

43209

YILDIZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİM KATILIMI ŞİRKETLERDE KARŞILAŞILAN
YÖNETİM VE ORGANİZASYON SORUNLARI
(UYGULAMA: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ)

İŞLETME YÖNETİMİ
YÜKSEK LİSANS BİTİRME TEZİ

A.YENAL GÖKYILDIRIM

TEZ DANIŞMANI : PROF.DR.İLKER BİRDAL

İSTANBUL - 1995

**YEREL YÖNETİMİ KATILIMI ŞİRKETLERDE KARŞILAŞILAN
YÖNETİM VE ORGANİZASYON SORUNLARI
(İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KATILIMI ŞİRKETLERDE)
(KARŞILAŞILAN YÖNETİM VE ORGANİZASYON SORUNLARI)**

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	4
--------------------	----------

B Ö L Ü M I

YEREL YÖNETİMLER

1.1.YEREL YÖNETİM KURUMUNUN NİTELİĞİ.....	7
1.2.YEREL YÖNETİMLERİN (BELEDİYELERİN) ŞİRKET KURMA YA DA İŞTİRAK ETME YETKİSİ.....	8
1.3. YEREL YÖNETİMLERİN (BELEDİYELERİN) ŞİRKET KURMA YA DA İŞTİRAK ETME EĞİLİMLERİNİN NEDENLERİ.....	9
1.3.1. GÖREVLER, YETKİLER, İDARİ VESAYET.....	9
1.3.2. MALİ KAYNAKLARIN YETERSİZLİĞİ VE MERKEZİ NİTELİĞİ	11
1.3.3. ÇAĞDAŞ ÖRGÜTLENME VE YÖNETİM İLKELERİ İLE TEKNİKLERİNDEN YARARLANMA SINIRLILIĞI	12
1.3.4. KALİTELİ PERSONEL SORUNU.....	12
1.3.5. HİZMET BEKLENTİLERDEKİ ARTIŞ.....	13

B Ö L Ü M II

**YEREL YÖNETİM KATILIMI ŞİRKETLERİN KOORDİNASYONU, YÖNETSEL
ÖZELLİKLERİ VE SORUNLARI**

2.1. YEREL YÖNETİMLERDE (BELEDİYE) KOORDİNASYON BİRİMİ.....	15
2.1.1. TEMEL AMAÇLAR	16
2.1.2. TEMEL STRATEJİ VE İLKELER	16
2.1.3. FONKSİYONLAR	16
2.2. YEREL YÖNETİM KATILIMI ŞİRKETLERİN YÖNETSEL ÖZELLİKLERİ.....	18
2.2.1. PRODÜKTİVİTE VE RANTABİLİTE ESASLARI.....	18
2.2.2. ÜCRETLEME, ATANMA VE ÇALIŞTIRMA DÜZENLERİ.....	19
2.2.3. AŞIRI BÜROKRASİ VE ÖRGÜT ESNEKLİĞİ.....	19

2.2.4. SERMAYE İLE YÖNETİM ARASINDAKİ UZAKLIK OLAYI	20
2.2.5. YÖNETİCİYİ TEŞVİK ETME SORUNU.....	20
2.3. GENEL OLARAK YÖNETİM VE ORGANİZASYON SORUNLARI.....	20
2.3.1. PLANLAMA	20
2.3.2. ÖRGÜTLEME.....	22
2.3.3. YÖNELTME	23
2.3.4. DÜZENLEŞTİRME.....	25
2.3.5. DENETİM.....	26

B Ö L Ü M III

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KATILIMI ŞİRKETLERDE KARŞILAŞILAN YÖNETİM VE ORGANİZASYON SORUNLARI

3.1. İ.B.Ş.B. KATILIMI ŞİRKETLERİN TANITIMI.....	29
3.2. ARAŞTIRMADA UYGULANAN YÖNTEM.....	44
3.3. ANKET SORULARI VE DEĞERLENDİRME SONUÇLARI.....	44
3.4. SONUÇ	54
FAYDALANILAN KAYNAKLAR	

GİRİŞ

Grup halinde faaliyette bulunmanın, yani amaç ve hedeflere işbirliği ve beraberliği elde etmek suretiyle çalışmanın söz konusu olduğu bütün durumlarda yönetim sürecinin varlığından söz edilebilir. Bu süreci başarma işlevini taşıyan kişiler yani yöneticiler planlama, örgütleme, emir-komuta ve kontrol gibi işlevleri görmek, yani yönetim sürecinin bu belli başlı evrelerini başarılı bir şekilde aşmak zorundadır. İşte, yönetim sorunu deyiminden bu sürecin yürütülmesinde karşılaşılan aksaklık, güçlükleri ve engelleri anlıyoruz.

Tezimizin amacı Yerel Yönetim Katılımı Şirketlerde karşılaşılan yönetim ve organizasyon sorunlarını, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Katılımı Şirketleri örnek alarak ortaya koymaktır. Yönetim ve organizasyon sorunlarını bir işletmede farklı yaklaşımlarda incelemek mümkündür. Bunların ilk akla gelebilecek olanı, yönetim sürecinin çeşitli evrelerinin yürütülmesinde karşılaşılan sorunları ele almaktır. Bu durumda, planlama sorunları, organizasyon sorunları, emir-komuta (yürütme ve yöneltme) sorunları, kontrol ve koordinasyon sorunları şeklinde bir ayırım ortaya çıkar.

İkinci bir yaklaşım, kurumun türü esas alınarak sorunları incelemektir. Bu durumda, aile, devlet, ordu, dini kuruluşlar, sosyal kuruluşlar, ekonomik kuruluşlar ve benzeri kuruluşlar ile ilgili yönetim sorunlarını ayrı ayrı ele almak söz konusu olur. Üçüncü bir araştırma yaklaşımı, kuruluşların yapıları ile ilgili faaliyetleri, sorunları ele alma olabilir.

Bu açıkladığımız üç yaklaşım tarzının ayrı ayrı üstün ve zayıf yönleri vardır. Yönetim fonksiyonlarını esas alan birinci yaklaşım şekli, her türlü kuruluşa ve her kuruluşun her etmeni ile her faaliyetine atıfta bulunma ve oralardan örnekler verip, genel sonuçlar çıkarma olanağını verdiğinden çok yararlıdır. Bu yöntemin en önemli eksikliği ise taşıdığı güçlüktür. Gerçekten, yönetim problemini, yönetim sürecinin planlama, örgütleme, emir-komanda, koordinasyon ve kontrol gibi çeşitli evrelerine paralel bir ayırma yönelmek, bu evrelerin birbirinden kesin bir şekilde ayrılamamasından dolayı, çok zordur. İkinci yaklaşım şekli, yani kuruluş türünü esas alan araştırma yönteminin kurumlar yönetimini geliştirme, örneğin, yeniden düzenleme gibi çok pratik ve pragmatik tarafları vardır. Gerçekten, birinci yöntemin teorik tarafı ağır basabileceği ve bu nedenle, pratik yararının azalması tehlikesi var olduğu halde, ikinci yöntemin, kuruluşların karşılaştıkları sorunları belirleme ve tedavi etmede daha etkili ve verimli olacağı ileri sürülebilir. Ancak, ikinci yöntemin birinci ile birlikte kullanılması halinde daha iyi bir sonuç alınabilir. Tezimizde bir ve ikinci yöntemin birlikte kullanıldığı bir yöntem izledik.

Bu noktada, yerel yönetim katılımı şirketlerin, diğer kuruluşlardan farklı olduklarını belirtmek gerekir. Bu işletmeler özel hukuk kural ve ilkelerine göre yani ekonominin özel kesim işletmeleri gibi yönetilirler. Her ne kadar bu şirketlerde amaç toplum yada toplumsal gruba hizmet etmek olsa da, kar amacı da ön planda gelir. Bununla beraber, bu işletmelerin sermayelerinin büyük kısmı yerel yönetimlere ait olduğundan yönetim biçimlerinin özel işletmeler kategorisine tüm olarak benzeyeceği ve hatta benzemesi gerektiği iddia olunamaz. Bu işletmelerin verimli ve rantabl olarak yönetilmelerindeki güçlük, onların özel işletmeler gibi yönetilmeleri gereğini yaratmıştır. ancak, bu onların özel işletmeler biçim ve ölçüsünde

karlılık peşinde koşmaları gerektiği anlamında alınmamalıdır. Sermayesi, yerel yönetimlere ait olan bu işletmelerin yönetiminde kamu hizmeti ve kamu çıkarı amacının egemen olması zorunluluğunda vardır.

İşte, bu zorunluluk, yerel yönetimi katılımı şirketlerin gereksinim duyacağı uzman ve yönetici personelin nicelik ve niteliği üzerinde derin izler bırakır. Çünkü bu zorunluluğun sonucu olarak, bu şirketler amaçlarının gerçekleşmesine verimli bir biçimde hizmet edebilecek sayı, yetenek ve nitelikte yönetici çalıştırma zorunluluğu duyarlar. Yine bu nedenle, bu şirketler, bu sayı ve kalitedeki yöneticilerin sağlanmasını, yetiştirilmesini ve çalıştırılmasını olanaklı kılacak biçimde örgütlenmelidirler. Bozuk ve yetersiz bir organizasyon, topluma ait sermayelerin israf ve kayıplara uğramasına neden olur. sermayenin kıt olduğu bizimki gibi ülkelerde, bu kayıp ve israflar üzerine önemle eğilme zorunluluğu giderek şiddetlendiğinden yerel yönetim katılımı şirketlerde karşılaşılan yönetim ve organizasyon sorunlarının önemi bir kat daha artmaktadır (1).

Tezimiz üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Yerel Yönetim ve Yerel Yönetim Şirketleri hakkında özet bilgi verilmektedir. İkinci bölümde ise Yerel Yönetim Katılımı Şirketlerin Koordinasyonu. Yönetimsel Özellikleri ve Sorunları açıklanmaktadır. Tezin bir ve ikinci bölümü teorik karaktere sahiptir, üçüncü bölüm ise bu teorik bilgilerin ışığında Büyükşehir Belediyesi Katımlı Şirketlerde karşılaşılan yönetim ve organizasyon sorunlarını ortaya koymaya çalışan uygulama kısmıdır. Teze orjinal niteliğini verende bu bölümdür.

(1) Tosun KEMAL, Yönetim ve İşletme Politikası İstanbul:

İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yayını No:125, 1990, s.459

BÖLÜM I
YEREL YÖNETİMLER

1.1 YEREL YÖNETİM KURUMUNUN NİTELİĞİ

Devletin amacı kamu hizmetlerini eksiksiz yerine getirmektir. Kamu hizmeti, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin ya da bunların yönetim ve denetimleri altındaki kuruluşların, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere yürüttükleri düzenli ve sürekli eylemlerdir. Bir başka ifade ile kamu hizmetlerini, kamu yararı bulunan bir toplumsal ihtiyacı karşılamak amacıyla, kamu tüzel kişileri veya onların gözetim ve denetimleri altında özel girişim tarafından özel bir hukuki rejim içerisinde yürütülen faaliyetlerdir, şeklinde tanımlayabiliriz.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, devletin yapısına bağlı olarak değişen yönetim politikalarına göre değişik biçim ve şekillerde olmaktadır. Yalnız bu alanda iki sistem uygulanır;

- 1-Kamu hizmetlerinin bir tek merkezden yürütülmesi yani merkezi yönetim sistemi,
- 2-Hizmetlerin çeşitli merkezler arasında paylaşarak ayrı organlar tarafından yürütülmesini gösteren yerel yönetim sistemidir.

Tam olarak ifade edildiğinde; yerel yönetim, kamu hizmetlerine ilişkin yürütme kararları alma yetkisinin, merkezi örgüt içerisinde yer almayan özerk yönetim kuruluşlarına bırakılmasıdır.(2)

Evrensel tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent,köy vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, birarada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları, halkın kendi eliyle seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.

Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir.Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değillerdir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç örgüt yapılarını kurmak bakımlarından yönetsel özerklikten yararlanırlar.(3)

(2) Süleyman KARATAŞ, "Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler"İstanbul-1992 s.200-201

(3) Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Yerel Yönetimler İstanbul-1992 s.21

Yerel yönetimlere ilişkin olarak dile getirilen bu nitelikler, Türkiye tarafından da onaylanmış olan Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin belgelerinde yer alan niteliklerdir.

Türkiye'de yerel yönetim, bir Anayasa kurumudur ve ülkemizde üç ayrı türde yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar, kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar, yerel yönetim kuruluşu olan köyler ve il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet yapan il özel yönetimleridir. 1984 yılında büyükşehir niteliğinde olan beldeler için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur.

1.2. YEREL YÖNETİMLERİN ŞİRKET KURMA YA DA İŞTİRAK ETME YETKİSİ

Yerel yönetimlerin, halkın pek çok gereksinmesini karşılayabilmek için sahip bulundukları yetkiler çok geniştir. Başta "1580 sayılı Belediye Yasası olmak üzere, yasalar, yerel yönetimlerin ekonomik girişimlerini kısıtlayıcı değil, bu tür girişimlere olanak verici niteliktedirler. Bu yetki, hak ve ayrıcalıklar, Belediye Yasasının 19. maddesinde gösterilmiştir. Belediyelerin yetkileri, belediye gelirlerini toplamak, belde halkının sağlık, esenlik ve gönencini sağlamak ve kentin düzenini bozulmaktan korumak için buyruklar vermek, yasaklar koymak, bunları uygulatmak ve aykırı olanları cezalandırmaktır. Bu görevleri yerine getirdikten sonra, kent halkının gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimde bulunabilmek de, belediyelerin yetkilerindendir.

Öteyandan belediyeler, belediye sınırları içinde su, elektrik, havagazı, tramvay, otobüs ve benzerleriyle, kent içindeki göl, nehir ve körfezlerde ve çevre kıyılarda yolcu taşımacılığı yapmak, mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine taşımak, çöp ve benzerlerini toplamak hak ve ayrıcalığına sahiptirler. Bu işler, belediyelerce doğrudan doğruya yapılabileceği gibi, bir kısmı belirli sürelerle başka bazı kuruluşlara da devredilebilir

Belediyeler, su, elektrik, tramvay, havagazı gibi hizmetlerle, vapurla yolcu taşıma işlerini başkalarıyla ortaklık kurarak işletemezler. Ancak ayrıcalık verebilirler.(4)

Öteyandan 10.06.1987 tarih ve 3378 sayılı Doğal gazın kullanımına ilişkin yasa, Bakanlar Kuruluna, Belediye yasasında ve başka yasalarda, yasa gücünde değişiklik yapma yetkisi verilmiştir. Buna dayanılarak çıkarılan 350 sayılı (18.11.88) kararname ile nakentlerde doğal gaz dağıtım ve satışı; belediyeler, belediye kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerden oluşan sermaye ortaklıklarına bırakılabilmektedir.

Yasaların olanak vermesine karşın, belediyelerimiz, yakın zamanlara değin yalnız geleneksel kent hizmetlerinin karşılanmasını amaç edinmişlerdir. Bunun nedenlerinden birincisi yerel birimlerin büyük ekonomik girişimlerde bulunabilecek kaynaklardan yoksun olmalarıdır. İkinci neden, belediyeciliğin tarihsel gelişimi içinde, daha çok hizmet üretme niteliği ağır basan bir akım olmasıdır. Ancak, bu konuda 1970'li yılların başından itibaren başlayan değişiklikler, 1980'ler sonundan itibaren hızlanarak devam etmiştir. Gerçekten Belediyelerin ekonomik yaşamda daha etkin rol almalarını gerektiren nedenler ve yararlı olabilecekleri alanlar vardır. Bunları pazar düzeninin sağlanması ile ilgili etkinlikler, türlü

(4) Ruşen KELEŞ, "Yerinden Yönetim ve Siyaset" İstanbul-1992 s.184-346

tesislerin kurulması ve işletilmesine ilişkin etkinlikler ve altyapı ile ilgili tesislerin işletilmesi olarak kümelendirebiliriz.

Belediyelerin ekonomik girişimleri konusunda, 1980 sonrasında önemli değişiklikler göze çarpar. Bu dönemde, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi, hizmetlerin ortaklıklar yoluyla sürdürülmesi(şirketleşme), vakıflaşma yeni bir belediyeçilik anlayışının temel öğeleri olmuştur. Örneğin; İzmir Belediyesince hazırlanan bir yazanağa göre: "Kaynak temini ve bu kaynağın kullanılmasında karşılaşılan güçlükler, ücret azlığından dolayı kalifiye eleman kullanamamaları, gelişen teknolojiye olan transfer ihtiyaçları, ekonomik karar alma serbesti sine sahip olmamaları gibi nedenler" belediyeleri yeni örgütlenme modelleri aramak zorunda bırakmıştır ve özelleştirme bu noktada bir çözüm yolu" olarak görülmektedir.(5) İzmir belediyesi çerçevesinde, özelleştirme bağlamında, temel gıda maddeleri gereksinmesini karşılamak için Tansaş(Tanzim Satışları İç ve Dış Ticaret A.Ş.) kurulmuştur. Bunun yanı sıra İzbelkom ve Arizko gibi ortaklıklar, bu modelin ürünleridir.

Ayrıca Belediyeler, 1580 sayılı yasanın 19.maddesinin 10.fıkrası uyarınca, imar planlarının uygulanması için kamulaştırmalar yapılmasında ve plan ve kamulaştırma amaçlı uygulama tesislerinin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere tahvil de çıkarabilirler. Nitekim Ankara Anakent Belediyesi, kanalizasyon, terminal yapımı ve Dikmen vadisi adı verilen projelerini gerçekleştirebilmek amacıyla, Dünya Bankasının desteğiyle 1989-1990 yıllarında tahvil çıkarma girişiminde bulunmuştur. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın yani özerkssel yönetimin oluru aranmaksızın, Alman ve Japon Bankalarından bazılarının güvence vermesiyle çıkarılan bu tahvillerin hepsi yurt dışında satışa sunulmuştur. Ayrıca, Ankara Belediyesi, bir belediye bankası kurmayı da tasarlamıştır. (Kentbank)

1.3. YEREL YÖNETİMLERİN ŞİRKET KURMA YA DA İŞTİRAK ETME EĞİLİMLERİNİN NEDENLERİ

1.3.1 GÖREVLER, YETKİLER, İDARİ VESAYET

Belediyelerin topluma sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik gösterir. Toplumsal refah devleti anlayışının gelişmesine koşut olarak, önceleri belediyece görülmekte olan kimi hizmetleri devlet üzerine almıştır. Kimi hizmetleri devletin yüklenmesine, teknik zorunluluklar da yol açmıştır. Öte yandan, artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden belediyenin payına düşenlerin sayısı da giderek artmaktadır.

Görev ve hizmetler yönünden, yeryüzünde başlıca üç ilkenin uygulandığı görülmektedir:

1-Genellik İlkesi: Buna göre, belediyeler, yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeğe yetkilidirler. Bugün Almanya ve Hollanda da durum böyledir.

(5) Burhan ÖZFATURA, "Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme"

Pamukkale tabiat Yerel yönetimler konferansına sunulan bildiri 1986

2-Yetki İlkesi: Bu ilkeye göre ise, belediyeler, görmek istedikleri her yeni hizmet için özerksel yönetimden yetki almak zorundadırlar. İngilterede durum böyledir.

3-Liste İlkesi: Bu ilkeyi benimsemiş olan ülkelerde ise belediyelerin yapacağı hizmetleri yasalar sınırlamıştır(6). Çünkü 1580 sayılı belediye yasasının 15. maddesinde belediyenin görevleri 76 madde halinde sıralanmıştır. Bununla birlikte, yasanın 19. maddesi, yasanın kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yaptıktan sonra belediyelerin o kentte oturanların gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimlerde bulunabileceklerini göstermektedir. Ne var ki belediyeler, bu türlü işlere ancak yasanın kendilerine vermiş olduğu zorunlu ve isteğe bağlı görevleri yerine getirdikten sonra girişebilirler. Belediyeler, gelirlerine göre sınıflandırılmış ve belirli görevlerin ancak belirli gelir dilimlerinde bulunan belediyeler için zorunlu, ötekiler içinse isteğe bağlı olduğu gösterilmiştir. Bu açıdan, yasada belirlenmiş belediye görevleri şunlardır:

- a) Bütün belediyeler için zorunlu olan görevler,
- b) Gelirleri 50.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler,
- c) Gelirleri 200.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu görevler,
- d) Gelirleri 500.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler,
- e) Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler.

Yasanın çıkarılmış olduğu yılda önemli rakamlar sayılan bu gelir dilimleri daha 1950'lerde bütün değerini yitirmiştir. Dolayısıyla yasada gösterilen çok büyük ve çok sayıda hizmet ve görevler yerine getirilmesi zorunlu işler haline gelmiştir. Bu nedenle uygulamada, çok az belediyenin başarmak zorunda olduğu görevleri gereği gibi yerine getirdiği görülür(7).

Ayrıca yerel yönetim kuruluşlarımız, yönetim sistemimizde kırsal ve kentsel yörelerde yerel hizmetleri yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip temel kuruluşlar değildir. Bu açıdan karşılaşılan temel sorun görev alanlarına giren hizmetler üzerinde yürütülür nitelikte karar alabilmeleri bakımından karşılaştıkları sınırdır. İdari vesayet olarak adlandırılan yetki çerçevesinde merkez yönetimi, yerel yönetimlerin bütçeleri, kimi meclis kararları, personel işlemleri ve başka birçok kararları üzerinde yerindelik denetimi yapabilmektedir. Yerindelik denetimi onaylama, önceden izin alma şartı koyma, yerel yönetimin yerine geçerek karar verme yollarıyla uygulanmaktadır(8).

Her bir hizmetin, nerede, nasıl ve ne ölçüde yapılacağı Ankara da kararlaştırılıp planlanmaktadır. Ankara'nın planladığı ve kabul ettiği her konuda, ne derece basit olursa olsun her tür değişiklik yine Ankara'nın onayına tabidir. Yatırım kararları en ince ayrıntısına kadar merkezde alınmaktadır. Hizmetlerin tüm ayrıntıları ve bunlar üzerindeki her türlü değişiklikler merkezde saptanmaktadır. Hizmetlerle ilgili personel kadroları Ankara'dan tayin edilmektedir. Yönetimsel vesayet makamlarının izni olmadan yerel yönetimler motorlu taşıt aracı bile alamamakta, personel kadroları oluşturamamaktadır. Vesayet makamları, belediye bütçelerinde belli durumlarda meclis yerine geçerek değişiklikler yapabilmektedir(9).

(6) G.Montagu HARRIS, Comparative Local Government, Hutchinson 1984 s. 76-77

(7) Ruşen KELEŞ, s. 177-178

(8) TUSİAD, s. 30-32

(9) TUSİAD, s. 37-38

Hizmetlerin yerel düzeyde böyle koyu bir merkeziyetçilikle yürütülmesi aşağıdaki sorunları yaratmaktadır;

- Kırtasiyecilik artmaktadır,
- Merkezde kamu bürokrasisi (örgüt ve personel olarak) gereksiz yere ve sürekli büyümektedir,
- İşlerde çok önemli ölçüde gecikmeler olmaktadır,
- Yerel özellikler ve gereksinimler yeterince dikkate alınmamaktadır,
- Hizmetler pahalıya mal olmaktadır,
- Eşgüdüm güçleşmekte, kimi durumlarda sağlanamamaktadır,
- Acil durumlarda gereksinimleri karşılayacak esneklik sağlanamamaktadır. Basit gereksinimlerin karşılanamaması nedeni ile önemli hizmetler durabilmekte ya da gecikmektedir.
- Yerel toplulukların kalkınma projeleri ve hizmetlerine yeterince katılması sağlanamamaktadır.

Yerel yönetim özerkliği kavramıyla bağdaşmayan bir başka hususta, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarının Bakanlar Kurulunun iznine bağlı kılmasıdır. İşte merkez yönetimine verilmiş olan bu yetkiler yerel toplulukların yerel hizmetleri kendileri tarafından oluşturulan yerel yönetim kurumu aracılığıyla özgürce yönetmelerini önlemektedir. Bu durum karşısında da gerçek güçlü etkili hizmet üreten yerel yönetim kurumunun oluşması ve gelişmesi şirketleşme aracılığıyla sağlanmaya çalışılmaktadır.

1.3.2. MALİ KAYNAKLARIN YETERSİZLİĞİ VE MERKEZİ NİTELİĞİ

Yerel yönetimlerimizin mali kaynaklarının büyük bir oranı (yaklaşık %70-80) merkezce toplanan vergilerden ayrılan paylar ve çeşitli yardımlar biçiminde merkez yönetimi eliyle sağlanmaktadır. Son on yıl içindeki gelişmelere karşılık hizmetlerdeki artışında etkisiyle yerel yönetimlerimiz kaynak sıkıntısı çekmektedirler.

Yerel yönetimlerin emlak vergisi ve sınırlı kimi tali vergiler dışında asıl gelir getirecek alanlarda yerel olarak vergi koyma ve kendi bölgelerinde merkezce toplanan vergilere oran ekleme yetkileri yoktur. Yerel yönetimlerin kaynak ihtiyaçlarının gerçek boyutlarında değerlendirilerek, objektif ölçülerle karşılamaya olanak sağlayacak ulusal bir "Mali denge sistemi" kurulamamıştır.

Gelir sisteminin bu özellikleri aşağıdaki sorunlara neden olmaktadır:

- Yerel yönetimler yerel toplulukların gereksinimi olan hizmetleri yeterince üretememektedirler.
- Yerel yönetimlerin mali bakımdan merkeze bağımlılığı güçlü ve özerk yerel yönetim kuruluşlarının gelişmesini önlemiştir.
- Yetersiz ve merkeze bağımlı gelir sistemi yerel yönetimlerin tutarlı ve rasyonel bir mali planlama yapmasını imkansızlaştırmaktadır(10).

(10) TUSİAD, s. 27-28

1.3.3. ÇAĞDAŞ ÖRGÜTLENME VE YÖNETİM İLKELERİYLE TEKNİKLERİNDEN YARARLANMANIN SINIRLILIĞI

Bu sorun merkez yönetimimde de etkili ve verimli hizmet üretimini engellemektedir. Sorun yerel yönetimlerde özellikle büyükşehir belediyelerinde belirgin olarak ortaya çıkmaktadır

Belediyelerde;

- Plan, program uygulamaları
- İş analizleri,
- Görev tanımlamaları,
- İnsan gücü planlaması,
- Hizmet içi eğitim,
- Maliyet muhasebesi öteki muhasebe teknikleri,
- Denetimler,
- İşgüdüm,
- Haberleşme,
- Liderlik,
- Ödüllendirme,
- Örgüt ve yöntem çalışmaları,
- Yerleşme etüdleri,
- Evrak arşiv sistemleri,
- Standardizasyon,
- Stok yönetimi,
- Bilgisayar kullanımı,
- Karar verme,
- Proje yönetim teknikleri,
- Performans bütçe,
- Halkla ilişkiler

gibi çağdaş yönetim biliminin geliştirdiği teknikler ve bilgilerden yararlanma çok sınırlıdır, hizmetler nerede ise el yordamıyla örgütlenmekte ve yönetilmektedir. Merkez yönetimi tarafından belediyeleri bu alanda çağdaş uygulamalara özendirecek ve yönlendirecek bir faaliyet uygulanmamaktadır. Ayrıca örgütsel ve yönetsel geliştirme çalışmaları yapmak isteyen belediyeler, idari vesayet uygulamalarının sınırlayıcı etkileriyle karşılaşabilmektedirler. Dolayısıyla yerel yönetimlerimizde kaliteli ve kaynak israf etmeden ucuz ve verimli hizmet üretimi açısından önemli sorunlar vardır, buna karşılık çağdaş yönetim tekniklerinin özel sektörde kamu kuruluşlarına göre daha üst düzeyde kullanıldığı, hizmetlerin daha kaliteli ve ucuza mal edildiği bilinmektedir(11).

1.3.4. KALİTELİ PERSONEL SORUNU

Yabancı ülkelerle karşılaştırıldığında kamu personelinin hizmet öncesi eğitim düzeyi önemli ölçüde yetersizdir. Bu yetersizlik yerel yönetimlerde daha da ileri oranlardadır.

Ayrıca personelin bilgi ve yetenek eksikliklerinin hizmet içi eğitim aracılığıyla giderilmesi çok istisnai bir durumdur. Bu konuda Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi

(11) TUSİAD, s. 29

Enstitüsü ile bazı yerel yönetim birliklerinin sınırlı programlarıyla birkaç kuruluşun yetersiz uygulamaları dışında merkezi idare eliyle yürütülen hizmet içi eğitim programları yoktur.

Öte yandan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Memurun Muhakematı Kanunu'nun yerel yönetimlere uygulanması, personelden istenen verimin elde edilmesini önleyici etkiler yapmaktadır.

İdari vesayet aracılığıyla merkez yönetiminin yerel yönetimlerin kadro ihdasını manipülasyonunu, insan gücü planlamasını yapılmasını önleyebilmektedir.

1.3.5. HİZMET BEKLENTİLERİNDEKİ ARTIŞ

Günümüzde yerel yönetimlerin üstlendikleri ve üstlenebilecekleri ve yerel toplulukların bekledikleri hizmetler bundan 30-40 yıl öncesine göre sayıca daha çok, teknik ve karmaşık görevler niteliği kazanmıştır. Bu tür hizmetlerin yürütülmesi pahalı yatırımları, ekipmanı ve uzman yetenekli personel istihdamını gerektirmektedir.

Özellikle büyük kentlere yığılma biçimindeki nüfus akışı, kent yönetimlerini aşırı hizmet istekleriyle karşı karşıya bırakmış büyük bir örgütsel, yönetsel ve mali yük altına sokmuş bulunmaktadır.

Yukarıda nedenleri ayrıntılı bir şekilde anlatılmaya çalışılan güçlükler özellikle kaynak temini ve bu kaynağın kullanılmasında karşılaşılan güçlükler, gelişen teknolojiye olan transfer ihtiyaçları, ekonomik karar alma serbestisine sahip olma yetkisi belediyeleri yeni örgütlenme modelleri aramak zorunda bırakmıştır ve "Şirketleşme" bu noktada bir çözüm yolu olarak görülmektedir.

BÖLÜM II
YEREL YÖNETİM KATILIMI ŞİRKETLERİN KOORDİNASYONU

2.1. YEREL YÖNETİMLERDE (BELEDİYE) KOORDİNASYON BİRİMİ

Ülkemizde daha yakın zamana kadar belediyesi olan iki bin nüfuslu bir köy ile beş milyon nüfusu olan Büyükşehir yönetimi aynı Belediyeler Yasası çerçevesinde tek bir belediye modeliyle yürütülmekteydi. Birbirlerinden çok farklı olan bu toplulukların yönetimleri arasında nüfus veya başka bir ölçüye göre farklılaşmalar yoktu. 1984 yılından itibaren, İstanbul, Ankara, İzmir sonra da Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kocaeli gibi Büyükşehir Belediyeleri tesis edilmiştir(12).

Büyükşehir Belediyelerinde genel olarak organizasyon yapısı belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları ve bunlara bağlı olarak çalışan müdürlüklerden oluşmaktadır. Bu organizasyon yapısı içerisinde yer alan ve genel sekreter ve yardımcılar olarak adlandırılan yönetici grubu Türk Yerel Yönetimi için büyük bir yenilik ve gelişmedir. Çünkü 30 yıla yakın bir süre önce kimi araştırmalarda, belediye başkanlarının yarısından çoğunun ilköğretim mezunu olduğu, uğraş alanlarının ise tarım ve ticaret ile ilgili işler ve devlet memurluğundan ibaret bulunduğu ortaya konulmuştur. 1973 ve 1989 yerel seçimlerinde ise iş başına gelen ilköğretim çıkışlı belediye başkanlarının, toplam içersindeki oranlarının açıkça azalmasına karşılık orta ve yüksek öğrenim görmüş olanların durumunda belirli bir artış görülmüştür. Oranlar, il özeyi olan yerlerle öteki yerleşmelerin belediye başkanları arasında da önemli fark olmadığını ortaya koymaktadır. Öte yandan, belediye başkanlarının meslekleri de son 25-30 yıllık dönem içinde, ülkenin toplumsal ve ekonomik gelişmesine paralel değişimler göstermiştir. Burada dikkati çeken değişme, serbest mesleklerden olan belediye başkanlarının oranının yükselmiş bulunmasıdır. Kamu görevlileri ve ticaret ve sanayi ile uğraşanlar başkan olarak daha az görev almaya başlamışlardır. Eskiden olduğu gibi bugün de, belediye başkanlıklarının daha çok bürokrasi içinden gelenlerin paylaştığı, bunun içinse, belediyeciliğin bir siyasal pazarlık alanı olmaktan çok, yerel hizmetler sunan bir kurum olarak görülmesinin ileri geldiği açıktır. Nedeni ne olursa olsun, belediye başkanlarının, giderek teknik bir nitelik kazanan belediyecilik konularında yeterli bilgi ve deneyim sahibi olmadıkları, yer yüzündeki gelişmeleri izleyemedikleri açıktır bu nedenle belirli süreler için başkanlık görevine getirilen kimselerin, yönetimin çeşitli dallarında eğitilmelerinden, genel sekreterlik gibi yardımcılıklarla desteklenmesi yararlı görülmüştür. Nitekim, ülkemizde de büyük belediyelerde, genel sekreterlikler kurulması gerçekleşmiştir(13).

Genel sekreter başkan adına, başkanın sorumluluğu ve direktifi altında belediye işlerini yürüten üst seviyede bir kişidir. Belediye başkanının teklifi üzerine içişleri Bakanlığınca atanır. Bu kişiler genelde özel sektörde üst seviyede çalışmış profesyonel yöneticilerden veya Devlet Planlama Teşkilatı gibi kurumlarda görev yapmış teknokratlardan oluşur. Belediyelerde iştiraklerin yönetimi genel bu yöneticilere bağlı kaynak geliştirme ve iştirakler daire başkanlığı şeklinde isimlendirilen başkanlık tarafından bir holding yönetimi tarzında yönetilir. Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı doğrudan genel sekretere bağlı olarak çalışabileceği gibi genel sekreter yardımcısı vasıtasıyla da genel sekretere bağlı olarak çalışabilir.

(12) Süleyman KARATAŞ, s.281

(13) Ruşen KELEŞ, s.203-204

2.1.1. TEMEL AMAÇLAR

Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı, Büyükşehir Belediyesi'nin sermayesine ve/veya dolaylı dolaysız yönetimine hakim olduğu şirketlerin;

- Kaynaklarını geliştirilmesi
- Gelişen kaynakların, yerel toplumun ve Büyükşehir Belediyesi'nin gereksinimleri için maksimum olarak ve yerel toplum yararı ölçütüne göre kullanılması;
- Etkinliklerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından saptanan hedefler doğrultusunda yönlendirilmesi ile faaliyet ve işlemlerinin mevzuata, iştirakler normlarına, çağdaş işletmecilik ilkelerine uygun biçimde yürütülmesi; amaçlarıyla gerekli araştırma, planlama, değerlendirme, izleme ve denetleme çalışmaları yapar.

2.1.2 TEMEL STRATEJİ VE İLKELER

1- Büyükşehir Belediyesi'nin pay çoğunluğuna sahip olduğu şirketlerin yukarıda belirtilen amaçlara ulaşmaları;

- Etkin, verimli, tutumlu ve gerektiği yerde karlılık ilkelerine göre çalışmalarına;
- Çalışmalarında çağdaş işletmecilik yöntem ve tekniklerini kullanmalarına;
- Çağdaş teknolojiden yararlanmalarına;
- Kapasitelerini maksimum kullanmalarına bağlıdır.

2- İştirakler, ilke olarak öncelikle Büyükşehir Belediyesi ve iştirakleri ile yerel toplumun gereksinimlerini karşılar. Bu gereksinimlerin doyurulmasından sonra artan kapasite piyasaya sunulur.

3- Büyükşehir Belediyesi ve İştiraklerinin gereksinimleri için mal ve hizmet üreten iştirakler, kaynaklarını etkin, verimli ve tutumlu biçimde kullanarak ürettikleri mal ve hizmetleri, ilke olarak -varsa- piyasada benzerlerini üreten rakiplerinden daha düşük fiyatlarla fatura ederek Belediye ve İştiraklerinin mali kaynak tasarrufu sağlamalarına katkıda bulunurlar.

4- Doğrudan halka yada piyasaya hizmet eden iştiraklerden;

- Ticari amaçlı olanlar, karlılık ilkesini gözetirler.
- Sosyal, kültürel, sportif amaçlı olanlar ile piyasayı düzenlemek amacı ile kurulmuş olanlar, mali desteğe konudur. Ancak bu tür mal ve hizmetlerden küçük bir gruba ve özellikle yüksek gelir gruplarına yönelik olanlarda, kar amacı da ön plana alınmalıdır
- Kamusal mal üretenler, ürettikleri mal ve hizmeti mümkün olan en az maliyetle gerçekleştirirler.

2.1.3. FONKSİYONLAR

Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı, bu amaçlar ve ilkelerine uygun olarak gerekli çalışmaları yapmak için yönetim bilgi sistemi oluşturur. İştirakler ile ilgili her tür bilginin sağlıklı ve güvenilir olarak, istenen ayrıntı, yer ve zamanda bulundurulmasını ve iştirakler ile daire arasında etkin bir bilgi akış ve iletişim kurmayı amaçlayan yönetim bilgi sistemi; stratejik planlama, yönetim kontrolü alt sistemlerden oluşur.

1- Stratejik Planlama

Amaçların tanımlanması ve üretim hedeflerinin belirlenmesiyle örgüt yapısının, beşeri ve maddi kaynakların, bu hedefleri gerçekleştirecek şekilde planlanmasında, iştiraklere yol göstericilik fonksiyonlarını kapsamaktadır.

Bu amaçla iştirakler bazında;

- Hukuki yapıya ilişkin bilgiler,
- Örgüt yapısına ilişkin bilgiler,
- Personel sayısı ve özellikleri,
- Sahip olunan sabit kıymetler (sayı ve teorik-fiili kapasite olarak tesisler, makina ve teçhisat, arazi ve yerüstü düzenler, taşıt araçları, bilgisayar sistemleri gibi)
- Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile olan ve diğer kira sözleşmeleri,
- Yatırım projeleri,
- Mal ve hizmet çeşitleri ile özellikleri,
- Toplu sözleşme dönemleri ve taraf olunan sendika,
- Şirket imza sirküleri,
- Aktif değerler üzerinde -varsa- mevcut bulunan toplam ipotek ya da teminat tutarları,
- Belli bir öneme sahip olan, ancak tutarları tahmin edilemeyen şarta bağlı zararlar ile hertürlü şarta bağlı kazançlara ilişkin bilgi (işletmeyi borç altına sokacak ve dönem sonucunu etkileyebilecek hukuki ihtilafların mahiyetleri gibi) ve benzeri konularda bir envanter çalışması yapılarak belirli periyotlarda değişimleri de izleyebilecek bir bilgi bankasının kurulması sağlanacaktır. Bu bilgi bankası ayrıca Devlet İstatistik Enstitüsü, Ticaret Odası, Sanayi Odası, Üniversiteler ve benzeri kuruluşlardan makro-ekonomik göstergeler ve sektörel bilgilerin takibi ve arşivlenmesi ile zenginleştirilecektir.

Bununla birlikte, iştirak şirketlerinde üretilen mal ve hizmetler için mal ve hizmetler için fiat ve piyasa araştırmaları yapılarak maliyet ve fiyatlandırma politikaları konusunda veri oluşturulacaktır. Mevzuat takibi yapılarak, iştiraklere mali ve idari konularda danışmanlık hizmeti verilecektir.

Her bir iştirakin gerek özel sektörde gerekse ulusal toplum içinde şirket imajına saygınlık kazandırıcı faaliyetleri planlamasına ve yürütmesine yardımcı olunacaktır. Ayrıca ihtiyaçların iştirakler içinden sağlanmasına öncelik getirilmesi, iştiraklerin birbiriyle işbirliği felsefesinin yerleştirilmesi ve hayata geçirilmesini sağlamak ve bu amaçla gerekli koordinasyonun kurulması, stratejik planlamanın bir diğer yönünü oluşturmaktadır.

2- Yönetim Kontrolü

İştirak şirketlerini yukarıda belirtilen stratejilere etkin ve verimli biçimde ulaştırma işlemlerini kapsamaktadır:

- İş programları ve bütçe formatlarının hazırlanarak, bütçelerin yapılmasına nezaret edilmesi ve belirli periyotlarla takibi (yıllık ve aylık bazda),
- Çalışma sermayesinin planlanması (haftalık nakit akımları),
- Mali tabloların izlenmesi (aylık bilanço, gelir tablosu),
- Personel hareketleri takibi ve işgücü planlaması,

- Hizmet içi eğitim faaliyetlerinin izlenmesi,
- Şirket operasyonlarının izlenmesi ve koordinasyonu (ana sözleşme değişiklikleri, sermaye arttırımı vb.),
- Yönetim kademelerinin planlanması (yönetim ve denetim kurulu üyelikleri ve üst yönetimdeki değişiklikler gibi).

3- Faaliyet Kontrolü

Bu süreçte ise belirli işlemlerin etkin ve verimli biçimde yürütülmesi esas alınmaktadır;

- Hukuki denetim (mevzuat, büyükşehir belediyesi ve iştirakler normları ile şirket yönetim kurulu kararları baz alınarak),
- Mali denetim (bütçelerle fiili sonuçlar karşılaştırılarak, denetim standartları dahilinde mali yapının kontrolü),
- İş akış ve otokontrol sisteminin denetimi,
- Mali raporların değerlendirilmesi, büyükşehir belediyesi ve şirket hedefleri esas alınarak, yönetim aktivite ve kredibilite analizlerinin yapılması,
- İmal etme, satınalma ya da kiralama seçeneklerinin analiz edilerek; karar verme sürecinin hızlandırılması,
- Yıl sonu envanterlerinin izlenmesi,

Stratejik planlama, yönetim kontrolü ve faaliyet kontrolü süreçlerinin her üçünde de planlama ve kontrol faaliyetleri yer alır. Bununla birlikte, stratejik planlama sürecinde planlama işlemleri kontrol işlemlerine göre daha fazla önem taşırken; faaliyet kontrolünde kontrol faaliyetleri daha fazla önem kazanmaktadır. Yönetim kontrolünde ise planlama ve kontrol faaliyetlerinin nisbi önemi büyük ölçüde dengededir.

2.2 YEREL YÖNETİM KATILIMI ŞİRKETLERİN YÖNETSEL ÖZELLİKLERİ

2.2.1. PRODÜKTİVİTE VE RANTABİLİTE İLKELERİ

Sermayeleri belediye gibi bir kamu kuruluşu tarafından sağlanmış olan kuruluş ve işletmeleri, özel kesim işletmelerine göre farklı yönetim ilke ve yöntemlerine sahip olacakları kuşkusuzdur. Kamu işletmelerinin sahibi bireyler olmadığından bunlarda ancak kamu mülkiyeti esası egemendir. Bu kuruluşların yönetimi belediyelerin etki alanı içindedir.

Bu işletmelerin amacı, mal ve hizmet üretimi yoluyla toplumun refah düzeyini yükseltmek, ülkenin ekonomik ve toplumsal kalkınma ve gelişmesine katkıda bulunmaktır. Belediye işletmelerinin ilk planda yer alan bol, ucuz ve yüksek kaliteli mal ve hizmet üretimi amacının gerçekleşmesi için rasyonellik (prodüktivite) ve kısmen de olsa rantabilite ilkelerine uygun bir biçimde çalıştırılmaları gerekir.

Buradan çıkarılabilecek yönetsel sonuçlardan biri belediye işletmeleri yöneticilerinin çeşitli nitelikleri arasında üretim ve maliyet bilincine sahip olmalarının büyük önem taşıyacağıdır. Topluma hizmet ve yardım inancı, halka yararlı olma zevki, başkalarını refah içinde ve mutlu olarak görmenin sevinci, kamu kuruluşları yöneticilerinin sahip olmaları

gereken değerli niteliklerdir. Böylece, kamu kuruluşlarının yönetimi ve örgütlenmesinde sen ilkesinde önemli bir yeri olduğu anlaşılmaktadır.

Belediye katılımı şirketlerde, genel olarak, kar sağlama amacının da yer aldığı görülmektedir. Bunu böyle olması zorunludur. Aksi halde, zarar ettikleri veya büyütülmeleri ve geliştirilmeleri gerektiği zaman bunların dışarıdan (belediye bütçesinden) desteklenmesi zorunluluğu ile başbaşa kalınır. Doğal olarak, işletmelerin ekonomik birer varlık olarak değerinin ve yaşama gücünün saptanması çok güç bir hale gelir. Bu nedenle, az da olsa, bu kuruluşların da karlı çalışması zorunludur. Böyle olunca, bu işletmelerin yöneticilerinin, prodüktivite yanında rantabilite (karlılık) ilkesinin de gereklerini yerine getirebilecek yetenek ve nitelikte de olmalarının zorunlu olduğu ortaya çıkmaktadır(14).

2.2.2. ÜCRETLEME, ATANMA VE ÇALIŞTIRMA DÜZENLERİ

Bu kuruluşlarda prodüktivite ve rantabilite ilkelerini uygulama bilgi ve bilinci ve yetenek ve nitelikleriyle donanmış yönetici kadroların önemi bilinmektedir. Ancak noksanlardan biri bu koşula gereken önemin verilemediğidir. Bu kuruluşların yönetim kadrolarında görev alanları bağlı olanları ücret sistemiyle atama ve çalıştırma uygulaması bu ihmalin başlıca kanıtlarıdır. Ücret sistemindeki dengesizlik söz konusu yetişmiş yöneticileri özel kesime kaydırmakta, atama ve çalıştırma ilkesindeki bozukluklar ise yüksek yönetim kadrolarındaki personel devrini ürkütücü oranlara vardırılmaktadır(15).

Ayrıca bu şirketlerde uygulanan istihdam politikasının sonucu aşırı bir işgücü istihdamı ve işgücü dağılımında dengesizlik meydana gelmiştir. Zaman içinde politik tercihlerle çok sayıda eleman alınması, bu kuruluşların verimliliği ve işletme açıkları üzerinde olumsuz etki yapmıştır(16).

2.2.3. AŞIRI BÜROKRASI VE ÖRGÜT ESNEKLİĞİ

Belediye katılımı şirketlerin yönetici taleplerinin sayı yönünden gösterdiği özellikler, sermaye ortaklarınıninkine yaklaşır. Ancak, bu ortaklıklardan biraz farklı olarak, sadece yüksek yönetim organları değil fakat tüm yönetim örgütü sahip durumda bulunan kamu kuruluşunun koyduğu yasa, yönetmelik, tüzük gibi resmi organizasyon belgeleri tarafından belirlenir.

Bu işletmelerin talep edecekleri yönetici sayısı ve hatta kalitesinin kuruluş ve işleyiş tüzük ve yönetmelikleri ile belirlenmiş olmasının bazı yarar ve zararları olacaktır. Sözü geçen yasaların ve diğer düzenleyici hukuksal belgelerin hızla değişen koşullara ve yaşamın dinamizmine ayak uydurmalarındaki gecikme zorunluluğu, onların örgütsel yapılarının esnekliğini korumasını engeller. Gerçekten, özel kuruluşlarda var olan çevreye uyma (intibak) gücü ve örgüt esnekliği (organizasyon esnekliği) ne karşın, bu kuruluşlar örgütsel sertlik ve taşlaşma hastalığına tutulmaya müsaittirler. Bu hastalık onların verimlilik ve karlılıkları üzerinde olumsuz etkiler yaratır.

(14) Kemal TOSUN, s. 473

(15) Kemal TOSUN, s. 474

(16) Kemal TOSUN, s. 475

Bu ve diğer bazı nedenler, kamu kuruluşlarının yasal sınırlamaları, gerektiği zaman ve hallerde zorlamayı bilecek ve bu zorlamadan doğacak sorumluluğu yükleme cesaretini gösterecek nitelikteki yöneticilere olan ihtiyacı şiddetlendirir.

Bu eğilim ve nitelik, özellikle kamu kuruluşlarının yöneticileri için çok önemlidir; zira, bilindiği gibi kamu kuruluşlarında hem çok sınırlayıcı yasal hükümler vardır, hem de bu hükümlere uyma zorunluluğu fazla ve kesindir. Denebilir ki, kamu kuruluşlarının yöneticileri, aşırı bürokrasi (kırtasiyecilik) ile örgüt esnekliği sağlama zorunluluğu arasında optimal bir denge gerçekleştirme gibi, yüksek yetenek ve nitelikler isteyen güç ve nazik bir mevkide bulunurlar. Bu güç ve nazik mevkiin gereklerini yerine getirebilmek için üstün nitelik ve yeteneklere gereksinme olacağı kuşkusuzdur.

2.2.4. SERMAYE İLE YÖNETİM ARASINDAKİ UZAKLIK OLAYI

Yerel yönetim katılımı şirketlerin yönetsel ve örgütsel özellikleri, sadece amaç farklılığından değil fakat sermaye sahipliği ile yönetimin özel sermaye ortaklıklarından daha fazla birbirlerinden ayrılmış olmasından da ortaya çıkmaktadır. Çok büyük ve payları geniş bir sahipler kütlesine dağılmış bulunan özel sermaye işletmelerinde mülkiyet ile yönetim arasındaki mesafenin de, yerel yönetim katılımı şirketlerdekine yaklaştığı söylenebilir, ancak bu mesafeyi bir nebze azaltan bir etken vardır. Bu etken, sermaye ortaklıkları yönetim kurulu üyelerinin ortaklık sermayesinin en az % 1 ine sahip olmaları konusundaki yasal yükümlülüktür. Buna karşılık yerel yönetim katılımı şirketlerde yönetim kurulu ve yönetim komitesi gibi organların üyeleri memur statüsünde bulunmaktadır.

2.2.5. YÖNETİCİYİ TEŞVİK ETME SORUNU

Özel kesim şirketlerinde yönetim kurulu üyelerinin sermayenin az bir miktarına da olsa ortak kılınmaları ve böylece hem riske hem kara ortaklıklarının gerçekleşmesinde motivasyon rolünün önemi büyüktür. Buna karşılık yerel yönetim katılımı şirket yöneticilerinin daha verimli ve karlı çalışmalarını düşünen prestij sağlama gibi manevi tedbirlerin teşvik edici niteliklerinin yetersiz ve etkisiz kaldığı görülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin istenen hızda ekonomik ve toplumsal kalkınmaya kavuşmasının, sadece özel kesim ve kooperatif kesiminin yatırımıyla mümkün olamayacağı karşısında yerel yönetim katılımı şirketlerin gelişmesine ve daha verimli çalışmasına olan gereksinim meydandadır. Bu nedenle yerel yönetim katılımı işletme ve kurumlarının verimli ve karlı bir şekilde çalıştırılmalarının yönetsel ve örgütsel sınırlarının ortaya konmasında büyük bir zorunluluk vardır.

2.3. GENEL OLARAK YÖNETİM VE ORGANİZASYON SORUNLARI

2.3.1. PLANLAMA

Planlama, en basit deyimle ne yapılacağını önceden kararlaştırmaktır. Şu halde, plan, herşeyden önce bir veya birden fazla amacı içerir. İkinci olarak plan, söz konusu amaca nasıl hangi yollardan yürüyerek ve hangi araçlardan yararlanarak ulaşılacağını üçüncü olarak amaca ne zaman erişileceğini, son olarak yapılması ön görülen işlerin

nerelerde ve kimler tarafından başarılabacağını da gösterir. Bu kapsamlı ve etraflı konular saptanırken kuşkusuz ki planı yapanlar, bugünkü durumu açıklıkla bilmekte ve var olan şartların arzulan amaca, istenilen zamanda, en az harcamalarla ulaştırmaya uygun olup olmadığını belirlemelidirler.

Plan, niteliğine ve planı yapan kurumun büyüklüğüne göre değişen zaman aralığını içine alır. Söz gelişi bir işletme aylık, yıllık ve birkaç yıllık planlar yapabilir. Bu açıklamaların ışığı altında bütçe ile programı plandan ayırmak uygun olacaktır. Program, bir planın çeşitli kısımlarına ait etraflı veriler ve ek bilgilerden oluşur. Kısmi ve geçici bir özellik taşır. Ayrıntılara inildiği takdirde, çalışma yöntem ve taktiklerine başvurulur. Bütçe ise planın uygulama durumuna konulabilmesi için gerekli olan araçları daha genel bir deyimle, finansal kaynakları belirler, yapılacak işlerin niteliğini önermeye çalışır. Bütçe devresi ile plan devresi aynı uzunlukta olabileceği gibi genellikle bütçe planlanan dönemin ancak bir kısmını içine alır. Şu halde, bütçe ana niteliği ile bir plan ise de özellikle büyük işletmeler için yetersiz bir plandır. Özetlersek bir kurumu iyi bir yönetime kavuşturmanın ilk adımı iyi bir plandır. Planlama, yönetim faaliyetlerinin temelidir. İyi bir organizasyon ve kontrol ancak iyi bir planla mümkün olabilir. Öte yandan reorganizasyon kontrol ve koordinasyon temelini oluşturmakla birlikte plan yetki devrini de kolaylaştırır, bazı gecikme güçlükleri önceden görme ve giderme, daha etkili çalışma yöntemlerini bulma ve çabaların bir amaç etrafında yoğunlaştırma olanağını verir. Plan, yöneticilerin ve personelden tasarruf etmelerine en verimli iş görme yöntemlerinin yerleşmesine ve standartlaşmasını mümkün kılar. Planlama esnasında, amaca ulaştıracak yollar ve araçlar belirlendiğinde, kuşkusuz ki, ekonomik imkanlar seçilecek ve belirlenecektir. Plan oldukça uzun bir zaman aralığını içine aldığından, planlama kişi ve kurumlara uzun süre düşünme ve karar verme alışkanlığını da aşılar.

Böylece plancının ekonomik görüş açısı genişler, uzağı görme yeteneği, geleceği tahmin etme yetenekleri güçlenir.

Plan ister bir birey, işletme veya bir kurum için olsun ister ulusal ekonomiyle ilgili bulunsun, kendisinden beklenen yararları gerçekleştirebilmesi için onun yarar ve gereğine içtenlikle inanmak gerekir. Bu davranış planın hazırlanması, uygulanması ve kontrolü için ayrı ayrı önem taşır. Öte yandan planlamanın güç bir iş olduğunu ve bu nedenle çok yetenekli uzmanların çalışmalarına kesinlikle ihtiyaç gösterdiğini kabul etmektedir. Bu uzmanlar, ulusal ekonominin hem bugünkü durumunu bilmek hem gelecekteki gelişme eğilimlerini tahmin etmek zorundadırlar. Gerçekten ulusal ekonomi bünyesini her bakımdan tanımadan ve planın kapsayacağı dönem içindeki oldukça isabetli bir şekilde ön görmeden meydana getirilecek planların bir çok eksiklikleri olur. Ekonomik ve toplumsal kalkınma ve gelişmeyi ulusal bir amaç olarak kabul etmiş olmakla birlikte amaca en az zaman, emek harcaması ile varmak için gerekli olan önemli bazı düşünsel, manevi ve kültürel etmenler millet olarak ihmal edilmektedir. Halkımızın ve yöneticilerimizin planlama eğilim ve uygulamaları üzerinde bilimsel verilerimiz yok ise de, gözlemlere ve yüzeysel bazı araştırmalara dayanarak toplumumuzun planlı ve programlı diye niteliyebileceğimiz toplumlar arasında yer almadığı kuşkusuzdur. Belediyelerin kentlerimizin imarı ile ilgili çalışmaları başta olmak üzere, eğitim, sağlık, su, yol ve benzeri gibi kamu hizmetlerine ilişkin çaba ve yatırımları, plansızlığın sayısı örneklerini gösterir.

Özel girişime ilişkin işletme ve kurumlarımızda pek az istisna ile durumun daha iyi olmadığını hatta daha kötü olduğunu görmek mümkündür. Gerçekten yeterli bir süreyi içine alan bir plan şöyle dursun, yıllık program, yıllık veya altı yada üç aylık bütçe yapan personel ve sermaye ihtiyaçlarını sıkıntı ve lüzumsuz harcamalara meydan vermeyecek şekilde ön görümlere dayanan işletmeler parmakla sayılacak kadar azdır. Başarılı ve rasyonel planlamanın gelişmesine engel olan psiko sosyal özellikler yönetsel ve ekonomik sorunlar şu şekilde sayılabilir;

1-Amaç ve hedef belirlemedeki eksiklikler. Bunlar ya belirlenmez yahut en uygun düzeyde saptanmazlar.

2-Bilimsel düşünme yerine gelenekçilik, tutuculuk, yapma ve yanılma düşünce ve davranışının egemen oluşu.

3-İleriyi düşünme ve görme bilinç ve davranışı gelişmemiştir insanlarda gelecek bilinç ve endişesi zayıftır. Bugünü halleden yarını kaygı konusu yapmaktadır.

4-Yöneticilik özellikler işletmecilik henüz tam bir meslek olma önem ve özelliğini kazanmamıştır.

5-Politika, strateji, taktik, ilke, yöntem, kural, bütçe, program gibi planlama araçları, idareciliğin normal kullanma alanı içinde henüz yerleşmemiştir.

6-Her çeşit standartlar ve standartlaştırma yaygın bir düşünce ve uygulama alanına kavuşmamıştır.

7- Ortamdaki toplumsal, siyasal, ekonomik ve hukuksal düzensizlik ve geleceğin belirsizliği planlamayı zorlaştırmaktadır.

8- Bilimsel düşünce ve objektiflik yerine peşin hüküm, yüzeysel değer sistemleri eleştiriye karşılık aşırı duyarlılık ve korku ile paralel tahammülsüzlük, etkili ve verimli karar ve planlara, aşılması zor engeller oluşturmaktadır.

2.3.2. ÖRGÜTLEME

Örgütlenme süreci sonucunda, örgüt adını alan bir yapı veya iskelet meydana gelir. Buna örgütün yapısı da denir. Böylece işler, iş grupları, iş bölümü ve bu işleri yapmak için gerekli yetki ve işlerin gereği gibi görülmesi halinde ilgililere düşecek sorumluluk belirlenmiş olur. Hatta hemen zorunlu görülmesi bile, bu işleri görece ve yetki ile sorumluluk yüklenecek kişinin sahip olması gereken yetenek ve nitelikler de açıkça veya işin değerlendirme sonucunda ortaya konmuş ve bununda sonucu olarak bu işi yapacak kişinin nasıl bir karşılık alacağıda belirlenmiş olur.

İşler, yetki, sorumluluk ve ücret birleşince bir işyeri bir mevkii veya bir kadro meydana gelir. Mevkiler, birbirinden ayrı değil, haberleşme ve temas kanallarıyla birleştirilmişlerdir. Bu kanallardan her türlü haberler akar ve böylece dikey ve yatay ilişkiler ortaya çıkmış olur. Aynı işlevi yapan, çeşitli kademelerdeki mevkilerin direkt teması halinde ise işlevsel ilişkiler meydana gelir. Dikkat edilirse bütün bunlar kurumun iskeletini meydana getirirler. İskelet teriminin ifade ettiği gibi, bu durumda işletme ölü bir varlıktır, hatta, örgüt planı tamamlanıp harekete geçmiş ve arazi, binalar, tesisler, teçhisat ve araçlar, hammadde ve benzeri gibi nesnel araçlar, kuruluş cansızlığını yine korur. İşletmeyi bu statik ve cansız durumdan kurtarıp ona hayat verme yolundaki ilk adım, sözü geçen mevkilerin insanlarla doldurulmasıyla atılmış olur. İşte, bundan sonra, organizasyonun nesnel yönüne beşeri ve toplumsal-psikolojik yönü de eklenmiş ve böylece, nesnel ve insancıl yönlerin karşılıklı etki

ve tepkileri ve bunların sonucunda da, bu iki yönün uyumlandırılması sorunu ortaya çıkmış olur.

İşletme ve kuruluşlardaki örgütlenme ile ilgili belli başlı sorunlar şu şekilde sıralanabilir;

- 1- İş değerlendirme sistemleri ile bunların temeli olan zaman ve hareket incelemeleri gibi bilimsel iş yönetimiyle bunu başaracak yöntem, araç ve personelin noksanlığı.
- 2- Açık ve seçik bir iş bölümü, yetki ve sorumluluk dağılımı ve bunu gösteren örgüt şemaları ile el kitaplarının varolmaması.
- 3- Görev ve ödev disiplin ve bilincinin gelişmemiş olması, neme lazımcılık zihniyetiyle işi başından atma eğilimlerinin güçlenmiş olması.
- 4- Danışma ve uzmanlığa gereken saygının gösterilmemesi ve işe adam ilkesi yerine adama iş uygulamasının yaygın olması.
- 5- Hiyerarşi kademeleriyle yönetim alanının optimal bir sayı ve dengede tutulmasının önemi kavranmamış ve bazen bir üste pek çok ast bağlama yoluna gidilmiştir.
- 6- Merkezci örgütlenme ve yönetim eğilimi, merkezkaç örgüt ve yönetim eğiliminden daha güçlüdür.
- 7- Haberleşme ve temaslarda aşırı bürokrasi (kırtasiyecilik-formalizm) eğiliminin güçlülüğü, öneminden ayrıca söz edilecek yönetsel bir hastalıktır.
- 8- Personel ile örgüt yapısı arasındaki karşılıklı etki ve tepkilerin önem ve kapsamı gereği gibi kavranmamış olduğundan ya personel ezilmekte ve kişiliğini yitirmekte yada güçlü kişilikler karşısında örgüt yapısını zedeleyen durumlar ortaya çıkmaktadır. Mevkiler ve bunları işgal eden kişiler ile bunların kişilikleri arasında çoğu kez optimal bir uyum yaratılmamış olması, kuruluşlarımızın belli başlı hastalıklarından biridir.
- 9- Örgüt yapısının işletme içi ve dışı koşullara uygun olarak değişmesi ve böylece esneklik kazanması gerektiğinde iyice anlaşılmamıştır. Değişen koşullara uyamama, sertleşme ve taşlaşma, en büyük organizasyon hastalıklarından biridir.
- 10 Örgüt yapısıyla uyumun sağlanması ve korunması; adam seçme yetiştirme değerlendirme ödüllendirme, cezalandırma, yerleştirme, yükseltme ve refaha kavuşturma ile çeşitli sosyal hizmetler sağlama gibi personel yönetimi ve politikası önlemlerinin alınmasını mümkün kılacak bir mekanizmanın gerçekleştirilmesini gerçekleştirir, oysa işletmelerin en zayıf oldukları alanlardan biri de budur.

2.3.3. YÖNETİME

Yönetimde planlama ve örgütlemekten sonra, kurulan düzenin çalıştırılmasına, başka deyişle, örgütün harekete geçirilmesine sıra gelir. Bu işi yerine getirecek yönetim

fonksiyonu yöneltmedir. Emir-Kumanda, yürütme gibi adlarla da anılan bu fonksiyonda, yönetici ilk kez yönetimi altındaki iş görenlerle karşı karşıya gelir. Bunun içindir ki, yöneltme fonksiyonu, planlama ve örgütleme yanında dinamik bir özellik gösterir. Diğerinde, yönetici, yöneltme fonksiyonundaki gibi işgörenlerle bağıntı kurmadığından, söz konusu iki fonksiyon statik bir nitelik taşır.(17)

Emir-Komuta veya yöneltme ve yürütme, başkaları aracılığıyla iş başarma işlevidir. Başkalarına etkili ve rasyonel (verimli) bir şekilde iş gördürebilmek için, onların niçin ve nasıl işbirliği ettiklerini ve kuruluşun ortak amacı için çalışmayı niçin ve nasıl benimsediklerini bilmek gerekir. Genel olarak ifade edilirse, insanların maddesel ve tinsel ihtiyaç ve isteklerini tatmin etmek için çalıştıkları söylenebilir. Bu konu, onların çalışma isteği (moral) ile ilgilidir. Çalışma isteği yanında, işgörenlerin çalışma yeteneklerine de sahip olmaları gerekir. Çalışma gücüne sahip olmanın anlamı fiziksel, biyolojik, psikolojik, toplumsal güç ve yeteneklerle örgütsel bakımdan işgörme olanak ve yetkisinin varlığıdır. Astların çalışma ve yeteneklerini yaratmak veya arttırmak için, üstün onu yetiştirmesi, eğitmesi ona yön göstermesi ve rehberlik etmesi gerekir. Üst, ayrıca astlarına, işini, üstlerini, iş arkadaşlarını ve tüm olarak kurumu ve onun amaçlarını sevdirmek zorundadır. Bütün bu önemli konuları kapsayan emir-komuta işlevinin yöneticiden önderlik, öğretmenlik ve teşvik etme ve inanç aşılama yetenekleri gerektiğine kuşku yoktur.

İşletme ve kuruluşların emir-komuta ile ilgili başlıca sorunları genel olarak şöyledir;

- 1- İşbirliği ve beraberliğini güçlendirme zorunluluğunun yeterince anlaşılmamış olması; Takım halinde çalışma (team-work) ruh ve düşüncesinin yeterince gelişmemiş olması ve aşırı bireyci bir kültür ortamının varolması.
- 2- İşte otorite disiplin ile görev ve sorumluluk bilincinin yeterince gelişmemiş ve bir tür laübalilik ve kaytarma alışkanlığının "testiyi karan da bir suyu getiren de" zihniyetinin egemen olması.
- 3- Sorumluluktan kaçma ve kaçınma eğilimi; ve bunun sonucu olmak üzere, işi başından atma ve başkalarına yükleme isteği.
- 4- Körükörüne itaat (pasif itaat) karşılık, isyankarlık ve başkaldırma eğiliminin güçlü olması; Aktif itaat diyebileceğimiz yani emir karşısındaki fikrini savunmak suretiyle kuruluşa daha yararlı olma duygusunun yokluğu. Emirlere bilinçli bir şekilde uyma bilinci ve yeteneğinin eksikliği.
- 5- Yeteneksiz ve verimsiz haberleşme (iletişim); Bu, üstlerin despotik ve pederşahi tutum ve davranışlarının bir eseri sayılabilir. Böyle bir düşünce biçimini benimsemiş olan üstler astlarıyla pek ilişki kurmaz, onlara bilgi vermeyi, hele onların fikirlerini sormanın küçüklük sayılması.
- 6- Teşvikin, teşvik araçlarının ve inanç aşılamanın önemi yeterince anlaşılmamış olması.
- 7- Adalet ve eşitlik ilkelerine uyma konusundaki ilgisizlik ve bunun sonucu moral düşüklüğü.

(17) İlhan CEMALCILAR ve diğerleri, İşletmecilik Bilgisi.
Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayını No.3, 1983,s.120.

8- Öğretim, yetiştirme, rehberlik etme, yol gösterme ve bizzat örnek olma vb. yönetim yöntemlerini ilgilennmeye değır konular olarak sayılmaması.

9- Etkili ve verimli bir ödüllendirme ve cezalandırma sisteminin yokluğu.

10-Evet efendimci (yes-man) ile hayırcı (no-man) olmanın arasındaki optimal bir denge kurulmaması; ya üstleri yanlış yola yönelten içten olmaya aşırı itaat ve kabullenme (argoda buna yağcılık denmektedir), yahut herşeye hayır deme (hayır demiş olmak için) gibi ancak olumsuz bir kişilikle izah edilebilecek bir tutum ve davranışa sahip olma.

11- Demokrasiye ve onun iyiliklerine içtenlikle inanmama; ve kişisel hak ve özgürlüklerin ancak demokratik bir düzen (toplumda ve işletmede) aracılığıyla korunabileceğinin anlaşılmaması olması.(18)

2.3.4. DÜZENLEŞTİRME

Yönetimde düzenleştirme (koordinasyon), insanların çabalarını birleştirmeyi, zaman bakımından ayarlamayı, ortaklaşa amaca varmak için faaliyetlerin birbiri ardı sıra gelmelerini ve içiçe geçip kenetlenerek birbirlerine bütünlemelerini sağlar.

Bir insan, çeşitli basamaklardan oluşan bir işi kendisi yapsa, ilgili çabaların birbiri ardısıra gelmelerini ve birbirlerini bütünlemelerini, başka deyişle, bunların düzenleştirilmesini de kendisi sağlar. Ancak, işletmeyi amacına ulaştırmak için gerekli olan ve çeşitli ustalık isteyen faaliyetleri yerine getiren çok sayıda insan söz konusu olursa, bu faaliyetlerin herbirinin ötekilerle düzenleştirilmesi gerekebilir.

Düzenleştirmenin de kendine göre ilkeleri ve tekniğı vardır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir;

1- Örgütte sorunlu kişiler arasında dolaysız buluşup görüşme ile düzenleştirme sağlanmalıdır.

2- Plan yapılıp, politikalar kararlaştırılırken, daha başlangıçta düzenleştirme sağlanmalıdır.

3- Bir sorun ile ilgili bütün faktörlerin karşılıklı olarak birbirlerine olan etkileri göz önüne alınarak düzenleştirme yapılmalıdır.

4- Düzenleştirme sürekli bir işlem olarak düşünölmelidir.

5- İyi ve yalın bir örgüt yapısı kurulmalıdır.

6- Program ve politikalar uyumlaştırılmalıdır.

7- İyi düzenlenmiş haberleşme yöntemleri kullanılmalıdır.

(18) Kemal TOSUN, s. 654-655

8- Gönüllü düzenleştirme özendirilmeli, başka deyişle, işgörenler aralarında kendiliğinden düzenleştirmeye gitmelidir.

9- Düzenleştirmenin sağlanması için işgörenler sürekli gözetim altında tutulmalıdır.

Düzenleştirme, yönetimin öteki fonksiyonlarıyla çok yakından ilgilidir. Düzenleştirme; planlama, örgütleme, yönettme, denetim ve iş görenlerin yetiştirilmesi gibi yönetim fonksiyonlarının bileşkesi olduğuna ve bunlarla çok sıkı bağlarla bağlanmış bulunduğuna göre, iyi bir düzenleştirmenin ilk koşulu, kuşkusuz, bu fonksiyonların ayrı ayrı eksiksiz bir biçimde yerine getirilmesidir. Böylece, işletme, kendini oluşturan üretim faktötlerinin yalın bir toplamından daha çok değer kazanabilir. Bu değer fazlasına düzenleştirme değeri denir.(19)

Düzenleştirmede görülen en önemli sorun yöneticinin gerek kendi işlerinde gerek bağlı olduğu diğer yönetim gruplarıyla belli bir uyum sağlayamayıp yetersiz kalmasıdır. Diğer sorunları ise;

- İşletmeye iş gören alanında işe göre adam ilkesi yerine adama göre iş yaratma tutumunun gösterilmesi, işletmede hiç bir işde yararlanılmayan kimselerin örgütten çıkarılmaması.
- Ücret düzeninin iş ve iş görenlerin düzenine dayanmaması, ücret ödemede adaletsiz politikaların güdölmesi.
- Personelin terfi işlerinde rasyonel tutum yerine kişisel tercihlerin rol oynaması, üst basamak yöneticilerinin gerek işletme içi mevkileri gerek başka işletmelere geçişlerinde yüksek bir devir hızının görülmesi.
- Personelin gerek hizmet içinde gerek işletme dışında eğitimine önem verilmemesi, modern eğitim tekniklerine yabancı kalınması.
- Örgütün işleyişini sağlamak örgütün amaçlarını gerçekeştirmek amacıyla gerek örgütü meydana getiren çeşitli bölüm ve ögeler, gerekse örgüt ve çevresi arasında girişilen devamlı bir bilgi ve düşünce alışverişi ya da bilimler arasında gerekli ilişkilerin kurulmasına olanak sağlayan haberleşme sisteminin sağlıklı işlememesi, şeklinde sıralamak mümkündür(20).

2.3.5. DENETİM

Kontrol, herşeyin plana, örgüte, emirlere ve her türlü standartlara uygun bir şekilde cereyan edip etmediğini araştırma ve böylece sapmaları saptama işleridir. Kuruluşun faaliyetleri sonucu olarak meydana gelen ürün, hizmet, gelir, gider, amaç, kar vb. olumlu sonuçların, standartlara (arzulanan ve planlanan durumlara) uygun olup olmadığı, ancak kontrol aracılığıyla anlaşılabilir. Kontrol işlemini incelemeye tabi tuttuğumuzda aşağıdaki evrelerden (veya faaliyet gruplarından) meydana gelmiş olduğunu görürüz.

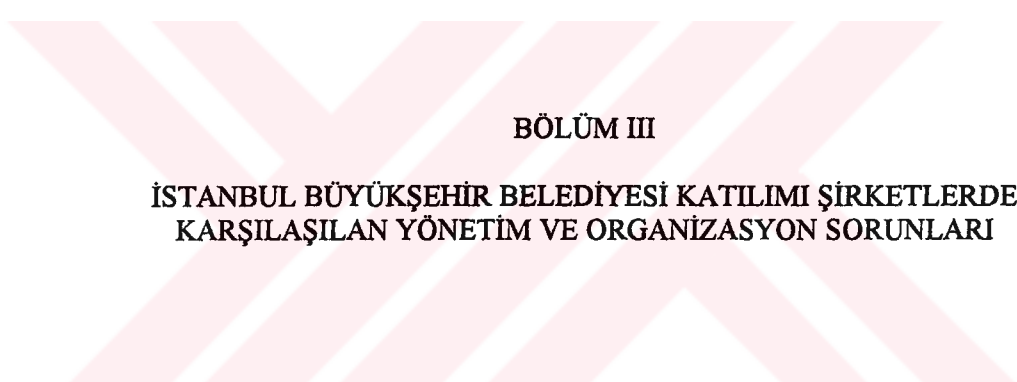
(19) Kemal TOSUN, İşletme Yönetimi Savaş Yayınları 6.baskı, Kasım 1992 s.269-271

(20) Kemal Tosun s.272

- Standartları belirlemek (değerleme ölçüleri, kıstasları)
- Sonuçları saptamak (fiili durumların ne olduğunu anlamak)
- Standartlarla fiili durumları karşılaştırıp farkları saptamak
- Farkların sebeplerini ve bunları giderici tedbirleri belirlemek; Kontrolün asıl hedefi, bu sonuncu aşamada erişilen düzeltme (tahsis etme) ve geliştirme (mükemmelleştirme) dir.

İşletme ve kuruluşlarımızda denetim ile ilgili sorunları şu şekilde sıralamak kabidir;

- 1- Değerleme ölçüleri, kıstasları yani standartlar noktasıdır ve genel olarak standartlaştırmaya gereken önem verilmemiştir
- 2- Takip alışkanlığı ve bilinci yerleşip gelişmemiştir. Çalışmaların, faaliyetlerin, plan, program, emir ve yönergenin sıkı şekilde izlenmesine gereken önem verilmez. Böylece, en iyi plan ve emirler, çok defa savurgan düşünce ile etkisiz hale gelir.
- 3- Aşağıdan yukarıya bilgi akımı düzenli, devamlı ve yeterli değildir; bu nedenle, üstler, alt kademelerde cereyan eden işler ve olaylar hakkında zamanında ve gereği gibi bilgiler edinemezler.
- 4- Aşağıda yukarıya akan bilgi ve hatta düşünce akımının özel şekli olan raporlamadan gereği şekil ve ölçüde yararlanılmamaktadır.
- 5- Planlar, programlar, bütçeler vb. gibi kontrol araçları gelişmiş ve uygulamaya erişmemişlerdir.
- 6- Kontrol alet ve araçları (standartları gösterenler ve fiili durumu bildirenler dahil olmak üzere) geliştirmek için yararlı olan modern kantitatif yöntem ve araçlardan (elektronik beyinler) yararlanılmamaktadır.
- 7- Muhasebe, istatistik, matematik gibi kantitatif yöntem ve araçlardan yararlanmayı mümkün kılacak finansal, maddi ve beşeri olanaklar yeterli değildir.
- 8- Kontrol, bir düzeltme ve iyileştirme aracı yerine cezalandırma fırsat ve imkanı sağlayan bir araç sayılmaktadır.
- 9- Standartları belirleyen, uygulanan ve kontrol edenler olmak üzere kontrolle ilgili üç kategori personel arasında, henüz doyurucu bir yönetsel ve beşeri ilişkiler düzeni kurulmamıştır. (21)



BÖLÜM III

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KATILIMI ŞİRKETLERDE KARŞILAŞILAN YÖNETİM VE ORGANİZASYON SORUNLARI

3.1. İ.B.Ş.B. KATILIMI ŞİRKETLERİN TANITIMI

İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığına bağlı olarak çalışan 20 adet şirket mevcuttur.

Bu şirketler sektörlere göre şu şekilde ayrılmaktadır;

GIDA SEKTÖRÜ :

İSMER	İstanbul Mezbaha ve Rendering Tesisleri A.Ş.
İST. HALK EKMEK	Un ve Unlu Maddeler Gıda San ve Tic A.Ş.
HALKSU	Belediye Kaynak Suları San. ve Tic A.Ş.

TİCARET, DAĞITIM VE HİZMET SEKTÖRÜ :

BELPA	Belediye Tüketim Malları İth. ve Tic. A.Ş.
BEL-PET	Akaryakıt ve Müşakları Tic Ltd. Şti.
SUSER	Su Servisi Tic A.Ş.
İĞDAŞ	İst. Gaz Dağıtım San. ve Tic A.Ş.

SOSYAL VE KÜLTÜREL HİZMETLER SEKTÖRÜ :

İST. KÜLTÜR ve SANAT ÜRÜNLERİ TİC A.Ş.
İST. SPOR ETKİNLİKLERİ VE İŞLETMECİLİĞİ TİC A.Ş.

İMALAT VE İNŞAAT SEKTÖRÜ :

İSBAK	İst. Belediyeler Bakım San. ve Tic A.Ş.
İSTON	İst. Beton Elemanları ve Hazır Beton Fab. San
İSFALT	İst. Asfalt Fabrikaları San ve Tic A.Ş.
İMAR LTD ŞTİ	

ULAŞIM SEKTÖRÜ :

İ.D.O	İstanbul Deniz Otobüsleri San ve Tic. A.Ş.
İST. ULAŞIM	

BİLGİ İŞLEM SEKTÖRÜ :

BELBİM	İst. Belediyeler Bilgi İşlem San ve Tic A.Ş.
--------	--

DİĞER ŞİRKETLER :

İSTANBUL DÜNYA TİCARET MERKEZİ A.Ş.
BOSKOOP ÇİÇEK VE AĞAÇÇILIK A.Ş.
ELDAŞ İST. ELEKTRİK DAĞITIM SAN. VE TİC. A.Ş.
İMAR WEİDLEPLAN A.Ş.

İ.B.Ş.B. Katılımı şirketleri yukarıda verildiği gibi sektörel açıdan sınıflamanın yanında amaç ve politikalarına göre de sınıflamak mümkündür;

- 1- İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İştirakleri ile ilçe Belediyeleri'ne hizmet veren şirketler:
- BELBİM İstanbul Belediyeleri Bşlgi İşlem Sanayi ve Ticaret A.Ş.
 - İSFALT İstanbul Asfalt Fabrikaları San.ve Tic.A.Ş.
 - İSBAK İstanbul Belediyeleri Bakım San.ve Tic.A.Ş.
 - İSTON İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikası Sanayi ve Tic.A.Ş.

Bu şirketlerin kaynak yaratmaları beklenmeyebilir. Aktif ve tutumlu çalışmaları ön koşul olarak alınabilir. Piyasaya açılma söz konusu olduğunda, kar elde etmeleri gerekir.

2- Piyasaya hizmet veren şirketler:

2.1. Piyasa düzenleme fonksiyonu olan şirketler:

- İstanbul Halk ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.
- HALKSU Belediye Kaynak Suları Sanayi ve Ticaret A.Ş.
- BELPA Belediye Tüketim Malları İthalat, İhracat, Ticaret ve Yatırım A.Ş.
- İSMER İstanbul Mezbaha ve Rendering Tesisleri A.Ş.

Piyasa düzenleme fonksiyonu içerisinde fiatlarda anormal yükselişleri engellemek birinci amaçtır. Bu gruptaki şirketlerin kar elde etmeleri mümkündür.

2.2. Sosyal amaçlı ağırlıklı şirketler:

- İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş.
- İstanbul Spor Etkinlikleri ve işletmeciliği Tic A.Ş.

Destekleme ile çalışan bu şirketlerin kar elde etmesi beklenmeyebilir. Hedef maliyetlerin minimize edilmesidir.Bu gruba giren şirketlerde önemli noktalardan birisi fiatlama politikalarıdır. Özellikle yüksek gelir gruplarına hitabeden kültür faaliyetlerinde kar amacı da ön plana alınmalıdır.

2.3. Toplumsal mal-hizmet üreten şirketler:

- İDO İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.
- İstanbul Ulaşım Sanayi ve Ticaret A.Ş.
- İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.

Kar beklenilmeyen şirketler olup, verimli çalışmaları ön hedef olarak alınabilir. Verimlilik, kamu yararı ile birlikte şirketin kendi kendini finanse etmesinin ölçülebilir dengesi olarak kabul edilebilir.

2.4. Kar amacı taşıyan şirketler:

- BELPET Akaryakıt ve Müşakları Ticaret Limited Şirketi.
- SUSER Su Servisi A.Ş.

HİZMET SEKTÖRÜ

İSMER

Istanbul Mezbaha ve Rendering Tesisleri A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 12.08.1987

Faaliyetleri: Şehir içinde hayvan nakliyatını önlemek, çevre kirliliğini engellemek ve AET normlarına uygun et ve sakatat üretmektir. Şirket sahip olduğu modern kesim ünitesinde hayvan borsasına getirilerek satılan hayvanların kesimini yapmaktadır.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	78	23.500.000.000.-
Halk Su A.Ş.	17	5.028.000.000.-
İst.Tic.Borsası	5	1.400.000.000.-
Basmacı Pazarlama	1	27.000.000.-
Otak İnşaat	2	45.000.000.-
TOPLAM		30.000.000.000.-

1992 Yılı İtibariyle Gelirler Toplamı	:	15.689.357.000.-
Giderler Toplamı	:	23.190.800.000.-
ZARAR	:	7.501.443.000.-(22)

(22) T.C. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 1990-91-92 Tanıtım ve Çalışma Raporu S.157
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Belbim A.Ş. ofset tesisleri

İstanbul Halk Ekmek ve Unlu Maddeler Gıda San.ve Tic.A.Ş.:

Kuruluş Tarihi : 06.10.1978

Faaliyetleri : Un ve unlu maddeler gıda üretimi ve satışdır. Şirketler belediyeye ait iki fabrikada üretimini sürdürmektedir.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	97	24.360.000.000.-
Yalova Bld.	0.6	159.816.000.-
Çatalca Bld	0.6	159.816.000.-
Şile Bld.	0.6	159.816.000.-
Silivri Bld.	0.6	159.000.000.-
TOPLAM		25.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle gelirler toplamı	:	88.311.224.000.-
giderler toplamı	:	108.170.523.000.-
ZARAR	:	19.859.299.000.-(23)

HALKSU

Belediye Kaynak Suları San. ve Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi : 25.08.1988

Faaliyetleri: İstanbul Belediyesin ait Hamidiye Dolum tesisleri'nin işletmesidir. Aynı zamanda İstanbul halkına her bölgede hizmet verebilmek için su istasyonları kurarak işletmektedir. Mevcut istasyonlar; Beyazıt, Merter, Bostancı, Sahrayı Cedit, Florya, Levent, Fatihte'dir.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B	95	9.471.000.000.-
İDO A.Ş.	1	125.000.000.-
İĞDAŞ A.Ş.	2	208.000.000.-
İSKİ Gen Mūd.	1	125.000.000.-
İSTON A.Ş.	1	62.500.000.-
TOPLAM		10.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelir	:	13.210.325.000.-
toplam gider	:	11.751.630.000.-
KAR	:	1.458.695.000.- (24)

(23) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.158

(24) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.159

BELPA**Belediye Tüketim Malları İth. İhr. ve Yatırım A.Ş.**

Kuruluş Tarihi: 12.02.1986

Faaliyetleri: Yurt içinde her çeşit gıda, giyim, hediyelik ve turistik eşya ile her çeşit ihtiyaç maddelerinin satımı için pazarlar kurmak, işyerleri açmak, bu gaye ile açılmış işyerlerini satın almak, kiralamak, onarmak, işletmeye açmak veya bunları yeniden satmak, benzin istasyonu, kafeterya-lokanta işletmektir. Firma halen Merter ve Kadıköydeki mağazalarında hizmet vermektedir.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	42	8.360.000.000.-
İst. Halk Ekmek	2	400.000.000.-
HALKSU	7	1.440.000.000.-
TEKFEN İnş.A.Ş.	45	9.000.000.000.-
PRISUNIC	4	800.000.000.-
TOPLAM		20.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirler	:	81.265.783.000.-
toplam giderler	:	92.732.455.000.-
ZARAR	:	11.466.672.000.-(25)

BELPET**Akaryakıt ve Müşakları Tic. Ltd. Şti.**

Kuruluş Tarihi: 10.10.1962

Faaliyetleri: İ.B.Ş.B.'ne ait gayrimenkuller üzerinde akaryakıt satış ve servis istasyonları kurmak ve işletmektir. Şirkete ait 11 adet akaryakıt istasyonu bulunmakta ve bunların tamamı kiradadır. Ayrıca akaryakıt satışı da yapılmaktadır.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	50	5.000.000.-
PETROL OFİSİ G.M.	50	5.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirler	:	44.511.356.348.-
toplam giderler	:	42.154.671.782.-
KAR	:	2.356.684.566.-(26)

(25) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.160

(26) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.161

SUSER
Su Servisi Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 14.12.1987

Faaliyetleri: Sayaç okuma, fatura dağıtımı, bedava su dağıtımı, kapama, açma, itiraz okuması, adres tespiti, adressiz dağıtım, sayaç değiştirme, helikopter hizmeti, bilgi işlem hizmetidir. Şirket gerçek faaliyetine 1989 yılının ikinci yarısında geçmiştir.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İSKİ GEN. MÜD.	96	960.000.000.-
İ.B.Ş.B.	1	10.000.000.-
İETT GEN MÜD	1	10.000.000.-
İĞDAŞ	1	10.000.000.-
BELBİM A.Ş.	1	10.000.000.-
TOPLAM		1.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirler	:	127.853.242.165.-
toplam giderler	:	127.828.003.181.-
KAR	:	25.238.984.- (27)

İĞDAŞ
İst.Gaz Dağıtım San. ve Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 25.12.1986

Faaliyetleri: Birleşik Devletler topluluğunda ithal edilen doğalgazın İstanbul Belediyesi mücevir alanı içinde sanayi sektörüne, konutlara ve ticari sektöre satışı ve bununla ilgili hizmetlerin yönetimidir. Doğalgaz boru hattı döşemesi devam etmektedir.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	94	264.116.666.000.-
İETT Gen.Müd	5	15.300.000.000.-
HALKSU A.Ş.	0.1	300.000.000.-
İSBK A.Ş.	0.1	141.667.000.-
İst.İMAR LTD ŞTİ.	0.1	141.667.000.-
TOPLAM		280.000.000.000.-

1992 Yılı itibariyle toplam gelirler	:	27.086.000.000.-
toplam giderler	:	259.654.000.000.-
ZARAR	:	232.568.000.000.-
Proje Yatırımı	:	226.893.000.000.-
İGDAŞ Yatırımı:		8.141.000.000.- (28)

İst. Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 02.10.1989

Faaliyetleri: Türkçe ve yabancı dilde tüm kültür ve sanat faaliyetlerini ayrıca radyo-TV istasyonu kurmak, Türkçe ve yabancı dilde yayınlar yapmak, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, kiralamak, kiraya vermek, işletmek veya işletmektir. Şirketin faaliyetini sürdürdüğü bölümler; Cemal Reşit Rey Konser Salonu, Yerebatan Sarmıcı, Muammer Karaca Tiyatrosu, Karikatürcüler Müzesi, Atatürk Kitaplığı Kent Orkestrası ve diğer kent etkinlikleridir.

Sermayesi :

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	99	49.580.000.000.-
İst Halk Ekmek A.Ş.	0.04	200.000.000.-
Kartal H.Ekmek A.Ş.	0.01	20.000.000.-
İSBAK A.Ş.	0.02	100.000.000.-
İSFALT A.Ş.	0.02	100.000.000.-
TOPLAM		50.000.000.000.-

1992 Yılı İtibariyle Toplam Gelirler	:	14.416.414.656.-
Toplam Giderler	:	36.024.573.629.-
ZARAR	:	21.608.158.973.- (29)

İst.Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 02.10.1989

Faaliyetleri: İstanbul halkının fiziksel ve ruhsal sağlığını güçlendirmek, yeteneklerini geliştirmek için her türlü spor etkinliklerine katılımını sağlamak, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurtmak, işletmek, işletmektir, ödüllü, ödüksüz yarışmalarla başarılı çalıştırıcı ve sporcuları özendirmektir.

(28) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.164

(29) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.165

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	96	1.920.000.000.-
İst Halk Ekmek A.Ş.	1	20.000.000.-
Kartal H.Ekmek A.Ş.	1	20.000.000.-
İSBAK A.Ş.	1	20.000.000.-
İSFALT A.Ş.	1	20.000.000.-
TOPLAM		2.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirler :	2.540.973.205.-
toplam giderler :	582.174.702.-
ZARAR :	2.041.201.497.- (30)

İSBAK

İst. Belediyeler Bakım San. ve Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 26.06.1987

Faaliyetleri: İstanbul metropoliten sisteme dahil belediyeler ile çevre belediyeler veya kara, deniz ve hava taşıtları ile diğer araç ve gereçleri ve bunların yedek parçalarını ucuz ve kaliteli olarak tamir etmektir. Şirket faaliyetlerini Cendere ve Nuh Kuyusu tesislerinde sürdürmekte, ayrıca akaryakıt satışıda yapmaktadır.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	75	6.075.000.000.-
Adalar Bld.	6	45.000.000.-
Beykoz Bld.	11	90.000.000.-
Beyoğlu Bld.	6	45.000.000.-
Bakırköy Bld.	6	45.000.000.-
Beşiktaş Bld.	11	90.000.000.-
Fatih Bld.	11	90.000.000.-
Eyüp Bld.	9	75.000.000.-
Gaziosmanpaşa Bld.	9	75.000.000.-
Kartal Bld.	11	90.000.000.-
Sarıyer Bld.	9	75.000.000.-
Şişli Bld.	22	180.000.000.-
Üsküdar Bld.	15	120.000.000.-
Zetincburnu Bld.	11	90.000.000.-
İSKİ Gnl.Müd.	6	45.000.000.-
İETT Gnl.Müd.	4	30.000.000.-
İDO A.Ş.	10	840.000.000.-
TOPLAM		8.100.000.000.-

1992 Yılı itibariyle toplam gelirler	:	230.128.098.294.-
toplam giderler	:	229.046.623.189.-
KAR	:	1.081.475.105.- (31)

İSTON
İst.Beton Elemanları ve
Hazır Beton Fabrikaları San.ve Tic A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 02.11.1986

Faaliyetleri: Beton elemanları, hazır beton üretimi ve satışı ile muhtelif şantiyelerde müteahhitlik hizmetleri yapmaktadır. Yeni oluşturulan yapı yatırım bölümünde sürdürdüğü müteahhitlik hizmetlerinde ağırlık, kendi üretimi olan malzemeyi kullanmasıdır. Üretim halen üç fabrikadan sürmektedir.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	97	47.970.000.000.-
Adalar	1	45.000.000.-
Bakırköy	1	45.000.000.-
Beşiktaş	1	45.000.000.-
Beykoz	3	135.000.000.-
Beyoğlu	4	210.000.000.-
Eyüp	3	135.000.000.-
Fatih	1	45.000.000.-
Gaziosmanpaşa	1	45.000.000.-
Kartal	1	45.000.000.-
Sarıyer	3	135.000.000.-
Şişli	1	45.000.000.-
Üsküdar	1	45.000.000.-
Zetiburnu	1	45.000.000.-
İETT Gnl. Müd.	10	495.000.000.-
İSKİ Gnl. Müd.	0.3	15.000.000.-
TOPLAM		49.500.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirler	:	24.366.495.331.-
toplam giderler	:	32.337.166.000.-
ZARAR	:	7.970.670.669.- (32)

(31) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.167

(32) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.168

İSFALT

İst.Asfalt Fabrikaları San. ve Tic. A.Ş.

Kuruluş tarihi: 21.11.1986

Faaliyetleri: Asfalt üretimidir. Üretimini 7 fabrikadan gerçekleştirmekte ve yaz sezonunda ara vermeden İstanbul'un tüm asfaltlama çalışmasını sürdürmektedir. Tesisler İ.B.Ş.B.'ye aittir.

Sermayesi:

Ortaklar:	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	60	1.380.000.000.-
Adalar	3	69.000.000.-
Bakırköy	3	69.000.000.-
Beşiktaş	3	69.000.000.-
Beykoz	3	69.000.000.-
Beyoğlu	3	69.000.000.-
Eyüp	3	69.000.000.-
Fatih	3	69.000.000.-
Gaziosmanpaşa	3	69.000.000.-
Kartal	3	69.000.000.-
Sarıyer	3	69.000.000.-
Şişli	3	69.000.000.-
Üsküdar	3	69.000.000.-
Zeytinburnu	3	69.000.000.-
İETT Gnl. Müd.	1	23.000.000.-
TOPLAM		2.300.000.000.-
1992 yılı itibariyle toplam gelirleri	:	210.000.000.000.-
toplam giderleri	:	209.750.000.000.-
KAR	:	250.000.000.- (33)

İst. İmar Limited Şti

Kuruluş Tarihi: 30.12.1946

Faaliyetleri: Şehir imar planı tatbikatı gereğince gayri sıhhi imar planlarına aykırı olarak teşekkül etmiş olan sahalar ve istimlak edilen mahallerdeki binaların yerine kanun ve mevzuata uygun olarak Belediye ile yapılacak anlaşmalar hükümleri dairesinde yenilerini yapmak ve yaptırmak, bayındırlık hizmetleri ve şirketin kendi arsaları üzerine inşa edilen binaları kısmen veya tamamen satmak veya kiraya vermektir.

Sermayesi:

Ortaklar:	Payı %	TL
İ.B.Ş.B	50	10.587.142.000.-
T.Emlak Bankası	50	10.587.142.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirler	:	6.191.863.000.-
toplam giderler	:	1.975.834.697.-
KAR	:	4.216.028.303.- (34)

İ.D.O.

İstanbul Deniz Otobüsleri San. ve Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 23.03.1987

Faaliyetleri: Deniz ticareti ve işletmeciliği alanında her çeşit yolcu ve yük taşıma işleri ile gemiler, terminaller ve terminallere bağlı kara ulaşım hatlarında yolcu ve yük trafiğini çağdaş koşullarda gerçekleşmesini sağlayıcı her çeşit yan hizmetler ve her çeşit liman, ikmal ve tedarik işleridir.

Sermayesi:

Ortaklar:	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	72	720.000.000.-
İETT Gnİ. Müd.	14	140.000.000.-
HALKSU A.Ş.	10	100.000.000.-
İSBK A.Ş.	2	20.000.000.-
İSTON A.Ş.	2	20.000.000.-
TOPLAM		1.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirleri	:	70.716.808.000.-
toplam giderleri	:	116.211.106.000.-
ZARAR	:	45.494.298.000.- (35)

İstanbul Ulaşım San. ve Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 02.09.1988

Faaliyetleri: Şirket hızlı tramvay ile Aksaray-Esenler arasında 8 Km. mesafede yolcu taşıma hizmetlerini yürütmektedir. Çağdaş tramvay ile yolcu taşıma hizmetleri de ilk kısım Haziran 1992'de başlamış olup, 29 Ekim 1992 tarihinden itibaren de Sirkeci-Topkapı arasında da devam etmektedir.

(34) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.170

(35) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.171

Sermayesi:		
Ortaklar:	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	85	14.430.000.000.-
İst.Eğitim Kültür	1	120.000.000.-
İETT Gnl.Müd.	9	1.500.000.000.-
İDO A.Ş.	3	560.000.000.-
İSBAK A.Ş.	2	390.000.000.-
TOPLAM		17.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirleri	:	30.008.066.648.-
toplam giderleri	:	29.439.734.028.-
KAR	:	568.332.620.- (36)

BELBİM
İstanbul Belediyeleri Bilgi İşlem San. ve Tic A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 31.07.1987

Faaliyetleri: Bilgi kayıt, bilgi işlem, Belediye bilgi işlem merkezi destek, matbaa, kamera ve harita taahhüt konularında mal ve hizmet üretimi yapmak.

Sermayesi:		
Ortaklar:	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	92	16.620.000.000.-
İETT Gnl.Müd.	3	600.000.000.-
İSKİ Gnl.Müd.	3	600.000.000.-
İSBAK A.Ş.	1	90.000.000.-
İGDAŞ	1	90.000.000.-
TOPLAM		18.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirler	:	14.749.868.659.-
toplam giderler	:	17.281.260.132.-
ZARAR	:	2.531.391.473.- (37)

İSFALT
İst.Asfalt Fabrikaları San. ve Tic. A.Ş.

Kuruluş tarihi: 21.11.1986

Faaliyetleri: Asfalt üretimidir. Üretimini 7 fabrikadan gerçekleştirmekte ve yaz sezonunda ara vermeden İstanbul'un tüm asfaltlama çalışmasını sürdürmektedir. Tesisler İ.B.Ş.B.'ye aittir.

(36) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.172

(37) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.173

Sermayesi:

Ortaklar:	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	60	1.380.000.000.-
Adalar	3	69.000.000.-
Bakırköy	3	69.000.000.-
Beşiktaş	3	69.000.000.-
Beykoz	3	69.000.000.-
Beyoğlu	3	69.000.000.-
Eyüp	3	69.000.000.-
Fatih	3	69.000.000.-
Gaziosmanpaşa	3	69.000.000.-
Kartal	3	69.000.000.-
Sarıyer	3	69.000.000.-
Şişli	3	69.000.000.-
Üsküdar	3	69.000.000.-
Zeytinburnu	3	69.000.000.-
İETT Gnl. Müd.	1	23.000.000.-
TOPLAM		2.300.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirleri	:	210.000.000.000.-
toplam giderleri	:	209.750.000.000.-
KAR	:	250.000.000.- (38)

İst. İmar Limited Şti

Kuruluş Tarihi: 30.12.1946

Faaliyetleri: Şehir imar planı tatbikatı gereginde gayri sıhhi imar planlarına aykırı olarak teşekkül etmiş olan sahalar ve istimlak edilen mahallerdeki binaların yerine kanun ve mevzuata uygun olarak Belediye ile yapılacak anlaşmalar hükümleri dairesinde yenilerini yapmak ve yaptırmak, bayındırlık hizmetleri ve şirketin kendi arsaları üzerine inşa edilen binaları kısmen veya tamamen satmak veya kiraya vermektir.

Sermayesi:

Ortaklar:	Payı %	TL
İ.B.Ş.B	50	10.587.142.000.-
T.Emlak Bankası	50	10.587.142.000.-

(38) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.174

1992 yılı itibariyle toplam gelirler	:	6.191.863.000.-
toplam giderler	:	1.975.834.697.-
KAR	:	4.216.028.303.- (39)

İ.D.O.

İstanbul Deniz Otobüsleri San. ve Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 23.03.1987

Faaliyetleri: Deniz ticareti ve işletmeciliği alanında her çeşit yolcu ve yük taşıma işleri ile gemiler, terminaller ve terminallere bağlı kara ulaşım hatlarında yolcu ve yük trafiğini çağdaş koşullarda gerçekleştirmesini sağlayıcı her çeşit yan hizmetler ve her çeşit liman, ikmal ve tedarik işleridir.

Sermayesi:

Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	72	720.000.000.-
İETT Gnl.Müd.	14	140.000.000.-
HALKSU A.Ş.	10	100.000.000.-
İSBK A.Ş.	2	20.000.000.-
İSTON A.Ş.	2	20.000.000.-
TOPLAM		1.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirleri	:	70.716.808.000.-
toplam giderleri	:	116.211.106.000.-
ZARAR	:	45.494.298.000.- (40)

İstanbul Ulaşım San. ve Tic. A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 02.09.1988

Faaliyetleri: Şirket hızlı tramvay ile Aksaray-Esenler arasında 8 Km. mesafede yolcu taşıma hizmetlerini yürütmektedir. Çağdaş tramvay ile yolcu taşıma hizmetleri de ilk kısım Haziran 1992'de başlamış olup, 29 Ekim 1992 tarihinden itibaren de Sirkeci-Topkapı arasında da devam etmektedir.

(39) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.175

(40) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.176

Sermayesi:		
Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	85	14.430.000.000.-
İst. Eğitim Kültür	1	120.000.000.-
İETT Gnl.Müd.	9	1.500.000.000.-
İDO A.Ş.	3	560.000.000.-
İSBK A.Ş.	2	390.000.000.-
TOPLAM		17.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirleri	:	30.008.066.648.-
toplam giderleri	:	29.439.734.028.-
KAR	:	568.332.620.- (41)

BELBİM
İstanbul Belediyeleri Bilgi İşlem San. ve Tic A.Ş.

Kuruluş Tarihi: 31.07.1987

Faaliyetleri: Bilgi kayıt, bilgi işlem, Belediye bilgi işlem merkezi destek, matbaa, kamera ve harita taahhüt konularında mal ve hizmet üretimi yapmak.

Sermayesi:		
Ortaklar	Payı %	TL
İ.B.Ş.B.	92	16.620.000.000.-
İETT Gnl.Müd.	3	600.000.000.-
İSKİ Gnl.Müd.	3	600.000.000.-
İSBK A.Ş.	1	90.000.000.-
İGDAŞ	1	90.000.000.-
TOPLAM		18.000.000.000.-

1992 yılı itibariyle toplam gelirler	:	14.749.868.659.-
toplam giderler	:	17.281.260.132.-
ZARAR	:	2.531.391.473.- (42)

(41) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.177

(42) Tanıtım ve Çalışma Raporu S.178

3.2 ARAŞTIRMADA UYGULANAN YÖNTEM

Bilindiği gibi, Belediyelerimiz kamu hizmetlerini etkin bir şekilde yürütmek amacıyla, ekonomik girişimlerde bulunmakta ve Belediye iştiraki şirketler oluşturmaktadır. Ancak, ülkemiz kaynaklarının etkin kullanımı yönünden mevcut şirketlerin verimli olarak işletilip, işletilmediğinin belirlenmesi konusu gelişmekte olan ülkemiz açısından büyük önem taşımaktadır.

Bu nedenle, faaliyet gösteren Belediye iştiraki şirketlerde uyguladığımız araştırmada, bu şirketlerde karşılaşılan yönetim ve organizasyon sorunlarını saptamak amaçlanmıştır. Araştırmada, daha somut bulgu ve bilgilerin elde edilebilmesi için anket yöntemi tercih edilmiştir. Anketin temel amacı yönetim ve organizasyon sorunlarını saptamak ve irdelenmek olduğu için, araştırmanın kapsamı Genel Müdür yardımcıları ve Genel Müdür yöneticileri diye bilinen kişilerle sınırlandırılmıştır. Böyle bir sınırlandırmaya gidişimizin belirli bir nedeni vardır, herşeyden önce üst düzey yöneticileri gerek yukarıdan aşağıya gerekse aşağıdan yukarıya iletişim düğüm noktasında yer almaktadır.

3.3. ANKET SORULARI VE DEĞERLENDİRME SONUÇLARI

Soru 1- Şirketinizin kuruluş amacı, aşağıdaki faktörlerden hangisine dayanmaktadır. Önem derecesine göre sıralayınız

Seçenekler	Önem Sırasına Göre Toplam Yanıt Sayısı			Yanıtlar Toplam Puanı (*)	Yanıtlar Oranı %
	I.Der.	II.Der.	III.Der		
Yerel Hizmet	7	6	....	33	42.5
Karlılık İlkesi	....	3	....	6	7.7
Mali Kaynak Tasarrufu	4	4	5	25	32
İstihdam İmkânı	....	....	8	8	10.3
Kültürel ve Sportif Hizmet	2	....	....	6	7.7

Elde edilen sonuçlara göre İ.B.Ş.B. katılımı şirketlerin genellikle kaynak yaratmaları beklenmemektedir. Şirketlerin % 42.3 'ü İ.B.Ş.B ve iştirakleri ile ilçe belediyelerine hizmet vermektedir. Bu şirketlerde ön hedef verimli çalışmaktır. Verimlilik kamu yararı ile birlikte şirketin kendisini finanse etmesinin ölçülebilir dengesi olarak kabul edilir.

(*)Yanıtların toplam puanlarının hesaplanması, I. derece toplam yanıt sayısı 3 ile, II.derece toplan yanıt sayısı 2 ile, III.derece toplam yanıt sayısı 1 ile çarpılarak elde edilen sonuçların toplanmasıyla bulunur.

Şirketlerin % 32 'si piyasa düzenleme fonksyonu olan şirketlerdir. Bu şirketlerde birinci amaç, fiyatlardaki anormal yükselişleri engellemektir. Bu nedenle sürekli olarak destekleme ile çalışabilmektedirler. Hedef, maliyetlerin minimize edilmesidir.

Soru 2- Başlıca müşterileriniz kimlerdir ?

- Kamu kuruluşları	-	-
- Özel işletmeler	-	-
- Belediye şirketleri	5	% 38
- Nihai Tüketiciler	8	% 62

Birinci soruyu tamamlar nitelikte hazırlanan bu soru ankete katılanların şirket amaçlarına göre üretilen mal ve hizmetlerin hangi kesime yöneltildiğini göstermektedir.

İki sorunun genel bir değerlendirmesi yapıldığında, İ.B.Ş.B. katılımı şirketlerin, yerel yönetimlerin mevzuat sınırlamasından ve kaynak kullanım denetiminden kurtulmak amacıyla kuruldukları söylenebilir. Çünkü şirketlerin büyük çoğunluğu, kar amacı ön hedef olarak belirlenmemiş yapıdadır.

Soru 3- Ticari işlemlerinizi alıcı yada satıcıyı belirlemede kriteriniz nedir ?
Önem derecesine göre sıralayınız.

Seçenekler	Önem Sırasına Göre Toplam Yanıt Sayısı			Yanıtlar Toplam Puanı (*)	Yanıtlar Oranı %
	I.Der.	II.Der.	III.Der		
Politik Görüş	3	8	....	27	33.7
Titiz Seçim	....	3	10	16	2
Maliyet Kriteri	....	2	....	30	37.6
Prosedür-Yönetmelik	10	2	3	7	8.7

Üçüncü sorunun cevaplanmasında maliyet kriteri ile politik görüş hemen hemen başabaş gelmektedir. Seçenekleri,

Bu işletmeler yönetimine yapılan politik etkiler, bu işletmelerde çağdaş yönetim ilkelerinin uygulanmasını güçleştirmektedir. Ayrıca bütün işletmelerdeki yöneticilerin, konular, tüzükler, yönetmeliklerle sınırlanmış bürokratik düzene sıkı sıkıya bağlı kalma zorunlulukları ve bağımsız karar verme yetki ve alışkanlıklarının bulunmayışı yöneticilerin yetişmesini engelleyen nedenlerdir.

Soru 4- Şirketiniz zarar ediyorsa, zarar hangi kaynaklardan karşılanıyor?

- Ortağımız olan belediye kaynaklarından
- Diğer kaynaklardan

Şirketlerin büyük çoğunluğunun zararda olması ve bu zararların doğrudan İ.B.Ş.B. 'den veya belediye katılımı şirketlerden karşılanma yoluna gidilmesi, devamlı bir çemberle sınırlandırılmış yönetim tarzına neden olmaktadır. Bu tür bir yönetim tarzı, şirketlerin alternatif politikalar üretmesini veya tasarruf tedbirleri uygulamasını engellemektedir.

Soru 5- Belediye şirketlerinin sermaye temininde çeşitli güçlüklerle karşılaştığı bilinmektedir. Sermaye temininde karşılaşılabilen güçlükleri önem derecesine göre sıralayınız.

Seçenekler	Önem Sırasına Göre Toplam Yanıt Sayısı			Yanıtlar Toplam Puanı (*)	Yanıtlar Oranı %
	I.Der.	II.Der.	III.Der		
Kredi Maliyetlerinin Yüksekliği	1	4	8	19	24.3
Finansman güçlükleri	2	8	2	27	34.6
Yatırım İmkanlarının azlığı	....	1	....	2	2.7
Karlılık Oranlarının düşüklüğü	9	....	3	30	38.4

Bu soruya verilen cevapların ağırlıklı karşılaştırması dördüncü soru sonucunu destekler niteliktedir. Bu şirketler, temel ilke olarak İ.B.Ş.B. ve iştirakleri ile ilçe belediyelerine hizmet vermek amacı ile kuruldukları için karlılık oranları son derece düşüktür. Finansman olarak dayatılan tek nokta ise İ.B.Ş.B. ve iştirakleridir.

Soru 6- Şirketinizde sermaye artırımına gidildiğinde özellikle hangi ortağın hissesi arttırılma yoluna gidilmektedir?
- Belediye payı
- Diğerleri. Belirtiniz

Bu şirketlerde, şirket ömrü sürekli sermaye artırımına gitmek suretiyle geçici olarak uzatılmaktadır. Bu politika içerisinde bu şirketlerin çağdaş yönetim ilkelerine dayanılarak yönetilmesi mümkün olmamaktadır.

Soru 7- Şirket yönetim kurulu üyeleri kimlerden oluşmaktadır. Çoğunluk sırasına göre belirleyiniz

Seçenekler	Önem Sırasına Göre Toplam Yanıt Sayısı			Yanıtlar Toplam Puanı (*)	Yanıtlar Oranı %
	I.Der.	II.Der.	III.Der		
Politikacılar	....	1	....	2	25
Belediye Kamu Görevlileri	2	4	3	17	21.8
Başkanlık Özel Danışmanları	10	2	1	35	44.8
Belediye Şirketleri Yöneticileri	1	6	9	24	30.9

Yedinci soruya verilen cevaplarda ağırlık oranları, şirket yönetim kurulu üyelerinin çoğunlukla İ.B.Ş.B. başkanlığı danışmanları ile oluştuğunu göstermektedir. Bu görüntünün nedeni yerel yönetim kanununun personel istihdamı konusundaki sınırlamalarından kaynaklanmaktadır. İ.B.Ş.B. Başkanlığı dışarıdan özel statüde çalıştırmak istediği kişilere maaş ve diğer imkanlar olarak vereceği menfaatleri ancak bu yöntemi kullanarak sağlamaktadır.

Şirket yönetimi ile ilgisi olmayan yada zaman ayıramayan politik seçimlerden oluşması şirket yönetimini olumsuz etkilemektedir.

Soru 8- Şirketinizin kurumsal yapısını gösteren bir örgüt şeması varmı?

- Evet
- Hayır

Ankete katılan tüm şirketlerin, kurumsal yapılarını gösteren bir örgüt şeması mevcuttur

Soru 9- Şirketinizin kurumsal yapısını gösteren örgüt şeması ile gerçek uygulama fark göstermektedir? Göstermekteyse nedenleri nelerdir Önem sırasına göre sıralayınız

Seçenekler	Önem Sırasına Göre Toplam Yanıt Sayısı			Yanıtlar Toplam Puanı (*)	Yanıtlar Oranı %
	I.Der.	II.Der.	III.Der.		
Yüksek ölçekli Yatırım	2	....	....	6	7.6
Yüksek personel devri	5	6	....	27	34.6
Amaçlardaki belirsizlik	....	2	....	4	5.4
Fazla İstihdam	....	....	13	28	35.8
Karlılık durumu	6	5	....	13	16.6

Şirketlerin kurumsal yapısını gösteren örgüt leması ile gerçek uygulama genellikle fark göstermektedir.

Bunun en önemli nedenlerinden biri, şirket karlılık durumunun negatif olmasıdır. Bu şirketler genelde büyük ölçekli olarak planlanıp oluşturulmuş şirketlerdir. Bu nedenle, büyük maliyetler, politik seçimler, yanlış istihdam politikaları şirketlerin zararda olmalarını doğurmakta, bunun neticesinde mevcut organizasyon şemasının uygulanması mümkün olmamaktadır.

Bu organizasyon şemalarının mevcut uygulamaya göre revize edilmesi ise düşünülmemektedir.

Bu durumun nedenleri şu şekilde sıralanabilir; Bazı yöneticiler organizasyon çizelgesi fiili duruma uygun olmadığı zaman kendilerini görev dağıtmakta, atama yapmakta, sorumluluk vermekte daha özgür hissetmektedirler.

Bir başka neden elemanlardan bazılarının ilerleme imkanı olmadığını anlamalarının istenmemesidir. Çünkü politik seçimler çok daha etkili olmaktadır.

Üçüncü bir neden ise organizasyon çizelgelerinin adeta bir duvar süsü olarak görülmesidir. Böyle şeylerin teşvik aracı olduğuna inanılmamaktadır. Ayrıca organizasyon çizelgesi bir iletişim aracı olarak da kabul edilmemektedir.

Soru 10- Şirketiniz hangi periyotlarda planlar yapmaktadır?

- Aylık
- 3 Aylık
- 6 Aylık
- Yıllık
- Diğerleri Belirtiniz

Şirketlerin yıllık planlar yaptıkları, ancak bu planların daha ziyade mevcut problemlerin tahmini ne kadar zamanda çözüleceğinin belirtilmesi şeklinde olduğu gözlenmektedir. Kısacası planlar yeni projelerin üretilmesi yada gösterilen bir hedefe ulaşmak için ne gibi politikaların üretilmesi şeklinde değildir.

Soru 11- Şirketinizde bütçe yapılmakta mıdır?

- Evet
- Hayır

Soru 12- Cevabınız evet ise şirketinizde bu işleyle sorumlu bir bütçe departmanı var mıdır?

Soru 13- Cevabınız hayır ise bu işlev hangi departman tarafından üstlenilmektedir. Belirtiniz.

Soru 14- Hazırlanan bütçe hangi yönetim düzeyinin onayından sonra yürürlüğe girmektedir?

- Genel Müdürlük
- Diğerleri Belirtiniz

Soru 15- Şirketinizde bütçe yapılmakta ise onaylanan bütçe ile mevcut gelişmeleri karşılaştırmada gerekli gelişmelerde tekrar revize edilmekte midir?

- Evet
- Hayır

Ankete katılan tüm şirketlerde bütçe çalışmaları yapılmaktadır. Ancak bu işlevden sorumlu ayrı bir departman mevcut değildir. Genellikle bütçe çalışmaları, Mali ve İdari İşler Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

İlgili bütçeler İ.B.Ş.B. Başkanlığı Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığına bağlı birimlerce yönlendirilmekte ve kabulü Daire Başkanlığınca yapılmaktadır.

Bu nedenle şirket yönetimi ile çoğu kez başkanların hedefi çekeşebilmektedir.

Onaylanan bütçeler, mevcut gelişmelere göre genellikle revize edilememektedir.

Sadece mevcut durum ile onaylanmış bütçe Daire Başkanlığı birimlerince karşılaştırılıp raporlar halinde sunulmaktadır.

Şirketlerde etkin bir bütçe kontrolü yapıldığı söylenemez, çünkü bu işle görevli müstakil bir departman görevli değildir.

Soru 16- İşin hazırlanması ve yürütülmesi için gerekli tüm işlemler planlanmakta mıdır?

İş analizleri yapılmakta mıdır?

- Evet
- Hayır

Bu soruya alınan cevap “Hayır” dır

İş değerlendirmesi içeriğine göre işlerin görel önemini ölçmede sistematik ve tekniktir. iş değerlemesinin, önemi ve başlıca amacı konusunda, her ne kadar öncelikle, işlerin görel değerinin belgelenmesine yardım edip ücret ve maaş sorunlarına adil, dizgeli bir yöntem sağladığı belirtilse de işletmeler, iş değerlemesi yapmak ile başka önemli faydalar elde etmek, diğer anlatımla yönetime ilişkin çeşitli amaçları gerçekleştirmek veya onlara yardımcı olmak olanağı da sağlarlar.

Bu şirketlerde her hangi bir iş değerlendirme sistemi olmaması nedeniyle;

-Ücret/maaş giderlerinin kontrol ve kesiriminin (tahminin) doğru olarak yapılamadığı,

-Sendika ile yapılan görüşmelerde gerekli verilerin sağlanamadığı

-Foksyonları, yetki ve sorumluluğu aydınlatmak suretiyle iş basitleştirmesi ile çift işlemlerin kaldırılmasına yardımcı olunamadığı

-Yakınmaya yol açan durumları, iş gören değişim çabukluğunu, görevlilerin moralini arttırıp idari görevli ilişkilerinin düzeltilemediği, azaltılamadığı gözlenmektedir.

Soru 17- Şirketinizde bir işgören değerlendirme sistemi var mıdır?

- Evet

- Hayır

Bu soruya da alınan cevap “Hayır” dır

İş değerlemesinin hazırlama amaçları oldukça çeşitlidir. Birincisi ve en önemlisi işgörenin durumunu ücret artışlarında terfi ve aktarmalarda tercihli işlem göreceği hallerde doğru olarak değerlendirmektir.

Böyle bir değerlendirme sisteminin mevcudiyeti herşeyden önce politik sebeplerle aşırı istihdam olan bu şirketlerde işten çıkartma amacı için kıdem düzeninin bir bölümü olarak kullanılabilir.

Soru 18- Şirketinizde ücret artışları hangi departman tarafından yapılmaktadır

- Genel Müdürlük

- Personel Müdürlüğü

- Ücret Müdürlüğü

- Diğer Belirtiniz

İ.B.Ş.B. katılımı şirketlerde ücret artışları, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı tarafından belirlenmekte ve İ.B.Ş.B. başkanlığının onayı ile yürürlüğe girmektedir.

Soru 19-Ücret artışları hangi faktörlere dayanılarak yapılmaktadır. Önem derecesine göre sıralayınız

Seçenekler	Önem Sırasına Göre Toplam Yanıt Sayısı			Yanıtlar Toplam Puanı (*)	Yanıtlar Oranı %
	I.Der.	II.Der.	III.Der		
İşgören analizleri	....	....	....	....	....
Sabit bir oran	10	3	....	36	55
Toplu sözleşme	3	10	....	29	45

Bu soruya verilen cevap 18.soruda belirlenen durumu destekler niteliktedir.

Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı tarafından herhangi bir iş ve işgören değerlemesi listelerine dayanmadan sabit bir oran esas alınmak suretiyle şirketler genelinde bir ücret skalası yer almaktadır. Bu skala içersinde makamlar itibariyle mevcut ücretler belirlenmektedir.

Şirketler yine herhangi bir kriterler sistemine dayanmadan sınıflanmakta, ücret skalası içersinde yer alan minimum ve maximum ücretler bu esasa göre dağıtılmaktadır.

Bu şirketlerde ücret skalası, bu şirketlerdeki sendikalı personele, uygulanan toplu sözleşme koşullarına göre delinebilmektedir.

Bu durum şirketler arasında olduğu gibi mevcut şirket personeli arasında dedikodulara bilimsel olmayan iletişim sisteminin çalışmasına, işgören moralinin bozulmasına ve doğal olarak verimliliğin düşmesine neden olmaktadır

Soru 20- Şirketinizde tüm işgörenler için örgütsel orun düzeyinde eğitim planlaması yapılmaktamıdır?

- Evet
- Hayır

Bu soruya da verilen cevap "Hayır" dır.

Ancak, toplu iş sözleşmesine bağlı sendikalı personelde bu eğitim planlaması sendikanın zorlaması altında yapılmaktadır.

Soru 21- Daha çok hangi düzeyde eğitime ağırlık verilmektedir. Önem derecesine göre sıralayınız

- | | | |
|--------------------------|---|--------|
| - Üst yönetim | | |
| - Orta düzey yöneticiler | 2 | % 15.3 |
| - Alt düzey çalışanlar | 3 | % 23 |
| - İşçiler | 8 | % 61.7 |

İ.B.Ş.B. katılımı şirketlerde çoğunlukla toplu iş sözleşmesine tabi işçilerin eğitimine ağırlık verilmektedir. bunun en önemli nedeni bu kesim çalışanlarının iş güvencesinin yüksek olmasıdır. Her seçim döneminde işten çıkarılma riski yüksek olan özel sözleşmeli (belirsiz süreli hizmet akdi) personelin işten ayrılma devri yüksek olduğundan, bu personele yatırım yapılması, boşa giden bir maliyet olarak görülmektedir.

Oysaki işletmelerin yönetimi iç ve dış etkenler karşısında işletmeyi amaçlarına ulaştıracak ve çevre koşullarına uyumlaştıracak bir beyin görevine sahiptir. İşte işletmelerde bu görevi yerine getirecek yöneticilerin işi yerine getirecek niteliklere sahip olmaları gerekmektedir.

Soru 22- Eğitim işlemi kimler tarafından yapılmaktadır

- | | | |
|---|----|-------|
| - Şirket içinde görevli yetiştirme birimi | 2 | %15.3 |
| - Üniversiteler | | |
| - Özel yetiştirme ve danışmanlık şirketleri | 11 | %84.7 |
| - Diğerleri Belirtiniz | | |

Bu soruya verilen cevap, ağırlıklı olarak özel yetiştirme ve danışmanlık şirketleri olur. Şirket içerisinde mevcut yetiştirme birimleri yok denecek kadar azdır. Bu durum şirketlerdeki insan gücüne verilen önemin ne derece olduğunu göstermektedir.

Soru 23- Şirketiniz eleman temini aşağıdaki hangi kaynaklardan yapılmaktadır

- Gazete ilanı ile
- Konu ile ilgili danışmanlık şirketleri ile
- Şirket içi çalışanların tavsiyesi ile
- Kaynak geliştirme ve iştirakler daire başkanlığı
- Personel Müdürlüğü tarafından 13 % 100
- Diğerleri belirtiniz.

Şirketlerde eleman temini genelde Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Eleman bulunması tamamıyla çalışanların tavsiyesi yada politik çevrenin telkini ile gerçekleşmektedir. Bu durum sonucunda, şirketlerde ilgili işe uygun eleman yetiştirilmesi genelde mümkün olmamaktadır.

Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı 'da asıl işlevinden uzaklaşmakta, bir anlamda da İş ve İşçi Bulma Kurumu mahiyetinde görev yapmaktadır. Daha çok işe uygun eleman yerine, işgörene iş yaratma işleminin uygulandığı görülmektedir. Bu da işletmelerin uzun dönem planlarına pek önem vermediklerini göstermektedir.

Soru 24- Şirketinizde daha çok hangi kaynaklardan sözlü haber (bilgi ve emir) alırsınız

- İş toplantılarından
- Komite ve komisyon çalışmalarından
- Yönetim kurulundan 2 % 16
- Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Bşk 11 % 84
- Üstteki ilk amirden

Şirketler, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığına bağlı olarak çalışırlar, bunun neticesinde bilgi ve emir akışı daha çok bu kanal üzerinden yapılmaktadır. Çoğu kez işletme kararları bu merkezde alınır, yönetim kurulları daha sonra haberdar edilir ve bu doğrultuda kararlar hazırlanır. Merkeze bağlı bir yönetim tarzı, işletme kararlarının fiiliyata geçmesini uzatır. Verimliliği düşürür.

Soru 25- Hangi tür haberleşme araçlarını tercih edersiniz

- Yazılı haberleşme 13 % 100
- Sözlü haberleşme
- Görsel-işitsel haberleşme

Ankete katılanların bu soruda tercihlerini yazılı olarak kullanmaları doğal karşılanmakla birlikte, sözlü haberleşmeye gereken ilginin gösterilmeyişi ilginç ve düşündürücüdür.

Sözlü haberleşmeye ilgisizliğin yada tepkinin gerçek nedeni, kanımıza göre çoğu kez doğal kaynakların işlemlerinden doğmaktadır. İşletme içinde oldukça yaygın biçimde kullanılan söylenti ve dedikodu kanallarının sözlü haberleşmeye güvensizlik yarattığı ve bundan dolayı biçimsel nitelik taşıyan resmi yazılara ilgi gösterildiği söylenebilir.

Soru 26- Yönetiminiz altında bulunan işgörenler ile daha çok hangi yolu takip ederek habeleşirsiniz

- Yazılı olarak	2	% 15.3
- Bizzat görüşerek	9	% 77.1
- Toplantı yaparak	1	% 7.6

İlk bakışta yukarıda verilen yanıtların bir önceki soruyla çelişki yarattığı ileri sürülebilir. Nitekim 25.soruda yazılı haberleşmeye daha geniş yer verilmesi istenirken bu soruda astlarla bizzat görüşmenin daha yararlı olacağı görüşü savunulmaktadır. Oysa yapılacak ayrıntılı bir değerlendirme verilen yanıtların bir çelişkiden çok belirli eğilimleri yansıttığını kanıtlayacaktır. Üstlerden gelen haberlere büyük olasılıkla, güvensizlik duyulması nedeniyle bu tür haberlerin yazılı olması istenmekte, astlarla kurulan ilişkilerde ise görüşme yönteminin kullanılması önerilmektedir.

Soru 27- Astlarınızda ilişkilerinizde haberleşme konusunda ne gibi engellerle karşılaşyorsunuz. Önem sırasına göre sıralayınız.

Seçenekler	Önem Sırasına Göre Toplam Yanıt Sayısı			Yanıtlar Toplam Puanı (*)	Yanıtlar Oranı %
	I.Der.	II.Der.	III.Der		
Organizasyon aksaklıkları	4	9	....	30	32
Astların olumsuz davranışları	....	....	10	10	17
Astların bilgisizliği	8	4	1	33	35
Astların anlayışsızlığı		....	2	2	7
Dil güçlüğü ve yanlış anlama	1	....	....	3	9
Sosyal ve Kültürel farklılıklar	....	....	....	....	

Etkili bir haberleşme sistemini etkisiz duruma sokabilen engellerin neler oldukları konusunda verilen yanıtlar, özellikle organizasyon aksaklıkları üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu aksaklıklar daha çok şirkette basamak sayısının gereğinden fazla oluşu, gereksiz ve şişirilmiş oranların bulunuşu ve merkezci bir yönetim modelinin şirkette uygulandığından doğabilir. Ayrıca işgörenlerin yeterli eğitim düzeyinden yoksun olduğu, haberleşme engellerinin doğmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Soru 28- Aşağıda gösterilen haberlerin hangilerini astlarınıza iletirsiniz.
Önem sırasına göre değerlendiriniz.

Seçenekler	Önem Sırasına Göre Toplam Yanıt Sayısı			Yanıtlar Toplam Puanı (*)	Yanıtlar Oranı %
	I.Der.	II.Der.	III.Der		
Üretim teknikleri	3	8	....	25	32
Ücret haberleri	....	....	....	....	....
Çalışma koşulları	10	3	....	36	46.3
Eğitimle ilgili	....	2	11	15	19.2
İş güvenliği	....	....	2	2	2.5
İş değeri	....	....	....	....	....

Çalışma koşulları ile ücrete ilişkin haberlerin daha büyük ilgi toplaması, bu şirketlerde çalışanların bu konularda yapılacak değışiklikleri daha duyarlı olmaları şeklinde izah edilebilir.

Soru 29- Amirlerinize çalışmalarınızla ilgili sorunları nasıl iletirsiniz.?

- İlgili amirle bizzat görüşürüm 3 % 23
- İlgili amire yazılı olarak bildiririm 1 % 7
- Sorunları kendim çözerim 9 % 70
- Çalışma saatleri dışında ilgili amire iletirim

Ankete katılanların % 70 'e varan bir bölümü karşılaştıkları sorunları üst organlara iletmeksizin kendi kendilerine çözümlemeyi denediklerini açıklamışlardır. Bu büyük ölçüde merkezi yönetimin ağırlıklı olduğu Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığına bağlı şirketlerde karar verme sürecinin son derece uzun sürmesine bir tepki olarak yorumlanabilir.

Soru 30- Elde edilen sonuçlar, gelişmeler, kararlar, ihtiyaçlar ve çeşitli sorunlar hakkında astlarınıza açıklama yapmak ve onların da görüşlerini almak için zaman zaman toplantı yaparmısınız.

- Evet 1 % 8
- Hayır
- Bazen 12 % 92

Soruya alınan cevaplardan sık sık olmamakla birlikte çeşitli sorunları tartışmak üzere toplantı yapıldığı görünmektedir. Bir haberleşme yöntemi olarak toplantıların etkinliği göz önüne alınırsa, bu yönteme gösterilen ilgiyi şirketler açısından bir başarı olarak nitelemek yerinde olur.

Soru 31- Şirketinizde yazılı prosedür ve yönetmelikler sistemi var mıdır.

- Evet 2 % 15
- Hayır 11 % 85

Ankete katılanların % 80 'i aşan kısmı şirkette yazılı bir prosedür ve yönetmelikler sistemi mevcut olmadığını belirtmişlerdir. Var olan yönetmelikler ise daha ziyade satın alma

ile ilgilidir. Bu şirketler, sürekli olarak göz önünde olduklarından bu tür alanda sıkı politiklar izlenmesi normal karşılanabilir. Ancak, şirketin diğer fonksiyonları ile ilgili prosedür ve yönetmeliklerin eksikliği şirket içerisinde çifte standartlara yol açtığı gibi, işgörenlerin olaylar karşısında nasıl ve ne şekilde davranış tarzı göstermelerinde belirsizliklere yol açmaktadır.

Soru 32-Denetim işlerini kim yapmaktadır. Yapılan denetimler gerçekten gerekli midir?

Şirketlerin denetimi Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı içerisinde görevli iç denetim elemanlarınca yapılmaktadır.

Şirketlerin iç kontrol sistemi eleman sirkülasyonunun yüksek olması, her seçim dönemi değişen politikalar ve hedefler nedeniyle sağlıklı olarak çalışmamakta, arşivleme işlemine gereken ağırlık verilmemektedir.

Denetim daha ziyade, vergi hukuku ve muhasebe ilgelerine uygunluk açısından yapılmakta, faaliyetlerin kontrolü, verimliliğin ölçülmesi şirket üst yönetimine bırakılmaktadır.

3.4. SONUÇ

Yasaların olanak vermesine karşın, Yerel yönetimlerimiz yakın zamanlara kadar yalnız geleneksel kent hizmetlerinin karşılanmasını amaç edinmişlerdir. Bunun nedenlerinden birincisi, yerel yönetim gelirlerinin yasalarla belli edilen kalemlerden ibaret olmasıdır. Bu gelirlerinde önemli bölümünü merkezi idareden aktarılan paylar oluşturmaktadır. Bu nedenle, finansman konusunda merkezi idareye büyük ölçüde bağımlı olunması, sıradan işlerin dışına çıkılmasına mani olmaktadır(çöp toplama, kaldırım yapma vs.)

Bilindiği gibi yerel yönetimlerde hem Devlet memurları yasası hem de iş yasası uygulanmaktadır. Bu nedenle de yerel yönetimler merkezi idareye bağımlıdır. Bu bağımlılık yerel yönetimleri üretken, plan ve programcı, bilgi ve yetenek açısından kaliteli, rekabetçi personel temininde zorlanmakta ve çağdaş hizmet üretmekte, kaynak yaratmada geri bırakılmaktadır.

Yerel yönetimlerin, bu çıkmazlar karşısında 1980 yılı sonrasında önemli girişimlerde bulunduğu görülür. Bu dönemden sonra, yerel hizmetlerin ortaklıklar yoluyla sürdürülmesi (şirketleşme), vakıflaşma yeni bir belediyeçilik anlayışının temel öğeleri oluşmuştur.

Kısaca özetlemek gerekirse; kaynak temini ve bu kaynağın kullanılmasındaki güçlükler, kalifiye personel teminindeki zorluklar, gelişen teknolojiye olan transfer ihtiyaçları ekonomik karar alma serbestisine sahip olmamaları gibi nedenler, yerel yönetimleri yeni örgütlenme modelleri aramak zorunda bırakmıştır.

Bu konuda ortaya çıkan model, ortaklıklar yoluyla ŞİRKETLEŞME şeklinde gelişmiştir. İşte bu şirketlerde karşılaşılan organizasyon sorunlarının belirlenmesi tezimizin ana konusunu oluşturmuştur. Yapılan çalışma sonucu, bu şirketlerin çağdaş yönetim ilkeleri ve tekniklerini kullanmaktan uzak oldukları, çağdaş yönetim biliminin gerektirdiği iş analizleri, bütçe analizleri, plan program çalışmalarının gözardı edildiği böylece işlerin son derece ağır geliştiği görülmüştür.

Bununla beraber, işgücü planlamasının iyi olmaması, haberleşme yetersizliği, işgücü eğitimi yetersizliği diğer sorunlar olarak dikkati çekmektedir.

Aslında en önemli sorun, bu şirketlerin işlem ve eylemlerini planlayarak yol göstericilik yapacak yönetim ve denetim kurallarının politik amaçlar ve çıkarlar hedef alınarak sağlıklı oluşturulmamaktadır.

Bütün bu sayılan olumsuzlukların önünde, şirket yönetimlerinin ve yerel yönetimlerin açık (şeffaf) olamaması yatmaktadır. Bu nedenle işlem ve eylemleri denetleyecek bağımsız, yönetimden etkilenmeyen hatta yerel yönetim başkanına bağlı olmayan bir denetim mekanizmasının kurulması son derece yararlı olabilir.

Şu anda İstanbul Büyük Şehir Belediyesi organizasyonunda yer alan Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı böyle bir statüye kavuşturulabilir. Tabi böyle bir yapılanma idari ve hukuki açısından ayrı bir araştırma konusudur.

Yerel yönetim katılımı şirketler, ayrı bir personel statüsüne kavuşturulmalı, personele ilişkin atama, yükselme , ödüllendirme, cezalandırma, işe son verme yetenekleriyle donatılmalıdır.

Bu şirketler, olur olmaz partili üyelerce iş kapısı olma durumundan kurtarılacak bilgili, kalifiye, üretken ve çağdaş yönetim bilgileriyle donanmış şirketlerin yapısına uygun sayıda personele daha fazla imkan sağlamayı hedef alan bir personel rejimine sahip olmalıdır.

Yerel yönetim şirketleri yaşadığımız iletişim çağının dışında kalamayacağına göre eğitim ile iç içe olmalıdır.

FAYDALANILAN KAYNAKLAR :

- 1- KEMAL Tosun, Yönetim ve İşletme Politikası
İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yayını No:125 1990
- 2- KELEŞ Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset İstanbul 1992
- 3- ÖZFATURA Burhan, Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme
Pamukkale tabiat Yerel yönetimler konferansında sunulan bildiri 1986
- 4- HARRIS G.Montagu - Comparetive Local Goverment, Huntchinson 1984
- 5- Türk Sanayici ve İşadamları Derneği, Yerel Yönetimler İstanbul 1992
- 6- KARATAŞ Süleyman, Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler İstanbul-1992
- 7- CEMALCILAR İlhan ve Diğerleri, İşletmecilik Bilgisi
Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayını No:3 Eskişehir 1983
- 8- TOSUN Kemal, İşletme Yönetimi
Savaş Yayınları 6.baskı Kasım 1992
- 9- T.C. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 1990-91-92 Tanıtma ve Çalışma Raporu
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Araştırma Müdürlüğü
- 10-Aytaç Fethi, Açıklamalı Belediye Kanunu
- 11-Türkiye Genç İşadamları Derneği Bülteni. Bülten No:33
- 12-DYP İl Başkanlığı, 4.olağan il kongresi faaliyet raporu
- 13-Yapı ve Endüstri Merkezi, Yapı Dergisi
- 14-Sayıştay Dergisi Ekim-Aralık 1992, sayı 10