetlemektedir. Bu hizmetleri yürüten çalışanların belediye ile hukuki bağı olmadığından belediyelere personel

giderleri, sorunları vb. konusunda kolaylık sağlamaktadır (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2013, s. 69).

4. Yerel Yönetim Birimlerinde İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Hatay Ölçeğinde Yapılan Alan Araştırmasının Değerlendirilmesi

Bu bölümde yerel yönetim birimlerinde insan kaynaklarının etkin ve verimli şekilde yönetilip yönetilmediğini Hatay ölçeğinde yapılan alan araştırmasının değerlendirilmesi yapılmaktadır. Özellikle kurum aidiyeti, çalışanların performansı, motivasyonu, kurumsal ilişkiler, yönetici-çalışan diyaloğu gibi etkin bir personel yönetimi açısından önemli olan konulara dikkat çekilmektedir.

4.1. Araştırmanın Yöntemi ve Kapsamı

Araştırmada anket yöntemi kullanılmıştır. Araştırma Hatay Büyükşehir Belediyesi (BŞB), Antakya Belediyesi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) ve Hatay Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünü (HATSU) kapsamaktadır. Toplam 267 kişinin katıldığı anket çalışması Haziran- Temmuz 2015 döneminde yapılmıştır.

4.2. Araştırma Alanının Kurumsal Özellikleri

Araştırma alanı olarak belirlenen Hatay BŞB, Antakya Belediyesi, YİKOB ve HATSU kurumları 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile kurulmuş ve 30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçimlerden sonra faaliyetlerine başlamışlardır. Araştırmanın yapıldığı Temmuz 2015 tarihi itibariyle yaklaşık olarak 16 aylık bir geçmişe sahip bu kurumların henüz kurulma döneminde olduklarını söylemek mümkündür. Bu kurumların kurum içi statü ve istihdam türüne göre çalışan sayıları Tablo 1.'de gösterilmiştir.

Tablo 1: Kurum İçi Statü ve İstihdam Türüne Göre Çalışan Sayıları

	Büyükşehir Belediyesi	Antakya Belediyesi	YİKOB	HATSU	
Kurum içi statü	Başkan	1	1	-	-
	Başkan Yardımcısı	-	7	-	-
	Genel Sekreter	1	-	-	-
	Genel Müdür	-	-	-	1
	Genel Müdür Yardımcısı	-	-	-	2
	Daire başkanı	15	-	-	10
	Şube Müdürü	56	18	2	9
	Uzman veya Teknik personel	115	27	35	32
	Büro amir veya şefi	20	12	8	17
	Büro çalışanı	458	190	15	364
	TOPLAM	666	255	60	435
İstihdam türü	Memur	133	107	38	175
	İşçi	476	141	-	228
	Sözleşmeli	57	7	-	32
	Geçici Görevli	-	-	22	-
	Taşeron işçi	- ⁵	857	39	- ⁶
	TOPLAM	666	1112	99	435

Tablo 1 incelendiğinde tablodaki kurumların çalışan sayılarının, belediyeler ve bağlı kuruluşların istihdam edecekleri çalışan sayısı, niteliği ve unvanlarını belirleyen norm kadro yönetmeliği ile belirlenen sayılardan az olduğu görülmektedir. Nitekim adı geçen yönetmelikte, Hatay BŞB için 3261 memur ve 1630 işçi, Antakya Belediyesi için 686 memur ve 343 işçi, HATSU için 804 memur ve 387 işçi sayısı üst sınır olarak belirlenmiştir

(<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=7.5.11125&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=belediye>). Oysa Hatay Büyük Şehir Belediyesinde 348 memur 552 işçi 7 sözleşmeli olmak üzere toplamda 907 çalışan varken, Antakya Belediyesinde 159 memur 185 işçi, 1 sözleşmeli olmak üzere 345 çalışan bulunmaktadır. YİKOP'ta 27 memur, HATSU'da ise 83 memur görev yapmaktadır (Hatay Valiliğinin 04.08.2015 tarih ve 16277528-250-E.13077 sayılı yazısı).

Norm kadronun amacı istenen sayıda ve nitelikte istihdamı sağlamak olduğuna göre bu sonuç iki açıdan değerlendirilebilir: Birincisi, ilgili birimlerde ciddi bir istihdam eksikliği vardır. İkincisi, Büyük Şehir olma sürecine ilişkin yeniden yapılanma henüz

⁵ Veri elde edilememiştir.

⁶ Veri elde edilememiştir.

tamamlanmamıştır. Etkin insan kaynakları yönetimi, beraberinde kaynakların da yeterliliğini gerektirmektedir. Bu açıdan Hatay'da yerel yönetimlerin insan kaynakları açısından sorunlar yaşadığı söylenebilir.

Bununla beraber 6360 sayılı kanun kapsamında Antakya Belediyesinin Büyükşehir İlçe Belediyesi olarak yeniden kurulma sürecinde, bazı çalışanlarını kendi ihtiyacından fazla oldukları ve yukarıda belirtilen kanuni düzenlemeyi gerekçe göstererek Devlet Personel Başkanlığına iade ettiği ifade edilmektedir ki, bu durum ayrıca irdelenmesi gerek bir konudur.

Buna karşılık YİKOB'un teknik personel ihtiyacını başka kurumlardan Geçici Görevli olarak istihdam ettiği, HATSU'nun ise sözleşmeli personel çalıştırarak hizmetleri yürüttüğü görülmektedir.

4.3. Anketlerden Elde Edilen Verilerin Değerlendirilmesi

Bu bölümde önce ankete katılanların kişisel özellikleri daha sonra da insan kaynakları yönetimine ilişkin elde edilen verilerin değerlendirilmesi yapılacaktır. Değerlendirmelerde esas olarak frekans yöntemi kullanılırken aynı zamanda Ki Kare istatistiksel test yöntemi de kullanılmıştır. Bilindiği üzere Ki Kare testi seçilen soruların cevapları arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılık olup olmadığı konusunda değerlendirme yapma imkânı vermektedir. Bunun için bağımsız değişkenler⁷ ile gösterge olarak seçilen sorular⁸ temel alınarak diğer sorularla Ki Kare Bağımsızlık testi uygulanmıştır. Bu test sonucunda ($p < 0,05$) düzeyinde istatistiksel olarak anlamlılık tespit edilen değişkenlerle ilgili değerlendirmeler yapılacaktır. Tekrardan kaçınmak ve konunun dağılmasını önlemek için her seferinde istatistiksel açıklayıcı bilgi verilmeden sadece ilişki durumu sonuçları itibariyle belirtilecektir.

4.4. Ankete katılanların özellikleri

Ankete 159'u (%59,6) erkek ve 108'i (%40,4) kadın olmak üzere toplam 267 kişi katılmıştır. Katılanların 102'si (%38,2) 18- 30 yaş aralığında ve 93'ü (%34,8) 31- 40 yaş aralığındadır. Dolayısıyla genç sayılabilecek kişilerden oluşmaktadır. Katılanların tamamına

⁷ Ankete katılanların cinsiyet, yaş, eğitim, kurumda çalışma süresi, istihdam türü, kurum içi statü ve çalıştığı kurum ile ilgili sorular.

⁸ "İşe giriş şekliniz?", "Eğitim aldığınız alanda mı çalışıyorsunuz?" ve "Kurum içerisinde etkin ve verimli bir insan kaynakları yönetimi uygulandığını düşünüyor musunuz?" soruları.

yakınının lise ve üzeri eğitim düzeyine sahip olduğu ve 11 kişinin (4,1) Yüksek lisans veya Doktora seviyesinde olduğu görülmüştür. Ayrıca ankete katılanların genel olarak (%75,6) eğitim aldığı veya yakın bir alanda çalıştıkları tespit edilmiştir. Ankete katılanların özelliklerine baktığımızda dikkatte değer bazı sonuçlar çıkmıştır. Yukarıda da açıklandığı üzere araştırma kapsamına alınan kurumlar 1 yıldan biraz fazla bir süredir faaliyettedir. Dolayısıyla bu birimler istihdam edilen personelin de bu birimlerdeki çalışma süreleri kısadır. Nitekim ankete katılanların yarısına yakını 125 kişi (%46,8) 1 yıldan az ve 80 kişi (%30) 1- 5 yıl aralığında bir süredir bu kurumlarda çalıştığı görülmektedir.

Ankete katılanların özellikleri tablo 2. de gösterildiği gibidir.

Tablo 2: Ankete Katılanların Özellikleri

		f	%
Kurum	Hatay BŞB	112	41,9
	Antakya Belediyesi	93	34,8
	YİKOB	32	12
	HATSU	30	11,2
Kurum içi statü	Belediye Başkan Yardımcısı,	4	1,5
	Daire başkanı,	2	0,7
	Şube Müdürü	19	7,1
	Büro amir veya şefi	15	5,6
	Teknik veya uzman personel	50	18,7
	Büro çalışanı	177	66,3
İstihdam türü	Memur	102	38,2
	İşçi	27	10,1
	Sözleşmeli	27	10,1
	Taşeron işçi	111	41,6
İşe giriş şekli	Merkezi sınavlar (KPSS vb. sınavlar)	23	8,6
	Kurumun açtığı sınavlar	70	26,2
	Kurumlar arası geçiş	43	16,1
	Tanıdık veya siyasiler vasıtasıyla	131	49,1

4.5. Kurumsal bilinç ve aidiyet ile ilgili soruların değerlendirilmesi

Ankete katılanların kurumsal bilinç düzeylerini ve kurumlarına bakış açısını ölçmeye yönelik olarak “Benzer kurumlarla karşılaştığımızda kurumunuzun öne çıkan yönü hangisidir?” şeklinde bir soru yöneltilmiş ve bazı görüşleri içeren seçeneklerden uygun gördükleri iki seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.

Tablo 3. incelendiğinde sırasıyla *Hizmet kalitesi daha yüksektir* (%19,7), *Yöneticilerle çalışanlar arasındaki ilişkiler açısından oldukça başarılıdır* (%18,3) ve *Vatandaşları tatmin düzeyi açısından oldukça başarılıdır*(%17,3) seçeneklerinin öne çıktığı görülmektedir. Bu seçenekler kendi aralarında değerlendirildiğinde birinci ve üçüncü sırada çıkan seçeneklerin genel olarak kurumların vatandaşa bakan yönünü, ikinci sırada çıkan seçeneğin ise çalışanlara bakan yönünü temsil ettiği görülmektedir. Bu bağlamda ankete katılanların yarısına yakınının bu soruya cevap verirken kendileri yani çalışanlardan ziyade kurumun vatandaşa bakan yönünü ön planda tuttukları gözlenmektedir. Bunun yanında *Kurumsallık bilinci yüksektir* seçeneğinin düşük bir oranda çıkması (%7,2) ise bu kurumların henüz kurulma aşamasında olduklarından belli bir kurum kültürü ve kurumsallık bilincinin oluşmadığını göstermektedir. **Ancak hizmet kalitesinin yüksekliği, vatandaşın hizmet tatmin düzeyinin iyi olması ve yönetici-çalışana ilişkilerinin iyi olması gibi seçenekler etkin bir personel yönetiminin varlığını göstermektedir.**

Ki Karetesti sonuçlarına göre, bu soruya verilen cevapların kurumdan kuruma, cinsiyete, eğitim düzeyine, istihdam türüne, kurum içi statüye ve kurumda insan kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediği düşüncesine bağlı olarak değiştiğini söylemek mümkündür. Buna göre kurumsallık bilincinin bu değişkenlerin etkisiyle değiştiğini de söyleyebiliriz.

Tablo 3: Benzer Kurumlarla Karşılaştırdığımızda Kurumunuzun Öne Çıkan Yönü Hangisidir?

Görüşler	f	%
Hizmet kalitesi daha yüksektir	82	19,7
Vatandaşları tatmin düzeyi açısından oldukça başarılıdır	72	17,3
Kaliteli elemanları kuruma kazandırmada oldukça başarılıdır	28	6,7
Yöneticilerle çalışanlar arasındaki ilişkiler açısından oldukça başarılıdır	76	18,3
Çalışanların kendi aralarındaki ilişkiler açısından oldukça başarılıdır	65	15,6
Kurumsallık bilinci yüksektir	30	7,2
Benzer kurumlarla arasında fark yoktur	63	15,1
TOPLAM	416	100,0

Ankete katılanlara “*çalışanların kuruma aidiyet duygularının yüksek*” olup olmadığı sorulmuştur. Tablo 4 de görüldüğü üzere ankete katılanların %31,5’i aidiyet duygusunun yüksek olduğunu ifade etmiştir. Hatta olumlu sayılabilecek görüşlerin oranları birlikte değerlendirildiğinde ankete katılanların yarısından fazlasının kurumsal aidiyet duygusunun yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Bunun yanında Ki Kare testinde kurumsal aidiyet duygusunun kurumlara göre değişiklik gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 4: Çalışanların Kuruma Aidiyet Duygusu Yüksektir

Görüşler	f	%
Kesinlikle katılıyorum	33	12,4
Katılıyorum	84	31,5
Kısmen katılıyorum	58	21,7
Katılmıyorum	36	13,5
Kesinlikle katılmıyorum	17	6,4
Fikrim yok	39	14,6
TOPLAM	267	100

4.6. İnsan kaynakları yönetimine ilişkin soruların değerlendirilmesi

Tablo 5 incelendiğinde Ankete katılanların kurumlarında uygulanmakta olan insan kaynakları yönetimine ilişkin görüş ve düşüncelerini yansıtan 3 soruya verilen cevapların yüzdelik dağılımı görülmektedir. Yüzdelik dağılımları incelendiğinde sorulara

verilen cevaplar içerisinde genel olarak evet cevaplarının hayır cevaplarından yüksek olduğu ve kısmen cevaplarını olumlu olarak değerlendirdiğimizde ankete katılanların yarısından fazlasının kurumlarındaki insan kaynakları yönetimini olumlu olarak değerlendirdikleri söylenebilir.

Ki Kare testi sonuçlarına göre, *Kurum içerisinde etkin ve verimli bir insan kaynakları yönetimi uygulandığını düşünüyor musunuz?* sorusuna verilen cevapların, kurum içi statüye ve eğitim alınan alanda çalışıp çalışmamaya göre değişiklik gösterdiği,

Kurum içi iş bölümü yapılırken çalışanların bilgi ve becerileri göz önünde bulunduruluyor mu? sorusuna verilen cevapların, kurumdan kuruma, kurumdaki statüye, eğitim alınan alanda çalışıp çalışmamaya ve kurumda insan kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediği düşüncesine bağlı olarak değiştiği,

Kurumda geleceğe yönelik insan kaynakları planlaması (hangi alanlarda ne kadar çalışana ihtiyaç duyulacağını belirlenmesi vb.) yapılıyor mu? sorusuna verilen cevapların, kurumdan kuruma, kurumda çalışma süresine ve kurumda insan kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediği düşüncesine bağlı olarak değişiklik gösterdiği tespit edilmiştir.

Tablo 5. İnsan Kaynakları Yönetimi ile İlgili Sorular⁹

Sorular	Hayır %	Kısime n %	Evet %	F. yok %
Kurum içerisinde etkin ve verimli bir insan kaynakları yönetimi uygulandığını düşünüyor musunuz?	22,5	39,3	25,8	12,4
Kurum içi iş bölümü yapılırken çalışanların bilgi ve becerileri göz önünde bulunduruluyor mu?	21	33,3	39	6,7
Kurumda geleceğe yönelik insan kaynakları planlaması (hangi alanlarda ne kadar çalışana ihtiyaç duyulacağını belirlenmesi vb.) yapılıyor mu?	25,1	19,5	26,6	28,8

⁹ Tablo içerisinde değerler sadece yüzde (%) olarak verilmiştir.

4.7. Liyakat ve kariyer yönetimine ilişkin soruların değerlendirilmesi

Aşağıdaki tablo 6 ve tablo 7’de ankete katılanlara sorulan ve kurumlarında hangi boyutlarda kariyer yönetimi uygulandığının belirlenmesini amaçlayan verilerin değerlendirmesi yapılmaktadır.

Tablo 6 incelendiğinde kariyer yönetimine ilişkin görüşlerin “Kısmen Katılıyorum” ve “Katılıyorum” seçeneklerinin ön planda görülmeyle beraber, liyakat ve kariyer yönetiminde etkin bir yönetim anlayışının olduğu da söylenemez. Nitekim gerek yükselme gerek adaletli ve tarafsız davranma gerekse gelecekle ilgili alınan kararlarda etkin bir yönetimin olmadığı veya istenen düzeyde uygulanmadığı söylenebilir.

Ki Kare testi sonuçlarına göre, “*Kurum içerisinde kariyer olarak yükselme imkânınız vardır*” sorusuna verilen cevapların, kurumdan kuruma, istihdam türüne, kurum içi statüye ve kurumda insan kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediği düşüncesine bağlı olarak değiştiği görülmektedir. “*Kariyer planı yapılırken tüm çalışanlara adil, tarafsız ve şeffaf davranılmaktadır*” sorusuna verilen cevaplarda da kurumdan kuruma, istihdam türüne, kurum içi statüye, işe giriş şekline, eğitim aldığı alanda çalışıp çalışmadığına ve kurumda insan kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediği düşüncesine bağlı olarak değişmektedir. “*Kurumunuzun alacağı kararlarda ve yapılacak işlerde, sizin geleceğinizi düşünerek hareket edeceğine güvenirsiniz*” sorusuna verilen cevaplar da ise, sadece kurumdan kuruma değişiklik gösterdiği ortaya çıkmıştır.

Tablo 6. Liyakat ve Kariyer Yönetimine İlişkin Sorular¹⁰

Sorular	Kes. Katılıyorum	Katılıyorum	Kıs. katılıyorum	Katılmıyorum	Kes. katılmıyorum	Fikrim yok
Kurum içerisinde kariyer olarak yükselme imkânınız vardır	9,7	18,7	24,7	17,6	16,1	13,2
Kariyer planı yapılırken tüm çalışanlara adil, tarafsız ve şeffaf davranılmaktadır	10,9	26,6	24,3	15,4	9,4	13,4
Kurumunuzun alacağı kararlarda ve yapılacak işlerde, sizin geleceğinizi düşünerek hareket edeceğine güvenirsiniz.	9,4	24	22,5	16,1	12,7	15,3

Aşağıda verilmiş olan tablo 7 incelendiğinde kurum içi hizmet içi eğitim ve kurs veriliyor mu? sorusuna verilen cevaplar içerisinde hayır seçeneğinin (%33) diğer seçenekler arasında öne çıktığı görülmektedir. Ancak kısmen (%28,5) ve evet (%28,8) seçeneklerini birlikte değerlendirdiğimizde ankete katılanların yarısından fazlasının kurumlarında düzenlenen hizmet içi eğitim ve kurslara katıldıkları veya düzenlendiği konusunda bilgisi olduğunu söylemek mümkündür.

Nitekim Ki Kare testine göre, bu soruya verilen cevapların istatistiksel olarak kurum içi statüye, istihdam türüne, işe giriş şekline ve insan kaynakları yönetimine bakış açısına göre değiştiğini söyleyebiliriz.

Çalışanlar işlerini öğrenmeleri ve kişisel olarak kendilerini geliştirmeleri konusunda teşvik ediliyor mu? sorusuna verilen cevaplar içerisinde evet seçeneğinin (%40,8) gibi yüksek bir oranda çıkması ankete katılanların yarısına yakınının kişisel gelişimleri için teşvik edildiğini göstermektedir. Kısmen seçeneğini de (%26,6) değerlendirmeye kattığımızda ankete katılanların büyük çoğunluğunun böyle bir teşvik ile karşılaştıkları görülmektedir.

¹⁰ Tablo içerisinde değerler sadece yüzde (%) olarak verilmiştir.

Tablo 7. Liyakat ve Kariyer Yönetimi Uygulamalarına İlişkin Sorular¹¹

Sorular	Hayır %	Kısmen %	Evet %	F. yok %
Çalışanlara işlerini günün şartlarına göre ve verimli yapabilmeleri için hizmet içi eğitim veya kurs veriliyor mu?	33	28,5	28,8	9,7
Çalışanlar işlerini öğrenmeleri ve kişisel olarak kendilerini geliştirmeleri konusunda teşvik ediliyor mu?	27,3	26,6	40,8	5,3

Ankete katılanlara *Çalışanların görevlerinde yükselebilmeleri için aşağıdakilerin hangisi gereklidir?* şeklinde bir soru yöneltilmiş ve uygun görecekları iki seçeneği işaretlemeleri istenmiştir. Bu soruya verilen cevaplar tablo 8’de belirtildiği gibidir.

Tablo 8 incelendiğinde, *Eğitim, bilgi ve beceri* (%47,4) ve *Çalışma performansı* (%26,7) seçeneklerinin öne çıktığını görmekteyiz. Bu sonucu çağdaş insan kaynakları yönetiminin ve liyakat güvencesinin bir yansıması olarak değerlendirmek mümkündür. Bununla beraber seçenekler arasında yer alan siyasi güç, torpil, adam kayırma vb. çağrıştıracak seçeneklerin oldukça düşük düzeylerde çıktığı da görülmektedir. Buna göre araştırma kapsamına alınan kurumlar genel itibarıyla siyasetin çok canlı yaşandığı kurumlar olsalar bile ankete katılanların görevde yükselmek için siyasi güç, torpil, adam kayırma vb. durumları uygun seçenekler arasında görmediklerini söyleyebiliriz.

Ki Kare testi sonuçlarına göre, bu soruya verilen cevapların, kurumdan kuruma, istihdam türüne ve kurum içi statüye göre değişiklik gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 8. Çalışanların Görevlerinde Yükselbilmeleri İçin Aşağıdakilerin Hangisi Gereklidir?

Görüşler	f	%
Eğitim, bilgi ve beceri	158	47,4
Başkanın seçilmesi için çalışmış olmak	11	3,3
Aile ve tanıdıkların siyasi gücü	30	9,0
Başkan ve yöneticilerle iyi iletişim ve iyi geçinme	7	2,1
Çalışma performansı	89	26,7
Resmi süreç ve sınav	28	8,4
Fikrim yok	10	3,0
Toplam	333	100

¹¹ Tablo içerisinde değerler sadece yüzde (%) olarak verilmiştir.

4.8. Performans yönetimine ilişkin soruların değerlendirilmesi

Araştırma kapsamına alınan kurumlarda uygulanan performans yönetimin anlaşılabilmesi için toplam 5 sorudan oluşan iki soru seti hazırlanmış ve sonuçlar tablo 9 ve tablo 10'da gösterilmiştir.

Tablo 9 incelendiğinde *Kurumunuzda çalışanların performansları objektif ve adil bir şekilde değerlendiriliyor mu?* sorusuna verilen cevaplar içerisinde kısmen seçeneğinin (%32,2) öne çıktığı görülmektedir. Evet seçeneğini de (%25,8) birlikte değerlendirdiğimizde ankete katılanların yarısının kurumlarında objektif ve adil bir performans değerlendirilmesinin yapıldığını düşündüğünü söyleyebiliriz.

Ki Kare testi sonucuna göre, bu düşüncenin kurumdan kuruma, cinsiyet, yaş, kurum içi statü, işe giriş şekli ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değiştiği ortaya çıkmıştır.

Kurum içerisinde çalışanların motivasyon ve performanslarını artırıcı çalışmalar yapılıyor mu? sorusuna verilen cevaplar arasında hayır seçeneğinin (%34,5) öne çıkmasına rağmen kısmen (%33) ve evet seçeneği (%19,1) birlikte değerlendirildiğinde, ankete katılanların yarısının bu konuyu olumlu değerlendirdiğini görmek mümkündür.

Ki Kare testi sonucuna göre, bu soruya verilen cevapların kurumdan kuruma ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiğini söylemek mümkündür.

Tablo 9. Performans Yönetimine İlişkin Sorular

Sorular	Hayır %	Kısım n %	Evet %	F. yok %
Kurumunuzda çalışanların performansları objektif ve adil bir şekilde değerlendiriliyor mu?	29,6	32,2	25,8	12,4
Kurum içerisinde çalışanların motivasyon ve performanslarını artırıcı çalışmalar yapılıyor mu?	34,5	33	19,1	13,5

Tablo 10 incelendiğinde *Kurumunuzda etkin bir disiplin anlayışı mevcuttur* görüşüne ankete katılanların büyük oranda katıldıkları görülmektedir. Buna göre ilk bakışta araştırma kapsamındaki kurumlarda etkin bir disiplin anlayışı olduğunu söylemek mümkündür. Ancak Ki Kare testi sonucuna göre, bu anlayışın kurumdan

kuruma, kurumda çalışma süresine ve insan kaynakları yönetimine bakış açısına göre değiştiği sonucunun ortaya çıkması aslında bazı kurumlarda etkin bir disiplin anlayışının olduğunu göstermektedir.

Kurumunuzda verimli bir ödüllendirme sistemi vardır görüşüne bakışın daha çok olumsuz olduğu görülmektedir. Disiplin ve performans yönetimi içerisinde ödül uygulamalarının çok önemli bir yeri olmasına rağmen, ankete katılanların kurumlarında ödüllendirmenin ya yapılmadığını ya da kendilerini tatmin etmediğini düşündüklerini söylemek mümkündür. Ki Kare testi sonucuna göre, bu soruya verilen cevapların sadece kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği ortaya çıkmıştır.

Kurumunuzda adil ve objektif bir ceza sistemi uygulanmaktadır görüşüne katılanların oranının katılmayanlardan biraz fazla çıktığı görülmektedir. Ki Kare testi sonucuna göre, bu soruya verilen cevapların kurum içi statü ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır

Tablo 10. Kurumsal Disiplin, Ceza ve Ödül Uygulamalarına İlişkin Görüşler

Sorular	Kes. Katılıyorum	Katılıyorum	Kıs. katılıyorum	Katılmıyorum	Kes. katılmıyorum	Fikrim yok
Kurumunuzda etkin bir disiplin anlayışı mevcuttur	20,2	26,6	29,6	6,7	7,5	9,4
Kurumunuzda verimli bir ödüllendirme sistemi vardır	5,6	11,2	20,6	29,2	18	15,4
Kurumunuzda adil ve objektif bir ceza sistemi uygulanmaktadır	6,4	23,2	22,1	21,3	11,2	15,7

4.9. Kurum içi iletişim ile ilgili soruların değerlendirilmesi

Ankete katılanların kurum içi iletişim ile ilgili düşüncelerini ortaya çıkarmak için bazı görüşler öne sürülmüş ve bu görüşlere ne derece katıldıkları sorulmuştur. Bu sorulara verilen cevapların yüzdeler dağılımı tablo 11’de belirtildiği gibidir. Tablo 11 incelendiğinde ankete katılanların genel olarak kurum içi iletişim ile ilgili öne sürülen olumlu görüşlere katılma oranlarının katılmama oranlarından yüksek olduğu görülmektedir.

Bunun yanında Ki Kare testi sonuçlarına göre, *Kurum içinde çok iyi işleyen ve etkin bir iletişim vardır* sorusuna verilen cevapların, istihdam türüne ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği,

Çalışanların öneri ve istekleri göz önünde bulundurulmaktadır sorusuna verilen cevapların, kurumdan kuruma, çalışma süresine, kurum içi statüye, işe giriş şekline, eğitim alınan alanda çalışıp çalışmamaya ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği,

Kurumunuzda katılımcı yönetim anlayışı vardır. O yüzden yöneticiler karar verme süreçlerine katılımınızı isterler sorusuna verilen cevapların, kurumdan kuruma, eğitim alınan alanda çalışıp çalışmamaya ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği,

Kurumunuzun yönetim anlayışı takım çalışması, dayanışma ve saygı üzerine kuruludur sorusuna verilen cevapların, kurumdan kuruma, istihdam türüne ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği tespit edilmiştir.

Tablo 11: Kurum İçi İletişim ile İlgili Görüşler

Sorular	Kes. Katılıyorum	Katılıyorum	Kıs. katılıyorum	Katılmıyorum	Kes. katılmıyorum	Fikrim yok
Kurum içinde çok iyi işleyen ve etkin bir iletişim vardır.	11,2	24,7	32,6	10,1	7,5	13,9
Kurumunuzda katılımcı yönetim anlayışı vardır. O yüzden yöneticiler karar verme süreçlerine katılımınızı isterler	10,1	24	24,7	17,6	10,5	13,1
Kurumunuzun yönetim anlayışı takım çalışması, dayanışma ve saygı üzerine kuruludur.	15,4	32,2	23,2	12	5,6	11,6
Çalışanların öneri ve istekleri göz önünde bulundurulmaktadır.	11,2	23,2	35,6	10,1	9,4	10,5

Sonuç

Yerel yönetimlere verilen işlerin artışına paralel olarak istihdam ettikleri çalışan sayılarında da artışlar yaşanmaktadır. Bu gün özellikle 6360 sayılı yasa ile yerel yönetim sisteminde yaşanan değişimle birlikte büyükşehir belediyelerinin çoğu merkezi yönetim birimlerinden daha fazla sayıda çalışan istihdam ettikleri görülmektedir. Hal böyle olunca bu kurumlarda insan kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde yönetilmesi ihtiyacı kendini göstermiştir.

Günümüz insan kaynakları yönetimi anlayışı geçmişte uygulanan personel yönetimi anlayışından çok farklı bir noktaya evrilmiştir ve evrim günümüzde de devam etmektedir. Yeni anlayışta, insan kaynakları yönetimi çalışan ihtiyacının tespiti, işe alımı, verimli ve yüksek bir performansla çalıştırılması, moral ve motivasyonunun yüksek tutulması, kariyer olarak yükselmesi, kurum içi iletişim, yönetim vb. gibi birçok unsurun birlikte değerlendirilmesi ve yönetilmesini gerekli kılmaktadır.

Bugün ister kamu ister özel sektör olsun hemen her işletme, kurum veya kuruluşta insan kaynakları elli bir şekilde yönetilmektedir. Ancak bu yönetimin etkili ve verimli bir şekilde uygulandığına yönelik literatürde araştırma olduğunu söylemek oldukça güçtür. Bu çalışma ile Hatay'da faaliyet gösteren bazı yerel yönetim kurumlarında uygulanan

insan kaynakları yönetimi çalışanların bakış açısına göre etkililik ve verimlilikleri araştırılmıştır. Bu araştırma neticesinde elde edilen sonuçları kısaca aşağıya çıkarılmıştır.

- Araştırma kapsamındaki kurumlarda kurumsallık bilincinin oldukça düşük olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumu kurumların henüz kurulma aşamasında olması, çalışanların yeni işe alınmasından dolayı kuruma alışamamaları veya kurum kültürünün henüz oluşamaması gibi nedenlere bağlayabiliriz. Ayrıca kurumsallık bilincinin, kurumdan kuruma, cinsiyete, eğitim düzeyine, istihdam türüne, kurum içi statüye ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği,
- Çalışanların genel olarak, kendilerini kurumlarına karşı aidiyet duygusu ile bağlı hissetmelerine rağmen bu duygunun kurumdan kuruma değişiklik gösterdiği,
- Çalışanların genel olarak, kurumlarındaki insan kaynakları yönetimini olumlu olarak değerlendirdikleri, bu düşüncelerinde kurum, statü ve istihdam türü farklılıklarının etkili olduğu,
- Çalışanların genel olarak, görevde yükselme imkanlarının olduğuna ve iş güvencesine sahip olduklarını düşündüğünü, bu düşüncelerinin kurumdan kuruma, istihdam türüne, kurum içi statüye ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara bağlı olarak değiştiği,
- Çalışanların kariyer gelişimleri için kurumlarında bir teşvik ile karşılaştıkları,
- Çalışanların görevde yükselebilmelerinin ancak kendi eğitim, bilgi ve beceri ile çalışma performansına göre olacağı, siyasi güç, torpil, adam kayırma vb. durumların görevde yükselebilmeleri için çok önemli unsur olarak görülmediği, bununla birlikte bu düşüncede kurum, istihdam türü ve kurum içi statü farklılıklarının etkili olduğu,
- Çalışanların genel olarak, performanslarının objektif ve adil bir şekilde değerlendirildiğini düşündükleri ancak bu düşüncenin kurumdan kuruma, cinsiyet, yaş, kurum içi statü, işe giriş şekline ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği,
- Çalışanların genel olarak, kurum içerisinde motivasyon ve performanslarını arttırıcı çalışmalar yapıldığını düşündükleri ancak bu düşüncenin kurumdan

kuruma ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara değişiklik gösterdiği,

- Çalışanların genel olarak, kurumlarında etkin bir disiplin anlayışı olduğunu düşündükleri ve bu düşüncenin kurumdan kuruma, kurumda çalışma süresine ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değiştiği,
- Çalışanların genel olarak, kurumlarında verimli bir ödüllendirme sistemi ile adil ve objektif bir ceza sistemi olmadığını düşündükleri,
- Çalışanların genel olarak, kurum içinde çok iyi işleyen ve etkin bir iletişim olduğunu düşündükleri ve bu düşüncenin istihdam türüne ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği,
- Çalışanların genel olarak, öneri ve isteklerin göz önünde bulundurulduğuna inandıkları ve bu inançlarının kurumdan kuruma, çalışma süresine, kurum içi statüye, işe giriş şekline, eğitim alınan alanda çalışıp çalışmamaya ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği,
- Çalışanların genel olarak, kurumlarında katılımcı yönetim anlayışı olduğu, 0 yüzden yöneticilerin karar verme süreçlerine çalışanlarında katılmasını istediği düşüncesine sahip oldukları ancak bu düşüncenin kurumdan kuruma eğitim alınan alanda çalışıp çalışmamaya ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği,
- Çalışanların genel olarak, kurumlarında takım çalışması, dayanışma ve saygı üzerine kurulu bir yönetim anlayışı olduğunu düşündükleri ancak bu düşüncenin, kurumdan kuruma, istihdam türüne ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıklara göre değişiklik gösterdiği tespit edilmiştir.
- İnsan kaynakları yönetimi ve içerisindeki uygulamalarla ilgili duygu ve düşüncelerin oluşmasında cinsiyet, yaş, kurumda çalışma süresi, eğitim düzeyi ve işe giriş şekli gibi bağımsız değişkenlerin çok etkili olmadığı ancak özellikle kurum olmak üzere, statü, istihdam türü ve kurumda uygulanan insan kaynakları yönetimine bakış açısındaki farklılıkların çok etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Kaynakça:

- Fındıkçı, İ. (2002). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Alfa.
- Acar, N. (1999). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspix?MevzuatKod=7.5.11125&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=belediye>, (15.07.2015)
- Sadioğlu, U., Ömürgönülşen U. (2013). Belediyelerde Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği, *MEMLEKET Siyaset Yönetim*, 19-20, 63- 96.
- Acar, N. (1999). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.
- Açıklın, A. (1994). *İnsan Kaynağının Geliştirilmesi*. Ankara: Pegem.
- Akyüz, Ö. F. (2001). *Değişim Rüzgarında Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Sistem.
- Armstrong, M. (2002). *Strateji Human Resource Management*. London: Koran Page.
- Aytaç, F. (2005). *Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu*. Ankara: Seçkin.
- Barutçugil, İ. (2004). *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Kariyer.
- Bayraktaroğlu, S. (2003). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Sakarya: Sakarya Kitabevi
- Büyüksulu, A. (1998). *Globalizasyon Boyutundan İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Der.
- Eken, M. & Şen M. L. (2005). Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar* (s. 109- 128). Ankara: Nobel.
- Fındıkçı, İ. (2002). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Alfa.
- Fırıncioğlu, A. & Temir A. (2003), Belediyelerde İşçi İstihdamı, *Türk İdare Dergisi*, 439, 211- 220.
- Güler, B.A. (2005). *Kamu Personeli*, Ankara. İmge.
- <http://iskanunu.com/4857-sayili-is-kanunu/388-4857-sayili-is-kanunu-duz-metin> (10.07.2015).
- <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspix?MevzuatKod=7.5.11125&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=belediye>, (15.07.2015)
- Özkan, Y. (2012). *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Kadıköy Belediyesi Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Bahçeşehir Üniversitesi/ Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Öztekin, A. (2008). Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, 459, 13- 36.

- Öztürk, Hasan (2010). *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Sakarya Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü. Sakarya.
- Sayan, İ. (2013).Yerel Yönetimlerde Etkin Bir İnsan Kaynakları Yönetimi İçin Personel Güçlendirme. Yakup Bulut, Veysel Eren, Abdullah Aydın & Sedat Karakaya (Ed.), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*.(s. 825- 837). Ankara. Pegem.
- Tortop N., Aykaç B., Yayman H. & Özer M. A. (2008). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel.
- Yıldırım, F. (1993). *Belediyelerde İnsan Kaynağı Yönetimi*. İstanbul: Kent.

Weathering The Storm – Icelandic Municipalities’ Handling of an Unprecedented Economic Crisis

Magnús Árni Skjöld MAGNÚSSON¹

Abstract

Within a few days in October 2008, following serious turmoil on financial markets worldwide, some 85% of the Icelandic banking sector collapsed, together with the Icelandic currency, the *króna*. Almost all the rest followed early in 2009. The Icelandic stock market took a nosedive. The Republic of Iceland had entered the worst economic crisis of its history.

Icelandic municipalities, which had taken on an increasing burden of running the welfare state, were hard hit financially, without the ability of the state to help out. In fact, some of the post-crisis actions of the state, under IMF direction, were difficult for the municipalities. It did not make things easier that the crisis had been precluded by an unprecedented period of growth, encouraging the municipalities to borrow in international markets and invest in infrastructure that turned out to be superfluous in the post-crisis period.

This paper will look at the reactions of the Icelandic municipalities to the crisis, the political implications of it, where they are now and if there are lessons that can be learned from the difficult years in the last decade.

Keywords: Iceland, financial crisis, post-crisis initiative, Icelandic municipalities, reforms

¹ Associate Professor, Bifröst University, Bifröst, IS-311, Borgarbyggð, Iceland, tel: +354-433-3000, fax: 433-3001, E-mail address: magnus@bifrost.is

1. Introduction

Iceland was one of the early casualties of the financial crisis of 2008. Following serious turmoil on financial markets worldwide, some 85% of the Icelandic banking sector collapsed in October that year. Much of the remainder of Icelandic financial institutions followed early in 2009. So did the Icelandic currency, the *króna* (Matthíasson, 2009, p.1). From the beginning of March 2008 to December 2008, the currency index of the króna went from 130 to 250, thus losing half its value (“Gildivísitölunnar,” 2009). The Icelandic stock market lost 98 per cent of its value in less than two years (“Úrvalsvísitalan OMXI15,” 2009). Icelandic society was in total shock. The Republic of Iceland had entered the worst economic crisis of its sixty-year history.

Suddenly the world’s eyes were on Iceland. On 24 October the Icelandic government requested a two-year Stand-By Arrangement from the International Monetary Fund (IMF) for SDR 1.4 billion to prevent a further sharp króna depreciation, ensure medium-term fiscal sustainability and develop a comprehensive bank restructuring strategy (IMF, 21 October 2008).

Iceland’s GDP, which had been growing rapidly in the pre-crisis years contracted by 6.6 percent in 2009 and 4.2 percent in 2010 (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013). In the preceding years many companies and individuals had been tempted by relatively low interest rates abroad, compared with the exceedingly high rates in Iceland, to borrow in foreign currencies. Their debts now more than doubled in less than a year (Daníelsson&Zoëga, 2009, p.14). The consequences of the crisis for the Icelandic people have been severe, and will remain so for years to come.

But no less severe were the consequences for Icelandic municipalities. Many had been investing in infrastructure in the pre-crisis years, trying to attract new companies and inhabitants. This was especially true in the Capital Area, (the capital city Reykjavík and the 6 municipalities around it) and in Suðurnes, a peninsula close to the capital. Many had amassed debt in foreign currency, and when the króna collapsed, their debts multiplied. High inflation was also an important factor in this respect, since most loans in Iceland are indexed to inflation (Íslandsbanki, 2015). This paper will go briefly through what happened, how the municipalities tackled this new reality, where they are

now in this respect, which political implications the crisis had in the largest and hardest hit municipalities and whether there are lessons that can be learned.

2. Icelandic municipalities

As in so many other countries, the 20th century in Iceland was characterized by urbanization. Therefore, by the end of the century, around 70% of the Icelandic population was living in the capital city, Reykjavik, or its neighbouring towns (within a 100 km radius) and 90% of the population increase in Iceland in the last decade occurred there (Nordregio, 2014, p. 17). Iceland has a population of approximately a third of a million with a population density of 3.1 per km². In 2014 there were 74 municipalities in Iceland with a population span of 50 to 118,000 inhabitants (57% of them have fewer than 1,000 inhabitants) (Hagstofa Íslands, 2014). Formally, Iceland has a two-tier administrative system, but local authorities have organized regional associations (*landshlutasamtök*), the importance of which varies from one region to another. (Magnússon & Hlynsdóttir, 2014, p. 2). In the capital area cooperation on important aspects, such as public transport and planning has been growing steadily in recent years (M. Á. Skjöld Magnússon, 2014).

The autonomy of the Icelandic municipalities is constitutionally protected, which has led to the state being reluctant in initiating a mandatory large-scale territorial reform on the local level similar to the territorial reforms that have taken place in the other Nordic countries in past decades. This does not mean that there have been no territorial reforms: in 1990 there were 206 municipalities in Iceland so significant strides have been taken in this respect in the last quarter of a century. Although initiated by functional decentralization by the state, the amalgamation processes have mainly been bottom-up in contrast to top-down incentives in the neighbouring countries (Hlynsdóttir, 2002).

Icelandic local authorities have until recently benefitted from a large degree of fiscal autonomy, especially in their budget and borrowing activities. This became evident after the financial crisis in 2008 when several local authorities experienced serious financial difficulties, partly because of lack of auditing on the part of the central

government. One of the responses was to impose stricter fiscal regulation in the new Local Government Act in 2011 (“Sveitarstjórnarlög, 2011 nr. 138,” 2011).

When compared to the other Nordic countries, where municipal and regional authorities account for roughly two-thirds of official spending, in Iceland, even though it has grown somewhat in the last decades, the proportion is closer to one third (Kristinsson, 2007, p. 248-9).

3. The Hardest Hit

Although the financial crisis in 2008 undoubtedly touched all municipalities in one way or another, it did so differently. This of course reflected what had been going on in the municipalities before the financial crisis. During the boom years the population of the Capital Area and Reykjanes peninsula (Suðurnes) grew up to roughly 5 per cent on average per year. The greatest population growth was in Reykjanesbær, the largest municipality on the Reykjanes peninsula, the site of Iceland’s main international airport and just 30 minutes’ drive away from Reykjavík, 5.2 per cent between 2005 and 2010. It must be taken into consideration that the years 2009-2010 are included in this figure but during that period the population in Reykjanesbær actually contracted around 1 percentage point (Hagstofan, 2010, p. 14. Total population growth in Reykjanesbær between 2005 and 2014 was 32.6 per cent, compared with 10.9 per cent in Iceland as a whole (Haraldsson, 2014, p. 10).

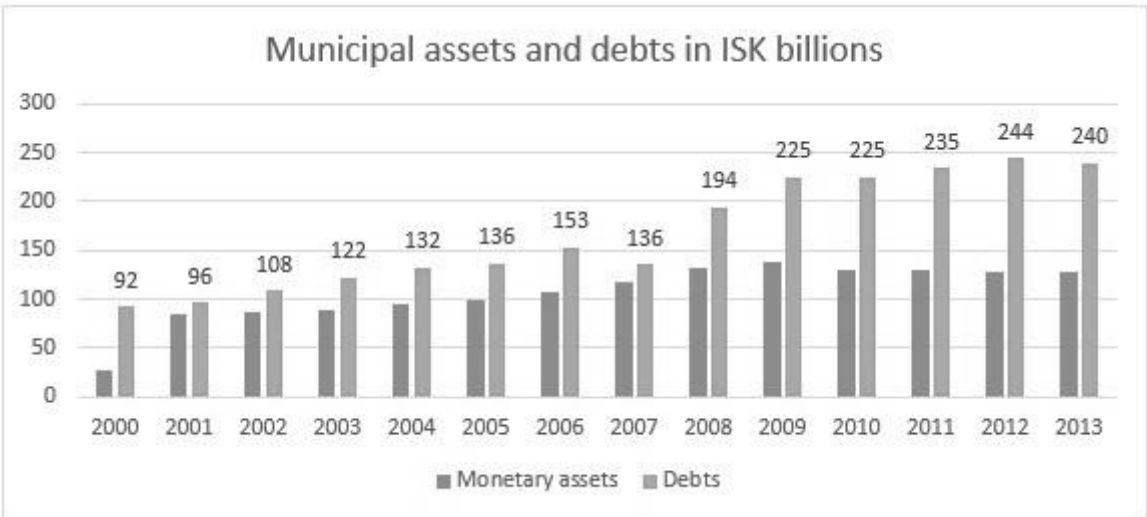
The slowest relative growth in this area was in Reykjavík proper, which only grew by 0.8 per cent per year between 2005 and 2010 and a meagre 6.5 per cent between 2005 and 2014. The bulk of the growth took place in the townships surrounding Reykjavík, in Kópavogur, Garðabær and Hafnarfjörður, which all grew 3.3 per cent per year during the period 2005 to 2010 and by around and just over 25 per cent up to 2014, and Mosfellsbær which grew 4.6 per cent in the boom years and by 33.1 per cent up to 2014, the biggest population increase in a relatively large town in Iceland (Haraldsson, 2014, p. 11).

This quick population growth strained the infrastructure of the area and it is safe to say that the construction industry was overstretched during the period. New neighbourhoods were planned, prepared and built, much of which was financed by

borrowing abroad in an international capital market flooded with cheap capital. Iceland’s credit rating was during these years amongst the best in the world and this was reflected in the ratings of Icelandic municipalities that had a relatively easy access to capital in international markets(Moody’s Investors Service, 2008).

Borrowing in foreign currency meant that when the Icelandic currency took a nosedive, the debts of these municipalities almost doubled without their incomes being affected in a similar manner. Figure 1 shows how the financial crisis affected the debts of Icelandic municipalities, where it shoots up from ISK 136 billion in 2007 to ISK 225 billion in 2009 and monetary assets staying approximately the same(“Helstu hagstærðir sveitarfélaga 1980-2014,” 2015). The hardest hit were the municipalities that had previously grown fastest with a few municipalities in the Capital Area and Reykjanesbærin the lead. One small municipality, Álftanes, (population ca. 2,500) the site of the residence of the President of Iceland squarely within the Capital Area, became a casualty of the crisis. Due to the extravaganza of a swimming pool it built during the boom years, the debts it had amassed were so impressive, that it had no option other than,in the year 2013,to merge into a significantly larger neighbouring municipality, the financially strong Garðabær (population ca. 11,000), mainly inhabited by citizens with higher than average incomes(“Alþingi, þingskjal 611 — 104. mál.,” 2014).

FIGURE 1: ASSETS AND DEBTS OF ICELANDIC MUNICIPALITIES



Source: Hagstofa Íslands 2015

On 1 January 2012 a new Local Government Act came into force with stricter fiscal regulations for municipalities. Thus now the debt ratio of municipalities could not be higher than 150 per cent of its revenues (“Sveitarstjórnarlög, 2011 nr. 138,” 2011). Although this is a worthy goal for the future, it does not reflect the reality of many Icelandic municipalities today in the wake of the financial crisis. Thus in 2013, Reykjanesbær’s ratio was the highest, 271.4 per cent of income. The average for all Icelandic municipalities was at that time 184 per cent and a year earlier they were on average 213 per cent (Haraldsson, 2014, p. 12). The municipalities above the 150 per cent target were given ten years from 1 January 2013 to reach the benchmark and debts have been going down significantly (Íslandsbanki, 2015).

It must be noted that not all the debts are a result of foreign borrowing to pay for infrastructure, some of it reflects the obligations of these municipalities in pension funds, the debts of municipal companies, such as utility services and geothermal plants and rent contracts into the future, but some municipalities, such as Reykjanesbær, “outsourced” housing for schools and municipal services, by having private companies building, owning and running the houses and the municipality renting it from these private actors long term. Such contracts accounted for 34 per cent of the total debt of Reykjanesbær in 2013. Previously such rent contracts were excluded from municipal annual accounts, but since 2010 the municipalities have been obliged to factor them in (Haraldsson, 2014 p. 14).

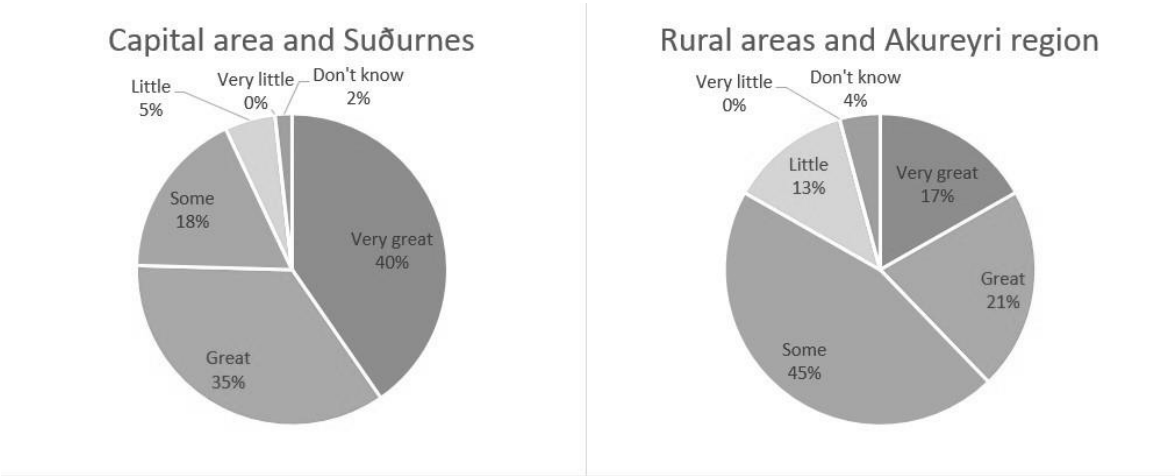
4. Municipalities’ Reactions To The Crisis

In 2011 the Association of Icelandic Municipalities (*Sambandíslenskrasveitarfélaga*) published a report on the fiscal reactions of Icelandic municipalities to the crisis in which it was shown that most of them were in the process of undertaking significant measures to cut budgets and restructure the ways things were done to meet the contraction in revenues caused by the crisis. Many of them did so without consulting the citizens, but those that did reported better results. Much of the municipal expenses are salaries so it came as no surprise that around a half of the municipalities foresaw downsizing staff. Also, many municipalities in Iceland are small and the tasks they are obliged to perform are formidable and sensitive, such as social

services, general administration, education, childcare, culture, sports and youth activities, so increased cooperation was also high on the agenda. (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011, p. 5).

In a poll² conducted for this paper amongst municipal council members in Iceland and Icelandic mayors in the fall 2014, 49% of the respondents who replied said that the financial crisis in 2008 had had a great (26%) or a very great (23%) impact on their municipality's finances (M. Á. S. Magnússon, 2014b). Thirty-eight per cent said the crisis had had some impact, 11% said little impact and only 2% that it had had very little impact. This should come as no surprise since there is a wide variety in size and function of Icelandic municipalities. There is as mentioned above a marked difference between the Capital Area and Suðurnes (which is the area closest and – since it is almost exclusively urban – most comparable to the capital area) and the rural regions plus the Akureyri region (Iceland's second city outside the capital area) on the other. Thus, 78% of those polled in the capital area and Suðurnes said the crisis had had a great or very great impact on their municipality's finances, but only 38% of those in the rural regions. "Some impact" was, however, visible in the rural regions, where 43% used that phrase to describe the effects of the crisis, compared to 18% of those in the capital area and Suðurnes (see figure 2).

FIGURE 2: IMPACT OF FINANCIAL CRISIS ON MUNICIPALITY'S FINANCES



Source: Magnússon, M.Á.S. (2014b)

²A poll conducted by the author amongst almost all current council members and mayors in Iceland in the period 25 August 2014 – 8 September 2014. Four hundred and thirty-seven questionnaires were sent out; 222 were completed and returned, a response rate of just over 50%.

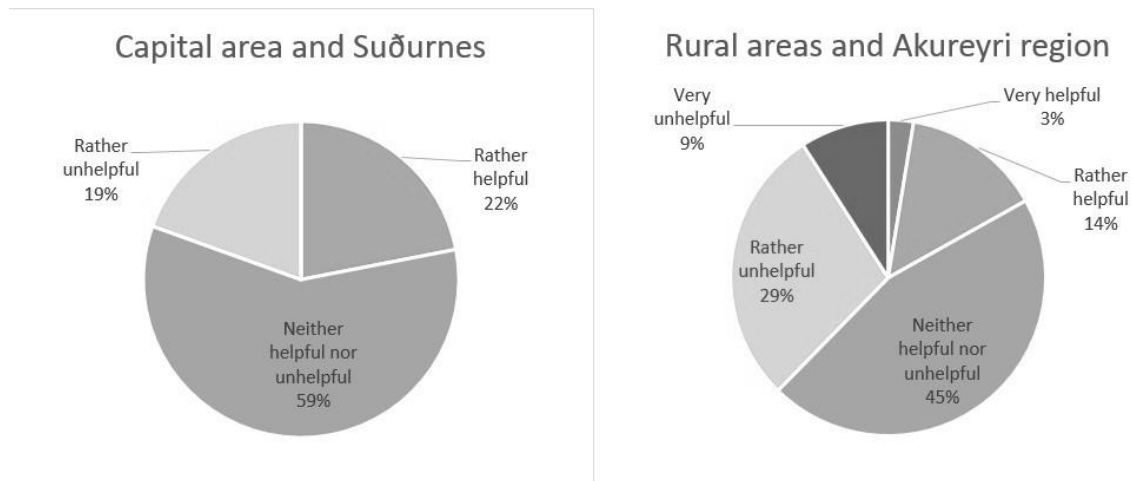
Thus, the crisis and the responses to it are obviously very salient issues amongst Icelandic municipalities. Seventy-two per cent of those who responded acknowledged that their municipalities took specific measures to tackle the consequences of the crisis, 16% said that their municipalities did not take any specific measures and 12% were not aware whether or not anything in particular was done. None of the municipalities where the respondents claimed no measures had been taken were in the capital area. Of those polled, most mentioned “cuts in municipal budget” as the main measure (121), “new priorities in spending” (90), “adjustments of salaries” (86), “changes in prices of municipal services” (80), “projects postponed” (78), “organisational changes within local government” (68), “renegotiations with lenders” (51), “sale of properties” (50) and “specific reactions in social services” (48). Other measures were mentioned less often.

Most (92%) were in agreement that the measures undertaken had produced at least some results. Sixteen per cent said they had produced very significant results, 39% significant results and 37% some results. Only 4% said they had produced little or very little results, and 4% did not know one way or the other. It is perhaps no surprise that none of those who claimed some responsibility for the measures thought that they were in vain. Cuts in budgets were also most frequently mentioned as the one measure that had produced most results (29 of the respondents ranked this on top, compared with only 12 mentioning the three other measures that came collectively second: postponement of projects, changes in salaries and new priorities in spending).

The Icelandic left-wing government of 2009-2013 found itself in the position of having to tackle the fallout of the financial crisis of 2008. Many of the measures taken by the government impacted the municipalities, and when polled the majority of mayors and council members were of the view that the government’s responses to the crisis had been less than helpful if viewed in terms of the impact they had had on their municipalities’ means to tackle the crisis. Only 2% of the respondents found the government’s measures very helpful; 15% found them somewhat helpful, 44% neither helpful nor unhelpful, 23% rather unhelpful and 5% very unhelpful; 11% claimed not to know one way or the other. There is also a slight difference here between the capital area and Suðurnes, on the one hand, and the rural areas on the other, as can be seen in figure 3. Those in the rural areas are slightly more negative, with 38% saying the government’s measures were rather, or very, unhelpful, while 19% of those in the

capital area and Suðurnes said they were rather unhelpful and no one said they were very unhelpful.

FIGURE 3: IMPACT OF THE MANOEUVRES OF THE STATE ON THE MUNICIPALITIES' EFFORTS TO TACKLE THE CONSEQUENCES OF THE CRISIS



Source: Magnússon, M.Á.S. (2014b)

As to the measures taken by the government which the respondents found most helpful/unhelpful, most mentioned changing the regulatory framework regarding municipal finances without consulting the municipalities as the most adverse measure. This was the case both in the capital area and in the rest of the country. In the rural areas, downsizing of infrastructure projects, cut-backs in public positions and the government's perceived hostility towards the fishing industry were mentioned as having had an unhelpful effect on the municipalities' means to tackle the effects of the financial crisis.

In rural areas, creating stability was mentioned as the government's main positive achievement; in the capital area, mention was made of infrastructure projects and job creation measures to tackle increasing unemployment.

Given the difficult relations between the two tiers of government in recent years, the attitudes toward the state come as no surprise. Two major shifts in competences have taken place between the two tiers in the last two decades. Responsibility for primary education was transferred to the local authorities in 1996, and the financial burden, and not least administrative complexity of providing educational services,

proved to be too much for many small local authorities (Hlynsdóttir, 2002). The provision of services to disabled people was transferred to the municipalities on 1 January 2011 under a contract signed in 2010 (“Samkomulagríkisogsveitarfélaga um tilfærsluþjónustuviðfatlaða,” 2010, Sambandíslenskrasveitarfélaga, 2014, p. 4). It is the opinion of the municipalities that sufficient funds have not followed in the wake of these transfers, and the Association of Icelandic Municipalities has recently put together a “grey book” listing 24 points in which it believes the state is in direct breach of contract on the allocation of funds to the municipalities (“Grábóksveitarfélagaoghvítbókríkisins,” 2014).

5. Political Implications

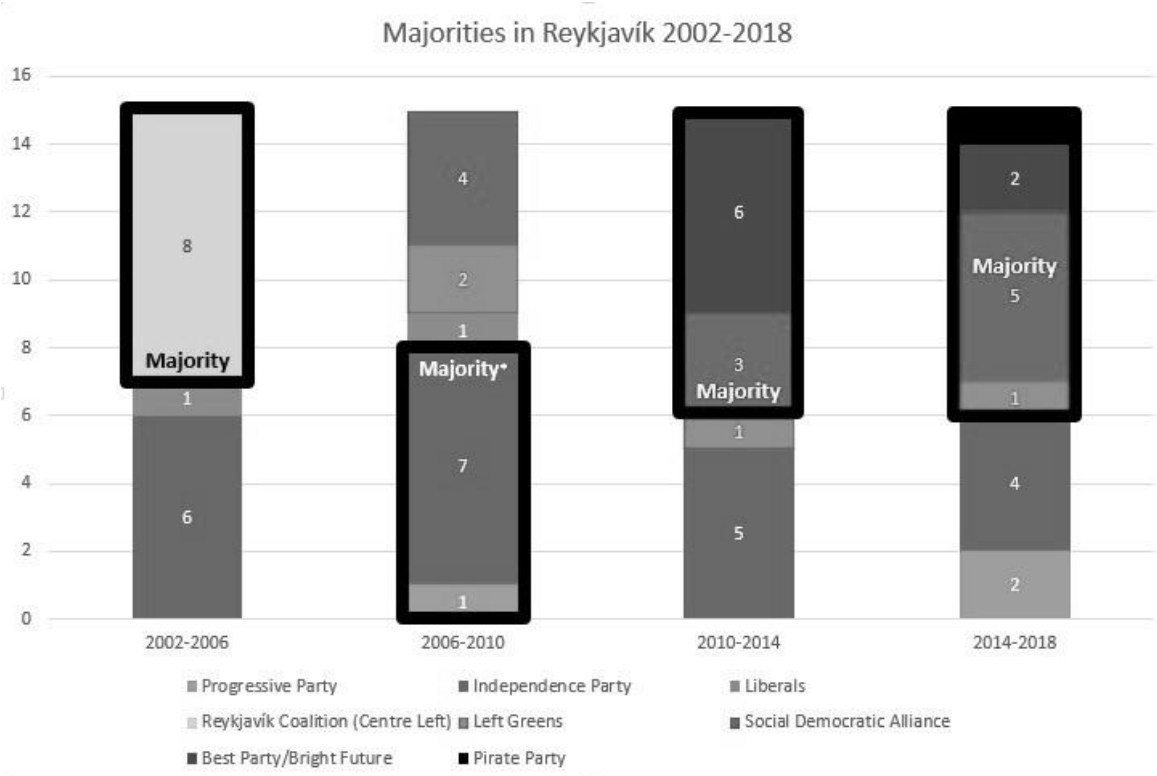
Municipal elections take place in Iceland every fourth year, the last one being in 2014. When looking at the results of the four elections that have taken place in the 21st century, it is possible to see democratic reactions to the crisis. However they are twofold. In the first wave in the municipal elections in 2010, when the severity of the crisis had not materialised into serious actions on behalf of the municipalities, there was a reaction towards voting “anti-establishment”.

This was especially visible in Reykjavík, where a new party, jokingly named “The Best Party” and headed by the comedian Jón Gnarr, took the elections by storm and got 34.7 per cent of the votes and 6 city council members, out of fifteen (“Sveitarstjórnarkosningar,” 2015). It went on and formed a majority with the Social Democratic Alliance (SDA) with Gnarr as the mayor. In Akureyri – Iceland’s “second city” outside the capital area, the so-called “List of the People” (*Listifólksins*) got a pure majority of 6 council members out of eleven. It was not an entirely new party, it had council members in the two previous elective terms, and was perhaps not as “anti-establishment” as The Best Party, but the result was considered an enormous blow to the traditional parties, especially the centre-right Independence Party (IP) that lost 3 out of its previous four council members and was relegated into minority.

The Independence Party, long the dominating force in Reykjavík politics and holding a majority in the capital city from the 1930s until the mid-1990s (with a four year interval in 1978-1982), had been struggling in the city ever since losing its majority

to the opposition parties, unified in the Reykjavík-list (*Reykjavíkurlistinn*). The parties split up again before the elections in 2006 and this provided an opportunity for the return of the IP. It did not regain its majority, however, it managed to form a majority with its long-standing government partner, the Progressive Party (PP), previously part of the Reykjavík-list. The majority split up because of disputes over Reykjavík's geothermal company, and the opposition parties managed to form a majority again with the support of the Progressives. It was destined to be short-lived, since the Liberal Party defected after around 100 days and formed a majority with the IP. The Liberal Party proved to be an unreliable partner for the IP which managed to form a new majority with the Progressive Party. At this time voters were starting to view Reykjavík city politics as rather chaotic, and adding to it the commotion around the financial crisis and the subsequent "Pots-and-Pans Revolution" that saw the ousting of a government led by the Independence Party, the time was ripe for something different in Reykjavík. The Best Party was the answer many voters were looking for. So its electoral success was a reflection of the zeitgeist at the time, rather than a reaction to financial hardships due to the financial crisis. Reykjavík City was however one of the municipalities in Iceland that had the highest debts per capita in the country, its debt ratio in 2012 being 268.4 per cent (Haraldsson, 2014, p. 13).

FIGURE 4: COUNCIL MEMBERS AND MAJORITIES IN REYKJAVÍK CITY COUNCIL 2002-2018



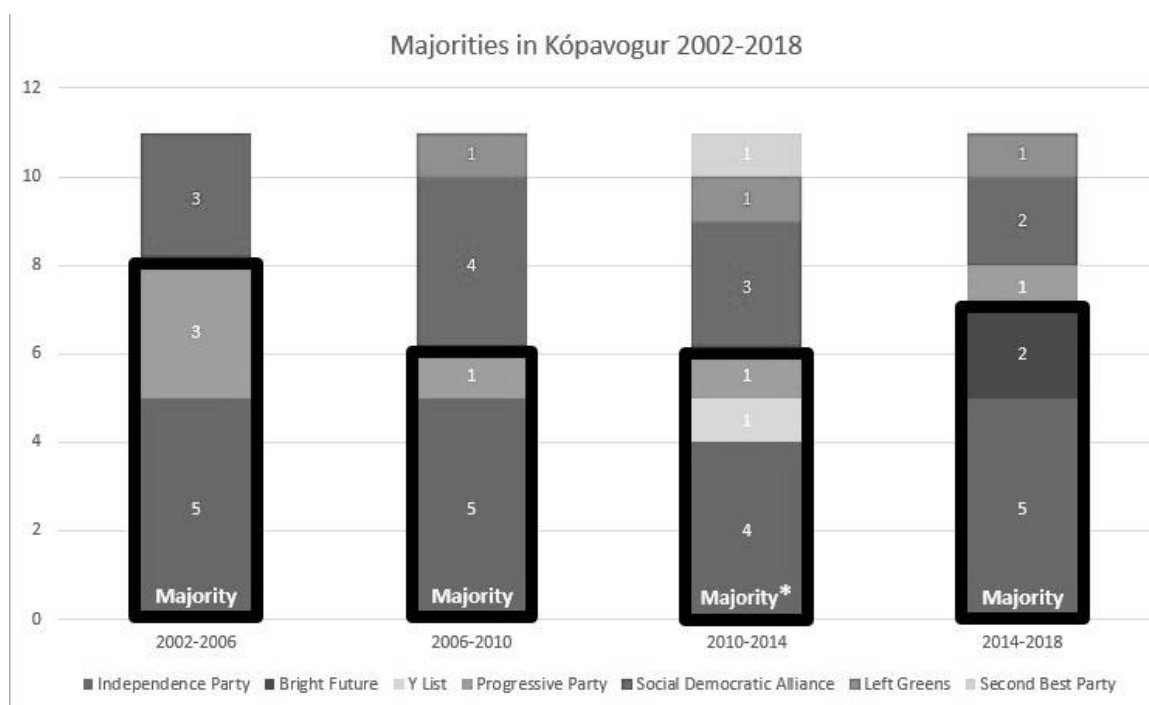
Source : “Sveitarstjórnarkosningar,” (2015)

The mayor Jón Gnarr decided to leave politics at the end of the 2010-2014 term and the Best Party – now rebranded as Bright Future, a new party making inroads in national politics in the general elections the previous year – did not manage to hold on to its 2010 gains. The majority had to join hands with the Left Greens and the newcomers in the Pirate Party to retain power. A flirt with anti-immigration rhetoric saw the Progressive Party making serious gains in the city and getting two city council members, up from none in the previous term. It however did not suffice since the Independence Party lost again and has now only four council members in the Reykjavík City council, its lowest proportion ever (“Kosningasaga,” 2015).

In Kópavogur, Iceland’s second most populous municipality, centrally situated in the Capital Area, the elections 2010 delivered two new parties into the town council, thus leading to the fall of the majority of the Independence Party and the Progressive Party that had at that point lasted for two decades. However, internal squabbles in the new majority led to one of the new parties joining hands with the IP and the PP in reinstating a centre-right majority. The new parties in 2010 rode on the same wave as the Best

Party in Reykjavík, a cynical reaction to the situation in the country. One of them was even (somewhat rightly) named the Second Best Party, since it only got one council member. The other new party – the one that joined hands with the IP and the PP – was more traditional “citizen movement” oriented, somewhat in line with the “List of the People” in Akureyri, mentioned above.

FIGURE 5: COUNCIL MEMBERS AND MAJORITIES IN KÓPAVOGUR TOWN COUNCIL 2002-2018



Source: “Sveitarstjórnarkosningar,” (2015)

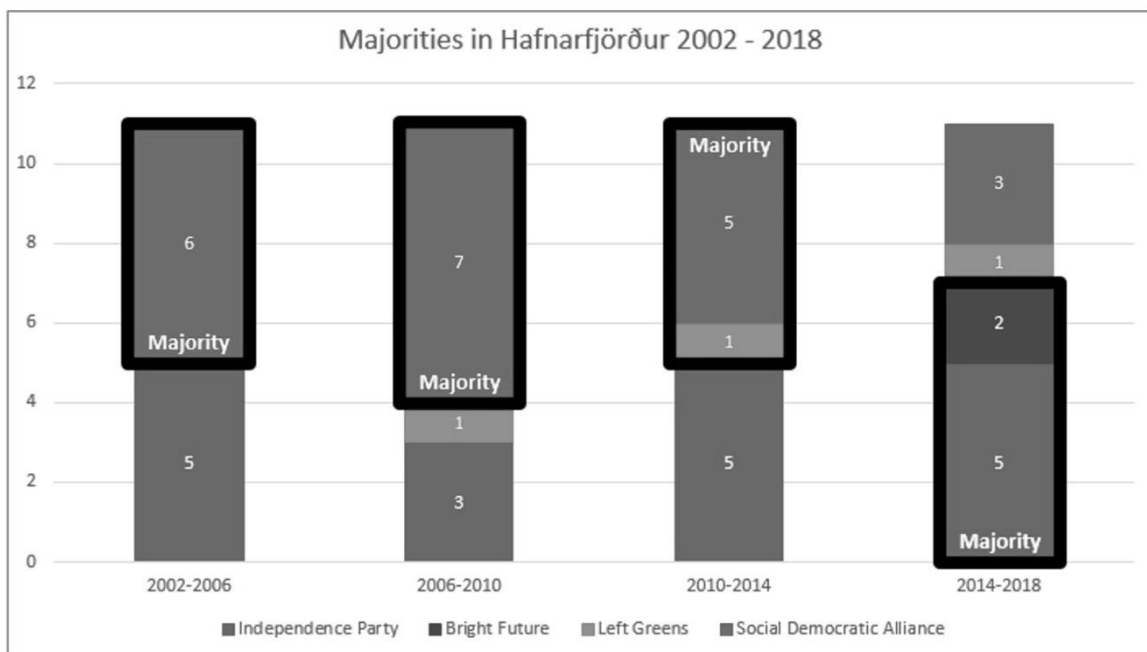
Although Kópavogur is one of the municipalities in Iceland that was hardest hit by the financial crisis, with a debt ratio of 195.1 per cent in 2013 (Haraldsson, 2014, p. 13), the ruling Independence Party was not punished for its pre-crisis role, regaining its traditional five council members in 2014. It somewhat surprisingly chose to form a majority with Bright Future instead of with its long-standing partner, the Progressive Party, even though the Progressives held their ground in the elections with one council member (see figure 5).

In Hafnarfjörður and Reykjanesbær – arguably the two townships hardest hit by the crisis – the backlash against the ruling parties The Social Democratic Alliance and the Independence Party respectively, did not materialize in the elections in 2010. In Hafnarfjörður no cynical reaction was possible in 2010, since, as in Reykjanesbær, only

the “traditional” parties were on the ballot. The town however saw its lowest voter turnout ever, only 64 per cent, which is very low in the Icelandic context. The Social Democratic majority in Hafnarfjörður lost two of its seven council members in these elections, but managed to join hands with the Left Greens to stay in power. In Reykjanesbær the Independence Party, under the leadership of a popular and energetic mayor, managed to hold its ground of seven council members out of eleven.

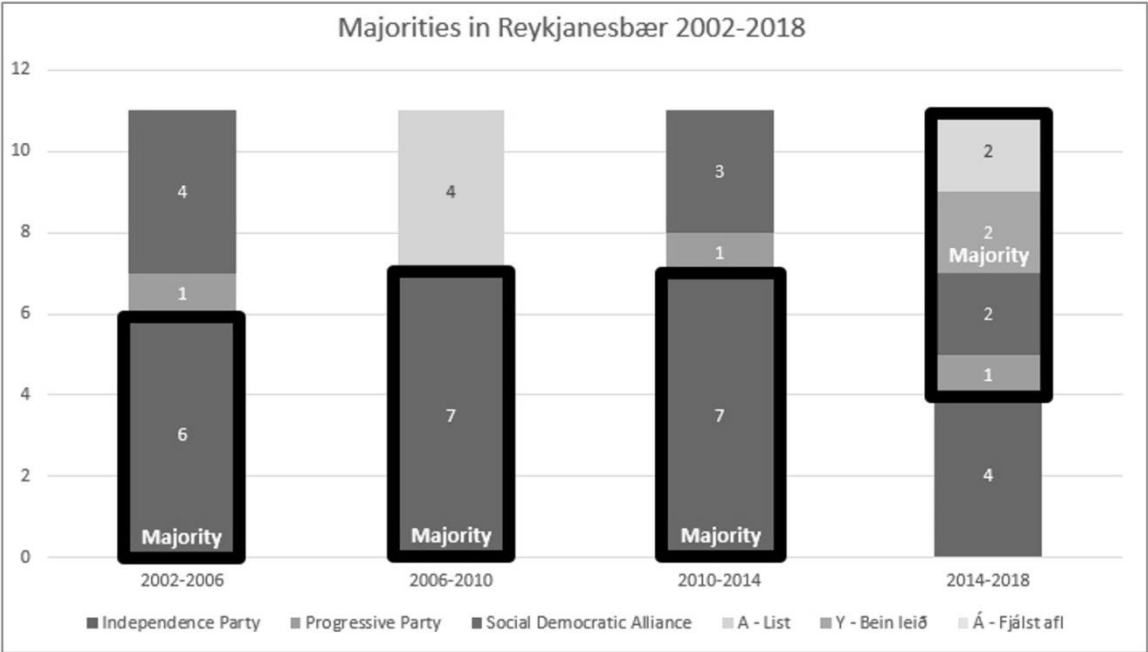
The period 2010 to 2014 was characterised by highly unpopular reactions to the crisis, and in both Hafnarfjörður and Reykjanesbær the ruling majorities could also be held accountable for the situations these municipalities were in, since they had ruled there during the boom years as well. Thus, probably predictably, they both lost their majorities in 2014. The Independence Party in Reykjanesbær losing three of its seven council members and the Social Democrats two of its five in Hafnarfjörður. In both these towns the losing parties were not invited to join the majority (see figures 6 and 7).

FIGURE 6: COUNCIL MEMBERS AND MAJORITIES IN HAFNARFJÖRÐUR TOWN COUNCIL 2002-2018



Source: “Sveitarstjórnarkosningar,” (2015)

FIGURE 7: COUNCIL MEMBERS AND MAJORITIES IN REYKJANESBÆR TOWN COUNCIL 2002-2018



Source: “Sveitarstjórnarkosningar,” (2015)

6. Conclusion

In this short paper it is not possible to go through detailed reactions to the financial crisis in Iceland. On one hand municipalities are an operation that provide rather generic services to their citizens and a large proportion of their budgets are allocated to tasks that they are legally obliged to undertake and do not have much leeway to venture out of. Elementary education is the costliest task of Icelandic municipalities and other social services – to disabled people, unemployed and partly the elderly – straining the budgets as well, especially during hard times in the job market. The poll conducted for this paper showed that cuts in the municipal budget, new priorities in spending, adjustments of salaries and changes in prices of municipal services were the most common measures, together with the postponing of already started projects, organisational changes within the government, sale of properties and renegotiations with lenders. This is a similar result as from an earlier poll conducted by the Association of Icelandic Municipalities, where downsizing of staff and increased municipal cooperation were high on the agenda.

The political implications of the financial crisis can be viewed as two waves. During the first wave in the elections 2010 we see an anti-establishment movement gaining ground, characterized by the inroads of the Best Party in Reykjavík and similar movements where they were on offer. Also in the success of citizen movement lists, such as the List of the People in Akureyri and a similar one in Kópavogur.

The second wave is the backlash against the ruling parties in the hardest hit municipalities, especially Hafnarfjörður and Reykjanesbær. The effects of the financial crisis took some time to sink in and the measures these parties had to take, downsizing, freezing projects, cutting budgets, took even longer. Thus it is not until the elections 2014 that this effect starts materialising, with the fall of the majorities in these two indebted townships.

It would be preferable to pursue this effect further with polls and interviews so as to demonstrate whether lessons can be learned from how the ruling majorities handled the recovery process. There are examples of towns where old majorities regained their ground in 2014, such as in Kópavogur. Arguably the “first wave” in 2010 might have had a mitigating effect there, since voters in Kópavogur had their shot at electing “anti-establishment” parties, while the voters in Hafnarfjörður and Reykjanesbær had not, since in 2010 only the “traditional” parties were on the ballot in these two towns.

The position of Icelandic municipalities has been gradually improving. They have been adjusting their finances and paying down debts. Their investments in new infrastructure has been low, although a few of them have built homes for the elderly in the period since 2009. The finances of almost 90 per cent of Icelandic municipalities are entirely sustainable, i.e. their incomes can handle debt payments and current expenses (Íslandsbanki, 2015). Others are currently weathering the storm.

References:

- Daníelsson, J., & Zoëga, G. (2009). *Hagkerfi býður skipbrot - Skýrsla Gylfa Zoega og Jóns Daníelssonar*. Reykjavík: University of Iceland. Retrieved from http://www.hi.is/files/skjol/felagsvisindasvid/deildir/hagfraedi/2008_2009/Hagkerfibur_skipbrot.pdf
- Gildi vísitölunnar. (2009, April 30). [A Stock Market Website]. Retrieved from <http://www.m5.is/?gluggi=gjaldmidill&id=22>
- Grábók sveitarfélaga og hvítbók ríkisins. (2014, November 14). Retrieved October 15, 2014, from <http://www.ruv.is/frett/grabok-sveitarfelaga-og-hvitbok-rikisins>
- Hagstofa Íslands. (2014). Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum 1998-2013 - Sveitarfélagaskipan hvers árs. Retrieved from hagstofa.is
- Haraldsson, H. L. (2014). *Úttekt á rekstri Reykjanesbæjar og tillögur*. Reykjanesbær: HLH ehf. Retrieved from <http://www.reykjanesbaer.is/files/skyrsla-hlh.pdf>
- Helstu hagstærðir sveitarfélaga 1980-2014. (2015). Retrieved July 27, 2015, from http://www.hagstofa.is/?PageID=2602&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=THJ05311%26ti=Helstu+hagst%E6r%F0ir+sveitarf%E9laga+1980%2D2014+++++%26path=../Database/thjodhagsreikningar/fjarmal_sveitarf/%26lang=3%26units=Milli%F3nir%20kr%F3na
- Hlynsdóttir, E. M. (2002). Áhrif lýðræðisþátta á sameiningarferli í Skagafirði. *Sveitarstjórnarmál*, 3:62, 32–4.
- IMF. (2008, October 25). Iceland: Request for Stand-By Arrangement - Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iceland. International Monetary Fund. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=22513.0>
- Íslandsbanki. (2015). *Íslensk sveitarfélög*. Retrieved from <https://www.islandsbanki.is/library/Skrar/sveitarfelog/Islenk-Sveitafelog-skyrsla-2015.pdf>
- Kosningasaga. (2015). Retrieved from <https://kosningasaga.wordpress.com/>
- Kristinsson, G. H. (2007). *Íslenska stjórnkerfið* (2nd ed.). Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Magnússon, M. Á., & Hlynsdóttir, E. M. (2014). From Post-Colonial to PostNPM: Development in Icelandic Local Administration and Service Provision. Presented at the COST WG 1, University of Potsdam.
- Magnússon, M. Á. S. (2014a). Moving Iceland Forward – The fate of a government initiative to reform municipal cooperation in post-crisis Iceland. Presented at the

Simplification of Local Administration in Europe : Levels and Dimensions, Bologna: Observatory of Local Administration.

- Magnússon, M. Á. S. (2014b). *Umbætur á sveitarstjórnarstigi og viðbrögð sveitarfélaga á Íslandi við efnahagshruninu, Opinion poll amongst mayors and municipal councillors in Iceland on the impacts of the economic crisis*. Reykjavík: Bifröst University.
- Matthíasson, T. (2009). *Spinning out of Control, Iceland in Crisis*.
- Moody's Investors Service. (2008). *Moody's issues annual report on Iceland*. Retrieved from <http://sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5762>
- Nordregio. (2014). *State of the Nordic Region 2013* (Nordregio Report No. 1). Stockholm.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013). *Country statistical profile: Iceland* (Country statistical profiles: Key tables from OECD). Paris. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org/content/table/20752288-table-isl>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2011). *Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga; Fjárhagsáætlanir fyrir árið 2011*. Reykjavík
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2014). *Flutningur málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga; Afstaða þjónustusvæða til faglegra og fjárhagslegra forsendna yfirfærslunnar*. Retrieved from <http://www.samband.is/media/thjonusta-vid-fatlada/Flutningur2014.pdf>
- Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða. (2010). Retrieved from <http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/Heildarsamkomulag-um-tilfaerslu-thjonustu-vid-fatlada-endanl.pdf>
- Svar fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Óla Birni Kárasyni um tekjur ríkissjóðs. 143. löggjafarþing 2013–2014. Þingskjal 611 — 104. mál. (2014, February 18). Retrieved from <http://www.althingi.is/altext/143/s/0611.html>
- Sveitarstjórnarkosningar. (2015). Retrieved July 28, 2015, from <http://hagstofa.is/Hagtolur/Kosningar/Sveitarstjornarkosningar/>
- Sveitarstjórnarlög, 2011 nr. 138. (2011, September 28). Alþingi. Retrieved from <http://www.althingi.is/lagas/143a/2011138.html>
- Úrvalsvísitalan OMXI15. (2009, April 30). [A Stock Market Website]. Retrieved from <http://m5.is/?gluggi=visitala&visitala=13>

Türkiye Şehir Çalışmaları Alanının Kavramlar Haritası ve Tarihi¹

Nihal EKİN ERKAN²

Özet

Kavramlar bilimsel bilginin temel unsurları olarak sosyal bilimler açısından hem gelişimi yansıtıcı hem de bu gelişimi kurucu nitelik gösterirler. Bu çalışmada Türkiye şehir çalışmaları alanının kavramları ve kavramlardaki değişim incelenmektedir. Türkiye şehirciliğinin kurumsallaşması süreci ve geçirdiği evrim kavramlar üzerinden açıklanmaktadır. Açıklama Türkiye Şehir Çalışmaları Alanının Kavramlar Haritası ve Tarihi Araştırması'nın bulgularına dayanmaktadır. Bu araştırmada kavramlar tarihi yaklaşımı benimsenmiş; çoklu teknik kullanılmıştır. Eleştirel söylem analizi, içerik analizi ve kavramlar haritası öne çıkan tekniklerdir. Çalışmada Türkiye şehir çalışmaları alanındaki kavramlar listelenmiş, kavram kümeleri derlenmiş, kavramlar arası ilişkiler sunulmuştur. Sonuç olarak Türkiye şehirciliğinin özgünlüğü ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye şehirciliği, şehir çalışmaları kavramları, kavramlar tarihi.*

¹ Bu makale TÜBİTAK 110K406 numaralı "Türkiye Şehir Çalışmaları Alanının Kavramlar Haritası ve Tarihi" başlıklı araştırmanın bir çıktısıdır.

² Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı, nekin@marmara.edu.tr

Summary

Concepts are main components of science knowledge. They represent the development of social science and establish this development. This paper analyzes concepts of urban studies in Turkey and their changes. The establishment and evolution of Turkish urbanism are explained by the concepts in this study. The explanation draws from "Concept Map and History of Key Concepts of Urban Studies in Turkey". The research has qualitative aspects and uses triangulation. The techniques of data collections are based on critical discourse analysis, contexts analysis and concept maps. The study lists the concepts of urban studies in Turkey, categorizes the concepts, presents relations between them. Finally, the research illustrates Turkish urbanism as unique.

Key Concepts: *Turkish urbanism, concepts of urban studies, concepts' history.*

1. Giriş: Türkiye Şehir Çalışmaları Alanının Kavramlar Haritası ve Tarihi Araştırması'na ve Yöntemine Dair

Bu yazıda, Türkiye Şehir Çalışmaları Alanının Kavramlar Haritası ve Tarihi Araştırması'nın bulgularından bir bölüm sunulmaktadır. Söz konusu araştırma 2011-2013 tarihlerinde gerçekleştirilmiş ve TÜBİTAK tarafından desteklenmiştir. Türkiye şehir çalışmaları alanının kavramlarını ve kavramlardaki değişimi inceleyen bu araştırma Türkiye şehirciliğinin kurumsallaşması sürecini ve geçirdiği evrimi kavramlar üzerinden açıklamaktadır.

Araştırma metodolojik olarak niteliksel yaklaşımla tasarlanmış ve kavramlar tarihi yaklaşımı benimsenmiştir. Koselleck'in (2009, 56) ifadesi ile; "Kavramların tarihi maddi ve politik çıkarlarda yansımaları bulmaz basitçe- bu çıkarları inşa da eder. Kavramların tarihi, dünyasını tanımaya veya etkilemeye çalışan herkesin yatırmak zorunda olduğu dilsel katılım payının, orada mevcut bulunduğunu gösterir." Bu araştırmada kavramlar tarihi yaklaşımı kullanılarak şehir çalışmaları alanının sosyal tarihine dair veriler derlenmiştir. Araştırmada; eleştirel söylem analizi, içerik analizi ve kavramlar haritası öne çıkan veri toplama teknikleridir. Ayrıca şehircilik alanına özel bir çeviri bibliyografyası hazırlanmıştır. Araştırmada gerçekleştirilen analizde her biri farklı bir zamansal yapıya sahip çok sayıda kaynak kullanılmış, incelemeler derinlemesine görüşmelerle desteklenmiştir. Kullanılan bu kaynaklar farklı metin tipleri açısından dört temel kategoriye ayrılabilir: ilki tüketilip bir kenara bırakılması öngörülen mesleki dergiler, ikincisi başlangıçta yenilikçi olan ancak değiştirilmemiş formlarıyla zamansal bir anlama sahip olma iddiasını taşıyan ders kitapları, üçüncüsü pek çok zaman

katmanını içeren sözlükler ve sonuncusu resmi belgeler olarak değişmezliğiyle Kalkınma Planları bu kategorilerdeki örneklerdir³.

Araştırmada Türkiye şehir çalışmaları alanındaki kavramlar listelenmiş, kavram kümeleri derlenmiş, kavramlar arası ilişkiler haritalandırılarak sunulmuştur. Anahtar kavramların kendilerine ait, dile içkin tarihine dair tespitler yapılmıştır. Bu tespitler, kavramlar arası ilişkilerle birlikte ele alınınca Türkiye şehirciliğinin özgünlüğü ortaya çıkmıştır.

2. Türkiye Şehircilik Tarihinin Kavramları ve Kavramların Tarihi

Bu çalışmanın konusu, Türkiye şehirciliğinin devreleri üzerine kavramlar aracılığıyla düşünmek, farklı devrelerin farkına varmaktır. Böylece günümüz “kentsel dönüşüm” devresine daha iyi uyum sağlayabilmek (esasen değiştirebilmek) için bu devrenin özelliklerine ilişkin anlayışımızı geliştirmemiz mümkün olacaktır.

Türkiye şehirciliğini kavramlar üzerinden kavramların kullanım sıklığı itibariyle çeşitli devrelere ayırmak mümkündür: İlk devre “şehir inkişafı”, ikinci devre “hızlı kentleşme- sanayileşme”, üçüncüsü “küreselleşme”, sonuncusu “kentsel dönüşüm” terimleri ile temsil edilebilen dört devre temel olanlardır. Bu temel dört devreyi yine terimlerin kullanım frekansının yüksekliğine bağlı olarak 1930’lar, 1960’lar, 1980’lerin ikinci yarısı ve günümüz olarak kronolojik şekilde konumlandırmamız mümkündür. Bu dönemleme Türkiye şehirleşmesinin farklı yazarlarca tanımlanan ve yaygın şekilde kullanılmakta olan dönemlemeleriyle paralellik taşımaktadır, ancak örtüşme yoktur. Türkiye şehir çalışmaları alanında bir kavramın şehir çalışmaları alanına girişi ya etiketlediği olgudan sonra ya da belirli bir beklentiyi önceleyen şekilde gerçekleşebildiği gibi, kavramın olguyla eşzamanlı olarak alanda kendine yer açtığı da olabilmektedir. Özellikle son dönemde kavramların olgularla eşzamanlı bir ilişki içinde biçim almaya yöneldiği görülmektedir.

Buradan hareketle, şehirleşme süreci olarak ifade edebileceğimiz sosyal tarih ile kavramlar tarihinin farklı değişim hızlarına sahip olduğunu ve farklı tekrar yapılarına dayandığını belirtmek mümkündür. Sosyal tarihin kavramlar tarihine muhtaç, kavramlar tarihinin sosyal tarihin sonuçlarına bağımlı olduğunu belirtmek mümkündür.

³İncelenen kaynaklardan ders kitapları ve dergilerden örnekler yazının sonunda yer alan seçilen kaynaklar arasında listelenmektedir.

Araştırmada kaynakların söylem ve/veya içerik analizi kavramların bir kavramlar ağı içinde örülü olduğunu ortaya çıkarmaktadır; çoğu zaman bir kavram; karşıt, alt-üst ve yan kavramları ile bağlam oluşturmaktadır. Şehir çalışmaları alanı da diğer sosyal bilimler gibi bağlam bağımlı niteliğe sahip olduğundan, bu nokta son derece önemlidir.

“Kentleşme” teriminin “sanayileşme” ile oluşturduğu ikili “aşırı kentleşme” sözcüğünü açıklamak için başvurulacak bir referans oluşturmakta, “gecekondu” terimi bu ağa eklenmektedir. Bu durumda örneğin “aşırı kentleşme” teriminin açıklama gücü mevcut sorunları çözmekte eksik kalınca, sorun kente gelenlerin bir yandan “kentleşirken”, diğer yandan “kentlileşemiyor olması” şeklinde tanımlanmaya geçerek “kentlileşme” kavramının üretilmesini tetiklemektedir.

“Gecekondu” teriminden daha çok “getto” ve “varoş” terimlerinin kullanmasının, “zincirleme göçün” “zorunlu göç” ile yer değiştirmesine paralellik taşıdığı saptanabilir. Bununla birlikte “apartmanlar” kelimesinin, “(korunaklı/güvenlikli) siteler” kelimesiyle birlikte kullanımı ya da yer değiştirmesi de yine kavram kümesinin yenilenmekte olduğunu göstermektedir.

Kavramlar ilişkiye geçtikleri diğer kavramlarla bir ağ, küme oluşturmakta bu ağın çizdiği bağlam içinde kimi zaman yeniden anlam yüklenmektedir. Örneğin “Dünya kenti” kavramı, “küreselleşme” kavramının kullanım ağı içinde yerini bulmaktadır. “Küreselleşme” kavramına eşlik eden “yerelleşme” kavramının oluşturduğu ikili- küme, “evrensel” kavramına eşlik eden “yerellik” kavramı ile oluşturulan ikili-kümeye benzerlik taşısa da farklı bir bağlamı oluşturmaktadır.

Kavramlar arasındaki bağlarla ilgili önermeler kuramsal bir çerçeve içinde konumlanmaktadır. Önermeler kuramı inşa ederken; kavramlar kuramların yapı taşları olmaktadır. Türkiye şehir çalışmalarındaki kuramsallaştırma yönelimlerini keşfetmenin bir yolu alandaki kavramların örgütlenme özelliklerini bir başka deyişle kavramsallaştırma özelliklerini açığa çıkarmaktır. Araştırma; Türkiye şehirciliğinde farklı dönemlerde farklı kavram kümeleri öne çıkarken aynı zamanda kavramların farklı dönemlerde anlam yüklenmesinde değişkenlik görülebildiğini ortaya koymuştur. Alanda bir yandan yeni kavramlar icat edilirken, diğer yandan eski kavramlar uyarlanıp, başkalaşmakta, hatta yürürlükten kalkabilmektedir. Alanda kavramların eksilmesi kadar çeşitlenmesi de gündemdedir. Alandaki bu değişkenliğin kavramların her birinin içsel dinamikleri için de geçerli olduğu ortaya çıkmıştır.

3. Türkiye Şehir Çalışmaları Kavramlarında Kavramsallaştırma

"Araştırmada şehir çalışmaları alanındaki kavramların değişkenliğinin incelenmesiyle elde edilen tespitler üzerine Koselleck (2009) ve Gerring'in (2001) katkılarından hareketle çeşitli önermeler kurulmuştur. Bu önermeler şunlardır:

- Kavramlar dinamikdir./ Kavramların çatışmalı bir doğası vardır.
- Kavramlar farklı aktörlerce farklı şekilde içeriklendirilirler. Aktörler kavramlara farklı yöntemlerle yaklaşırlar, bu yaklaşım izledikleri bilimsel yöntem ile tutarlıdır. Bir kavramı aktörler ilgilerine (çıkarlarına) göre içeriklendirirler.
- Bir kavram bulunduğu kültürel evrende anlam yükü edinir. Bir kavramın içeriklendirilmesi tek bir olgunun etiketlenmesinden ibaret değildir.
- Kavramlar, başka kavramlara göre tanımlanır.

Sonuç olarak değişkenliğin boyutları şu unsurlarda toplanabilmektedir: etiketlenen olgu değişebilir, kavram için bir dinamizm barındırır ve her bir aktör tarafından farklı içeriklendirilebilir, ayrıca tanım da değiştirilebilir. Olgu ve tanım, terimi kavramsallaştırmaya taşıyan boyutlardır. Daha açık bir ifadeyle, tekrar edersek kavramsallaştırmanın üçlü saç ayağının ilki terim, ikincisi olgu ve sonuncusu tanım olarak ayrıştırılabilir⁴.

Kavramların (terimlerin) değişkenlik gösteren anlam yükünü açıklamaya duyulan ihtiyaçla; kavramların diğer kavramlarla olan ilişkisinin de sergilendiği/ ortaya konduğu tanımlara başvurulmaktadır. Tanımlara başvurulmasıyla çalışmaların kavramlara yüklediği anlamlar açıklık kazanır, kavramsallaştırma sadece bir aşama için tamamlanır. Kavramsallaştırmalarla sosyal bilimlerin gelişimine katkı konulur, kavramların ve sosyal bilimin gelişimi arasında sıkı bir bağ vardır. Bu bağlantı sadece kavramların gelişimi yansıtmasından ibaret değildir, aynı zamanda gelişim kavramların içinde gerçekleşir.

⁴Gerring, Ogden-Richards Üçgeni'nden yararlanarak; terim, yan anlam ve düz anlam üçgeni içinde kavramı tanımlamaktadır (2001, 35-61).

Türkiye şehirciliğinin gelişimini yansıtan ve bu gelişimi taşıyan kavramlar derlendiğinde Türkiye şehir çalışmaları alanında dönemi niteleyen kavramlar kadar dönemleri kesen kavramların olduğu saptanmıştır. Bu kavramlar terim değişikliğine uğrasa da bir sürekliliğin izlenebileceği kavramlardır ve anahtar olma özelliği göstermektedir. Şehir çalışmalarının anahtar kavramları kapsamlı bir liste oluşturmaktadır.

4. Şehir Çalışmalarında Anahtar Kavramlar ve Üretim Yolları

İlk anahtar kavram olarak “şehir” kavramı yerini, zamanla “kent”e bırakmıştır. Dil politikasıyla tetiklenen bu değişimde “kent” kimi zaman “şehir” ikamesi kimi zaman ayrı bir kategori olmuştur. Aynı doğrultuda Türkiye’de kent/şehir konusundaki çalışmaları kapsamına alan disiplinin adlandırmasında da çeşitlilik görülmektedir. “Şehircilik”, “şehir planlama”, “kentbilim”, “kent ve bölge planlama”, “kentsel politika planlaması”, “şehir çalışmaları” adlandırmaları sadece terim değişikliğini değil kavramsallaştırmanın değişimini ortaya sermektedir. Bu kavramsallaştırmalardaki değişim, şehirciliğin kurumsallaşması sürecini nitelemektedir/takip etmektedir.

“Şehirlerin inkişafı”, “köy kalkınması”, “sürdürülebilir kalkınma/gelişme” kavramları çalışmalarda farklı dönemlerde kullanım sıklığı ile öne çıkan kavramlardır. Kavramların anlam yüklerinin merkezinde; ilkinde “asrileşme”, ikincisinde “toplum”, üçüncüsünde “ekonomik büyüme” olmak üzere; farklılaşmakla birlikte ilerlemeci bir yaklaşım esas alınmaktadır. Bu kavramlar kullanım sıklığı ile olduğu kadar; değişkenlik ve sürekliliği gösterme özellikleriyle anahtar kavramlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Çok sayıdaki anahtar kavram içinde “imar” kavramı alanda ayrıcalıklı bir yere sahiptir. Başlangıçtan bu yana “şehircilik” mesleğinden söz etmek “imar planı yapmak” pratiğine eşlik etmiştir. “İmar”; şehirciliği ortaya çıkaran gereklilik, “imar planı yapma” şehircinin başlıca görevi olmuştur. “İmar” terimine eşlik eden “hukuk” ve “hak” kelimeleri ile “imar hakkı” kavramı gündelik dilde de yer eden kavramlar arasındadır. Oysa bazı kavramlar sadece şehir çalışmaları alanında kalmakta gündelik dile dahil olması güç olmaktadır. Bu farklılaşmaya yol açan nedenler arasında kavramın alana dahil olma biçimi ve süreci yer almaktadır.

Örneğin “yönetişim” kavramı kaynak kültürden ithal edilerek çeviri yoluyla çalışmalara dahil olan anahtar bir kavram olarak, alanda dirençle karşılaşmış, tutunması görece uzun bir süreye yayılmıştır. “Yönetişim” kavramını Türkçeye çevirmenin güçlüğü

gibi Türkçedeki “imar” kavramını İngilizceye çevirmek de güçtür. Terimlerin arkasında saklı olan; nitelediği olgu (tecrübe ya da beklenti), getirilen tanımlar buldukları kültürel evrende ortaya çıkmaktadır. Kavramlar tek başına yalıtılmış olarak bulunmayıp, toplumsal dil süreci içinde yer alan öğeler olarak ait oldukları alanın dinamikleriyle etkileşim içinde hayat bulurlar. Nitekim Türkiye şehirleşmesinin özelliklerini açıklarken başvurulan anahtar bir kavram olarak “kentleşme” Türkiye şehir çalışmaları alanında üretilen bir kavramdır. Günümüzde kentleşmenin anahtar kavramı olan “kentsel dönüşüm”, diğer ülke deneyimlerinin çeşitlenen terimlerine karşılık Türkiye’de hem tartışma hem eylem gündeminde yeniden üretilmekte olduğunu belirtmek mümkündür.

Sonuç

Türkiye şehirleşmesindeki değişimle birlikte farklı dönemlerde farklı kavramların öne çıktığı görülmektedir. Anahtar kavramların değişimi; alana yeni kavramların dahil olması (alandaki üretilerek ya da çeviri yoluyla) ve kavramların dinamizmine bağlı olarak kendi içeriklerindeki dönüşüm olmak üzere iki temel düzlemde sürmektedir.

Araştırmada şehir çalışmaları alanındaki kavramların üstlendiği işlev bakımından çeşitlilik saptanmıştır. Tüm kavramların zamansal bir içyapı barındırdığını ortaya çıkaran araştırmada; kavramların kimi zaman kendisinden önce vuku bulan deneyimi içerip biriktirdiği, kimi zaman ise bazı kavramların hareket ettirici yönleri ile öne çıktığı saptanmıştır. Her bir kavramın farklı zamansal değerlikleri olduğunu; eski tecrübeleri kaydetmiş, kendilerini farklı yorumlara kapatmış olan geriye dönük kavramlar kadar; yeni ve başka geleceği çağıran, ileriye dönük kavramlar da bulunduğu görülmüştür.

Türkiye şehirleşmesindeki anahtar kavramların farklı üretim biçimlerine sahip olmakla birlikte ortak özellikler de sergileyebildiği görülmektedir. Alandaki bir çok anahtar kavramın örneğin yukarıda sıraladığımız kavramlar imar, kent-li-leşme, kentsel dönüşüm, yönetim kavramlarının verili ve ortak tecrübeye dayanmaktan öte; bir tecrübe eksikliğini, daha devreye girecek olan bir gelecek taslağı ile telafi ettiğini belirtmek mümkündür. Kavramlar üzerinden, bu araştırma sınırlılığı içinde, Türkiye şehirciliğinin geçmişten ziyade geleceğe yönelmekte olduğu, aynı zamanda bu yönelimin

özgünlük barındırdığı tespit edilebilmektedir. Bu tespitlerin sorgulanacağı yeni araştırmalara ihtiyaç sürmektedir.

Türkiye Şehir Çalışmaları Alanının Kavramlar Haritası ve Tarihi Araştırması'yla kavramlar konusunda farkındalık artışına ve epistemolojik bir topluluk oluşturması beklenen şehir çalışmaları yürütücülerine destek sağlanmaya çalışılmıştır.

Kaynakça:

- Arkitekt Veritabanı, TMMOB Mimarlar Odası, <http://dergi.mo.org.tr/detail.php?id=2>
- Arseven, C. E. (1937). Şehircilik (Urbanizm). İstanbul: Devlet Basımevi.
- Ekin Erkan, N.(Ed) (2014) Şehir Kavramlarının Yolculuğu. İstanbul: İdeal Kültür Yayıncılık.
- Fairclough, N., Mulderring, J. and Wodak, R. (2011). Critical discourse analysis. Dijk, van T. A. (Ed.), Discourse studies: a multidisciplinary introduction (357-378). 2nd edition. London: Sage Publications.
- Gerring, J. (2001). Social science methodology: a criterial framework. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gündüz, Ö. (1962). Şehirciliğe giriş ve toplum ölçeği. İstanbul: İTÜ Matbaası.
- Koselleck, R. (2009). Kavramlar tarihi politik ve sosyal dilin semantiği ve pragmatigi üzerine araştırmalar (A. Dirim, Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Krippendorff, K. (2004). Content analysis: an introduction to its methodology. London: Sage Publications.
- Sancar, S. (2008). İdeolojinin serüveni. 2. Baskı. Ankara: İmge Yayınevi.
- Tekeli, İ. (2011). Kent, kentli hakları, kentleşme ve kentsel dönüşüm. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2011a). Türkiye'nin kent planlama ve kent araştırmaları tarihi yazıları. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2011b). Modernizm, modernite ve kent planlama tarihi. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Yavuz, F. (1962). Şehircilik. Ankara: Sevinç Matbaası.

Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü Örneği

Ülkü ARIKBOĞA¹

Özet

Bildiride, toplam kalite yönetiminin bir yönetim yaklaşımı olarak belediyelerde uygulanabilirliği incelenmeye çalışılmaktadır. Bildiri kapsamında, toplam kalite yönetim yaklaşımı ve bu konuda uygulanan modeller genel olarak ele alındıktan sonra, Türkiye'deki toplam kalite yönetimi uygulamaları EFQM Mükemmellik Modeli esas alınarak incelenmektedir. Toplam kalite yönetiminin belediyelerde uygulanabilirliği, zorluklar ve kazanımlar, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü örneği üzerinden analiz edilmektedir. Çalışmada literatür taramasının yanı sıra, Türkiye uygulamasında Türkiye Kalite Derneği verilerinden yararlanılmaktadır. Örnek olarak seçilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü uygulaması, bizzat kuruluşun toplam kalite ve EFQM Mükemmellik Modeli uygulamasını gösteren ödül başvuru kitabından yararlanılarak incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Kalite, Toplam Kalite Yönetimi, EFQM Mükemmellik Modeli, Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi.*

Abstract

This paper examines the applicability of total quality management as an management approach in municipalities. After total quality management approach and the models applied on this subjects are generally discussed, total quality management practices in Turkey has analysed based on EFQM Excellence Model. Applicability of total quality management in municipalities, difficulties and gains are analysed in detail in the example of İstanbul Metropolitan Municipality Directorate of Revenues. In addition to literature review, in the case of Turkey the information presented by Turkish Society for Quality (Kalder) is also used within this study. The subject of the study, which is İstanbul Metropolitan Municipality Directorate of Revenues' application, has analysed according to institution's award reference book that shows the total quality and EFQM Excellence Model application of the institution.

Key Words: *Quality, Total Quality Management, EFQM Excellence Model, Total Quality Management in Municipalities.*

¹ Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Türkiye, ulkuarikboga@gmail.com

Giriş

Belediye sınırları içindeki halkın ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını gidermekle yükümlü olan belediye yönetimlerinin, üstlenmiş oldukları fonksiyonları etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri ve değişen koşullara hızlıca uyum sağlayabilmeleri için iyi bir yönetim sistemine sahip olmaları gerekmektedir. Bu noktada, hizmet sunumunda paydaşların mutluluğunu ve sürekli iyileştirmeyi esas alan bir yönetim yaklaşımı olarak toplam kalite yönetimi, kuruluşlara önemli avantajlar sağlamaktadır. Toplam kalite yönetiminde, müşterilerin mevcut ve potansiyel gereksinim ve beklentilerinin tespit edilerek karşılanması temel alınmakta, hizmetlerin sunulması ve faaliyetlerin yürütülmesinde paydaşların katılımını sağlayıcı ve teşvik edici sistemler geliştirilmektedir. Dolayısıyla, toplam kalite yönetimini bir yönetim yaklaşımı olarak benimseyen bir belediyenin, bu avantajlar nedeniyle hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde sunulması ve halkın katılımının sağlanması noktasında daha başarılı olabileceği söylenebilir.

Bir yönetim yaklaşımı olarak toplam kalite yönetimini yaymak, kuruluşlara bir yönetim çerçevesi sunmak ve iyi uygulamaları yaymak ve teşvik etmek amacıyla 1950'li yıllardan bu yana bazı kalite modelleri geliştirilmiştir. Ancak, toplam kalite yönetimi ve bu konuda geliştirilen modeller, bir yönetim yaklaşımı olarak özel sektörde daha kolay kabul edilebilmekte iken, kamu kesiminde tabi olunan mevzuatın sınırlılıkları, personel ve kapasite yetersizliği gibi nedenlerle bu yaklaşımın kamu yönetiminde uygulanabilip uygulanamayacağı tartışma konusu olmaktadır. Bildiride, Avrupa Kalite Yönetim Vakfı tarafından 1991 yılında geliştirilen ve son yıllarda ülkemizde özel sektörün yanı sıra, kamu sektöründe de kullanımı yaygınlaşmaya başlayan EFQM Mükemmellik Modeli çerçevesinde yapılan analizler ile bu tartışmalara katkıda bulunulmaya çalışılacaktır.

Bildiri kapsamında, toplam kalite yönetim yaklaşımı ve bu konuda uygulanan modeller genel olarak incelendikten sonra, EFQM Mükemmellik Modeli ve Türkiye uygulaması ayrıntılı olarak ele alınacak, bu kapsamda başarılı belediye örneklerinden de söz edilecektir. Toplam kalite yönetiminin ve EFQM Mükemmellik Modelinin belediyelerde uygulanabilirliği, zorluklar ve kazanımlar ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü örneği üzerinden detaylı olarak analiz edilecektir. Çalışmada literatür taramasının yanı sıra, Türkiye uygulamasında Türkiye Kalite Derneği verilerinden yararlanılacaktır. Örnek olarak seçilen İstanbul Büyükşehir

Belediyesi Gelirler Müdürlüğü uygulaması, bizzat kuruluşun toplam kalite ve EFQM Mükemmellik Modeli uygulamasını gösteren ödül başvuru kitabı ve deneyim paylaşım sunumlarından yararlanılarak incelenecektir.

1. Kalite ve Toplam Kalite Yönetimi

Kalitenin ne olduğu konusunda geçmişten bu yana birçok tanımlama yapılmaktadır. Kalite kavramını, kalite öncülerinden Juran, “kullanıma uygunluk” (Juran, 1989: 15); Crosby, “ihtiyaca uygunluk” (Oakland, 2014: 5) olarak tanımlamıştır. Feigenbaum, kaliteyi müşterinin belirlediğini belirterek, ürün ve hizmet kalitesini; “müşteri beklentilerini karşılamaya yönelik olarak, ürün ve hizmete ilişkin, pazarlama, mühendislik, üretim ve bakım fonksiyonlarının entegre edilmesi” şeklinde tanımlamıştır (Feigenbaum, 1986: 7).

Kalite öncülerinden Ishikawa ise, kalite kontrol kavramı için, “En ekonomik, en kullanışlı ve tüketiciyi her zaman memnun eden kaliteli bir ürün geliştirmek, tasarlamak, üretmek ve bakımını yapmak.” tanımlamasını yapmıştır (Ishikawa, 1997: 46).

Bütün bu tanımlamalarda değişik şekillerde ifade edilse de, temelde kalite kavramının müşteri beklentileri ile ilişkilendirildiği görülmektedir. Kalite, basit şekliyle “müşteri gereksinimlerinin karşılanması” şeklinde tanımlanabilir. Bu bakış açısıyla kalite, müşteri gereksinimlerinin anlaşılması ile başlamakta, bu gereksinimlerin karşılanması ile sona ermektedir (Oakland, 2014: 4).

Kalitenin kontrol edilmesi ve kalitenin sağlanması ile ilgili konular M.Ö. 2150 yılına kadar uzanmaktadır. Hammurabi Kanunlarında ve Fenikelilerde kalite kavramı ve kalitenin sağlanması ile ilgili örneklere rastlamak mümkündür. Yakın tarihte ise, kalite ile ilgili meseleler 19. yy.’da imalat kökenli kalite çabaları ile başlamıştır. Ancak, kalitenin artan önemi ve toplam kalite yönetimi felsefesinin ortaya çıkması 2. Dünya Savaşı sonrası Amerikalı bilim adamları Deming ve Juran’ın öncülüğünde ortaya çıkmıştır. Japonlar, Deming ve Juran’dan kalite araçlarını öğrenip geliştirmişler², 1970’li yıllarda dünya piyasasını ele geçirmişlerdir (Çetin, 2013: 21-24)³. Dolayısıyla, toplam kalite yönetimi anlayışının 1950’li yıllarda Japonya’da ortaya çıktığı söylenebilir.

² Deming ve Juran’ın önerdikleri kalite yönetim araçları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Deming, 1996; Juran, 1989; Aguayo, 1994; Walton, 1986; Juran ve Godfrey, 1999.

³ Kalitenin tarihsel gelişimi ve kalite gelişim aşamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Çetin, 2013: 21-24; Efil, 2010: 21-27; Jaccard, 2013: 72-105; Basu, 2004: 16-37.

Toplam kalite yönetimi, bir yönetim yaklaşımıdır ve kavramın içinde geçen her üç kelimenin de anlamlarını içinde barındırmaktadır. Toplam kelimesi, bir şirket veya kurumun her çalışanın sürece dahil olmasını; kalite kelimesi, müşteri beklentilerini tam anlamıyla ve eksiksiz karşılamayı; yönetim kelimesi, tepe veya üst yönetimin sürece tam olarak katılmasını ve kalite felsefesini benimsemesini ifade etmektedir. Dolayısıyla, toplam kalite yönetimi, kuruluşun her düzeyini ve bu düzeylerde çalışan herkesi kapsamaktadır (Şimşek, 2013: 52).

Toplam kalite yönetimi, “müşteri ve paydaşların gereksinimlerinin en düşük maliyetle karşılanabilmesi için, tüm kuruluşun seferber edilmesi ve bu amaçla strateji, yönetim metodu ve ilkelerin belirlenmesi” şeklinde de tanımlanmaktadır. Toplam kalite yönetimi mükemmelliği hedeflemekte, kuruluşun tüm fonksiyonlarını, tüm faaliyetlerini, tüm seviyelerdeki personelini, tüm müşteri, tedarikçi ve paydaşlarla olan ilişkilerini, tüm kalite iyileştirmelerini, var olan ve potansiyel pazarları, üretim tarzlarını kapsamaktadır (Jaccard, 2013: 62).

Toplam kalite yönetimi, yalnızca kalite yöneticilerinin değil, tüm çalışanların sorumluluğudur. Ayrıca, toplam kalite yönetiminin ürünün kalitesi, süreçlerin kalitesi ve organizasyonun kalitesi olmak üzere üç boyutunun bulunduğu belirtilmektedir (Basu, 2004:9).

2. Kalite Yönetim Modelleri ve Kalite Ödülleri

Bir yönetim yaklaşımı olarak toplam kalite yönetimini yaymak, kuruluşlara bir yönetim çerçevesi sunmak ve iyi uygulamalarının yayılımını sağlamak ve teşvik etmek amacıyla bazı kalite modelleri ve kalite ödülleri geliştirilmiştir.

Kalite ödül modellerinden ilki 1951 yılında Japon Bilim Adamları ve Mühendisleri Birliği tarafından, Japonya’da geliştirilen Deming Ödülü’dür. Deming Ödülünün, Bireysel Deming Ödülü, Deming Uygulama Ödülü ve Denizaşırı Şirketler İçin Deming Uygulama Ödülü olmak üzere üç kategorisi bulunmaktadır.

Deming Ödülü için, kuruluşlar toplam kalite süreçlerini detaylı olarak anlatan bir doküman ile başvuruda bulunmakta ve başvuru uzmanlardan oluşan bir alt komite tarafından değerlendirilmektedir. Alt komite gerekli görürse, yerinde denetim de yapabilmektedir. Ödül başvuruları politika, kurum faaliyetleri, eğitim, bilgi sistemi, analiz, standardizasyon, kontrol, kalite güvencesi, etkiler ve gelecek planları olmak üzere 10 alt kriter üzerinden değerlendirilerek puanlanmakta ve alt komitenin

değerlendirmeleri, Deming Ödül Komitesi'ne sunulmaktadır. Başarılı bulunan uygulamalar her yıl Kasım ayında bir törenle ödüllendirilmektedir (Pyzdek ve Keller, 2013: 48). 1984 yılına kadar Deming Ödülü, yalnızca Japon firmalara verilmekte iken, bu tarihten itibaren Japon firmaları dışındaki firmalara da ödül verilmeye başlanmıştır (Çetin, 2013: 391).

İkinci bir kalite ödülü, Malcolm Baldrige Ulusal Kalite Ödülüdür. Malcolm Baldrige Ödülü, 1987 yılında Amerika'da Reagan döneminde oluşturulmuştur. Bu ödül ile, kalite başarıları konusunda farkındalığın artırılması, Amerikan şirketlerinin başarılı kalite uygulamalarının tanınması, başarılı kalite stratejilerinin yayılımının sağlanması amaçlanmıştır. Ödül, her yıl üretim işletmeleri ve bağlı kuruluşları, hizmet işletmeleri ve bağlı kuruluşları ve küçük işletmeler olmak üzere üç kategoride verilmektedir.

Ödül başvuruları, liderlik, stratejik planlama, müşteri odaklı olma, ölçüm, analiz ve bilgi yönetimi, insan kaynakları, süreç yönetimi ve sonuçlar olmak üzere yedi ayrı kategoride incelenmekte ve toplam 1000 puan üzerinden değerlendirilmektedir. Ayrıca, her kategori kendi içinde alt bölümlere ayrılmıştır. Başvurular değerlendirme kurulu üyeleri tarafından incelenmekte ve ödül kazanan kuruluşların başarı hikayelerini diğer firmalarla paylaşması beklenmektedir (Pyzdek ve Keller, 2013: 45-47; Çetin, 2013: 384-385).

Bir diğer ödül ise, Malcolm Baldrige Ödülü'nden sonra, Avrupa'da ortaya çıkan Avrupa Kalite Ödülü'dür. Avrupa Kalite Yönetim Vakfı (EFQM) tarafından 1991 yılında geliştirilen EFQM Mükemmellik Modeli ve bu model konusundaki başarılı uygulamaları teşvik etmek amacıyla verilen Avrupa Kalite Ödülünden aşağıda ayrıntılı olarak bahsedilecektir.

3. EFQM Mükemmellik Modeli ve Türkiye Uygulaması

3.1. EFQM Mükemmellik Modeli

EFQM Mükemmellik Modeli, Avrupa Kalite Yönetim Vakfı (European Foundation for Quality Management-EFQM) tarafından geliştirilen bir modeldir. Avrupa Kalite Yönetim Vakfı 1988 yılında, Avrupa'nın önde gelen 14 firmasının CEO'larının imzaladıkları bir iyi niyet mektubu ile kurulmuştur. Vakfın amacı, "Avrupa'daki

kuruluşların sürdürülebilir mükemmelliğini sağlayabilmek için itici güç olmak.” şeklinde belirlenmiştir. Vakfın kuruluşunu takiben 1991 yılında akademisyen ve uygulamacılardan oluşan bir grup tarafından EFQM Mükemmellik Modeli geliştirilerek tüm dünyaya duyurulmuştur (kalder.org).

EFQM Mükemmellik Modeli; sektör, yapı veya olgunluk düzeyinden bağımsız olarak her kuruluşun başarılı olabilmesi için bir yönetim sistemi sunmakta, bütünsel bir bakış açısı sağlamaktadır (EFQM ve Kalder, 2013: 4). EFQM Mükemmellik Modeli uygulaması; Mükemmelliğin Temel Kavramları, EFQM Mükemmellik Modeli ve RADAR olmak üzere üç unsurla gerçekleştirilmektedir.⁴

Mükemmelliğin Temel Kavramları: Herhangi bir kuruluşun sürdürülebilir mükemmelliğe erişebilmesi sürecinin temelinde yatan ilkelerdir. Mükemmel bir kurumsal kültür için gerekli unsurların esasını oluşturur. Modelin 2013 versiyonunda müşteriler için değer katma, sürdürülebilir bir gelecek yaratma, kurumsal yetenekleri geliştirme, yaratıcılık ve yenileşimden yararlanma, vizyoner, esin veren ve bütünsel liderlik, çeviklikle yönetme, çalışanların yetenekleriyle başarma, mükemmel sonuçları sürdürme başlıkları altında mükemmel kuruluşlar için 8 temel kavram açıklanmış, modelin kriterlerinin ilgili alanlarına bu kavramlara ilişkin yaklaşımlar yerleştirilmiştir.

EFQM Mükemmellik Modeli: Kuruluşlara mükemmelliğin temel kavramları ve RADAR uygulamasına yardımcı olacak bir çerçeve sağlar. Yönetici ve liderlerin kuruluşlarının ne yaptığına ve hangi sonuçları elde ettiğine ilişkin neden-sonuç ilişkilerini anlamasını sağlar.

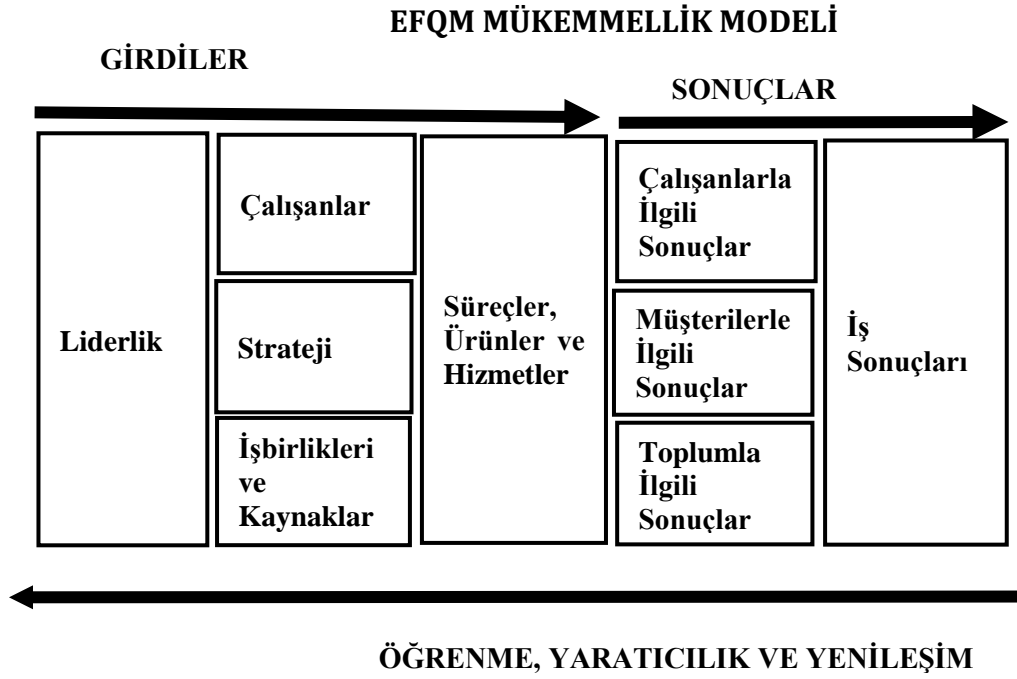
EFQM Mükemmellik Modeli 5’i girdi, 4’ü sonuç olmak üzere 9 ana kriter ve bu kriterlerin altında yer alan 32 alt kriter ve bu kriterlerle ilgili alanlardan oluşmaktadır. Liderlik, Strateji, Çalışanlar, İşbirlikleri ve Kaynaklar, Süreçler, Ürünler ve Hizmetler girdi kriterlerini oluşturmaktadır. Sonuç kriterleri ise, Müşterilerle İlgili Sonuçlar, Çalışanlarla İlgili Sonuçlar, Toplumla İlgili Sonuçlar ve İş Sonuçlarıdır. Şekil 1’de EFQM Mükemmellik Modelinin 9 ana kriteri ve işleyiş mantığı gösterilmiştir.

Girdi kriterleri kuruluşun yaklaşımlarını, bir başka deyişle, yaptığı faaliyetleri ve bunları nasıl yaptığını, sonuç kriterleri ise bu yaklaşımlar sonucu neler elde edildiğini ifade etmektedir. Sonuçlardan alınan geri bildirimler ile öğrenme, yaratıcılık ve yenileşim sonuçları girdi kriterlerinin iyileştirilmesi amacıyla kullanılmaktadır. 9 ana

⁴ Bu bölümde EFQM Mükemmellik Modeline ilişkin açıklamalar aksi belirtilmedikçe EFQM ve Kalder, 2013: 4-24 arasından yararlanılarak yazılmıştır.

kriter altında yer alan 32 alt kriter ve ilgili alanlar, modele göre kuruluşun değerlendirilerek RADAR Matrisine göre puanlanmasında bir çerçeve sunmaktadır.⁵

Şekil 1



RADAR⁶: Kuruluşun performansını yapısal bir yaklaşımla sorgulama imkanı sağlayan bir değerlendirme çerçevesidir. EFQM Mükemmellik Ödülü ve diğer tanıma veya değerlendirme süreçlerinde puanlama yöntemi olarak kullanılır.

Kuruluşun yaklaşım ve uygulamaları ile sonuçları RADAR çerçevesinde toplam 1000 puan üzerinden puanlandırılmaktadır. Kriter bazında puan ağırlıkları ise şöyledir: Liderlik yüzde 10, strateji yüzde 10, çalışanlar yüzde 10, işbirlikleri ve kaynaklar yüzde 10, süreçler, ürünler ve hizmetler yüzde 10, çalışanlarla ilgili sonuçlar yüzde 10, müşterilerle ilgili sonuçlar yüzde 15, toplumla ilgili sonuçlar yüzde 10, iş sonuçları yüzde 15 ağırlığa sahiptir.

RADAR, girdiler ve çıktılar için iki boyuttan oluşmaktadır. Girdiler, girdiler için RADAR; sonuçlar ise, sonuçlar için RADAR çerçevesinde değerlendirilmektedir. Girdiler için RADAR, yaklaşım, yayılım, değerlendirme ve iyileştirme olmak üzere üç boyuttan, sonuçlar için RADAR, ilgi ve uygunluk ile performans olmak üzere iki boyuttan

⁵ 32 alt kriter ve bu kriterle ilgili alanlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. EFQM ve Kalder, 2013.

⁶ RADAR, Results, Approach, Deployment, Assessment, Review sözcüklerinin baş harflerinden oluşmaktadır. Türkçe karşılığı; Sonuçlar, Yaklaşım, Yayılım, Değerlendirme, Gözden Geçirmediir.

oluşmakta, bunlar da kendi içinde bölümlere ayrılmaktadır.⁷ Model kapsamındaki 32 alt kriter ve bu kriterler altındaki alanlar, RADAR matrisinin ilgili tüm boyutlarında sorgulanmakta ve puanlamalar yapılarak kuruluşun olgunluk seviyesi tespit edilmektedir.

EFQM Mükemmellik Modeli kuruluşlar için bir yönetim çerçevesi sunmakta, öz değerlendirme ve başka kuruluşlarla karşılaştırma amacı ile de kullanılabilir. Ayrıca, yukarıda da bahsedildiği gibi, EFQM Mükemmellik Modeli, Avrupa Kalite Yönetim Vakfı tarafından bir tanıma aracı olarak kullanılmakta, model kapsamındaki başarılı uygulamalar her yıl değerlendirilerek ödüllendirilmektedir. EFQM Mükemmellik Modeli'nin Türkiye uygulaması ve ödül süreçleri aşağıda ayrıca ele alınacaktır

3.2.EFQM Mükemmellik Modeli Türkiye Uygulaması

EFQM Mükemmellik Modelinin Türkiye uygulaması 1991 yılında kurulan Türkiye Kalite Derneği (Kalder) tarafından başlatılmıştır. Avrupa Kalite Yönetim Vakfı (EFQM)'nın ulusal işbirliği ortağı olan Kalder, mükemmellik yolculuğunda modeli uygulamak isteyen kuruluşlara gelişim ve rehberlik desteği vermekte ve 1993 yılından bu yana EFQM Modeli konusundaki başarılı uygulamaları her yıl ödüllendirmektedir.

Ödül sürecinin yanı sıra, başarıyı motive etmek amacıyla 2001 yılından beri EFQM tarafından Mükemmellik Aşamaları Tanıma Programı uygulanmaya başlanmıştır. Bu program, Türkiye'de de Kalder tarafından yürütülmektedir. Mükemmellik aşamaları Türkiye'de; Mükemmellikte Kararlılık, Mükemmellikte Yetkinlik, Türkiye Mükemmellik Ödülü ve Mükemmellikte Süreklilik Ödülü şeklinde uygulanmaktadır.

Mükemmellikte Kararlılık Aşaması; ilk aşama olup, mükemmellik yolculuğunun başlangıcıdır. Bu aşamada kuruluşlar; EFQM Modeline göre 3 iyileştirme projesi ile, ya da EFQM Modelinin tamamını esas alan 10-12 sayfalık bir başvuru dökümanı ile başvurabilmektedir. Kuruluşun başvurusu, bir ya da iki değerlendirici tarafından değerlendirildikten sonra, kuruluş başarılı görülürse Kararlılık 1 Yıldız ya da 2 Yıldız Belgesi'ni alabilmektedir.

⁷ Yaklaşım boyutu kendi içinde sağlam temelli ve bütünlük; yayılım boyutu uygulama ve yapısalılık; değerlendirme ve iyileştirme boyutu ölçme, öğrenme ve yaratıcılık, iyileştirme ve yenileşim boyutlarından oluşmaktadır. İlgü ve uygunluk boyutu, kapsam ve ilgi, bütünlük ve kırılım boyutlarından; performans boyutu ise eğilim, hedef, karşılaştırmalar ve güven boyutlarından oluşmaktadır. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. EFQM ve Kalder, 2013: 28-29

Mükemmellikte Yetkinlik Aşaması; tanıma programının ikinci aşamasıdır. Bu aşamanın 3, 4 ve 5 Yıldız seviyeleri bulunmaktadır. Bu safhaya genellikle 3 yıldır modeli uygulayıp başarılı sonuçlar elde eden kuruluşlar başvurmaktadır. Kuruluşlar, EFQM Mükemmellik Modelinin tamamına ilişkin uygulamalarını anlatan yaklaşık 40 sayfalık bir doküman ile başvurmakta, 3 ya da 5 değerlendirici tarafından doküman üzerinden ve sahada yapılan değerlendirme sonucu, yeterli puana sahip kuruluşlara, puan basamaklarına uygun olarak Mükemmellikte Yetkinlik 3, 4 ya da 5 Yıldız belgeleri verilmektedir (kalder.org).

Türkiye Mükemmellik Ödülü safhası, model uygulamasında belli bir olgunluk seviyesine ulaşıldığının göstergesidir. Türkiye Mükemmellik Ödülü işletme ve kamu kategorisi olmak üzere 2 ana kategoriye ayrılmaktadır. Kuruluşlar, model uygulamasını anlatan kapsamlı bir başvuru dökümanı ile ödüle başvurmakta, başvurular bağımsız değerlendiriciler tarafından önce masa başı değerlendirmeye tabi tutulmakta, masa başı değerlendirmede başarılı bulunan kuruluşlar saha incelemesine tabi tutulmaktadır. İnceleme sonucunda değerlendiriciler EFQM Modeli çerçevesinde hazırladıkları kuruluşun kuvvetli ve iyileştirmeye açık alanları ile, puanlarını içeren geri bildirim raporunu, Türkiye Mükemmellik Ödülü Jürisi'ne sunmaktadır. Ödül kararı, alınan puana göre jüri tarafından verilmektedir. 2015 yılı için, işletme kategorisinde 600, kamu kategorisinde 580 puanın üzerindeki kuruluşlar Türkiye Mükemmellik Ödülü almaya hak kazanmaktadır. Toplam puanı işletmelerde 650, kamuda 630 puanın üstünde olmak koşuluyla en yüksek puanı alan kuruluş ise Türkiye Mükemmellik Büyük Ödülü'nü kazanmaya hak kazanmaktadır (Kalder, 2015a: 3-4).

Mükemmellikte Süreklilik Ödülü ise; daha önce Türkiye Mükemmellik Ödülü almış kuruluşların başarılarının kalıcılığını ve sürekliliğini sağlamak için 2007 yılından bu yana uygulanmaktadır (kalder.org). Bu süreçte, ödül kategorileri, başvuru usulü ve değerlendirme yöntemleri Türkiye Mükemmellik Ödülü ile benzeşmektedir. Toplam puanı kamuda 630'dan, işletme kategorisinde 650'den fazla olan kuruluşlara Mükemmellikte Süreklilik Ödülü verilebilmektedir (Kalder, 2015b: 3-5).

Ödül kazanan kuruluşlar ile mükemmellik aşamalarında belgelendirilen kuruluşların belgeleri her yıl Kasım ayında yapılan Kalite Kongresi ödül töreninde sunulmaktadır. Türkiye'de 1993 yılından bu yana 27 kuruluş Türkiye Mükemmellik Büyük Ödülünü, 8 kuruluş ise EFQM Mükemmellik Büyük Ödülü'nü almaya hak kazanmıştır (kalder.org).

EFQM Mükemmellik Modeli kamu sektörü kategorisinde, belediyelerce de uygulanmaktadır. Özellikle işletme kategorisi ve kamu kategorisinin eğitim ve sağlık alanı ile karşılaştırıldığında, sayıları halen yetersiz olsa da, son yıllarda başarılı belediye uygulamaları görülmeye ve yaygınlaşmaya başlamıştır. 2006 yılından bu yana, giderek artan bir seviyede, mükemmellik aşamalarının her alanında belediyeler görülmektedir. Çeşitli yıllarda, EFQM Başarı Ödülü (Nilüfer Belediyesi 2013), Türkiye Mükemmellik Büyük Ödülü (Tarsus Belediyesi 2013), Türkiye Mükemmellik Ödülü (Nilüfer Belediyesi 2006, Tarsus ve Urfa Belediyeleri 2012) , Mükemmellikte Yetkinlik Belgeleri (Mamak Belediyesi 2010, Tarsus Belediyesi 2010, İBB Gelirler Müdürlüğü 2011 ve 2012, Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012, Başiskele Belediyesi 2013,) ve Kararlılık Belgesi (Kartal Belediyesi 2007, Urfa Belediyesi 2007, Beyoğlu Belediyesi 2008, Tarsus Belediyesi 2009, İBB Gelirler Müdürlüğü 2010, Başiskele Belediyesi 2011-2012,) alan belediyeler bulunmaktadır (tmoyk.org).

4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü EFQM Mükemmellik Modeli Uygulamaları

Çalışmanın bu bölümünde, bir yönetim modeli olarak EFQM Mükemmellik Modeli ve toplam kalite yönetiminin belediyelerde uygulanabilirliği konusundaki tartışmalara katkıda bulunabilmek ve başarılı belediye örneklerini paylaşabilmek amacıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Gelirler Müdürlüğü'nün 2009-2014 tarihleri arasındaki model uygulaması incelenecektir.

Yazar, 2009-2014 tarihleri arasında İBB Gelirler Müdürlüğü bünyesindeki model uygulama çalışmalarına katılım sağlamıştır. Model uygulaması kapsamında anlatılan veriler öncelikle Müdürlüğün hazırladığı 2012 yılı EFQM Mükemmellik Modeli Başvuru Kitabı ile bu kitabın 2014 yılında güncellenmiş versiyonundan, karşılaşılan zorluklar, zorlukları aşma yöntemleri, kazanımlar, Müdürlük örgütlenmesi ve yayılım sağlama yöntemleri gibi konularda sunulan bilgiler ise Gelirler Müdürü'nün çeşitli ortamlardaki deneyim paylaşım sunumlarından ve yazarın gözlem ve uygulama sırasındaki deneyimlerinden faydalanılarak yazılmıştır.

4.1.İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü'nün Tanıtımı

Gelirler Müdürlüğü, İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) bünyesinde yer alan 87 Müdürlükten biridir ve Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak faaliyette bulunmaktadır. Belediye gelirlerinin tahsili ve yönetimi Gelirler Müdürlüğü'nün temel faaliyet alanıdır. Bu kapsamda Gelirler Müdürlüğü, gelir bütçe tahmininin yapılması, gelirlerin tahakkuk, tahsilat ve denetimi, gelirlere ilişkin analiz ve raporlama işlemleri ile gelir yönetimine ilişkin diğer görevleri yürütmektedir.⁸

Gelirler Müdürlüğü, müdürün yönetiminde, 2 müdür yardımcısı, 9 şeflik ve 105 personel ile görevlerini yürütmektedir.

Gelirler Müdürlüğü gelir tahsilatı konusunda vatandaşla doğrudan ilişkisi olan bir birimdir. Gelirler Müdürlüğü'nün müşterileri, belediyeye vergi, harç, ücret vb. mali yükümlülükler nedeniyle borçlu olan, bu nedenlerle de belediye ile ilişkisi olan mükelleflerdir.

Gelirler Müdürlüğü'nün tedarikçileri tahsilata aracılık yapan bankalardır. İşbirlikleri Müdürlüğün faaliyetlerini yürütmek ve stratejilerini hayata geçirmek için işbirliği içinde olduğu kurum ve müdürlüklerdir.

4.2. Mükemmellik Model Uygulamasına Başlangıç ve Tarihi Gelişim

2009 yılında Kalder aracılığıyla EFQM Mükemmellik Modeli ile tanışarak başarılı örnekleri inceleme imkanı bulan Gelirler Müdürlüğü, 2005 yılından beri sürdürülen iyileştirme ve yenileşim çalışmalarını kurumsallaştırmak, Müdürlük bünyesinde bütüncül ve sistematik bir bakış açısını hakim kılmak, çalışanların gelişimini ve motivasyonunu sağlamak amacıyla, toplam kalite yönetimini bir yönetim anlayışı olarak benimsemiştir.

Gelirler Müdürlüğü'nde toplam kalite yönetimi ve model uygulaması 2009 yılında bir uygulama planı hazırlanması ve personele duyurulması ile başlamıştır. Başlangıç aşamasında, ilk olarak, Müdürlüğe özel bir misyon, vizyon, ilke ve değerler çalışması yapılmış, yönetici ve çalışanlar EFQM Mükemmellik Modeli konusunda eğitilmiş ve model uygulaması konusunda başarılı kuruluşlara kıyaslama ziyareti düzenlenmiştir.

⁸ Bu bölümdeki bilgiler ve açıklamalar aksi belirtilmedikçe İBB Gelirler Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve 2012 tarihli Mükemmellikte Yetkinlik Başvuru Kitabı ve bu kitabın 2014 tarihinde revize edilen versiyonundan yararlanılarak yazılmıştır. Organizasyon yapısı ve personel sayısına ilişkin veriler de 2009-2014 dönemine aittir.

Elde edilen bu tecrübeler sonrası, Müdürlük ilk öz değerlendirmesini yapmış ve model kapsamında kuvvetli yönleri ve iyileştirmeye açık alanlarını belirleyerek bir iyileştirme planı hazırlamıştır.

Müdürlük 2010 yılında Süreç Yönetimi, Müşteri Memnuniyeti Anketi ve Çalışan Memnuniyeti Anketi iyileştirme projeleri ile Mükemmellikte Kararlılık Belgesini almıştır. Gelirler Müdürlüğü, bu tarihten sonra da model kapsamında iyileştirme çalışmalarına devam ederek, 2011 yılında Mükemmellikte Yetkinlik 3 Yıldız, 2012 yılında Mükemmellikte Yetkinlik 4 Yıldız belgelerini almıştır.

4.3.Örgütlenme ve Yayılım Sağlama Yöntemleri

Gelirler Müdürlüğü'nde toplam kalite yönetimi çalışmaları için özel bir birim oluşturulmamış, toplam kalite felsefesine uygun olarak yöneticilerin liderliğinde tüm çalışanların katılımı hedeflenmiştir. Çalışmalar, müdür ve kalite yöneticisi rolünü üstlenen bir müdür yardımcısının yönetiminde tüm çalışanların katılımı ile yürütülmüştür. Bu yapılanmada, ekip ve süreç yönetim mantığı ile çalışılmış, kalite çalışmaları için hiyerarşik ilişkilerden bağımsız olarak çalışmalar yürütülmüştür. Müdürlükte kalite çalışmalarının yürütülmesi, öz değerlendirme ekibi, süreç ekipleri, proje ekipleri, iyileştirme ekipleri gibi ekipler vasıtasıyla gerçekleştirilmiş, ekip üyeleri dönüşümlü olarak değişebilmiştir.

Müdürlük toplantıları, şeflik toplantıları, Adım Adım Kalite Dergisi, Gelirler Müdürlüğü Portalı çalışmaların tüm personele yayılımı için bir araç olarak kullanılmıştır. Bu araçların yanı sıra, eğitimler kalite kültürünün yayılımı konusunda önemli bir araç olarak benimsenmiştir. İşbirlikleri ve tedarikçiler ile diğer paydaşlara yayılım konusunda ise deneyim paylaşım toplantıları, gözden geçirme toplantıları, eğitimler ve Adım Adım Kalite Dergisi kullanılmıştır.

4.4. Model Uygulamaları

Bu başlık altında, İBB Gelirler Müdürlüğü'nün EFQM Mükemmellik Modeli uygulamaları Modelin 9 ana kriteri bazında incelenecektir.

4.4.1. Girdi Kriterleri

Liderlik

Gelirler Müdürlüğü'nde müdür, müdür yardımcısı, şefler ve süreç sahipleri lider olarak tanımlanmıştır. Gelirler Müdürlüğü'nde liderler, misyon, vizyon, ilke ve değerlerin belirlenmesi, duyurulması, yaşama geçirilmesi ve yönetim sisteminin kurulması ve geliştirilmesinde aktif bir role sahip olmuştur. Ayrıca, liderler, iyileştirme çalışmalarına, kıyaslama faaliyetlerine, paylaşım toplantılarına ve eğitim faaliyetlerine katılarak çalışanlara örnek olmuşlardır.

Müdürlük bünyesinde liderlerin gelişimi yönünde yaklaşımlar geliştirilmiştir. Müdür, müdür yardımcısı ve şeflerin liderlik etkililiğini değerlendirmek için, çalışan memnuniyeti anketi dışında, ayrıca liderlik etkililiğini değerlendirme anketi uygulaması geliştirilmiştir. Yöneticiler, bu anketin sonuçları, yetkinlik analizi ve kişisel gelişim testleri sonuçlarına göre bireysel gelişim planlarını hazırlamış ve bu plan çerçevesinde bazı iyileştirmeler gerçekleştirmiştir. Ayrıca, yöneticilere yönetim becerileri geliştirme, koçluk, liderlik vb. eğitimler verilmiştir.

Strateji

İBB'nin misyon, vizyon ve buna dayalı stratejileri Stratejik Planlama Müdürlüğü koordinasyonunda müdür ve ilgili birim temsilcilerinin katılımı ile 5 yılda bir oluşturulmaktadır. Bu bağlamda, Gelirler Müdürlüğü stratejileri de kurum stratejik planı çerçevesinde oluşturulmuş, modelin strateji kriterinde gerekli gördüğü, paydaş analizi, dış çevre analizi, pazar analizi ve SWOT analizleri kurum bünyesinde Gelirler Müdürlüğü'nün de katılımı ile gerçekleştirilmiş ve stratejilere yansıtılmıştır. Kurumun strateji belirleme konusundaki bu yaklaşımı, Gelirler Müdürlüğü için model uygulaması konusunda önemli bir avantaj oluşturmuştur.

Bunun yanı sıra, Gelirler Müdürlüğü bünyesinde model uygulaması başladıktan sonra, her yıl ana stratejilere bağlı kalmak koşuluyla, Müdürlüğe ilişkin alt stratejiler gözden geçirilmiş ve güncellenmiş, stratejik amaçları hayata geçirecek faaliyet planları ve performans programları da yıllık olarak revize edilmiştir.

Ayrıca, alınan eğitim sonrası, modelin öngördüğü stratejilerin süreç ve şeflik hedefleri ile ilişkilendirilmesi çalışması da gerçekleştirilmiştir. Müdürlük stratejilerinin şeflik toplantıları, işbirlikleri ile yapılan toplantılar, dergi gibi araçlarla yayılımı sağlanmıştır.

Çalışanlar

Müdürlük bünyesinde çalışanların talep ve beklentilerinin alınması amacıyla çalışan memnuniyeti anketi (ÇMA) tasarlanmış ve anketin yıllık olarak uygulaması Çalışan Memnuniyeti Ekibi tarafından yürütülmüştür. Her yıl yapılan ÇMA sonuçları ve yapılan iyileştirmeler çalışanlarla paylaşılmıştır.

İş analizleri yapılarak çalışanların görev tanımları oluşturulmuş, çalışanlardan beklenen yetkinlik, bilgi ve beceriler yetkinlik analizi çalışması ile tanımlanmış ve çalışanlarla paylaşılmıştır. Yetkinlik sistemi çerçevesinde çalışanların yetkinlik değerlendirmeleri her yıl yöneticiler tarafından yapılmış ve geri bildirim görüşmeleri çerçevesinde çalışanlarla paylaşılmış, bu değerlendirmelere dayalı olarak çalışanlar için yıllık eğitim planları hazırlanmıştır.

Çalışanların katılımını sağlamak için öneri sistemi, öz değerlendirme çalışmaları, iyileştirme ekipleri, süreç sahiplikleri ve süreç ekip üyelikleri, Adım Adım Kalite Dergisi ve süreç gözden geçirme toplantıları araç olarak kullanılmıştır.

Müdürlük toplantıları, şeflik toplantıları, şeflikler arası toplantılar, Adım Adım Kalite Dergisi, personel ziyaretleri, yönetici ziyaret saatleri, Gelirler Müdürlüğü Portalı, iyileştirme toplantıları, yetkinlik görüşmeleri ve etkinlikler çalışanlar için iletişim aracı olarak belirlenmiştir.

Müdürlük, 2010 yılında yaptığı kıyaslama çalışması sonucu Çalışan Tanıma ve Takdir Sistemini geliştirmiş ve uygulamıştır.

İşbirlikleri ve Kaynaklar

Gelirler Müdürlüğü'nde işbirlikleri, temel ve stratejik olmak üzere sınıflandırılmış ve bu bağlamda, temel faaliyetleri yürütmek ve Müdürlük stratejilerini gerçekleştirmek amacıyla işbirlikleri oluşturulmuştur. Müdürlük, işbirliklerinin talep ve beklentilerini düzenli toplantılar ve anketler yoluyla almış ve bu konuda gerekli iyileştirmeleri gerçekleştirmiştir.

Belediye kaynaklarının etkili ve verimli bir biçimde kullanılması için Gelirler Müdürlüğü kendi görev alanı çerçevesinde finansal planlama, kontrol ve raporlama süreçlerini tasarlamış ve bu alandaki finansal risklerin yönetimine ilişkin önlemler geliştirmiştir.

Kaynakların tasarruflu bir biçimde kullanımını ve atıkların geri dönüşümünü sağlamak amacıyla kaynak kullanım süreci ve atık yönetim süreci kurulmuştur ve bu çerçevede kağıt, plastik ve pil atıkların toplanması gibi faaliyetler yürütülmüş, çalışanlar bu konuda bilinçlendirilmiş ve teşvik edilmiştir.

Sunulan hizmetler konusunda bilgi teknolojilerini takip etmeye yönelik stratejiler belirlenmiştir. Teknolojik gelişmeleri uygulamaya aktarma konusunda çalışmalar, projeler gerçekleştirilmiştir (e-beyanname, e-sorgulama, e-ödeme, elektronik tahsilat sistemi, mobil yoklama programı gibi).

Süreçler, Ürünler ve Hizmetler

Gelirler Müdürlüğü'nde süreç akışları, süreç sahipleri, süreç performans göstergeleri ve süreçler arası ilişkiler belirlenerek, süreç yönetim sistemi kurulmuş, süreç yönetim prosedüründe süreçlerin yönetim esasları tanımlanmıştır. Süreç performansları tüm süreç sahipleri ve yöneticilerin katıldığı aylık süreç gözden geçirme toplantılarında gözden geçirilmiş, aylık ve altı aylık süreç gözden geçirme çalışmaları sonucu süreç iyileştirmelerine karar verilmiştir.

Müşteriler için numarator uygulaması, kredi kartı ile tahsilat, e-beyan, internet üzerinden ödeme, mobil yoklama, web sitesi üzerinden canlı destek uygulaması gibi yeni hizmetler üretilmiş, mevcut hizmetler ise geliştirilmiştir. Müdürlük hizmetlerini tanıtmak için bilgilendirici kart ve broşürler, ilan panoları, internet sitesi, LCD ekran, mükellef temsilcisi, facebook ve twitter araç olarak geliştirilmiştir. Müşteri ziyaretleri de, müşterilere hizmetlerin tanıtılması için bir yöntem olarak kullanılmıştır.

Müşterilerin gereksinim ve beklentilerini anlamak, tahmin etmek için müşteri memnuniyeti anketi (MMA) ve müşteri ziyaretleri gerçekleştirilmiştir. Yüz yüze görüşme, e-posta, telefon, yazışma, MMA anketleri, müşteri ziyaretleri, mükellef temsilcisi, web sitesi, ilan panoları, sms, facebook-twitter gibi araçlar, mükelleflerle iletişim araçları olarak belirlenmiş ve kullanılmıştır. 2010 yılında müşteri talep ve şikayet yönetim sistemi kurulmuş, talep ve şikayetlere yanıt verme süresi 48 saat olarak belirlenmiştir.

4.4.2. Sonuç Kriterleri

Tablo 1'de Gelirler Müdürlüğü'nün model kapsamında hangi sonuç göstergelerini takip ettiği özet olarak yer almaktadır.

EFQM Mükemmellik Modeli temel sonuçlar için hedeflerin belirlenmesini ve uygun kuruluşlarla karşılaştırmaların yapılmasını beklemektedir. Bu bağlamda, Gelirler Müdürlüğü'nün tüm sonuçlar için geçerli olan hedef belirleme ve karşılaştırma konusundaki yaklaşımları şöyledir:

Müdürlüğün hedefleri, hedef belirleme sistematığı çerçevesinde belirlenmiştir. Buna göre; Yüzde 70'in altındaki sonuçlarda yüzde 10, yüzde 70-80 arası sonuçlarda yüzde 5, yüzde 80-85 arası sonuçlarda yüzde 3 oranında artış hedeflenmektedir. Yüzde 85 ve üzerinde bir sonuç olduğunda ise performansın korunması hedeflenmektedir. Karşılaştırma kapsamında ise Müdürlük, EFQM Mükemmellik Modelini uygulayan ve Ulusal Kalite Ödülü alan bir kuruluş olması nedeniyle belediyecekil sektöüründen Nilüfer Belediyesi ile sonuçlarını karşılaştırmıştır.

Tablo 1

Gelirler Müdürlüğü'nün Takip Ettiği Sonuç Göstergeleri

Müşterilerle İlgili Sonuçlar	
Algı Sonuçları	genel memnuniyet düzeyi, itibar ve imaj, ürün ve hizmet değeri, ürün ve hizmet sunumu, müşteri hizmeti, ilişkisi ve desteği
Performans Sonuçları	hizmetlerde gerçekleştirilen yenilikler, e-beyan ve e-ödeme oranları, bilgilendirme araç sayıları, zamanında kapatılan şikayet oranları ve taleplerin karşılanma oranları, hizmetlerin bilinirlik oranları, talep, şikayet ve teşekkürlerin sayısı, öneri sayıları
Çalışanlarla İlgili Sonuçlar	
Algı Sonuçları	genel memnuniyet, tatmin, katılım ve bağlılık, gurur duyma ve potansiyelini kullanma, liderlik ve yönetim, hedef belirleme, yetkinlik ve performans yönetimi, yetkinlik, eğitim ve kariyer geliştirme, etkili iletişim, çalışma koşulları
Performans Sonuçları	öneri katılım oranı, ekiplere katılım oranı, gerçekleşen eğitimler, eğitim memnuniyet oranı, ekiplere katılım oranı, etkinlik memnuniyet oranı, yetkinlik gelişim skorları, etkinlik ve toplantı sayıları, toplantılarda gelen taleplerin karşılanma oranı
Toplumla İlgili Sonuçlar	
Algı Sonuçları	stajyer öğrenciler, İBB bünyesindeki diğer Müdürlükler, sivil toplum kuruluşları
Performans Sonuçları	toplumsal sorumluluk projeleri sayısı, geri dönüşüme gönderilen atık kutu sayısı, eğitilen stajyer sayısı ve deneyim paylaşım toplantısı ya da eğitimler
İş Sonuçları	
İş Çıktıları	stratejik hedeflerin gerçekleşme durumu, tahakkuk tahsilat oranları, gelir bütçesi gerçekleşme oranları, müşteri memnuniyeti oranı, çalışan memnuniyeti oranı, toplum algı anketi memnuniyet oranı, öz gelir performansı, mobil yoklama oranı, iyileştirilen alan ve hazırlanan rapor sayısı, iyileştirilen süreç sayısı.
İş Performans Sonuçları	bütçe tahminlerinin zamanında yapılma oranı, hatalı muhasebe

	işlem sayıları, banka mutabakatları takvimden sapma gün sayısı, strateji performans rapor sayıları, proje sayıları, web sayfası tıklanma sayıları, işbirliği yapılan kuruluşlarla birlikte gerçekleştirilen projeler ve bu projeler sonucu ortaya çıkan katma değer
--	---

Kaynak: Gelirler Müdürlüğü, 2012: 43-72.

Gelirler Müdürlüğü, model uygulaması ile birlikte daha önce takip etmediği birçok göstergeyi takip etmeye ve elde ettiği sonuçlara göre iyileştirmeleri planlamaya başlamıştır. Müdürlüğün, 2009 yılından itibaren girdi kriterleri kapsamında gerçekleştirdiği faaliyetler sonucunda çıktı kriterlerinde önemli sayılabilecek gelişmeler kaydedilmiş, özellikle model uygulamasının ilk etkilerinin görüldüğü 2010 ve 2011 yılında yapılan iyileştirmelerin etkisiyle hızlı yükselişler görülmüş, daha sonra da bu eğilimler korunmaya çalışılmıştır. Örneğin; Gelirler Müdürlüğü'nün büroya gelen mükelleflerle ilgili memnuniyet oranı 2010 yılında yüzde 90 iken, 2011 yılında yüzde 91, 2012 yılında 94 düzeyinde gerçekleşmiştir. Çalışan memnuniyet oranı ise 2010 yılında yüzde 78 iken, 2011 yılında yüzde 82, 2012 yılında yüzde 83 düzeyinde gerçekleşmiştir. Yine yapılan çalışmalar sonucu 2008 yılında yüzde 58 olan e-beyan oranı 2012 yılında yüzde 66'ya, 2008 yılında yüzde 25 olan internet üzerinden ödeme oranı 2012 yılında yüzde 45'e çıkmıştır. Çalışanların verdikleri öneri sayısı 2010 yılında yıllık olarak 12 iken, 2012 yılında 49'a çıkmış, 2009'da yüzde 20 düzeyinde olan ekiplere katılım oranı, 2012 yılında yüzde 49 düzeyine ulaşmıştır. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Ancak, çalışmanın kapsamı içinde hepsine yer verilemeyeceği için burada önemli bazı temel sonuçlardan örnekler verilmiştir.

4.5. Model Uygulamasının Faydaları ve Karşılaşılan Zorluklar

Gelirler Müdürlüğü, İBB bünyesindeki bir Müdürlük olarak modeli uygulamış ve önemli başarılar elde etmiştir. Model uygulamasının Müdürlüğe kazandırdığı birçok faydanın yanı sıra, kamu kuruluşu olmanın ve özellikle de bir birim olarak bu modeli uygulamanın oluşturduğu sınırlılıklar nedeniyle bazı zorluklarla karşı karşıya kalınmıştır. Bu bölümde, model uygulamasının getirdiği kazanımlar, uygulamada karşılaşılan zorluklar ve Gelirler Müdürlüğü'nün zorlukları aşmada kullandığı yöntemlerden kısaca bahsedilmeye çalışılacaktır.

Model uygulaması; ekip çalışma anlayışının yerleşmesi, bütüncül ve sistematik bir bakış açısının ve planlı ve hedefe yönelik çalışma anlayışının kazanılması, çalışanların

motivasyonunun ve yetkinliklerinin artması, gözden geçirme ve iyileştirme mantığının yerleşmesi, daha kaliteli hizmet sunulması, daha güçlü bir iletişim, önceden önlem alma anlayışının yerleşmesi gibi önemli faydalar sağlamıştır (Keskin, 2015).

Diğer taraftan model uygulaması sırasında birçok yaklaşımı Müdürlük olarak uygulamanın zorluklarının yanı sıra, modeli uygulamanın faydalarının paydaşlara ve yöneticilere çok iyi anlatılamaması, iyileştirmeler için yeterli zaman ayıramama, kısa sürede sonuç alma beklentisi, çalışanların beklentisinin yükselmesi gibi konular model uygulaması konusunda Müdürlüğün yaşadığı zorluklar arasında yer almaktadır (Keskin, 2015; Gelirler Müdürlüğü).

Gelirler Müdürü tarafından, bu zorlukların aşılmasında, güçlü liderlik, güçlü iletişim, ekip çalışma anlayışı, eğitimlerle kültürün yayılımının sağlanması, planlı çalışma anlayışı, kararlılık ve sabrın etkili olduğu belirtilmektedir (Keskin, 2015).

Sonuç

1991 yılında Avrupa Kalite Yönetim Vakfı tarafından geliştirilen EFQM Mükemmellik Modeli; sektör, yapı veya olgunluk düzeyinden bağımsız olarak her kuruluşun başarılı olabilmesi için bir yönetim sistemi sunmakta, bütünsel bir bakış açısı sağlamaktadır. Model, bir yönetim çerçevesi sunmasının yanı sıra, toplam kalite uygulamaların yayılması ve teşvik edilmesi, kuruluşlar için ortak bir dil oluşturulması konusunda önemli bir role de sahiptir. Modelin ülkemizdeki yayılımı, Avrupa Kalite Yönetim Vakfı'nın ulusal işbirliği ortağı olan Kalder aracılığıyla gerçekleştirilmekte olup, son yıllarda Kalder'in de faaliyetleri ile model kullanımı özel sektörün yanı sıra, kamu sektöründe de yaygınlaşmaya başlamıştır.

Ancak, toplam kalite yönetimi ve bu konuda geliştirilen modellerin kamu kesiminde ve belediyelerde benimsenmesi ve yayılımı özel sektör kadar kolay olmamaktadır. Mevzuat, bürokrasi, insan kaynağı, fiziki ve mali kaynak konusundaki yetersizlikler kamuda çoğu zaman bu yaklaşımların benimsenmesi ve uygulanması konusunda engel olarak gösterilmektedir. Özel sektöre göre bazı sınırlılıklar bulunsa da, en az bu sınırlılıklar kadar, kamudaki yerleşik kültür ve iş yapma biçiminin de model uygulamasına engel teşkil edebildiği düşünülmektedir. Son yıllarda gerek kamuda, gerekse belediyelerdeki başarılı uygulamalar modelin kamuda ve belediyelerde

uygulanabilirliğini göstermiştir. Ancak, belediye uygulamaları özel sektör ve kamunun eğitim ve sağlık kategorileri ile karşılaştırıldığında halen yeterli seviyelere ulaşmamıştır. Halbuki, merkezi yönetim kurumlarına göre, kaynak ve karar verme kabiliyeti açısından daha esnek bir yapılanmaya sahip olan yerel yönetimlerin, bu alanda diğer kamu kurumlarına göre daha ileride olması gerektiği düşünülmektedir. Hizmet sunumunda paydaşların mutluluğunu ve sürekli iyileştirmeyi esas alan bir yönetim yaklaşımı olarak toplam kalite yönetimi uygulaması, belediyelerin hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde sunulması ve halkın katılımının sağlanması noktasında daha başarılı olmalarını sağlayabilecektir.

Çalışmada, toplam kalite yönetimi ve EFQM Mükemmellik Modeli konusunda örnek uygulamaları bulunan İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Gelirler Müdürlüğü'nün model uygulamaları incelenerek, modelin belediyelerdeki uygulanabilirliği, bu konudaki zorluk ve kazanımlar somut bir örnek üzerinden analiz edilmeye çalışılmıştır. Örnek uygulamanın kendi başına tüzel kişiliği bulunan bir kuruluş değil, belediye bünyesindeki bir birim olması, politika ve strateji üretme, insan kaynağı ve mali kaynak konusundaki karar verme sınırlılıkları sebebiyle model uygulamasını zorlaştırmaktadır. Ancak, buna rağmen model uygulamasında elde edilen başarılar, uygulamanın belediyelerde imkansız olmadığını göstermesi açısından oldukça anlamlıdır.

İBB Gelirler Müdürlüğü kalite çalışmalarına 2009 yılında başlamış, sırasıyla 2010 yılında Mükemmellikte Kararlılık, 2011 yılında Mükemmellikte Yetkinlik 3 Yıldız ve 2012 yılında Mükemmellikte Yetkinlik 4 Yıldız belgelerini almıştır.

Müdürlük, bazı kısıtlılık ve zorluklara rağmen modeli belediye içinde bir birim olarak kendi hizmetlerine uyarlayarak başarıya ulaşmıştır. Müdürlüğün bağlı bulunduğu belediye bütününde EFQM Mükemmellik Modeli uygulanmamaktadır. Ancak, Müdürlük gerçekleştirdiği öz değerlendirme çalışması ile Model kapsamındaki kuvvetli yönleri ve iyileştirmeye açık alanları belirledikten sonra, iyileştirilecek konularda kendi yetki alanında kalarak ve kurum politikası ile uyumlu kalmaya özen göstererek oldukça önemli sayılabilecek iyileştirmeler gerçekleştirmiştir.

Gelirler Müdürlüğü'nde kalite çalışmaları müdür ve kalite yöneticisi rolünü üstlenen bir müdür yardımcısının yönetiminde tüm çalışanların katılımı ile yürütülmüştür. Müdürlükte kalite çalışmaları belirli, kısıtlı bir grubun işi değildir. 105 personel ile faaliyetlerini yürüten Müdürlükte, kalite çalışmalarının yürütülmesi öz

değerlendirme ekibi, süreç ekipleri, proje ekipleri, iyileştirme ekipleri gibi ekipler ile sağlanmış, ekip üyeleri dönüşümlü olarak değişebilmiştir. Müdürlüğün başarısında güçlü liderliğin ve çalışanların katılımını sağlamanın etkisi büyüktür. Ayrıca, müdürlük toplantıları, şeflik toplantıları, Adım Adım Kalite Dergisi, Gelirler Müdürlüğü Portalı çalışmaların tüm personele yayılımı için önemli bir araç olarak kullanılmıştır. Eğitimler de kalite kültürünün yayılımı konusunda önemli bir role sahiptir. Nitekim, Gelirler Müdürü, model uygulaması konusundaki zorlukların aşılmasında güçlü liderlik, ekip çalışması, güçlü iletişim ve eğitimlerle kültür yayılımının sağlanmasının etkili olduğunu belirtmiştir.

Model uygulaması kapsamında Müdürlük, müşteri memnuniyeti anketi, çalışan memnuniyeti anketi, toplum algı anketi gibi paydaş anketlerini her yıl düzenli olarak uygulamış ve anket sonucu hazırlanan iyileştirme planları vasıtasıyla birçok iyileştirme gerçekleştirmiştir. Ayrıca süreçlerle yönetim, hedeflerle yönetim, yetkinlik analizi ve yetkinlik görüşmeleri, öneri sistemi, çalışan tanıma ve takdir sistemi, mükellef ziyaretleri, mükellef temsilcisi, müşteri talep ve şikayet yönetim sistemi, doküman yönetim sistemi, Gelirler Müdürlüğü Portalı, Adım Adım Kalite Dergisi, müdürlük etkinlikleri gibi faaliyet ve uygulamalar, Gelirler Müdürlüğü'nün birim olarak gerçekleştirdiği iyi uygulamalar arasında sayılabilir.

Müdürlük tarafından, bu çalışmalar sonrası, birçok kazanımlar elde edilmiş ve müşteri memnuniyeti, çalışan memnuniyeti gibi algı sonuçları ile, birçok performans sonuçlarında olumlu gelişmeler kaydedilmiştir.

Sonuç olarak, gerek son yıllardaki başarılı belediye uygulamaları, gerekse İBB Gelirler Müdürlüğü uygulaması, toplam kalite yönetimi ve EFQM Mükemmellik Modelinin belediyelerde uygulanmasının imkansız olmadığını göstermiştir. Bu konudaki başarılı deneyimlerin benzer kuruluşlarla paylaşılmasının, başarılı uygulama sayısının artmasına katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Bu noktada, konu ile ilgilenen akademisyenlere, Türkiye Kalite Derneği'ne ve başarılı uygulamaları bulunan belediyelere çok iş düşmektedir.

Kaynakça:

- Aguayo, Rafael (1994), **Dr. Deming: Japon Mucizesinin Mimarı**, Çev. Y. Kaan Tunçbilek, Form Yayınları, İstanbul.
- Basu, Ron (2004), **Implementing Quality: A Practical Guide to Tools and Techniques: Enabling the Power of Operational Excellence**, Thomson, London.
- Çetin, Canan (2013), **Toplam Kalite Yönetimi**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Deming, W. Edward (1996), **Krizden Çıkış**, Çev. Cem Akaş, Arçelik, İstanbul.
- Efil, İsmail (2010), **Toplam Kalite Yönetimi**, Dora Yayınevi, Bursa.
- EFQM ve Kalder (2013), **EFQM Model Kitabı**, Kalder Yayını, İstanbul.
- Feigenbaum, A.V. (1986), **Total Quality Control**, Mc Graw Hil Book Company, New York.
- Gelirler Müdürlüğü (2012), **Mükemmellikte Yetkinlik Başvuru Kitabı**, Yayınlanmamış Çalışma, İstanbul.
- Gelirler Müdürlüğü (2014), **Mükemmellikte Yetkinlik Başvuru Kitabı**, Yayınlanmamış Çalışma, İstanbul.
- Ishikawa, Kaoru (1997), **Toplam Kalite Kontrol**, Çev. Semih Ordaş ve Nedret Yayla, Kalder Yayını, İstanbul.
- Jaccard, Michel (2013), **The Objective is Quality: Introduction to Quality, Performance and Sustainability Management Systems**, Çev. Nadia Ljungberg, EPFL Press, Switzerland.
- Juran, J.M. (1989), **Juran on Leadership for Quality: An Executive Handbook**, Collier Macmillan Publishers, London.
- Juran, J.M. ve Godfrey (1999), **Juran's Quality Handbook**, Mc Graw Hill, New York.
- Kalder, <http://www.kalder.org> (27 Temmuz 2015)
- Kalder (2015a), **Türkiye Mükemmellik Ödülü Başvuru Formu**, <http://www.tmojk.org/tmsobasvuruformu.htm>, (27 Temmuz 2015).
- Kalder (2015b), **Türkiye Mükemmellikte Süreklilik Ödülü Başvuru Formu**, <http://www.tmojk.org/tmobasvuruformu.htm>, (27 Temmuz 2015).
- Keskin, Yakup (2015), **İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü Mükemmellik Modeli Uygulamaları**, Marmara Belediyeler Birliği Akıllı Belediyecilik

Zirvesi Sunumu, 15 Mayıs 2015, Bursa, [http://abz.com.tr/ Live/?page=Live](http://abz.com.tr/Live/?page=Live) (20 Temmuz 2015)

- [Oakland, John S. \(2014\). **Total Quality Management and Operational Excellence: Text With Cases**, Routledge, New York.](#)
- Pyzdek ve Keller (2013), **The Handbook for Quality Management: A Complete Guide to Operational Excellence**, Mc Graw Hill, New York.
- [Şimşek, Hasan \(2013\). **Toplam Kalite Yönetimi: Kuram, İlkeler ve Uygulamalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.](#)
- Türkiye Mükemmellik Ödülü Yürütme Kurulu, <http://www.tmoyk.org> (27 Temmuz 2015)
- Walton, Mary (1986), **The Deming Management Method**, A Perigee Book, New York.

Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Olgusunu Anlamak: Samsun Üzerine Bir İnceleme

Aslı YÖNTEN¹

Çiğdem ŞİMŞEK²

Özet

Küreselleşmenin etkisiyle kamu hizmetleri faaliyetlerine ilişkin olarak merkezi ve yerel düzeyde dönüşümler yaşanmaktadır. 1980 öncesinde kamu hizmeti toplumsal eşitsizliğin önlenmesinde bir araç olarak görülürken, 1980 sonrası neo-liberal politikalarla birlikte kamu hizmeti alanında özelleştirmeler meydana gelmiş bu durum da vatandaşın hizmetin bedelini ödemesi koşuluyla hizmetten yararlanabilmesi sonucunu doğurmuştur. Toplumda refahın sağlanması için sağlık, eğitim, konut, istihdam gibi alanlardaki çeşitli toplumsal sorunlara ilişkin uygulanan kamu hizmetlerini kapsayan sosyal politika konuları aslında sadece bireyleri değil, ortaya çıkardığı sonuçlar itibarıyla tüm toplumu etkilemektedir. Günümüzde belediyelerin sosyal politika alanında rollerinin olduğu toplumcu belediyecilik ve sosyal belediyecilik gibi kavramlar gündemdedir. Ancak toplumcu belediyecilik yaklaşımı ile sosyal belediyecilik yaklaşımı birbirinden farklı kavramlardır. Her iki yaklaşım da belediyelerin yerel düzeyde sosyal politikalara katılımını öngörürken, toplumcu belediyecilik yetki ve kaynakların halk yararına toplum için kullanılmasına, sosyal belediyecilik ise kent içinde dezavantajlı gruplara sosyal yardımlar yaparak yerel refahın artırılmasına katkı yapmayı amaçlamaktadır. Türkiye'de 1980 sonrası birçok sosyal hizmet, belediyelere devredilmeye başlanmıştır. Belediyelerin sosyal yardımlara ağırlık vererek yerel refahı sağlama çabalarına 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun bazı maddeleri de hukuki bir alt yapı oluşturmuştur.

Çalışmada öncelikle belediyelerin sosyal politika alanındaki rolleri ortaya konularak sosyal belediyecilik ve toplumcu belediyecilik kavramları tanımlanacaktır. Çalışmada ayrıca, Türkiye'de belediyelerin sosyal politika alanındaki rolleri, sosyal belediyecilik ve toplumcu belediyecilik kavramları etrafında tartışılarak, Samsun ilindeki belediyeler üzerine değerlendirmeler yapılacaktır. Çalışma yerli ve yabancı literatür taramasına dayanmaktadır. Ayrıca Samsun ilindeki belediyelerin ilgili birimlerin yetkilileriyle derinlemesine mülakat yapılması planlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Sosyal Politika, Sosyal Belediyecilik, Toplumcu Belediyecilik, Samsun*

¹ Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Samsun, Türkiye, yonten.asli@hotmail.com

² Araş. Gör., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Samsun, Türkiye, simsekciğdem@hotmail.com

Understanding Social Municipality Fact In Turkey: A Study On Samsun

Abstract

With the impacts of globalization, the public sphere has transformed and depending on this transformation some changes have begun to appear in the modes of public service provision both at local and central level. While public service has seemed as a tool to prevent the social inequalities before 1980's, this trend has changed dramatically afterwards. Because of the neoliberal policies since 1980's, privatization has become a mainstream policy option, and thus citizens have begun to utilize public services on condition that he/ she can afford the cost of those services. Social policies which include public services such as health, education, dwelling, employment affect not only the individuals but also the society as a whole. Nowadays, the concepts of "socialist municipality" and "social municipality" are commonly used to refer that municipalities have roles in the area of social policies. However, these two concepts are different from one another in some respects. Although two of them emphasize the participation of municipalities to social policies at local level; they differ in the aspect that while "socialist municipality" refers to the usage of authority and resources for the benefit of public, "social municipality" aims to increase local prosperity through social aids to the disadvantaged groups. In Turkey, after 1980's, a great number of social services have begun to be delivered to the municipalities and the Law No. 5393 on Municipality and Law No. 5216 on Metropolitan Municipality are the main legal bases for the efforts of them to ensure local prosperity through social aids.

In this study, firstly, the concepts of "social municipality" and "socialist municipality" will be defined by introducing the roles of municipalities at social policy arena. Secondly, the roles of Turkish municipalities at social policy process will be discussed around the concepts of "social municipality" and "socialist municipality". Lastly, there will be evaluations on the municipalities in Samsun. This study is based on local and foreign literature along with interviews conducted with municipal authorities in Samsun.

Keywords: Social Policy, Social Municipality, Socialist Municipality, Samsun

Giriş

Toplumda refahın sağlanmasına yönelik uygulanan kamu hizmetlerini kapsayan sosyal politika konuları aslında sadece bireyleri değil, ortaya çıkardığı sonuçlar itibariyle tüm toplumu etkilemektedir. 1980 öncesinde kamu hizmeti toplumsal eşitsizliğin önlenmesinde bir araç olarak görülmüştür. Sosyal devlet, vatandaşların sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen devlettir. 1980 sonrası neo-liberal politikalarla birlikte sosyal devlet anlayışı değişime uğrayarak, kamu hizmetlerinde daralmalar meydana gelmiştir. Günümüzde belediyelerin sosyal politika alanında rollerinin olduğu toplumcu belediyeçilik ve sosyal belediyeçilik gibi kavramlar gündemdedir.

Çalışmanın ilk bölümünde belediyelerin sosyal politika alanındaki rolleri ortaya konulmuştur. İkinci bölümde, sosyal belediyeçilik ve toplumcu belediyeçilik kavramları tanımlanmıştır. Çalışmada ayrıca, Türkiye’de belediyelerin sosyal politika alanındaki rolleri, sosyal belediyeçilik ve toplumcu belediyeçilik kavramları etrafında tartışılarak, Samsun Büyükşehir Belediyesi’nin sosyal politika alanındaki rolü, yapılan mülakatlar da göz önüne alınarak değerlendirilmiştir.

1. Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Rollerini

Başlangıçta devlet iç ve dış güvenliğin sağlanmasına yönelik klasik kamu hizmetlerini yerine getirirken, zaman içinde ulaşım, eğitim, sağlık, sosyal konut, çevre koruma gibi diğer sosyo-kültürel ve ekonomik nitelikli hizmetleri de yüklenmeye başlamıştır (Toprak, 2010: 1). 1970’lerde meydana gelen ekonomik kriz, siyasi ve iktisadi alanlarda önemli değişiklikler getirerek refah devletin yeniden yapılandırılması, sosyal politikaların niteliği gibi konuların tartışılmasını gündeme getirmiştir. Avrupa refah devleti anlayışında devlet sosyal politikaları belirleyen ve denetleyen mekanizma olma dışında bu politikaları bizzat uygulayan bir işleve de sahiptir (Şenkal&Sarıipek, 2007: 148). Sosyal devlet tanımı bazı yazarlara göre refah devletiyle aynı şeyi ifade ederken, bazı yazarlara göre her sosyal devlet refah devleti değildir. Sosyal devlet, vatandaşların sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen, vatandaşlarının ekonomik ve sosyal haklardan (sosyal güvenlik, sendika, toplu sözleşme ve grev, asgari ücret, eğitim insan hakları, işçi hakları ve sağlık

hakları gibi) yararlanmaları için gerekli önlemleri alan devlet diye tanımlanabilir (Erdal, 2012: 16).

Sosyal politika kavramının ortaya çıkışı ondokuzuncu yüzyılda gerçekleşen ekonomik ve sosyal gelişmelerin bir sonucudur. Genel olarak sosyal politika dar ve geniş anlamda iki türlü tanımlanabilir. Dar anlamda sosyal politika sanayileşmenin doğurduğu sosyal problemleri çözme amaçlı geliştirilen kamu politikalarının toplamı olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamda sosyal politika ise, “genelde toplumun değişik sosyal kesimlerinde ortaya çıkan muhtelif sosyal sorunları ortadan kaldırmayı amaçlayan herkesin sosyal refahını temin etmeyi ve yaygınlaştırmayı hedefleyen önlemlerin ve uygulamaların bütünüdür” şeklinde tanımlanmaktadır (Özdemir, 2007: 15).

Yerel yönetimler, halka en yakın yönetim birimleridir. Belediyeler de, kent yönetiminde en etkin yerel yönetim birimleridir. Mevcut yapılanma içerisinde belediyelerle ilgili iki yasa bulunmaktadır. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2005 yılında yeniden düzenlenerek yerini 5393 sayılı Belediye Kanuna bırakmıştır. 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da 2004 yılında yerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na bırakmıştır. Her iki kanuna da bakıldığında belediyelerin imar, alt yapı ve ulaşım olmak üzere üç temel görevi vardır (Öztekin, 2010: 356-357). Belediyelerin yerel halka sunduğu hizmetler, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Toplumsal refah devleti anlayışının geliştiği dönemde, önceleri belediyelerce görülmekte olan kimi hizmetler devlet üzerine alınmıştır. Öte yandan kamu hizmetlerindeki artış ve çeşitlenme ile belediyelerin payına düşen hizmetlerin sayısında da artış olmuştur (Keleş, 2010: 265). 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediyelerin sosyal yaşam içinde aktif hale gelmelerini sağlamaya yönelik olan sosyal belediyecilik kapsamında yapılabilecek hizmetler genel olarak şöyle özetlenebilir. Kimsesizlerin, evsizlerin, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak, öksüzlere çocuk yuvaları ve kreşler yapmak, yaşlılara huzurevleri tesis etmek, sağlık merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri, ön tanı merkezleri açmak, hastaneler civarında hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak, kültür, sanat ve spor tesisleri açmak, tiyatro, sinema, kütüphane ve kültür merkezlerini mahallelere kadar yaygınlaştırmak, fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kesimlere yönelik aş evleri ve imarethaneler kurmak, özürülüler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak, beceri ve meslek edindirme kursları açmak, park-bahçeler ve piknik alanlarını

yaygınlaştırmak, doğal dengeyi koruyan ve çevresel şartları düzenlenmiş ucuz konut alanları üretmek, iş kuracak kadın ve gençlere yönelik rehberlik hizmetleri yapmak, onlara makine ve ekipman desteği sağlamak, tanzim satış mağazaları ve ekmek fabrikaları kurmak gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi yardımı yapmak, toplumsal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik etmek, onlarla dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek ve gençlerin, engellilerin ve kadınların toplumsallaşmalarını sağlayacak merkezler açmaktır (Adıyaman&Demirel, 2011: 117).

2. Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, genel ifadeyle, “belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzelkişileri” şeklinde tanımlanmaktadır (TODAİE, 1992: 1).

1980’ler itibariyle Türkiye’de etkisini göstermeye başlayan liberal ekonomi politikaları ve bu politikaların yayılma ve yeniden üretim aracı olarak küreselleşme olgusu, kamu yönetimi alanına da sirayet ederek hem merkezi ve yerel örgütlenme tanım ve biçimlerinde hem de bu kademelerce üretilen hizmetin kapsam ve niteliğinde bir takım değişimlere yol açmıştır.

Bu bölümde yerelde kamu hizmeti anlayışında meydana gelmiş ve günümüzde de sürmekte olan söz konusu değişimin ortaya konulması amacıyla neo liberal politikaların yerel alandaki yansıması olan “Sosyal Belediyecilik” kavramı üzerinde durulacaktır. Ancak öncesinde, bu kavramın tam karşıtı olan ve 1970’li yıllarda hüküm süren “Toplumcu Belediyecilik” kavramına değinmek, yerelde kamu hizmeti anlayışında meydana gelen söz konusu dönüşümün tam anlamıyla anlaşılabilmesine katkı sağlayacaktır.

2.1. Toplumcu Belediyecilik

1950’li yıllar itibariyle uygulamaya konulan ekonomik büyüme ve sanayileşmeye yönelik politikalar Türkiye’de bir sanayi kenti oluşumunu ortaya çıkartmış, bu da kırdan kente göçü tetiklemiştir. Kentlerdeki altyapı yetersizliği kırdan göçen nüfusun kendi

konut ihtiyacını kent çeperinde hazine veya özel araziler üzerine gecekondular inşa ederek karşılamasına yol açmıştır. Hızlı ve kontrolsüz kentleşme böylece, kentsel yaşama ilişkin sorunların giderek içinden çıkılmaz bir hal alması ile sonuçlanmıştır. Bu dönemde yerel yönetimler kentleşme sorunlarına duyarlılık göstermeye ve çözüm arayışında giderek artan düzeyde rol almaya başlamıştır (Ataöv&Osmay, 2007: 62). Özellikle de 1970'li yıllarda yoksulluk, gelir eşitsizliği gibi gün geçtikçe olumsuzlaşan ekonomik faktörler karşısında halkın kendilerine en yakın birim olan yerel yönetimleri sorunların çözümünde sorumlu tayin etmeleri ve dönemin merkezi hükümeti ile belediye başkanlarının farklı partilerden olmasıyla merkezden yerele aktarılan kaynaklarda kesintiler yaşanması gibi siyasi nedenler belediyelerin kendi bölgelerinde daha da etkin olmalarını zorunlu kılmıştır (Öztürk&Gül, 2012: 382). İşte toplumcu belediyeçilik Türkiye'de genel hatlarıyla böyle bir ekonomik ve siyasal ortamın içine doğmuştur.

“Kapitalizmin çok boyutlu krizinin yarattığı tahribata karşı halkı koruyan ve insanın iyi kötü yaşadığı değil üretken, sağlıklı ve mutlu yaşayacağı kenti yaratan belediye” şeklinde ifade edilen toplumcu belediyeçiliğin ilkeleri ise şu şekilde sıralanmaktadır (YAYED, 2014: 686-728):

- Yeniden belediyeleştirme
- Toplumsal eşitlik
- Dayanışma
- Demokratik yönetim
- Üretici ve paylaşımcı belediyeçilik
- Planlamacılık ve kalkınma
- Ortak yaşam kültürü ve kentlilik bilinci
- Nitelikli hizmet-üretken emek-nitelikli çalışma koşulları
- Doğal ve tarihi çevrenin korunması
- Gelişmeye açık olmak
- Herkesi görmek
- Tüketiciyi koruma
- Toplumsal cinsiyet eşitliği
- Kültür ve sanatı desteklemek

Bu ilkeler gözden geçirildiğinde toplumcu belediyeçilikle ilgili genel olarak şunları söylemek mümkündür: Toplumcu belediyeçilik insanı ve doğayı koruyarak kamu

hizmetlerini geliştirmeyi, kamu malı üretimini piyasaya terk etmemeyi ve piyasalaştırılan hizmeti geri almayı hedeflemektedir. Kamu erkini ve yetkisini piyasayı denetleme ve sınırlandırma amacıyla kullanan toplumcu belediyenin başlıca aracı planlama; gerekçesi ise toplumun ortak çıkarları ve toplumsal yarardır. Bu kapsamda toplumcu belediyeciliğe göre piyasa işleyişi toplum aleyhine olamaz; piyasanın kamuyu eritmesine izin verilemez. Toplumcu belediye, ayrıca, halkın yönetime ve karar alma sürecine katılımını sağlayacak araçları geliştirir ve halkın iktidarını amaçlar. Bu anlayışta “belediye”, kamunun toplum yararına çalışmasını talep eden örgütlü halkın yerel iktidarındır. Dayanışmayı en önemli ilkelerinden biri olarak gören toplumcu belediye kent dayanışmasının yerel kamusal dayanağını temsil etmektedir. Dayanışmayı sağlayacak en önemli araç ise kenti ağ gibi ören yaygın kooperatif örgütlenmeleridir. Kentli dayanışmasına rehberlik eden toplumcu belediye kent içinde yoksulluğun yönetilmesi değil, yoksulluğun ortadan kaldırılması doğrultusunda hareket eder (YAYED, 2014: 724).

Türkiye’de ilk kez 1973 yerel seçimlerinde gündeme gelen ve 1980 askeri darbesi ile kesintiye uğrayan toplumcu belediyecilik anlayışının varlık gösterdiği kentlerde planlı gelişme sağlanmış, çevre kirliliğinin önlenmesi kapsamında etkin ve kalıcı önlemler alınmış, halka yönelik üretim temelinde üretim disipline edilmiş, rantlar halk yararına kullanılmış, üretim ve tüketim denetlenerek, diğer komşu belediyelerle işbirliği içinde ortaklaşa pazarlama olanakları gerçekleştirilmiştir. Bunlara ek olarak ulaşım kolaylıklarından yararlanma hususunda halka eşitlik sağlanmış; kamu iktisadi kuruluşlarının, satış bayii ve acenteliklerinin belediyelere devri ile tüketim mallarının halka ulaşmasında eşitlik ve kolaylık getirilmiştir (Güler, 2013: 155).

Toplumcu belediyecilik, Türkiye’deki kısa süreli örneğinin de gösterdiği üzere, kamu hizmetinin halk için ve halkla birlikte verimli bir şekilde yürütülebileceğini göstermesi ve bir alternatif olarak günümüz yerel hizmet koşullarının değerlendirilmesine yönelik karşılaştırmalı analize imkan sunması bakımından önem taşımaktadır.

2.2. Sosyal Belediyecilik

1982 Anayasasının 2’nci maddesine göre “Türkiye Cumhuriyeti.....sosyal bir hukuk Devletidir.” Sosyal devlet Anayasa Mahkemesinin 16-27 Eylül 1967 tarih ve

K.1967/29 sayılı kararında “...ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve millî gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet demektir” şeklinde tanımlamıştır.

Yeni liberal ideoloji ve uygulamalar ile küreselleşme sonucu hem gelişmiş batı ülkelerinde hem de Türkiye’de sosyal devlet ve sosyal haklar önemli ölçüde gücünü yitirirken; piyasa ve işletmecilik ilkelerine göre çalışan, özel sektörün önünü açan, gücünü ve sorumluluklarını sivil toplum ve yerel yönetimlerle paylaşan, düzenleyici, küçük ama “etkin” ve daha rekabetçi bir devlet anlayışı ön plana çıkmaya başlamıştır (Öztürk&Gül, 2012: 377). İşte yeni liberal ideoloji ile merkez ve yerel yönetim arasında yeniden kurulan ilişki sosyal belediyecilik kavramını gündeme getirmiştir.

Sosyal belediyecilik kısaca, “sunduğu sosyal nitelikli mal ve hizmetlerle hemşerilere daha iyi bir hayat standardı sunmayı hedefleyen ve onların bütçesine sosyal adalet sağlayıcı biçimde katkı yapan” belediyeciliği ifade etmektedir. Bu kapsamda belediyelerin ortaya koydukları sosyal politikalar ve uygulamalarla bir yandan kent halkının refah, huzur ve esenliğini artırarak sosyal barışı, adaleti ve toplumdaki dengeyi sağlaması, bir yandan da yerel ölçekte sosyal kalkınmayı gerçekleştirmeleri öngörülmektedir (Aygen, 2014: 174). Dolayısıyla, sosyal belediyecilik, belediyeye, bulunduğu mahallin fiziki yapısına dair hizmetlerin yanında sosyal alanlarda da planlama ve düzenleme işlevi yükleyen bir anlayıştır ve bu anlayışta belediyenin, kültür, sağlık, eğitim, turizm, kentleşme, konut, sosyal yardımlaşma ve dayanışma gibi birçok sosyal faaliyeti yerine getirmeleri beklenmektedir (Adıyaman&Demirel, 2011: 117).

Sosyal belediyeciliği anlayabilmek, sosyal devletin aşınması ile yeni bir kılığa bürünen merkez-yerel ilişkisini doğru okuyabilmeyi gerekli kılmaktadır. Bu da, yerel yönetimin de tıpkı merkezi yönetim gibi egemen çıkarların eklemlenmesi ile oluşan bir konsensüsün ürünü olup olmadığı ve salt birtakım kentsel hizmetleri üreten kurum mu yoksa aksine kamusal alanı şekillendiren, gündelik hayatın yeniden üretimini düzenleyen güçlü bir aktör mü olduğunun sorgulanması ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Türkiye üzerine bir değerlendirme yapıldığında, ülkedeki mevcut ikili

yapıdaki idari mekanizmanın, yani bir yanda seçimle gelen belediye başkanı ve meclisi varken diğer yanda merkezi yönetimce atanmış vali ya da kaymakamın varlığının, yerel yönetimlerin merkezden bağımsız güçlü bir aktör olması önünde önemli bir engel teşkil ettiği sonucuna varılmaktadır (Çavuşoğlu&Yalçınan, 2010: 2). Yani yerel yönetimler bu yeni ilişkide ancak yeni liberal ekonomi ile şekillenen devletin yereldeki bir yansıması olabilmektedir.

Bu kapsamda 1980-öncesi devlet uygulamaları ile 1980-sonrası sosyal belediyecilik uygulamaları arasındaki temel farklılık, sosyal belediyeciliğin gereklerinin yerine getirilmesinde özel sektörden hizmet satın alma yolunun açılmış olmasıdır. Yani yeni düzende hizmetin niteliği sosyaldır ancak bizzat devlet eliyle yapılma zorunluluğu ortadan kalkmıştır (Özgökçeler & Bıçkı, 2012: 39). Böylece sosyal belediyecilik anlayışı bir nevi ulusal düzeyde yaşanan sosyal devletin küçültülmesi ve piyasalaştırılmasının yerelden desteklenmesi anlamına gelmekte ve son yıllarda merkezi yönetimin temel sosyal sorumluluklarından ve sosyal haklardan kaçmak için kullandığı bir araç olarak ifadesini bulmaktadır (Öztürk & Gül, 2012: 381). Bu da yerel yönetimlerin üreten ve kaynak yaratan niteliğinden uzaklaşarak, piyasacı ve rekabetçi yöntemlerle hizmetleri satın alan ya da sivil toplum kuruluşlarına sunduran, halkın “müşteri” olarak değerlendirildiği ve karın kamu yararının üstünde tutulduğu bir anlayışın gerek yerelde gerekse de ulusal düzeyde yeniden üretimine olanak vermektedir.

3. Samsun Büyükşehir Belediyesinin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri

Samsun ili Karadeniz sahil şeridinin orta bölümünde yer almaktadır. Samsun Büyükşehir Belediyesi, 2 Eylül 1993 tarihinde kabul edilen “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kurulmuştur (resmigazete.gov.tr). Türkiye İstatistik Kurumu Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2014 verilerine göre Samsun’da, büyükşehir belediyeleri ve bağlı belediyelerin toplam nüfusu 1.269.989’tur (samsun.gov.tr). Samsun Büyükşehir Belediyesi, sosyal hizmetlere ilişkin çalışmalarını Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı aracılığıyla yürütmektedir. Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı’nın misyonu “İlgili kanunlar ve yönetmelikler çerçevesinde şehrin kültürel ve sanatsal hayatına canlılık kazandırmak, güzel sanatların bütün dallarında eğitim vermek, kültür etkinlikleri ile Türkiye’de örnek bir kent olmak, sosyal hizmet alanındaki sorumluluklarını toplumun bütün kesimlerinin ihtiyaçlarını

şeffaf ve eşit şekilde karşılayacak bir anlayışla halkımıza sunmaktır” olarak belirtilmiştir. Ayrıca “kültürel ve sanatsal etkinlikleri sürekli kılan, sosyal hizmet anlayışını Samsun’da nefes alan ve ihtiyacı olan bütün bireylerin dertlerine derman olan ve herkesin sağlıklı, mutlu ve huzurlu olduğu yaşanmaktan zevk alınan bir kent olmak” daire başkanlığının vizyonu arasında yer almaktadır. Kültür ve Sosyal İşler Şube Müdürlüğü, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü, Huzurevi ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü, Turizm ve Tanıtım Şube Müdürlüğü, Turizm ve Tanıtım Şube Müdürlüğü, Müzeler Şube Müdürlüğü, Yaşlı Hizmetleri Şube Müdürlüğü bağlı bulunan şube müdürlükleridir (samsun.bel.tr).

Samsun Büyükşehir Belediyesi kentte yaşayan yerel halka sosyal alanda çeşitli hizmetler sunmakta ve bu hizmetlerin bazılarını sosyal sorumluluk projeleri adı altında yürütmektedir. Bu projelerden, 600 Bakıma Muhtaç Yaşlıya Evinde Bakım Hizmeti Verilecek, Yeni Huzurevi Projesi, Mezarlıklar Şube Müdürlüğü Kıranköy Hizmet Binası, Kökçüoğlu Mahallesi Sosyal Hizmet Binası Projesi, Güçten Düşmüş Sahipsiz Hayvan Bakım Merkezi Projesi, Mavi Işıklar Eğitim, Dinlenme, Rehabilitasyon Merkezi ve Kampı tamamlanan projeler arasındadır. Çocuk Köyü, Kültür Evleri Sitesi devam etmekte olan projeler arasında, 200 Yataklı Bakım Merkezi Projesi ve Yaşadığı Yerde Yaşlılarımıza Bakım Hizmeti ise hazırlık aşaması projelerdendir (samsun.bel.tr). Yaşlılara, gençlere, çocuklara yönelik yapılan sosyal hizmetlerle ilgili olarak Samsun Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı’nda gerçekleştirdiğimiz mülakatta³ büyükşehir belediyesinin sosyal hizmetlerine ilişkin faaliyetleri üzerine konuşulmuştur. Büyükşehir belediyesi bünyesinde yaşlılara yönelik olarak yaşlı hizmet merkezi bulunmaktadır. Bu birim bakıma muhtaç kimselere banyo, ev temizliği başta olmak üzere çeşitli temizlik hizmetleri sunmaktadır. Kişiler söz konusu hizmetlerden yararlanabilmek için bireysel olarak başvurabildikleri gibi, yakınları tarafından yapılan başvurular aracılığıyla da bu hizmetlerden yararlandırılabilirler. Belediyenin gençlere yönelik olarak, gençlik merkezleri bulunmaktadır. Samsun Büyükşehir Belediyesinde kurulan Paşa Konağı Aile Danışma Merkezi ise çocuklara ilişkin kültürel ve sosyal faaliyetler yürütmektedir. Engellilere yönelik olarak da proje kapsamında çeşitli çalışmalar mevcuttur. Mavi Işıklar Eğitim, Dinlenme, Rehabilitasyon Merkezi ve Kampı, Samsun’u Göremeyen Kalmasını Projesi bunlardan bazılarıdır.

³ 9 Temmuz 2015 tarihinde, Samsun Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı’nda derinlemesine mülakat yapılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi kapsamında planlanan sosyal hizmetler, ihale usulü gereklerine göre sunulmaktadır. Yani hizmetler Büyükşehir Belediyesi personeli ile değil de ihaleyi kazanan şirket personeli aracılığıyla yürütülmektedir. Bazı sosyal sorumluluk projeleri ise gönüllü bireyler ve sivil toplum kuruluşlarının katkılarıyla ilerlemektedir. Büyükşehir Belediyesi ayrıca ilçe belediyeleri tarafından yürütülen sosyal hizmetleri takip ederek, yardıma muhtaç kişilerin yaptığı başvurular paralelinde, bu kimseleri kendilerine en yakın ilçe belediyelerine yönlendirmektedir.

Sonuç

Neo-liberal politikalar ve küreselleşme süreciyle birlikte kamu yönetimi alanında üretilen hizmetlerin kapsam ve niteliklerinde değişiklikler meydana gelmiştir. Söz konusu değişimin yerel alandaki yansıması sosyal belediyecilik kavramını karşımıza çıkarmaktadır.

Türkiye’de neo-liberal politikalar eşliğinde kılık değiştiren sosyal belediyecilik kavramı, öncelikle 1970’lerde ortaya çıkan ve kısa süreli uygulanan toplumcu belediyecilik kavramının gözden geçirilmesiyle anlamlı olacaktır. Toplumcu belediyecilik kısaca insanı ve doğayı koruyarak kamu hizmetlerini geliştirmeyi ve kent içinde yoksulluğu tamamen ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. 1980’lerde gündeme oturan sosyal belediyecilik ise merkezi yönetimin yeni liberal uygulamalarının yerele yansıtılarak yeniden üretilmesi konusunda bir araç niteliği taşımaktadır. Çünkü Türkiye gibi “gelişme sürecinde” şeklinde tanımlanan coğrafyalarda yerel yönetimler özerk bir aktör olmaktan ziyade, merkezi hükümetin takip ettiği ideolojinin yereldeki temsilcilerini ifade etmektedir.

Samsun Büyükşehir Belediyesi, sosyal hizmetler bağlamında değerlendirildiğinde, belediye sınırlarında yaşayan yaşlılara, gençlere, çocuklara, engellilere ve diğer dezavantajlı gruplara yönelik çeşitli plan, faaliyet ve projelerin yürürlüğe konulduğu ve söz konusu hizmetlerin, büyükşehir belediyesi bünyesinde yer alan Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı ve bağlı bulunan şube müdürlükleri aracılığıyla planlandığı görülmektedir. Samsun ilindeki sosyal hizmet faaliyetleri toplumcu belediyecilik ve sosyal belediyecilik açısından değerlendirildiğinde ise gerek hizmetlerin içerik ve niteliği, gerekse de sunum şekli bakımından merkezi hükümetin izini sürdüğü liberal ideolojinin bir yansıması olduğu dikkat çekmektedir. Bu kapsamda

Büyükşehir Belediyesi, aynı küçük ve kısıtlı devlet prensibinde olduğu gibi, hizmetlerin sunumunda yereldeki özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının senkronizasyonunu sağlayan “koordine edici” işleviyle kendini göstermektedir.

Samsun özelinde ortaya çıkan tablo, Türkiye’de 1980’ler itibariyle gündeme gelen yeni belediye anlayışının üreten, kaynak yaratan ve kar yerine kamu yararını amaç edinen bir yerel yönetim anlayışından ziyade, liberal politikaların yeniden üretimine hizmet eden ve yereldeki problemlerin kökten çözümü konusunda faaliyet göstermek yerine bu problemlere geçici çözümler üretmeye yönelik hareket eden yapısını yansıması bakımından önem taşımaktadır.

Kaynakça:

- ADIYAMAN, A. Turan, DEMİREL, Salim, “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Dış Dnetim Dergisi*, Sayı: 4, 2011, ss.115-129. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-sosyal-belediyecilik-uzerine-bir-inceleme-ankara-buyuksehir-ornegi-12-13.pdf>, (Erişim: 30.06.2015).
- Anayasa Mahkemesi Genel Sekreterliği, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, sayı:6, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1992, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar_dergisi/kd_06.pdf (Erişim: 10.07.2015)
- ATAÖV, Anlı & OSMAY, Sevin, “Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım”, *METU JFA*, 24:2, 2007, ss. 57-82.
- AYGEN, Murat, “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Belediyesi Örneği”, *Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi*, 1:1, 2014, ss. 173-192. <http://web.firat.edu.tr/harput/images/kapaklar/HAD-1/11.%20Yrd.%20Do%C3%A7.%20Dr.%20Murat%20Aygen%20-%20SOSYAL%20BELED%4%B0YEC%4%B0L%4%B0K%20%20C3%9CZER%4%B0NE%20B%4%B0R%20%4%B0NCELEME%20ELAZI%4%9E%20BELED%4%B0YES%4%B0%20%20C3%96RNE%4%9E%4%B0.pdf> (Erişim: 20.07.2015).
- ÇAVUŞOĞLU, Erbatur& YALÇINTAN, M. Cemal, “Kapitalist Kentte Sosyal Belediyecilik Ne Kadar Mümkün? Dikili Örneği”, 2010, https://www.academia.edu/270771/Kapitalist_Kentte_Sosyal_Belediyecilik_Ne_Kadar_M%C3%BCmk%C3%BCn_Dikili_%C3%96rne%C4%9Fi, (Erişim: 21.07.2015).
- ERDAL, S. (2012). Küreselleşme Sürecinde Refah Devlet Uygulamaları Açısından İsveç Modelinin Değerlendirilmesi, Danışman: Prof. Dr. Fevzi Devrim, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- GÜLER, Mahmut, “Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine”, *Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları*, İhsan Kamalak&Hüseyin Gül (drl.), İstanbul: Kalkedon Yayıncılık, 2013, ss.125-159.
- KELEŞ, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.
- ÖZDEMİR, S. (2007). Kürselleşme Sürecinde Refah Devleti, İTO Yayınları, Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul.
- ÖZGÖKÇELER, Serhat& BIÇKI, Doğan, “Kentsel Yoksullukla Savaşım Noktasında Politik Bir Enstrüman: ‘Sosyal Belediyecilik’”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 49:565, 2012, ss.37-53.
- ÖZTEKİN, A. (2010). Yönetim Bilimi, Siyasal Yayınevi, 4. Baskı, Ankara.

- ÖZTÜRK, Hasret & GÜL, Hüseyin, “Sosyal Belediyecilik Sosyal Haklar ve Sosyal Devlete Bir Alternatif Mi?”, Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu IV, İstanbul, 18-19 Ekim 2012, ss. 377-392. <http://www.sosyalhaklar.net/2012/Bildiriler/2012%20bildiri%20kitabi.pdf> (Erişim: 08.07.2015).
- ŞENKAL, A., SARIİPEK, D. B. (2007). Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Devlet Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (14) 2007/2: 146-175.
- TOPRAK, Z. (2010). Yerel Yönetimler, Birleşik Matbaacılık, İzmir.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Kamu Yönetimi Araştırması, *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, Ankara, 1992.
- Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED), *Piyasaya Karşı Halkı Korumak için Toplumcu Belediye*, Ankara: Memleket Yayınları, 2014
- <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21693.pdf>, (Erişim: 07.07.2015)
- http://samsun.gov.tr/yonetim/resimler/samsun_sehri/samsun_buyuksehir_nufus_2014.pdf, (Erişim: 07.07.2015)
- <http://www.samsun.bel.tr/hizmet-birim-detay.asp?SayfaAltCatId=23> (Erişim: 07.07.2015)
- <http://www.samsun.bel.tr/projeler.asp> (Erişim: 01.07.2015)
