Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERE ÖZGÜ PERSONEL İSTİHDAM SİSTEMİ

Burcu SEVİNÇ

Doktora Tezi

Ankara, 2026

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERE ÖZGÜ PERSONEL İSTİHDAM SİSTEMİ

Burcu SEVİNÇ

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2026

KABUL VE ONAY

Burcu Sevinç tarafından hazırlanan "Türkiye'de Belediyelere Özgü Personel İstihdam Sistemi" başlıklı bu çalışma, 26.06.2026 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

[Unvanı, Adı ve SOYADI] (Başkan)

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

(Danışman)

[Unvanı, Adı ve SOYADI] (Üye)

[Unvanı, Adı ve SOYADI] (Üye)

[Unvanı, Adı ve SOYADI] (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin/raporumun tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinlerin yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan ***"Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge"*** kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. (1)
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ... ay ertelenmiştir. (2)
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. (3)

23/09/2026

[İmza]

Burcu SEVİNÇ

[1] *"Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge"*

*(1) Madde 6. 1. Lisansüstü tezle ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez **danışmanının** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu** iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.*

*(2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez **danışmanının** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulunun** gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.*

*(3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, **tezin yapıldığı kurum** tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, **ilgili kurum ve kuruluşun önerisi** ile **enstitü** veya **fakültenin** uygun görüşü üzerine **üniversite yönetim kurulu** tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.*
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir

****** Tez **danışmanının** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.***

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu **Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

[*İmza*]

Burcu SEVİNÇ

TEŞEKKÜR

Doktora tez sürecim boyunca yalnızca akademik bilgi ve deneyimiyle değil aynı zamanda sabrı ve içten desteğiyle her zaman yanımda olan, değerli tez danışmanım ve kıymetli hocam Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN'e emekleri için teşekkürü borç bilirim. Tezimin en kritik aşamalarında bilgi, tecrübe ve kıymetli değerlendirmeleriyle önemli katkılar sunan; bunun yanı sıra her zaman desteğini, ilgisini ve güven veren yaklaşımını hissettiren değerli hocam Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN'e, bu çalışmanın şekillenmesinde önemli katkıları olan değerli hocam Prof. Dr. Uğur SADİOĞLU'na, içtenlikle teşekkür ederim. Tezimi büyük bir titizlikle inceleyerek değerli görüş, öneri ve yapıcı eleştirileriyle çalışmamın akademik niteliğinin gelişmesine önemli katkılar sağlayan değerli hocam Doç.Dr. Süha Oğuz ALBAYRAK ve tavsiyeleriyle tezime katkı sağlayan değerli hocam Prof. Dr. Kemal ÖKTEM'e teşekkür ederim. Bu tezin oluşturulması sürecinde alan araştırması kapsamında mülakat yaparak görüşlerini aldığımız tüm yöneticilere zaman ayırdıkları ve içtenlikle soruları cevapladıkları için ayrıca teşekkür ederim.

Son olarak; zorlu ama emek, sabır ve öğrenmeyle yoğrulan bu uzun yolculukta; inanmaktan vazgeçmediğim için kendime, her daim yanımda olup desteğini hissettiğim sevgili anneme ve babama, başaracağıma inanıp beni sürekli motive eden sevgili kız kardeşlerime ve bir gülüşü ile bana güç veren minik yeğenlerime teşekkür ediyorum.

ÖZET

SEVİNÇ, Burcu. *Türkiye'de Belediyelere Özgü Personel İstihdam Sistemi*, Doktora Tezi, Ankara, 2026

Türkiye'de merkezi yönetim, belediyelerde personel istihdamı konusunda yetkiyi büyük ölçüde elinde bulundurmaktadır. Belediyelerin; belediye personelinin seçimi, işe alımı, görev yeri değiştirilmesi, işten çıkarılması gibi konularda özerkliğinin artırılması, merkezi sistemle koordineli bir şekilde istihdam gerçekleştirmesi ve bunun da ancak belediyelerin kendilerine özgü bir personel istihdam sistemine sahip olmalarıyla sağlanabileceği düşünülmektedir. Bu nedenle tamamen belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulması halinde bu sistemin belediyelerde insan kaynakları yönetiminin daha etkin ve etkili bir şekilde uygulanması adına önem arz edeceği görüşünden hareketle bu tezin araştırma konusu ortaya çıkmıştır. Nitel veri toplama tekniklerinden yarı yapılandırılmış görüşme tekniği kullanılarak farklı coğrafi bölgelerden üç büyükşehir belediyesi ve her bir büyükşehirden nüfuslarına göre iki ilçe belediyesi; farklı coğrafi bölgelerden büyükşehir statüsünde olmayan üç il belediyesi ve her bir ilden il merkezine uzaklık ve nüfus gibi nesnel kriterler dikkate alınarak iki ilçe belediyesi ve bir belde belediyesi seçilmiş, seçilen belediyelerde insan kaynakları birim yöneticileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte bir merkezi kuruluş yetkilisi, bir sendika genel başkanı, bir sendika genel başkan yardımcısı olmak üzere bu kapsamda toplam 24 katılımcı ile görüşme yapılmıştır. Bu görüşmeler neticesinde; Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sisteminin kurulması halinde siyasi etkiler, kayırmacılık, belediye şirket personelinin sık tercih edilmesi gibi sorunların çözüme kavuşacağı ortaya konulmuştur. Ayrıca bu araştırmayla kurulması düşünülen belediyelere özgü personel istihdam sistemi ile liyakat ilkesinin denetimli olarak işletilebileceği ve belediyelerin daha nitelikli personel aracılığıyla hizmet sunumunu gerçekleştirerek kurumsal standartların yükselebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Böylece, "merkezi bir biçimde tasarlanan ve uygulanan personel istihdam sistemi, belediyelerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdamı sağlaması yönündeki taleplerini yerine getirme hususunda yeterli değildir" şeklindeki tezin ana hipotezi kanıtlanmış olup, "belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi"nin faydalı olabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Belediyeler, Belediyelerde İstihdam, Belediye Personeli, Belediyelerde Şirket Personeli İstihdamı, Türkiye

ABSTRACT

SEVİNÇ, Burcu. *Municipality-Specific Personnel Employment System in Türkiye,* Ph.D. Dissertation, Ankara, 2026.

In Türkiye, the central government retains substantial authority over personnel employment in municipalities. It is widely recognized that enhancing municipal autonomy in matters such as the recruitment, appointment, reassignment, and dismissal of municipal personnel, while ensuring coordination with the central administration, can only be achieved through the establishment of a municipality-specific personnel employment system. Accordingly, this dissertation is based on the premise that the establishment of a personnel employment system designed exclusively for municipalities would constitute a significant step toward improving the effectiveness and efficiency of human resource management practices in local governments. The study employed a qualitative research design using semi-structured interviews as the primary data collection method. The research sample comprised three metropolitan municipalities selected from different geographical regions of Türkiye, together with two district municipalities from each metropolitan municipality based on population size; three provincial municipalities without metropolitan status from different geographicsl regions, together with two district municipalities and one town municipality from each province by taking into account objective criteria such as distance to the provincial center and population. Interviews were conducted with managers responsible for human resources in the selected municipalities. In addition, interviews were held with representatives from a central government institution, a trade union president, and a deputy trade union president. In total, 24 participants were included in the study. The findings indicate that establishing a municipality-specific personnel employment system would contribute to addressing persistent problems such as political influence in recruitment, favoritism, and the excessive reliance on personnel employed through municipal companies. Furthermore, the results of this research show that the proposed system is expected to facilitate the supervised implementation of the merit principle, thereby enabling municipalities to recruit more qualified personnel and enhance the quality of public service delivery while improving institutional standards. Consequently, the findings confirm the principal hypothesis of this thesis that “the centrally designed and implemented personnel employment system is insufficient to meet municipalities’ needs for recruiting qualified personnel that adequately correspond to their institutional requirements”. Accordingly, the study concludes that establishing “a municipality-specific personnel employment system” can represent a practical and beneficial approach to strengthening municipal human resource management.

Keywords

Municipalities, Personnel Employment in Municipalities, Municipality Personnel, Outsourced (subcontracted) Personnel Employment in Municipalities, Türkiye

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY I

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI II

ETİK BEYAN III

TEŞEKKÜR ..... İV

ÖZET V

ABSTRACT ..... Vİ

İÇİNDEKİLER ..... Vİİ

KISALTMALAR DİZİNİ ..... Xİİ

TABLOLAR DİZİNİ XV

ŞEKİLLER DİZİNİ ..... XVİ

GİRİŞ 1

1. BÖLÜM: KAMU PERSONEL SİSTEMİ: KAVRAMSAL-KURAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL SÜREÇ 6

1.1. KAVRAMSAL-KURAMSAL ÇERÇEVE 6

1.1.1. Kamu Personeli ve Kamu Personel Sistemi 6

1.1.1.1. Personel ve Kamu Personeli Kavramları 6

1.1.1.2. Kamu Personel Sistemi ve Kuramsal Temeli 7

1.1.1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetiminde Personel Sistemi 9

1.1.1.2.2. Yeni Kamu Yönetiminde Personel Sistemi 10

1.1.2. Kamu Personel Sisteminin Temel İlkeleri 12

1.1.2.1. Eşitlik İlkesi 12

1.1.2.2. Liyakat İlkesi 13

1.1.2.3. Kariyer İlkesi 14

1.1.2.4. Tarafsızlık İlkesi 15

1.1.2.5. Performans İlkesi 15

1.1.2.6. Sınıflandırma İlkesi 16

1.1.3. Kamu Personel Sistemi Çeşitleri 17

1.1.3.1. Açık Sistem- Kadro Sistemi 18

1.1.3.2. Kapalı Sistem- Rütbe- Kariyer Sistemi 20

1.1.4. Kamu Personel İstihdam Biçimleri 21
1.1.4.1. Memur 22
1.1.4.2. Sözleşmeli Personel 23
1.1.4.3. Geçici Personel 25
1.1.4.4. İşçi 26
1.1.4.5. Belediye Şirket Personeli 26
1.2. TARİHSEL SÜREÇ 27
1.2.1. Liberal Kamu Personel Sistemi Dönemi (1945 Öncesi) 29
1.2.2. Fordist Kamu Personel Sistemi Dönemi (1945-1980) 30
1.2.3. Post-Fordist Kamu Personel Sistemi Dönemi (1980 Sonrası) 32
2. BÖLÜM: KAMU PERSONELİ İSTİHDAMINDA MERKEZİYETÇİLİK VE YERİNDENLİK: AVRUPA'DAN ÜLKE ÖRNEKLERİ 36
2.1. ALMANYA'DA KAMU PERSONELİ İSTİHDAMI VE YEREL İSTİHDAM 37
2.2. FRANSA'DA KAMU PERSONELİ İSTİHDAMI VE YEREL İSTİHDAM... 40
2.3. İNGİLTERE'DE KAMU PERSONELİ İSTİHDAMI VE YEREL İSTİHDAM. 45
3. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNDE İSTİHDAM 50
3.1. BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ 50
3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem Belediye Personel Sistemi 51
3.1.2. Cumhuriyet Dönemi Belediye Personel Sistemi 55
3.1.2.1 1923-1960 Dönemi 55
3.1.2.2. 1960 Sonrası Dönem 58
3.2. BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ 61
3.2.1. Tek Personel Sistemi 61
3.2.2. Ayrı Personel Sistemi 62
3.2.3. Karma Personel Sistemi 62
3.3. BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNDE İSTİHDAM 63
3.3.1. İstihdam: Temel İlke ve Özellikleri 64
3.3.2. İstihdam Biçimleri 65

3.3.2.1. Memur 67
3.3.2.2. Sözleşmeli Personel 69
3.3.2.3. İşçi 71
3.3.2.4. Belediye Şirket Personeli 72
3.3.3. İstihdama İlişkin Sorunlar 73
3.3.3.1. İstihdam Biçimlerine İlişkin Genel Sorunlar 73
3.3.3.2. Belediye Şirket Personel Sorunu 74
3.3.3.3. Liyakat Sorunu 76
3.3.3.4. Seçim Yatırımına Yönelik İstihdam Sorunu 78
3.3.4. İstihdam Kararını Alan Yönetim Farkı 78
3.3.4.1. İstihdam Kararının Merkezi Yönetimce Alınması- Merkezi Norm Kadrolama 80
3.3.4.2. İstihdam Kararının Belediye Yönetimince Alınması- Yerel Norm Kadrolama 84
3.3.4.3. İstihdam Kararına İlişkin Norm Kadro Tartışmaları 85
3.3.5. İstihdam Süreci 89
3.3.5.1. Memur İstihdam Süreci 92
3.3.5.2. İşçi İstihdam Süreci 99
3.3.5.3. Sözleşmeli Personel İstihdam Süreci 101
3.3.5.4. Belediye Şirket Personeli İstihdam Süreci 103
3.3.5.5. İstihdam Süreçlerine İlişkin Sorunlar 106
3.3.6. İstihdamda Adaylık ve Adaylık Eğitimi 108
3.3.6.1. İstihdamda Adaylık Temel İlke ve Uygulamaları 109
3.3.6.2. İstihdamda Adaylık Süreci 109
3.3.6.3. İstihdamda Adaylık Eğitim Süreci 110
3.3.6.4. İstihdamda Adaylığa İlişkin Sorunlar 110
3.3.7. İstihdamda Asaleten Atanma 111
3.3.7.1. İstihdamda Asaleten Atanma Süreci 111
3.3.7.2. İstihdamda Asaleten Atanmaya İlişkin Sorunlar 111
4. BÖLÜM: BELEDİYE PERSONEL İSTİHDAMI ALAN ARAŞTIRMASI 113
4.1. ARAŞTIRMANIN AMACI 113

4.2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI.....114

4.3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....115

4.4. ARAŞTIRMANIN ÖRNEKLEMİNE İLİŞKİN AYRINTILI BİLGİLER 117

4.4.1. Örneklem Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Personel Bilgileri.....118

4.4.1.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Personel Bilgileri.....118

4.4.1.2. Samsun Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Personel Bilgileri.....119

4.4.1.3. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Personel Bilgileri.....120

4.4.2. Örneklem İl Belediyeleri, İlçe Belediyeleri ve Belde Belediyeleri Personel Bilgileri.....121

4.4.2.1. Çanakkale Belediyesi İlçe ve Belde Belediyeleri Personel Bilgileri....122

4.4.2.2. Kastamonu Belediyesi İlçe ve Belde Belediyeleri Personel Bilgileri..123

4.4.2.3. Erzincan Belediyesi İlçe ve Belde Belediyeleri Personel Bilgileri 124

4.4.3. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 'ne İlişkin Bilgiler.....127

4.4.4. Yerel Yönetim Personeli ile İlgili Sendikalara İlişkin Bilgiler.....128

4.5. ALAN ARAŞTIRMASINDAN ELDE EDİLEN VERİLERİN ANALİZİ VE ELDE EDİLEN BULGULAR.....128

4.5.1. Belediyelere İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular.....129

4.5.1.1. Belediyelerde Personel Sisteminin Genel Özelliklerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular.....129

4.5.1.2. Belediyelerde İstihdam Biçimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular.....132

4.5.1.3. Belediyelerde İstihdam Sürecine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular.....136

4.5.1.4. Belediyelerde Personelin Adaylık ve Adaylık Eğitimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular.....139

4.5.1.5. Belediyelerde Personelin Asaleten Atanmasına İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular.....142

4.5.1.6. Belediyelerde İstihdamdaki Genel Sorunlara İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular.....145

4.5.1.7. Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kurulabilirliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular 149

4.5.1.8. Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sistemi İçin Yapılan Model Önerilerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular 157

4.5.1.9. İstihdam Kararını Alan Merkezi Yönetimce İşletilen Merkezi Sistemin Personel İhtiyacını Karşılama Yeterliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular 161

4.5.1.10. Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kayırmacılığın Önlenmesine Etkisine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular 164

4.5.2. Merkezi Kuruluş ve Yerel Yönetim Sendikalarına İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular 167

4.6. ALAN ARAŞTIRMASI BULGULARININ GENEL OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ 172

TARTIŞMA, DEĞERLENDİRME VE SONUÇ 178

KAYNAKÇA 200

EK1 ORJİNALLİK FORMU 220

EK2 ETİK KURUL İZNİ 222

EK3 MÜLAKAT FORMU 223

KISALTMALAR DİZİNİ

AB :Avrupa Birliği

ABD :Amerika Birleşik Devletleri

ALMP :Aktif İşgücü Piyasası Politikası (Active Labour Market Policy)

ANAP :Anavatan Partisi

AK Parti :Adalet ve Kalkınma Partisi

BEM-BİR-SEN :Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası

BİT :Belediye İktisadi Teşebbüsleri

BİZİM-SEN :Bizim Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası

BM :Birleşmiş Milletler

BT :Bilgi Teknolojileri

BÜMKO :Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

B.Y.K.P :Beş Yıllık Kalkınma Planı

CB :Cumhurbaşkanı

CBSBB :Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

CHS :Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

ÇGM :Çalışma Genel Müdürlüğü

ÇŞB :Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

DMK :Devlet Memurları Kanunu

DPB :Devlet Personel Başkanlığı

DSP :Demokratik Sol Parti

IMF :Uluslararası Para Fonu

İB :İçişleri Bakanlığı

İKO :İnsan Kaynakları Ofisi

İŞKUR :Türkiye İş Kurumu

KHK :Kanun Hükmünde Kararname

KİH :Kamu İstihdam Hizmetleri

KİT :Kamu İktisadi Teşebbüsü

KMYDGM :Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü

KPSS :Kamu Personeli Seçme Sınavı

KVKK :Kişisel Verileri Koruma Kanunu

ÖSYM :Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı

YYGM :Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

MHP :Milliyetçi Hareket Partisi

MİGM :Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

OECD :Ekonomik İşbirliği Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-Operation and Development)

Ö.İ.K :Özel İhtisas Komisyon

PPGM :Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü

RG :Resmi Gazete

SBB :Strateji ve Bütçe Başkanlığı

TDK	:Türk Dil Kurumu
YKİ	:Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	:Yeni Kamu Yönetimi

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1.1.: Kamu İstihdamı İçerisinde Memurlar.....23
Tablo 1.2.: Kamu İstihdamı İçerisinde Sözleşmeli Personel.....25
Tablo 1.3.: Kamu İstihdamı İçerisinde İşçiler (Sürekli-Geçici İşçi) (2026) 26
Tablo 1.4.: Kamu İstihdamı İçerisinde Belediye Şirket Personeli (2026) 27
Tablo 4.1.: Kamu İstihdamı İçerisinde Büyükşehir Belediyelerinin Personel Sayıları (2024) .126
Tablo 4.2.: Kamu İstihdamı İçerisinde Alan Araştırması İçin Seçilen Tüm Belediyelerin Belediye Şirket Personeli Sayısı (2024) 127

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 3.1.: Belediyelere Personel İstihdam İzni Verilmesine İlişkin İş Akış Şeması.....93

GİRİŞ

Kamu personel istihdam sistemi vatandaşın hizmet anlayışı, devletin örgütlenme biçimi ve toplumsal açıdan ihtiyaçlara yanıt verme kapasitesinin en temel belirleyicileri arasında yer almaktadır. Türkiye'de kamu personel sistemi merkeziyetçi bir yapıda oluşturulmuş, kariyer sistemi, istihdam ve ücretlendirme politikalarında bütünleşik bir çerçeve benimsenmiştir. Ancak zamanla "yerelleşme" ve "hizmette yerellik" kavramlarının güçlenmesine rağmen merkezi bir biçimde tasarlanarak uygulanan kamu personel istihdam sistemi, belediyelerin ihtiyacına uygun ve nitelikli personeli onlara sağlama yönündeki taleplerini yerine getirme hususunda eksik kalabilmektedir. Söz konusu merkeziyetçi yapının belediyelerin nitelikli ve ihtiyacına uygun personel sağlama konusundaki taleplerini karşılama açısından yeterli olmadığı şeklindeki tartışmalar, belediyelerin personel istihdamında yeni bir düzenlemeye ihtiyacı olduğu düşüncesini akla getirmektedir.

Yerel yönetimler yerel halka hizmet sunmak amacıyla mahalli müşterek sınırlar içerisinde hizmet vererek varlığını devam ettirmektedir. Türkiye'de belediyeler özerk yapılı, kendi bütçesi ve personeli olan, kararlarını kendi alabilen ve uygulayabilen tüzel kişiliklerdir. Yerel yönetim birimleri içerisinde önemli bir yeri olan belediyeler idari ve mali özerkliğe sahip, kanunla kurulmuş idari yapılardır. Bununla birlikte belediyeler, merkezi idarenin vesayet denetimine tabi ve bu baskıyı üzerlerinde her daim hisseden, personel istihdamında merkezin belirleyici rolünün olduğu, norm kadro planlamasında ise sınırlı yetki ile bunu yapabilen yerel birimlerdir.

Büyükşehir belediyelerinde nüfusun artması, teknoloji temelli verilen hizmetlere duyulan ihtiyaç, iklim değişikliğine bağlı yaşanan sorunlar ve afet yönetimi gibi konular ile sosyal belediyecilik anlayışının gelişmesi kapasite sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Belediyelerin kapsamlı ve çok boyutlu, aynı zamanda teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren görev alanlarına rağmen merkeziyetçi personel sisteminin baskın tutumu liyakat, motivasyon, işlevsellik, verimlilik, esneklik, performans, etkinlik, ekonomiklik, hesap verebilirlik ve sürdürülebilirlik bakımından tartışmalar doğurmaktadır.

Kamu personelini yalnızca statü hukukuna bağlı, sıradan bir üretim unsuru ya da maliyet kalemi olarak gören geleneksel personel yönetimi anlayışı yerine; personeli, insan olmalarından kaynaklanan ihtiyaç, beklenti ve memnuniyetleriyle birlikte ele alan, onları bu yönleriyle yönetmeyi esas alan bir insan kaynakları yönetimi anlayışı benimsenmelidir (Bilgin, 2015, 31). Nitekim, dünya genelinde ülkelerin giderek insan kaynakları yönetim anlayışı ve yerel yönetimler personel istihdamı hususunda daha performans odaklı ve yerel koşullara uygun istihdam sistemlerini tercih ettiği görülmektedir. Diğer bazı ülke örnekleri ışığında ve yeni kamu yönetimi (yeni kamu işletmeciliği) ve yönetişim yaklaşımlarına uyumlu olarak yeni bir modelin gerekliliği düşüncesinden yola çıkılarak "Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sisteminin kurulabilirliği" bu tezin araştırma konusu belirlenmiştir. Bu tezde belediyelerde liyakat ilkesinin işletilmesi, performans ve verimliliğin arttırılması, şeffaflık ve insan kaynakları yönetimi gibi yaklaşımların uygulanabilirliği bu çerçevede değerlendirilmektedir.

Yeni kamu yönetimi yerel birimler açısından istihdam kararının alınmasında merkezi yönetimin etkisinin zayıflatılmasını savunurken, buna karşın post yeni kamu yönetimi merkezin etkisinin azaltılmasının denetimsizliği arttıracağı gerekçesiyle merkezin vesayeti ile birlikte hareket edilmesi gerektiğini savunmaktadır (Christensen ve Laegreid, 2010: 255-256; Verhoest ve Laegreid, 2010: 276-280). Kamu personel sistemi içinde istihdam kararını alan yönetime ilişkin bu anlamda tartışmalar devam etmektedir.

Tez ve tez kapsamında yürütülen alan araştırmasının amacı; merkezi yönetimin karmaşık yapısı ve iş yükünün fazla olması göz önünde bulundurularak belediyelerin personel istihdamı konusunda özerkliklerinin arttırılmasına ve belediyelerin ihtiyaçlarına uygun personele gecikmeye yol açmadan ulaşabilmesine yönelik olarak "Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sisteminin kurulabilirliği"ni sorgulamaktır. Ayrıca belediyelere özgü personel istihdam sistemi kurulması halinde belediyelerin belediye şirket personeli ile personel telafisi yoluna gitmelerine gerek kalmayabileceğini tartışmaktır.

Kamu personel sistemi içerisinde birçok sorunu da barındırmaktadır. Kamu personel sistemi ve yerel yönetim birimlerindeki sorunların başında liyakat sorunu gelmektedir. Liyakat bir işin gerektirdiği niteliklere sahip olan personelin işe alınması anlamına

gelmektedir. Yerel yönetim birimleri içinde en önemli idari yapılardan olan belediyelerde; hak edenin işe alınmaması ve "kayırmacılık" günümüzde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bu tez kapsamında, gerek teorik tartışmalar ve ülke incelemeleri gerekse alan araştırması kapsamında liyakat sorununa ve özellikle de "belediye şirket personeli" sorununa ışık tutan sorulara yer verilmiştir.

Belediyeler siyasi kurumlar olup; seçimlerin beş yılda bir yenilenmesi ve seçim dönemlerinde vatandaşa verilen "istihdama yönelik vaatler" seçilen belediye başkanı üzerinde siyasi bir baskı oluşturmaktadır. Bu sebeplerle kayırmacılık ve liyakat sorunlarının siyasi kurumlar olan belediyelerde sık sık yaşandığı görülmektedir. Bunun yanı sıra; belediye şirket personeli olarak istihdam edilen ve daha önce "taşeron personel" olarak tabir edilen belediye şirket personeli, belediyelerin mevcut sorunları arasında yer almaktadır. Belediye şirket personeli istihdamı başta işe alınma aşaması, ücretlendirme, işten çıkarma gibi konularda 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) belirtilen istihdam türlerinden farklı uygulamaları beraberinde getirmektedir. Bu sorunlara tez içerisinde ayrıntılı olarak değinilmiş ve alan araştırması bölümünde araştırma kapsamında elde edilen bulgular üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır.

Bu tez çalışmasında, araştırma probleminin kuramsal ve uygulamalı boyutlarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınabilmesi amacıyla literatür taraması ile alan araştırmasını bir araya getiren karma bir araştırma yöntemi benimsenmiştir. Araştırmanın kuramsal çerçevesi ilgili ulusal ve uluslararası literatür doğrultusunda oluşturulurken, uygulama boyutunda ise yarı yapılandırılmış görüşme tekniği aracılığıyla elde edilen nitel veriler analiz edilmiştir.

Bu alan araştırmasında tezin ana hipotezi ve alt hipotezleri test edilmiştir. Ana hipotez, "Merkezi bir biçimde tasarlanan ve uygulanan personel istihdam sistemi, belediyelerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdamı sağlaması yönündeki taleplerini yerine getirme hususunda yeterli değildir" şeklindedir. Alt hipotezler ise; "Başta norm kadro zorunluluğu ve diğer merkezi kısıtlar personel sağlama hususunda belediyeleri merkeze bağımlı kılmaktadır." ve "5393 sayılı Kanunda personel yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler belediyelerin insan kaynakları disiplinine kısmi bir iyileşme getirmiştir." şeklinde olmuştur.

Alan araştırmasının evrenini Türkiye'deki belediyeler oluşturmaktadır. Alan araştırmasının örneklemini ise 3 ilde (Ankara, Gaziantep, Samsun) 3 büyükşehir belediyesi ve 6 büyükşehir ilçe belediyesi, 3 ilde (Çanakkale, Kastamonu, Erzincan) 3 il belediyesi, 6 ilçe belediyesi ve 3 belde belediyesi olmak üzere toplam 6 ilde 21 belediye oluşturmaktadır. Büyükşehir ve il belediyelerinin seçiminde coğrafi bölgeler; ilçe ve belde belediyelerinin seçiminde il merkezine uzaklık ve nüfusu gibi nesnel kriterler dikkate alınmıştır. 3 büyükşehirde toplam 9 kişi, 3 il de toplam 12 yetkili kişi ile yerel yönetim sendika yetkilisi 2 kişi ve merkezi kuruluşta (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) yetkili 1 kişi olmak üzere toplamda 24 kişi ile mülakat yapılmıştır.

Nitel veri toplama tekniklerinden yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılarak farklı coğrafi bölgelerden seçilen belediyelerde personel (insan kaynakları) birim yöneticileri ile mevcut personel istihdam sistemi ve Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sisteminin kurulabilirliğine yönelik olarak görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte; merkezi kuruluş olarak Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nde yetkili kişi ve yerel yönetim sendikalarında ilgili kişilerle görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Araştırma kapsamındaki görüşmelerin tamamı, araştırmacının daha önceden belirlenen illerdeki ve merkezdeki yetkililerden randevu alınmak, bizzat gidilmek ve yüz yüze görüşme yapılmak suretiyle gerçekleştirilmiştir. Her bir soruya verilen cevaplar büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehirlerdekiler de dahil olmak üzere ilçe belediyeleri, belde belediyeleri, merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendikaları olmak üzere farklı kategorilerde değerlendirilmek suretiyle içerik analizine tabi tutulmuş ve ardından yorumlanmıştır.

Bu tez, giriş, dört ana bölüm ve sonuç bölümünden oluşmaktadır. Tezin birinci bölümünde; literatür taraması yapılarak kamu personel sistemi kuramsal-kavramsal ve tarihsel çerçevede ele alınmıştır. İlk olarak "personel" ve "kamu personeli" kavramları tanımlanmıştır. Bununla birlikte kamu personel sisteminde yer alan eşitlik, tarafsızlık, kariyer, performans, sınıflandırma gibi ilkelere değinilmiştir. 657 sayılı DMK'nin 4. maddesinde belirtildiği üzere istihdam türlerine yer verilmiş ve kamu personel sisteminin dönemsel olarak tarihsel süreci incelenmiştir.

Tezin ikinci bölümünde ise; çeşitli ülkelerde kamusal istihdam ve yerel yönetimlerde istihdam konusuna yer verilmiştir. Bu bölümde tezin konusuyla ilgili deneyime sahip Avrupa ülkelerinden Almanya, Fransa ve İngiltere örnekleri incelenmiştir. Bu ülkelerdeki yerel düzeyde kamusal istihdam biçimine, OECD Raporları ve bu konuda yayınlanmış makaleler ve diğer kaynaklar ışığında yer verilmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde; Türkiye'de belediye personel sisteminin tarihsel gelişimine yer verilerek belediyelerdeki personel istihdam sistemi incelenmiştir. Bu kapsamda, mevcut belediye personel sistemindeki istihdam biçimleri ve bu konuda yaşanan sorunlar ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Bu bölümde merkezi yönetim ve başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimler arasındaki personel istihdam kararı alınmasına yönelik tartışmalar, yerel norm kadrolama, yerel istihdam kararına ilişkin norm kadro tartışmaları yer almaktadır. Bununla birlikte istihdam süreçlerine ve atama usullerine, adaylık eğitimi ve asaleten atanma konularına da değinilmiştir.

Tezin dördüncü ve son bölümünde ise; ilk olarak alan araştırmasının amacı, kapsamı, yöntemi ve sınırlılıkları belirtilmiştir. Araştırma örneklemi kapsamındaki belediyeler hakkındaki genel bilgiler ve personel bilgileri ile merkezi kuruluş ile yerel yönetim sendikalarına ilişkin genel bilgilere bu bölümde yer verilmiştir. Belediyelere özgü istihdam biçim/biçimlerinin, süreçlerin, adaylık ve asaleten atanmanın belirlenmesine ilişkin tartışmalar yine bu bölümde ele alınmıştır. Bu son bölümde alan araştırmasından elde edilen bulgular "içerik analizi" yoluyla analiz edilmiş ve belediye türleri ile merkezi kurum ve yerel yönetim sendikaları olmak üzere farklı kategoriler dikkate alınarak değerlendirilmiştir.

Gerek literatür taraması ve örnek ülke incelemelerinden gerekse alan araştırmasından elde edilen bulgular birlikte değerlendirildiğinde; ussal ve yasal zemini düzgün oluşturulmak suretiyle "Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sisteminin kurulup kurulamayacağı ve bunun belediyelerde daha sürekli-istikrarlı, liyakatli ve nitelikli personel istihdamına imkan vermek suretiyle faydalı olup olamayacağı" hususu derinlemesine tartışmaya açılmıştır.

1. BÖLÜM
KAMU PERSONEL SİSTEMİ KAVRAMSAL-KURAMSAL ÇERÇEVESİ VE TARİHSEL SÜRECİ

Bu bölümde, kamu personel sistemine ilişkin kavramsal-kuramsal altyapının oluşturulması amacıyla kapsamlı bir literatür incelemesi gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede öncelikle "personel" ve "kamu personeli" kavramları açıklanmış, ardından kamu personel sisteminin işleyişine yön veren temel ilkeler ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Ayrıca, 657 sayılı DMK'nin 4. maddesi kapsamında kamu personelinin istihdam biçimleri değerlendirilmiş; kamu personel sisteminin tarihsel gelişimi ise farklı dönemler esas alınarak incelenmiş ve günümüze kadar geçirdiği dönüşüm ortaya konulmuştur

1.1. KAVRAMSAL-KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1.1. Kamu Personeli ve Kamu Personel Sistemi

Kamu personel sistemi bir ülkenin yönetim sistemi içerisinde oldukça büyük bir öneme sahiptir. Ülkelerin siyasal-yönetsel yapısı, sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyi ve kendine özgü koşullarına göre personel sistemleri de değişiklik gösterebilmektedir. Devletin esas görevi olan kamu hizmetlerinin vatandaşa sunumu kamu personeli vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Devletin asli bir görevi olan halka hizmet, kamu idarelerinde çalışan kamu personeli eliyle yürütülmekte olup; kamu personel sistemi kamu yönetimi içerisinde önemli bir alanı kapsamaktadır.

1.1.1.1. Personel ve Kamu Personeli Kavramları

"Personel" sözcüğü yönetsel içeriğe sahip Türkçeye Batı dillerinden geçmiş olan bir terimdir. İngilizce "person" kelimesi "kişi-birey" anlamlarına gelmekte olup; "-nel" son eki eklenerek bu kelime bir örgütün elemanı olarak çalışmayı ifade eden çoğul bir kelime haline gelmiştir (Güler, 2005: 26). Dilimizde bu terimin genel anlamda "iş gören" ya da "görevli , "memur", "bürokrat" yerine de kullanıldığı görülmektedir (Akgüner, 2001:33).

Kamu personeli ise; kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlayan, kaliteli hizmet ve vatandaş memnuniyeti esasına dayalı olarak kamu kurumlarında iş gören kimseler

şeklinde tanımlanmaktadır. Genel itibariyle; atanmak suretiyle göreve alınan ve kamu kurumlarında istihdam edilen personeli ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu bağlamda "kamu personeli nedir?" şeklinde sorulacak olan bir soruya 17. yüzyılda Hobbes tarafından getirilen tanım geçerliliğini günümüzde hala korumaktadır. Hobbes'un yapmış olduğu tanıma göre kamu personeli şu şekilde ifade edilebilir: *"belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etmek yetkisiyle ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir"* (2017:184). İngiliz ve Amerikan sisteminde "*civil service*" terimi personel yönetimi kavramını ifade etmek için kullanılmakta ve aynı zamanda kamu da çalışan tüm memurları tanımlamaktadır.

En genel tanımı ile kamu personeli; ülkece düzenlenmiş bir mevzuata uygun şekilde, kamu gücünün tanımış olduğu ayrıcalığa ve devletin vermiş olduğu yetkiye dayanarak kamu hizmetini yerine getiren, bunun yanı sıra belli kurallar çerçevesinde birtakım yaptırımlara da tabi olan kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan bir kesimi ifade etmektedir (OECD, 2005: 2).

1.1.1.2. Kamu Personel Sistemi ve Kuramsal Temeli

Devletin asli görevlerinden biri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesidir. Bu açıdan Devlet, ülkenin sosyo-ekonomik gelişimine katkıda bulunarak kamu düzeni ile kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak, kamu işlerinin yürütülmesinden sorumlu personeli atamak ve bu sistemi yönetmek gibi bir misyona sahiptir (Tortop, 1986: 33). Devlet bu misyonunu kamu personel sistemi vasıtasıyla gerçekleştirmekte olduğundan kamu personel sisteminin şu şekilde tanımlanması mümkündür: Kamu personel sistemi; kamu kurum ve kuruluşlarının varoluş sebebi olan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerini gerçekleştirme; bu hususta kamu yararı ve hizmet verme yolunda ilerlemek amacıyla personel temini, personelin eğitimi ve geliştirilmesi, ücret politikası, özlük hakları ve sağlık güvencesi ile personelin korunmasının sağlanmasıdır (Güler, 2013; Akgüner, 2001).

Bir örgütü en üst seviyelere taşıyarak verimliliğini artıracak ve ona değer katarak o örgütü yükseltecek olan unsur hiç şüphesiz ki insan unsurudur. Personel sistemi de kamu hizmetlerini vatandaşa iletecek olan bu insan unsurunu en iyi biçimde seçmek; iş birliği

ve uyum içerisinde çalışacak olan elemanları bir araya getirmek hususunda çok önemli bir yere sahiptir.

Bir örgüt içerisinde yer alan her bir kişi görevi ne olursa olsun ya da örgüt içinde hangi birimde çalışırsa çalışsın kamu personel sistemi kapsamında istihdamı sağlanmaktadır. Kamu personel sistemi örgüt içinde çalışan personelin daha etkin, daha verimli, daha etkili çalışması için teknoloji ile uyumlu yöntemler geliştirmekte ve uygulamakta, personelin işe alımlarından emekli olana kadar geçen zaman içerisinde her türlü hakları ve ihtiyaçları konusunda önemli bir rol üstlenmektedir.

Kamu personel sistemi; personelinin seçimi, işe alımı, eğitilmesi, görev yeri değiştirilmesi, işten çıkarılması vb. konularda tüm bu fonksiyonları üstlenen, kurum ile personel arasında yaşanan sorunların çözülmesinde etkili birtakım yöntemleri kapsayan ve bütün eylemleri içine alan bir işlevdir.

> *"...Kamu personel sistemi, devletin üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirecek olan personelin bağlı olacağı temel politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaların bütününü ifade eder. Sözü edilen kural ve teknikler; kamu hizmetlerinin ve personelinin sınıflandırılması, ücret yapısı, kamu görevlilerinin hak, ödev ve sorumlulukları, hizmet koşulları, hizmete alınmaları, yetiştirilmeleri, değerlendirilmeleri, yükseltilmeleri, motive edilmeleri gibi çeşitli konuları içermektedir. Kısaca personel sistemi, kişi ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenleyen kural, teknik ve uygulamaların bütününü ifade eder. Bir ülkede geçerli olan personel sistemi ile o ülkenin yönetsel, siyasal, sosyal ve ekonomik yapısı arasında yakın bir ilişki olduğu söylenebilir"* (Tutum, 1980:95'den akt. Canman, 1995:4).

Kamu personel sisteminin en belirgin özelliği devlet yapısı ve kamu yönetimi içerisinde bir alt disiplin olarak oluşmasından kaynaklanmaktadır. Niteliği itibariyle bir siyasal ve anayasal özü bulunmakla birlikte yönetsel bir biçime de sahip olan bir süreçtir. Bundan dolayı kamu personel sisteminin üç ayırt edici özelliğinden söz edilebilmektedir. Bunlardan ilki; siyasal öz ve anayasal temeldir. Çalışmak sosyal bir hak olarak sınıflandırılırken, kamu hizmetine girme hakkı anayasal bir haktır ve 1982 Anayasası'nda bir ilke olarak yer almaktadır. Her bir vatandaşın anayasal ve siyasal hakkını kullanarak, kamu hizmetinde "görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmak" şartı ile yani liyakat esası gözetilerek istihdam edilebilmesi mümkündür. İkincisi; kamu personel sisteminin yasallık ilkesine dayalı olarak insan gücü planlaması ve istihdam politikasının yıllık yasa ile belirleniyor olması kamu personel sisteminin ayırt edici bir özelliğini oluşturmaktadır.

Üçüncü olarak; kamu personel sistemi için kurucu unsurun devlet sistemi olması ve kamu personel sisteminin parçadan ziyade bütüne odaklı bir şekilde personel yönetimini yasalara dayalı olarak gerçekleştirmesidir (Güler, 2005:12).

Personel sistemi ülke genelinde istihdam politikalarının belirlenerek bu kapsamda yürütülen çalışmaları içermektedir. Nitelikli iş gücünün kamu hizmetinde istihdam edilmesi, liyakate önem verilerek, alımların liyakat esasına dayalı olarak yapılmasının sağlanması, ücret politikasının belirlenmesi bunun yanı sıra çalışma şartları ve personel özlük hakları, verimlilik ve etkililik gibi konuları ele almaktadır (Güler, 2001: 5).

1.1.1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetiminde Personel Sistemi

Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımının (GKY) kamu personeline bakış açısının şekillenmesinde Hobbes ve Weber gibi düşünürlerin görüşlerinin büyük yeri ve önemi vardır. 17. yüzyılda da yaşamış olan Thomas Hobbes, sosyal bilimler adına önemli bir eser olan Leviathan'da nasıl bir devlet yapısının olması gerekliliği üzerinde dururken devleti temsil etme yetkisinin verildiği kamu personeli kime denir sorusuna da açıklık getirmiştir (Hobbes,1993:174).

Max Weber'in geleneksel yönetim yaklaşımı, bürokrasinin ilkeleri kapsamında oluşturulmuş ve örgütü en üst verimlilik seviyesine çıkarmaya muktedir bir yapı olarak kabul edilmiştir. Bürokrasi ile ilgili olarak ilk detaylı çalışmaları yapan Weber bürokrasiyi hem işleyiş ve örgütlenme şekli bakımından hem de bürokrasi içerisinde en önemli aktör olan memurlar yani insan boyutuyla ele almaktadır.

Weber'in geleneksel yönetim yapısı içerisinde yer vermiş olduğu ilkeler çerçevesinde kamu personel sistemini değerlendirecek olursak, öncelikle geleneksel kamu personel sisteminin, katı hiyerarşik kurallar çerçevesinde objektif davranan personel üzerine kurulu olduğunu söylemek mümkündür (Hughes, 2017:22). Kamu yararı sağlamanın öncelik olarak belirlenmiş olduğu geleneksel kamu yönetim sistemi içerisinde, kamu personeli ömür boyu iş garantisi ile bürokrasinin hakim olduğu kurumlarda kamu hizmeti görevini yerine getirmektedir (Hughes, 2014: 29-31). Bürokrasi içerisinde görev alan her bir kamu personeli kuralların uygulanmasını sağlamakla görevli olduğundan inisiyatif alma yetkisinden mahrum olarak kamu yararına kamu hizmeti vermektedirler.

Kamu personel istihdamına personel açısından bakılacak olursa; hem iş garantisi vermesi hem de kariyer yolu açık bir sistem ile istihdam sağlaması sebebiyle 1970'lere kadar popülerliğini koruduğunu söylemek mümkündür. Ancak 1970'lerde yaşanan ekonomik krizle birlikte geleneksel kamu personel sistemi sisteminin işlerliği tartışılmaya başlanmış ve verimli bir örgüt yapısının oluşturulmasında bir engel olarak görülmüştür (Hughes, 2017:24). Bu tartışmaların en başında personel seçme işlemlerinin hantal ve yöneticilerin kontrolünde olmaması ve bu nedenle nitelikli personelin işe alımını zorlaştırması gelmektedir. Bürokrasi içerisinde ortaya çıkan; çalışanlarda iş tatmininin sağlanamaması, yönetimde meydana gelen yetki karmaşıklığı, dış müdahalelerin olması gibi bir takım sorunlardan bahsedebileceğimiz bu karmaşık bürokrasi ve kamu yönetim yapısı ne yazık ki örgütlerin etkili ve verimli bir şekilde çalışması önünde engel teşkil etmektedir (Akçakaya, 2016:686)

Günümüzün teknolojik, modern yapısına pek de uyumlu olmayan bürokrasi sistemi katı kuralların işlediği ve esnek olmayan bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla bu durum kamu bürokrasisi içerisinde yer alan çalışanların ve yöneticilerin hareket kabiliyetini ve inisiyatif almalarını kısıtlı hale getirmektedir. Bu durum kamu sektörü içerisinde çalışanların hızlı ve akılcı kararlar almalarına engel teşkil etmekle kalmayıp, kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşılmasında verimlilik ve etkililiğin sağlanmasında sorun teşkil etmektedir. Bunun yanında yöneticilerin kuralcılığı benimsemesi ve bu doğrultuda personelini motive edememesi kamu personel sistemi açısından bir sorun teşkil etmektedir (Bozeman ve Straussman, 1990: 75).

1.1.1.2.2. Yeni Kamu Yönetiminde Personel Sistemi

GKY Yaklaşımının öncüleri arasında yer alan Max Weber'in ideal tip bürokrasi kuramı etrafında şekillenmiş olan kamu yönetimi 1980'lerden sonra neo-liberal politikaların da etkisiyle bir değişim-dönüşüme girmiştir. Başta Yeni Sağcı ideolojiye destek veren Kamu Tercih Okulu olmak üzere yukarıda belirtilen GKY ilke ve uygulamalarına yönelik eleştiriler artmış ve yeni bir yönetim tarzının oluşması gerekliliği tartışılmıştır. Dolayısıyla ortaya çıkan problemlerle birlikte kamu bürokrasisinin ne şekilde performans arttırabileceğine (etkili, etkin, verimli kaynak kullanımına) odaklanılmıştır (Ömürgönülşen, 2003).

Yeni kamu yönetiminde personel sistemine değinmeden önce Yeni Kamu Yönetimi (YKY)[1] kavramını biraz daha açıklığa kavuşturmak gerekirse; şunları söylemek mümkündür: YKY ile birlikte yöneticiler ve yönetim anlayışı da değişmiş olup, yöneticiler yalnızca yapmış oldukları iş ve işlemlerden değil aynı zamanda bunların meydana getirdiği sonuçlardan da sorumlu olmuşlardır. Yani hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkesinin olmazsa olmaz kılındığı bir yönetim anlayışı artık hakimdir. Daha sert bir hiyerarşi yerine yumuşak hiyerarşinin yer aldığı, daha esnek bir örgüt yapılanmasının mevcut olduğu, merkeziyetçi yapıdan ziyade adem-i merkeziyetçi bir yapının hakim olduğu; verimlilik, etkililik, etkinlik, tasarruf, şeffaflık-açıklık, ekonomiklik gibi kavramlara sıkça rastladığımız yeni bir yönetim yapısı oluşmuştur (Eryılmaz,2000:22).

İşletmecilik anlayışıyla kamu yönetiminde yapılmak istenen değişim ve dönüşüm çalışmaları, kamu örgütlerinin verimli ve etkili çalışmasını sağlamaya yöneliktir. Bundan dolayı kamu hizmet sunumu esnasında yönetsel kararlar almak yerine vatandaşın müşteri olarak görüldüğü, istek ve beklentilerine göre şekil alan bir kamu yönetimi yapılanması ortaya çıkmıştır (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Eryılmaz,2000:27).

Bu çerçevede, GKY Yaklaşımı içerisinde yer alan "Personel Yönetimi"nden, YKY Yaklaşımına dayalı "İnsan Kaynakları Yönetimi"ne bir geçiş yaşanmıştır (Boyne, Jenkins ve Poole ,1999: 411).

YKY Yaklaşımı çerçevesinde daha da önemli hale gelen stratejik planlar değişen teknolojik gelişmelere ve koşullara uyum sağlamak açısından kuruma yön veren ve kurum için bir yol çizen önemli birer çalışmalardır. Bundan dolayı da insan unsuru işletmeler ya da kurumların başarısında çok önemli birer faktör olarak değerlendirilmeye başlanmış ve yönetimde katılımcılık anlayışı bu sayede gelişmiş oldu denilebilir. İnsan kaynaklarının motive halde çalışması, katılımcı yönetimin benimsenmesi, iş gören ve işveren arasındaki bütünleşme, takım çalışması gibi insanı merkez alan ve daha sosyal içeriğe sahip konular 1980'li yıllarda ağırlıklı olarak önem verilen konular arasında

[1] "New Public Management" kavramının Türkçe karşılığı bazı yazarlar tarafından Yeni Kamu Yönetimi (YKY) bazı yazarlar tarafından ise Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) olarak kullanılmaktadır (Bkz. Uğur Ömürgönülşen, 2003).

olmaya başladı. YKY uygulamaları GKY yaklaşımına dayalı kamu personel sistemi ile ilgili temel paradigmalar üzerinde köklü birtakım değişiklikler meydana getirmiştir.

Öncelikle amaç; kamu yönetim yapısı içerisinde daha esnek ve daha profesyonel bir yönetim benimsenmesinin sağlanmasıdır. Geleneksel kamu yöneticisinin inisiyatif alamayan ve kuralcı yapısından; yetki alanı dahilinde her türlü sorumluluk alabilen kamu yöneticisine geçiş yapılması amaçlanmıştır (Falconer, 2000).

Bunun yanında; YKY Yaklaşımı ile getirilmiş olan birtakım ölçütler ve standartlar çerçevesinde personel performans değerlendirmesi yapılmasıdır. Bu anlamda personelin performans değerleme ölçütlerine tabi olması kamu örgüt yapısı içerisinde görev alan personel arasında bir disipline olmuş yapıyı beraberinde getirmiştir. Bu noktada iş motivasyonunda artış olacağı beklentisi ve kariyer sürecinin başarı ile paralel olması hedeflenmektedir. Fakat bu hususta yaşanan bazı olumsuz durumlar neticesinde eleştirilere de maruz kalan bir personel performans süreci konusu ortaya çıkmıştır. (Hood, 1991: 4-5).

1.1.2. Kamu Personel Sisteminin Temel İlkeleri

Kamu personel sistemi içerisinde birtakım ilkeler mevcuttur. Bu ilkelere uygulamada ne kadar yer verilirse personel sistemi de o derece anlamlı ve düzenli işleyecektir denilebilir. Kamu kurum veya kuruluşu kapsamında hizmete giren personel işe girişinden emekli oluşuna kadar bu ilkelerle iç içedir. Bu ilkeler yönetim sürecinde yol gösterici bir niteliğe sahiptir.

1.1.2.1. Eşitlik İlkesi

Kamu hizmetine girme ve personel olarak seçilme aşamalarında hiçbir sebeple ırk, siyasi düşünce, ideoloji, dil, din veya cinsiyet gibi ayrımlar gözetilmeksizin herkesin aynı hakka sahip olması eşitlik ilkesi olarak ifade edilmektedir. Aynı zamanda eşitlik ilkesi bu noktada idarenin, kamu hizmetleri yerine getirilirken tarafsızlık ilkesi kapsamında davranması durumudur. Personel alım aşamasında tüm kişilere eşit davranılması ve aynı fırsatın sunulmasıdır. Fırsat eşitliği bir örgüt içerisinde yer alan tüm personele eşit imkân sunulması ve ilerlemesi için aynı şansın o kişilere tanınması olarak ifade edilmektedir.

Bu nedenle örgüt içerisinde çalışan personel hakkında değerlendirme yapılırken objektif kriterler gözetilmesi esastır. Ayrımcılığa yol açacak tutum ve davranışlardan kaçınılarak örgüt içi adaletin ve huzurun sağlanması yönetimin en önemli görevlerinden biri olmaktadır (Anayasa m. 10; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m. 3; Sabuncuoğlu, 2000: 160).

1.1.2.2. Liyakat İlkesi

Sözcük anlamı olarak liyakat; lâyık olmayı, uygun olmayı ve yeterliliği ifade etmektedir. Liyakat görevin gerektirdiği niteliklere (diploma, tecrübe, yetenek vb.) haiz olma demektir ve kamu hizmetinde görev alacak olan personelin bu nitelikleri barındırması ve ona göre istihdam edilmesi gerekliliğini ihtiva eder. İngilizcede "*merit system*" denilen "liyakat sistemi" kamu kurumlarına personel seçilirken personelin yeteneklerine göre ve mesleğin gerektirmiş olduğu nitelikler neler ise; buna göre bir seçim yapılarak, kamu hizmetini yaraşır bir şekilde yerine getirecek olan personelin hakkaniyetli olarak o işe yerleştirilmesini ifade eder (657 sayılı DMK, 1965, m. 3; Akyıldız,2002:66-69).

Liyakat; etkili ve verimli bir personel yönetiminin sergilenmesi açısından statüye dayalı olarak kamu personel sistemi içerisinde önemli bir yere sahiptir. Devletin amacı kamu yararı sağlamaktır. Kamu hizmetlerinin verilmesi esnasında kamu yararı oluşturacak personelin işe alınması ve söz konusu hizmetlerde ancak liyakat esaslı işe alınmış personelin bu amaç uğruna iş görebileceği hususu göz önünde bulundurulacak olursa kamu etkinliği açısından liyakat esasının gözetilmesi ve kamu personel alımlarında buna riayet edilmesinin ne derece önemli olduğu açıktır.

Liyakat yalnızca işe alımlarda değil aynı zamanda görevde yükselmelerde ve personelin çalışma hayatında göstermiş olduğu başarı ile ilerlemesinde de liyakat esası gözetilmektedir. Bu esasa uyulmadan yapılan alımlar "kayırmacılık" unsuruna yol açmaktadır. Belli bir gruba veya siyasi görüşe, ideolojiye vb. bağlılık gösteren kişilerin kamu hizmetine alınırken ayrımcılığa tabi tutulması ve bu şekilde kamu görevine getirilmesi liyakat ilkesine aykırı bir davranış olmaktadır. İşin gerektirdiği niteliklere sahip olmadan göreve getirilen personel kamu örgütleri içerisinde verimliliği ve etkinliği azaltırken kamu personel sistemi içerisinde de önemli bir sorun haline gelmektedir.

Kayırmacılık unsurunda bir takım ölçüt olarak kabul edilen kıstaslara göre “nepotizm”, “partizanlık ya da patronaj” , “kronizm” “oy ticareti” gibi birbirinden farklı uygulamalar da bulunmaktadır (Ak ve Sezer, 2018: 744; Özkanan ve Erdem, 2014).

1.1.2.3. Kariyer İlkesi

21. yüzyılın yönetim anlayışı kurumların stratejik amaçlarına ve hedeflerine bağlı olarak ilerlemeyi ve fikir alışverişini arttırmaya yönelik olarak kişisel becerilerin geliştirilmesi, verimliliğin arttırılması ve etkin bir hizmet ortaya çıkarılması üzerine kurulmuştur denilebilir.

Kariyer bir meslek alanında gelecek odaklı bir eylem, kişilerin karşısına çıkacak olan fırsatlar ve daha iyi yaşam koşulları olarak tanımlanmaktadır (Ataol, 1989: 2-3). Bu eylemin esas amacı daha çok gelir, sorumluluk ve saygınlık elde etmektir. Kariyer bilgi kazanmak için kullanılan bir araç olarak tanımlanabileceği gibi aynı zamanda personelin motivasyonunu artıran bir süreç olarak da kariyeri tanımlayabiliriz. Başka bir tanıma göre de kariyer bir örgütün merdivenlerinde yukarıya doğru harekettir (Kırel, 1998: 39-58).

Kariyer ilkesi gereği devlet memurluğu bir meslek olarak görülmekle birlikte bu meslekte devamlılık sağlama ve yukarı doğru ilerleme yasalarla güvence altına alınmıştır. Statü kavramı ile bu güvence devlet tarafından verilmiş olmakta ve bu statüye bağlı olarak kamu personeli kurum içerisindeki başarıları vasıtasıyla hiyerarşik basamakları çıkabilmektedir (Güler, 2013:196).

Kariyer ilkesi hem ücret ve derece bakımından kamu personeline güvence verirken hem de kendi ve ailesi için sosyal haklardan yararlanma imkânı elde etmesi açısından personeli motive edici bir ilke olarak kamu personel sistemi içerisinde işletilmektedir (657 sayılı DMK, 1965, m. 3; Güler, 2013:196)

Personel kamu hizmetlerinin kalitesinin arttırılması ve bireysel hayatın planlanması amacıyla eşit iş imkânlarına sahip olmayı istemektedirler. Personelin eğitim seviyesini ve iş tatminini artırmak istemesi ve buna karşılık olarak ekonomik iyileşmenin yavaşlaması, terfi olanaklarının azalıyor olması gibi birtakım sebepler hem örgütün hem

de kişilerin iş hayatını planlamasını gerekli kılmış ve kariyer yönetimi kavramı bu şekilde ortaya çıkmıştır (Cascio, 1992: 302-303).

1.1.2.4. Tarafsızlık İlkesi

Tarafsızlık ilkesi, kamu personelinin hizmet sunumu esnasında her vatandaşa eşit şekilde davranması ve siyasi görüş, ideoloji, dil, din, cinsiyet, ırk herhangi bir ayrım yapmadan görevini yerine getirmesini ifade etmektedir. 657 sayılı DMK'nin 7. maddesinde yer verilmiş olduğu üzere "*Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar*". Bu kurallar, kamu personeli görev başındayken ve kamu hizmeti verdiği sırada uyması gereken kurallardır.

Tarafsızlık ilkesinin iki boyutundan söz etmek mümkündür. Bunlardan biri "işe alım esnasında" diğeri "çalışma süreci içerisinde" olmak üzere tarafsız olma durumu ikiye ayrılmakta olup; hem çalışanın hem de idarenin tarafsız davranma sorumluluğu olarak karşımıza çıkmaktadır. İşe alım sürecinin yansız bir şekilde gerçekleştirilmesi, personel işe alındıktan sonra da personelin örgüt içinde tarafsızlık ilkesine riayet ederek iş görmesi tarafsızlık ilkesinin gereğidir (Akyüz, 2001:50-51).

1.1.2.5. Performans İlkesi

Performans; bir örgütün, bireyin ya da bir takımın yapmış olduğu işle amaçladığı hedef doğrultusunda neyi ne kadar başarabildiğinin nicel ve nitel açıdan ortaya konulmasıdır (Baş ve Artar, 1990:13; Akal, 1992:1; Songur, 1999:1). Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde "başarım olarak karşılık bulan" anlamında kullanılan performans sözcüğü birden çok karşılığa sahip olup çeşitli alanlarda kullanılan bir terimdir. Günümüzde yeni bir anlayış olarak "Kamu Performans Yönetimi" performans anlayışının kamu yönetimine uyarlanmasıdır (Bilgin, 2020:202).

Performans ilkesi, örgütün verimlilik, etkililik ve etkinlik açısından en üst hedefe ulaşabilmesi yolunda alınan neticelerin pozitif yönde artmış olmasıdır. Personelin örgüt

amaçları doğrultusunda göstermiş olduğu perfomans, örgüte sağlamış olduğu katkıların miktar olarak artmış olması, bu sürecin değerlendirilmesi ve nihayetinde ödüllendirilmesini ifade etmektedir (Sabuncuoğlu, 2000: 160).

Kariyer gelişimi sürecinde performans, ilerlemeyi etkileyen önemli unsurlardan biri olup; liyakat, mesleki yeterlilik, hizmet süresi ve yürürlükteki mevzuat hükümleriyle birlikte değerlendirilmektedir (657 sayılı DMK, 1965; Greenhaus et al., 2019; Armstrong & Taylor, 2023). Bu nedenle çalışanın kariyer hedefine ulaşabilmesi yüksek performans göstermesi için motive olmasını gerektirir. Örgütün amaçlarına ulaşmasında performans ilkesi önemli bir araç olmakla birlikte örgüt yönetiminin personele yönelik motive edici tutumu da bu noktada büyük önem arz etmektedir.

1.1.2.6. Sınıflandırma İlkesi

657 sayılı DMK'de yer verilen sınıflandırma ilkesi Türk personel sistemi ile ilgili çok önemli değişiklik ve düzenleme getirmiştir. Devlet kamu hizmetleri hangi görevi gerektiriyorsa bu görevlerin tümünde çalışacak olan devlet memurlarının o görevin gerektirdiği nitelik ve meslek gruplarına göre sınıflara ayrılması esası bu kanunla kabul edilmiştir. Sınıf aynı yetişme ve meslek niteliklerine sahip olma durumunu öngören hizmetler ve bu hizmetleri yerine getirmek için tespit edilmiş olan kadrolara atanmış memurlardan oluşmaktadır. Bu ilke ile devlet hizmetlerinin karmaşık bir halde değil, belli sınıfları olan meslek gruplarına ayrılmış ve belli esaslara dayanan bir meslek haline gelmesi sağlanmıştır (657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Genel Gerekçesi, 1965).

Daha sonra çıkarılmış olan 1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun ile birlikte sınıflandırma daha esnek bir hale getirilmiş, yeni hizmet gruplarının ve sınıfların oluşması için elverişli, daha dinamik bir sınıflandırmaya bu şekilde gidilmiştir. Hem görev hem de memurlar açısından yapılan bu sınıflandırmada 8 adet sınıf öngörülmüş olup; bu sınıfların bir kısmında görev esas alınmış, bir kısmında memurun hangi eğitimi görmesi gerektiği, bir kısmında da memurun görev yapacağı kurum esas alınmıştır (1327 sayılı Devlet Memurları Kanunu Genel Gerekçesi, 1970). Sonradan yapılan değişikliklerle birlikte sınıf sayısı 10 adete çıkarılmış fakat bu sınıfların neye göre belirleneceği ile ilgili olan

madde yürürlükten kaldırılmış olduğu için burada bir belirsizlik meydana gelmiştir (Sayan, 2005:198).

Sınıflandırma ilkesi esas itibariyle liyakat ilkesine paralel olarak işleyen ve liyakat ilkesini işlevsel hale getiren bir ilkedir. Bu ilke yürütülecek görevler ve personel tarafından verilecek olan hizmetler arasında bir denge kurmak açısından önemli bir ilkedir. Ayrıca bu hizmet karşılığı personele ödenecek olan ücretler açısından da adil ve yeterli bir ücret ilkesinin ortaya konulması bakımından sınıflandırma ilkesi önemlidir. Bunun yanında göreve atanacak olan personelin hangi görevi yapacağı konusunda meslek grupları ve gereken nitelikler belirlenmiş olduğundan bu hususta bir açıklık getirmesi adına da önem arz etmektedir. Böylece göreve atanmış olan personel de kurumun kendisinden neler beklediğini bilmektedir (657 sayılı DMK, 1965; Güler, 2013; Akgüner, 2001).

Sınıflandırma ilkesi devlet hizmetine girişte bir örnek oluşturması ve liyakat esasının çalıştırılması hususunda kolaylık sağlamaktadır. Ancak 2005 yılında hazırlanan Kamu Personel Kanun Tasarısı Taslağı'nın genel yapısı incelendiğinde kamu personel sistemine yönelik tüm kamu personel sistemini değiştirmeyi amaçlayan hazırlıkların yapıldığı görülmektedir (Kamu Personel Kanun Tasarısı Taslağı, 2005). 657 sayılı DMK'nin temelini oluşturan sınıflandırma ilkesi bu taslak metinde yer almamaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere sınıflandırma ilkesinin artık kamu personel sisteminin temel ilkeleri arasında yer alıp almayacağı kuşkuludur.

1.1.3. Kamu Personel Sistemi Çeşitleri

Ülkelerin coğrafi özelliklerinden demografik yapılarına, ekonomik ve sosyo kültürel özelliklerinden devlet yapısına ya da siyasal rejimine kadar pek çok etmene bağlı olarak personel sistemleri de değişiklik göstermektedir. Genel itibariyle dünya üzerinde uygulanan personel sistemleri 1990'lara kadar dört grupta sıralanabilmekteydi: Bunlar; Amerika, Avrupa, üçüncü dünya ülkeleri ve sosyalist ülkeler olmak üzere ayrılmaktaydı. Ancak, örneğin bir Avrupa ülkesi olan İsviçre, personel sistemi açısından Amerika personel sistemine benzetilebilmekteydi (Tortop, 1986: 35). Sovyetler Birliği'nin parçalanması ve Doğu Bloku'nun dağılması ile birlikte eskiden bu kategoride yer alan

ülkelerin bir kısmı Amerikan veya Avrupa tipi sisteme geçiş yapmışlar bir kısmı da Sovyet Dönemi geleneklerini belirli ölçüde korumuşlardır. Bu bakımdan personel sistemlerini "açık" ve "kapalı" sistemler olarak kategorize etmek çok daha doğru bir yöntemdir (Tortop, 1986: 35).

Ayrıca, bu tezin konusu ve merkez ile yerel yönetim (belediye) ilişkileri açısından kamu personel sistemleri, hem merkez hem de yerel yönetim personeli için tek tip bir yapı ve uygulama öngören "tek personel sistemi", yerel yönetimler için özerk bir yapı ve uygulama öngören "ayrı personel sistemi" ve bunların bir tür bileşimi olarak "karma personel sistemi" olarak da incelenebilir. Bu ayrım Tezin 3.2. No.lu başlığı altında ele alınacaktır.

1.1.3.1. Açık Sistem-Kadro Sistemi

Açık personel sistemi liberal görüşün ağırlıklı olduğu ülkelerde ve özel sektör yönetiminde uygulanan bir personel sistemidir. Bunun yanında bazı kamu kurumlarında da uygulandığını söylemek mümkündür. Kapitalist ülkelerde oldukça sık uygulama alanı bulan bu sisteme kadro (pozisyon) sistemi de denilmektedir. Kadro bir işin gerektirdiği niteliği ve yeteneği o işin konusunu ve sorumluluk derecesini içermektedir. Bu nedenle uygun kişiyi o kadro için seçmek önemlidir (Tutum, 1980; Akgüner, 2001; Güler, 2013).

ABD ve Kanada gibi eğitim ve endüstriyel gelişmelerin ileri seviyede olduğu ülkelerde açık-kadro sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem dışarıya açık ve yarışma olan bir sistemdir. Herhangi bir kadro boşluğu durumunda o kadroya getirilecek olan personelin seçiminde hem içeriden hem de dışarıdan birçok kişinin yapılacak sınavlara katılabilmesi bu sistemin açık bir sistem olmasının gereğidir (Nohutçu, 2006: 152).

Bu sistemde öncelikle örgütün kadro ihtiyacını belirlemek amacıyla bir envanter çıkarılmaktadır. Destek hizmetleri, yazı işleri, yönetim kadrosu, büro işlerinde çalışacak olan personel ve alt grup personel kurumun ihtiyacına göre tespit edilmektedir. Bu birimlerde çalışacak olan personel tespit edilirken aynı zamanda burada görev alacak personelin nitelikleri de tek tek ortaya çıkarılmaktadır. Hangi meslek grubuna, hangi eğitimi almış ya da ne kadar yıllık bir tecrübeye sahip personelin alınması gerekiyor; bunun yanı sıra hangi dilleri bilmesi gerekiyor veya bunların hiçbirine ihtiyaç olmadan

yalnızca okuma yazma bilmesi yeterlidir gibi kriterler de belirlenmektedir. Bütün bu niteliklerin belirlenmesi örgütün verimliliğini ve özel kesimin esas amacı olan karlılığı arttırmak adına örgüt için oldukça önemli tespitlerdir (Dessler, 2020; Armstrong & Taylor, 2023; Canman, 2000).

Açık sistemde esas önemli olan görev unsurudur. Kişiden ziyade o kişinin çalıştığı örgütün yapısı ve o örgüt içinde alınan görev ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle açık sistemlerde kariyer kavramından söz edilmemekle birlikte o işin gerektirdiği niteliğe sahip olan kişinin üstlenmiş olduğu sorumluluk ve yapmış olduğu iş esas alınır (Şen ve Eken, 2007: 544; Demirci, 2010: 153; Eryılmaz, 2011: 286; Aslan, 2012: 42).

Örgüt içinde görev alacak personelin nitelikleri belirlenmesi aşmasında şu hususlar önem arz etmektedir. Bazı iş alanlarında uzmanlık ve lisans eğitimi tamamlamış olmak, deneyimli olmak gerekirken, bazı alanlar da yalnızca okuma-yazma bilmek yeterli görülebilir. Mühendislik, doktorluk, avukatlık, teknikerlik vb. alanlar uzmanlık, diploma ve tecrübe gerektirebilir. Fakat temizlik, aydınlatma, vb. alanlarda ise; uzmanlık ve eğitim şartı aranmadan da işe alımlar gerçekleştirilebilir. Bu nitelikler belirlendikten sonra bu iş karşılığı kişilere verilecek ücret hususu gündeme gelecektir. Ücret politikasının örgüt yönetimi tarafından dengeli ve adil olacak şekilde düzenlenmesi; örgüt çalışanlarının daha motive ve verimli bir şekilde çalışmaları açısından büyük önem arz eder. Tüm bu hususlarda belirli ölçütlere ve sonuçlara ulaşmak amacıyla incelemeler yapmak personel yönetiminin konusunu oluşturmaktadır (Tortop, 1986: 36).

Açık sistemin işlerliği için gerekli olan büyük kuruluşları kapsayan bir özel kesimin varlığıdır ve birkaç yıl bir kurumda çalışan bir yöneticinin özel sektöre kolaylıkla geçiş sağlayabilmesi gerekmektedir. Açık sistem, genel itibariyle büyüme ve genişlemelere ayak uydurabilmesi nedeniyle basit sistemlerdir. Bu sistemden istenilen durumlarda yarar sağlanabilir ve personelin özel kesime ya da özelden kamuya geçişinin yaşanabildiği bir sistemdir. Fakat personelin başka bir kadroya geçişi yine aynı nitelikleri barındıran ve iş tanımında belirtilen unsurlarını taşıması şartıyla olabilmektedir. Bu kriterlere göre "eşit işe eşit ücret" ilkesinin uygulanması asıl hedeftir (Tutum, 1980:106; Güler, 2013).

Kamu idareleri dışında idari personele sahip kurumsal işletmeler yoksa bu sistem bozulacaktır. Kamu yönetiminde kişinin ömrünün sonuna kadar orada bulunması bu sistemi anlamsız kılacaktır (Tortop, 1986: 36). Dinamik olmayan yapılarda uzun süre çalışan ve vizyoner olamayan memurlar, pasif ve hareketsiz bir yaşama mahkûm kalacaktırlar (Debbasch,1982,292).

1.1.3.2. Kapalı Sistem –Rütbe –Kariyer Sistemi

Kapalı personel sisteminde ihtiyaç dâhilinde örgüte alınan bir kişi en alt kademeden işe başlatılarak ömür boyu istihdam edilmek üzere ve en üst kademelere çıkmaya imkân tanıyan bir yapılanma içerisinde işe alınmıştır. Kapalı sistem personelin niteliklerine ve sahip olduğu özelliklere önem verilen bir sistemdir. Yani kapalı sistemde önemli olan "görev"den ziyade "görevli"dir. Bu nedenle bu sisteme kariyer sistemi de denilmekte olup; bazı yönetim bilimcilere göre de kapalı personel sistemi için rütbe sistemi de kullanılmaktadır. Almanya ve Fransa gibi ülkelerde bu sistem uygulanmaktadır (Nohutçu, 2006: 153).

Bu sistemde kamu kurumlarında görev alan özellikle memurlar için statü rejimine tabi olduklarını söylemek mümkündür. Farklı ve ayrıcalıklı hak ve yükümlülükleri olmasının yanı sıra kapalı sistem içinde yer alan memurlara müşterek hukuk kuralları uygulanmaz. Bu sistem memurlar için özel yetiştirilme usullerine sahiptir. Ücret belirlenirken yapılan işin sorumluluk derecesi ve güçlüğüne göre, aynı zamanda kişinin deneyimi ve kendini geliştirmesine bağlı olarak değişiklik göstermektedir (Tutum, 1980:106; Akgüner, 2001; Güler, 2013).

Kapalı sistem içinde personel yalnızca memuriyete atanmakla kalmaz, kişiye yükselme yani kariyer imkânı da tanınır. Fakat kademe ve derece olarak ilerlemek ve üst makamlara gelebilmek belli bir nitelik ve tecrübe gerektirir. Hizmet içi eğitimler, yurt içi-yurt dışı seminerlere katılım ile kendini geliştirme fırsatı bulan memurlar emekli olana dek sürecek olan bir memuriyet hayatı içerisine girmiş olurlar. Ağır bir disiplin suçu işlemedikleri ve kanunda belirtilen görevden atılmayı gerektirecek hallerde bulunmadıkları sürece görevlerine devam ederler. Özel sektörün aksine kamuda devamlılık ve güvence unsuru vardır. Buna karşılık memurun görev yerini izinsiz terk etmeme, grev yapmama, sendika

kurmama, politik söylemlerde bulunmama gibi ödevleri de bulunmaktadır (657 sayılı DMK, 1965; Güler, 2013; Akgüner, 2001).

Kapalı sistem dışa açık olmadığı için görevde yükselmeler örgüt içi çalışan personel arasında gerçekleştirilir. Bu yöntem kapalı sistemi karmaşık bir hale getirmektedir. Bu nedenle ücret ve atama sistemi düzgün işletilmeli ve herkesin hakkaniyetli bir şekilde ilerleme sağlaması ve kariyer yapmasına imkân verilmelidir. Fakat genellikle kapalı sistemlerde bu yapının adaletli bir şekilde işletilmesi güçtür. Bunun yanı sıra kapalı sistemler kamu yönetimi işleyişine daha uygun sistemlerdir (Tutum, 1980; Güler, 2013).

Sonuç olarak denilebilir ki, kapalı sistemler disiplinli bir örgütlenmeyi gerektiren kariyer yapılanması ile verimlilikten ziyade personelin özelliklerine değer verilen bir sistemdir. Açık sistemlerde ise; amaç karlılık ve verimliliği sağlamaktır. Bu iki sistem zıt sistemler olmakla birlikte birçok ülkede karma sistem şeklinde uygulandığı ve her iki sistemden yararlanılmaya çalışıldığı görülebilmektedir. Türkiye'de ise, kamu personel yapısı genel olarak kapalı kariyer sistemi üzerine kurulmuştur.

1.1.4. Kamu Personel İstihdam Biçimleri

Kamu istihdamı, belli bir ücret karşılığında kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırılan, kamu hizmetini yerine getirmek için belirli kadro ve pozisyonlarda görev alan bireylerin topluluğu olarak tanımlanmaktadır (Güler, 2013: 106). Türkiye'de kamu personel istihdamı kanunla net bir şekilde belirlenmiş olup; bu gruplandırma 1965 tarih ve 657 sayılı DMK'nin 4. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Kanunun orijinal sınıflandırmasında *"Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür"* denilmiştir. Bu tanımlama sivil kamu yönetimini ifade ederek askeri personeli kapsam dışı bıraktığı gibi yargı ve üniversite akademik personelini de kapsamamaktadır. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet alımı yoluyla çalıştırılan ve daha önce "taşeron" personel olarak ifade edilen belediye şirket personeli de kapsam dışında bırakılmıştır. 657 sayılı DMK'de yer verilen söz konusu istihdam türlerinden "geçici personel"i düzenleyen 4. maddenin C fıkrası 2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (ve ardından 2018 tarih ve 7079 sayılı Kanun) ile ilga

edilmiş ve aynı maddenin B fıkrasına benzer bir tanım eklenmiştir. DMK'de şu an için mevcut istihdam biçimleri şu şekilde sıralabilir:

1.1.4.1. Memur

Memur kavramı TDK Güncel Türkçe Sözlüğe göre, "bir devlet hizmetinde aylıkla çalışan görevli" anlamı taşımaktadır (TDK, 2004). Tarihsel sürece bakılacak olursa memur kavramına yönelik farklı tanımlamalar mevcuttur. Cumhuriyet öncesi dönemde 1918 tarihli bir Şura-yı Devlet kararında bir kişinin memur olup olmadığı tespit edilirken belirleyici unsur olarak o kişinin görevlendirilme biçiminden ziyade görmüş olduğu hizmetin kamusal olması gerekliliği hususuna yer verilmiştir (Selçuk,1997:24).

Cumhuriyetle birlikte kamu personel rejimini düzenleyen 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu'nda ise *"devlet hizmetinde görevlendirilen, sicile kaydı olan, genel ya da özel bütçeden maaş alan kimse"* şeklinde bir memur tanımı yapılmıştır. Kanun istihdam özellikleri açısından sivil kamu personelini "memur" ve "müstahdem" olmak üzere iki türe ayırmıştır. Müstahdem tanımı da *"devlet hizmetinde ücretle çalıştırılan, memur siciline kaydı olmayan ve memur hak ve yetkilerine sahip olmayan kimse"* olarak yapılmıştır (md.1).

657 sayılı DMK'de yapılan memur tanımı da şu şekildedir: "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır" (md. 4/a).

Memur istihdamı, gerek Osmanlı ve gerekse Cumhuriyet döneminde Türk kamu personel rejiminde esas istihdam türü olarak görülmekte olup, sadece merkezi yönetim ve onun taşra teşkilatında değil kamu iktisadi teşebbüslerinde ve yerel yönetimlerde de önemli bir ağırlığa sahip istihdam türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

2026 yılı kamu sektörü istihdamına ilişkin veriler içerisinde "kadrolu personel" olarak anılan memur istihdamı verileri ve geniş anlamda memur verileri aşağıda Tablo (1.1)'de gösterilmiştir.

Tablo 1.1. Kamu İstihdamı İçerisinde Memurlar (2026)

	Kadrolu personel (Memur)	Toplam
Genel Bütçe kapsamındaki kamu idareleri	2.994.033	**3.378.057***
233 sayılı KHK kapsamında yer alan KİT'ler	4.221	**8.884****
İl özel idareleri	5.530	**148.040*****
Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri	142.510	
Genel Toplam		**3.534.981**

Kaynak: CBSBB (2026)
*Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine ek olarak; YÖK, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri, özel bütçeli diğer idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeler ve kefalet sandıkları, diğer kamu idareleri de memur istihdam rakamlarına dâhil edilerek toplam rakam (3.378.057) verilmiştir.
**233 sayılı KHK kapsamında yer alan KİT'lere ek olarak; özelleştirme programında yer alan kuruluşlar, özel kanunu bulunan kuruluşlar da memur istihdam rakamına dâhil edilerek toplam rakam (8.884) verilmiştir.
*** İl özel idareleri ve belediyelere ilişkin toplam veriye belediye iktisadi teşekkülleri (BİT'ler) de dâhil edilmiş ve bu rakam tabloda gösterilmiştir.

1.1.4.2. Sözleşmeli Personel

657 sayılı DMK kapsamında sözleşmeli personel, "kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri" olarak tanımlanmıştır (md.4/B).

Görüldüğü üzere sözleşmeli personel; uzmanlık gerektiren işler ve mesleki bilginin zorunlu olduğu görevlerde ilgili kurum veya kuruluş ile yapılan sözleşme çerçevesinde belirli bir ücret karşılığı çalıştırılan geçici kamu hizmet görevlisidir (Akgüner, 2014: 51). Her ne kadar Kanunun 4. maddesinin B fıkrasına göre sözleşmeli personel istihdamı

kapsamı başlangıçta oldukça dar tutulmuşsa da bazı pratik ihtiyaçlar sebebiyle zaman içerisinde yapılan çeşitli değişikliklerle *"Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin; hizmetine kısmi zamanlı olarak ihtiyaç duyulacakların; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçılarının; dış kuruluşlarda ve yurtdışı teşkilatlarında belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme"* ile istihdamlarına izin verilmiştir. Kanunun 4. maddesinin C fıkrasında yer verilen istihdam türü olan "geçici personel" istihdamı yukarıda ifade edildiği üzere 2017 tarih ve 696 sayılı KHK ile ilga edilmiş ve aynı maddenin B fıkrasına *"bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılanlar da bu fıkra kapsamında istihdam edilebilir"* şeklinde bir paragraf eklenerek geçici personel türü de sözleşmeli personel içerisine alınmıştır. Ayrıca özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personelin de bu kapsamda istihdam edilebilmesine imkan tanınmıştır. Nihayet, *"bu kanuna tâbi kamu idarelerinde Cumhurbaşkanınca belirlenecek pozisyon unvanlarında çalıştırılmak üzere işin geçici olması şartı aranmaksızın sözleşmeli personel istihdam edilebilir"* denilerek sözleşmeli personel istihdamı kapsamı iyice genişletilmiştir.

İlk olarak 1978 yılında Bakanlar Kurulu sözleşmeli personel ile ilgili olarak merkezi yönetim, yerel yönetimler, KİT'ler ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarını içine alan bir genel kararname çıkarmıştır. 1980'lerin ortalarından itibaren merkezdeki uzmanlık kuruluşlarında başlayıp giderek yaygınlaşan "kadro karşılığı sözleşmelilik" uygulamasını ise gerçek bir sözleşmeli personel istihdamı olarak nitelemek mümkün değildir. Ancak özellikle 1980'lerin ortalarından itibaren KİT'lerde yoğun bir biçimde sözleşmeli personel istihdamı uygulaması yapılmış; merkezi yönetim ve onun taşra teşkilatı ile yerel yönetimlerde oldukça sınırlı sayıda sözleşmeli personel istihdam (Güler, 2013: 118-119). 2003 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (md. 36), 2003 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (md.49) ile yerel yönetimlere daha fazla sayıda ve daha nitelikli sözleşmeli personel istihdam etme imkanı tanınmıştır.

2026 yılı kamu personeli içerisinde sözleşmeli personel istihdamı verileri aşağıda Tablo (1.2)'de gösterilmiştir.

Tablo 1.2. Kamu İstihdamı İçerisinde Sözleşmeli Personel (2026)

	Sözleşmeli Personel	Toplam
Genel Bütçe kapsamındaki kamu idareleri	323.330	**371.389***
233 sayılı KHK kapsamında yer alan KİT'ler	44.277	**71.041****
İl özel idareleri	46	**3.970*****
Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri	3.924	
Genel Toplam		**446.400**

Kaynak: CBSBB (2026).
*Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine ek olarak; YÖK, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri, özel bütçeli diğer idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeler ve kefalet sandıkları, diğer kamu idareleri de sözleşmeli personel istihdam rakamlarına dâhil edilerek toplam rakam (371.389) verilmiştir.
**233 sayılı KHK kapsamında yer alan KİT'lere ek olarak özelleştirme programında yer alan kuruluşlar, özel kanunu bulunan kuruluşlar da sözleşmeli personel istihdam rakamına dâhil edilerek toplam rakam (71.041) verilmiştir.
*** İl özel idareleri ve belediyelere ilişkin toplam veriye belediye iktisadi teşekkülleri (BİT'ler) de dâhil edilmiş ve bu rakam tabloda gösterilmiştir.

1.1.4.3. Geçici Personel

Geçici personel; 657 sayılı DMK'de 4.maddede yer verildiği üzere sözleşme ile iş gören ve işçi olmayan kimseler olarak tanımlanmaktadır. Geçici personel mevsimlik olarak ve bir yılı geçmeyecek şekilde istihdam edilmesi gerekmektedir.

20/11/2017 yılında Resmi Gazete de yayımlanan 696 sayılı KHK ile 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı DMK'nin 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına aşağıdaki paragraflar eklenmiş ve (C) fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

> *"Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı[2] ve Maliye Bakanlığının görüşleri üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilen*

[2] 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK ile 2019 yılı itibarıyla kapatılarak, tüm görevleri diğer kurumlara devredilmiştir.

görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılanlar da bu fıkra kapsamında istihdam edilebilir".

1.1.4.4. İşçi

657 sayılı DMK'de yer verilen "*diğer istihdam türleri dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereği tahsisi sağlanan sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanlara "sürekli işçi"; "mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanlara "geçici işçi" denilmektedir*". Ayrıca bunlar hakkında bu kanun hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmektedir. (md.4/D). 2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 2. maddesince işçi "bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan kişi" olarak tanımlanmış olup, DMK 4/D maddesine göre çalıştırılanlar bu kapsama girmekte ve bunlara İş Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

Tablo 1.3. Kamu İstihdamı İçerisinde İşçiler (Sürekli-Geçici İşçi) (2026)

	İşçi		Toplam
	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	
Genel Bütçe kapsamındaki kamu idareleri	212.492	28.650	**527.256***
233 sayılı KHK kapsamında yer alan KİT'ler	45.837	2.458	**55.173****
İl özel idareleri	1.710	752	**707.550*****
Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri	23.547	4.463	
Genel Toplam			**1.289.979**

Kaynak: CBSBB (2026).

*Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine ek olarak; YÖK, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri, özel bütçeli diğer idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeler ve kefalet sandıkları, diğer kamu idareleri de sözleşmeli personel istihdam rakamlarına dâhil edilerek toplam rakam (527.256) verilmiştir.

**233 sayılı KHK kapsamında yer alan KİT'lere ek olarak özelleştirme programında yer alan kuruluşlar, özel kanunu bulunan kuruluşlar da sözleşmeli personel istihdam rakamına dâhil edilerek toplam rakam (55.173) verilmiştir.

*** İl özel idareleri ve belediyelere ilişkin toplam veriye belediye iktisadi teşekkülleri (BİT'ler) de dâhil edilmiş ve bu rakam tabloda gösterilmiştir.

1.1.4.5. Belediye Şirket Personeli

657 sayılı DMK'de, bu Kanuna tabi kurumlarda yukarıda ifade edilen istihdam şekilleri dışında personel çalıştırılmayacağı hükme bağlanmıştır (md.5). Ancak son yıllarda özellikle belediyelerin 2017 tarih ve 696 sayılı KHK'ye istinaden hizmet alımı yoluyla belediye şirketlerinde personel çalıştırmayı işe alım, işten çıkarma, ücret politikası vb. açısından en "uygulanabilir, ucuz ve kolay yöntem" olarak görmelerinden dolayı adeta yeni bir istihdam biçimine dönüştürdükleri söylenebilir.

Tablo 1.4. Kamu İstihdamı İçerisinde Belediye Şirket Personeli (2026)

	BİT
İl Özel İdareleri	8.038
Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri	174.444
BİT'ler	677.078
Genel Toplam	**859.560**

Kaynak: CBSBB (2026).
Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2026 Mart ayı itibariyle kamu sektörü istihdamı istatistiki verilerine göre; belediye şirketlerinde çalışan personel sayısı 677.078'dir.

1.2. TARIHSEL SÜREÇ

Kamu personel sistemi tarihsel açıdan gelmiş olduğu son nokta itibariyle önemli değişimler geçirmiştir. Günümüze kadar kamu hizmetine girecek olan personelin seçilmesi ve çalışma ilişkileri konusu her bir dönemin kendine has koşulları çerçevesinde farklı süreçlerin yürütüldüğü bir sistem içinde cereyan etmiştir.

Devlet kavramının ortaya atıldığı ilk dönemlerden bu yana devlet hizmetine alınacak ve burada görev yapacak personelin hem mesleki ve ahlaki açıdan hem de bilimsel değerlere önem verilerek en iyi niteliklere sahip olan kişilerin devlet kademelerindeki pozisyonlara yerleştirilmesi esas amaç olmuştur. M.Ö. 200'lü yıllarda Eski Çin İmparatorluğu'nda hizmete girecek olan kişilerde zeki, bilge, iyi yetişmiş ve dürüst olma gibi niteliklerin varlığı büyük önem taşımış ve bu niteliklere göre kişiler imparatorluk hizmetine seçilmişlerdir (Adal, 1968: 16). Genel itibariyle kamu hizmetine alınacak olan kişilerin, liberal dönemden önceki zaman dilimine kadar olan dönemde patronaj ilişkileri, yani

itaat karşılığında koruma sağlanan ilişki düzeyinde göreve getirilmelerinin oldukça yaygın olduğu söylenebilmektedir. Devlet hizmetine imparator, kral, padişah vb. otoriteler tarafından getirilmiş personelin pozisyonlarını kaybetme durumu keyfi bir duruma bağlıydı ve çalışanlar böyle bir risk altında devlet hizmeti görmekteydiler.

Sanayi Devrimi ile birlikte makineleşme artmış ve bu durum bir yandan başta sermaye sahipleri olmak üzere toplumun belli kesimlerine çeşitli fırsatlar sunarken diğer yandan da bazı sorunları beraberinde getirmiştir. Toplum içinde eşitsizliklere yol açan bu durum aynı zamanda piyasanın kendi kendine düzene girmesini ifade eden klasik liberal görüşün sorgulanmasına neden olmuştur. 20. yüzyılın başlarında yaşanan ekonomik ve toplumsal gelişmeler (örn. 1917 Sovyet Devrimi ve 1929 Büyük Ekonomik Buhranı) ekonomi politikalarında birtakım değişikliklere gidilmesine yol açmıştır (Günaydın, 2003:130). Bu değişiklikler hem devlet anlayışını etkilemiş hem de bu değişikliklere paralel bir kamu personel rejimi oluşturmuştur.

Tarihsel dönemler içerisinde kamu personel sistemi kavramının ne yönde bir değişikliğe uğradığı konusunun ele alınacağı bu alt bölümde genel itibariyle Fransız Düzenleme Okulu'nun teorik kavramlarından yararlanılmıştır. Fransız Düzenleme Okulu'nun yaklaşımına göre dönemsel yaşanan krizler ve toplum içindeki her kapitalist gelişme "birikim modu" ya da "birikim rejimi" metodu ile karakterize edilebilmektedir. Birikim rejimi kavram olarak belli bir dönem içindeki istikrarlı gerçekleşen büyüme ve artı değer kazanma şeklinde tanımlanmaktadır. Fransız Düzenleme Okulu'nun kavramsal birikim rejimleri temel olarak yaygın birikim rejimi yani ölçek artışı, Fordist birikim rejimi yani yoğun ve üretkenlik artışı ve Post-Fordist yani esnek birikim rejimlerine ayrılmaktadır (Topak, 2012: 24). Fransız Düzenleme Okulu'nun ortaya koymuş olduğu kapitalizmin tarihsel açıdan gelişimine dair bahsedilen birikim rejimleri ayrımına paralel olarak kamu personel sistemleri de liberal, Fordist ve post-Fordist olmak üzere üç dönem halinde ele alınarak incelenebilir (Aslan, 2005: 24).

Bu dönemlerden ilki, personel seçim sürecinde daha çok mutlak otoritenin belirleyici rol üstlendiği ve personelin herhangi bir iş güvencesinin olmadığı "Liberal Kamu Personel Sistemi" dönemidir. İkinci dönem ise refah devlet anlayışı içinde personelin liyakat esas alınarak seçildiği, tarafsızlık ilkesine riayet edilen, aynı zamanda iş güvencesine sahip

personelin olduğu "Fordist Personel Sistemi" dönemidir. Üçüncü olarak da yaşanan krizlerden sonra parçalı bir yapıya dönüş yaşanan esnek istihdamın hâkim olduğu "Post-Fordist Personel Sistemi" dönemidir. Böylece, üç temel dönem halinde kamu personel sistemleri incelenebilmektedir (Aslan, 2005: 24).

1.2.1. Liberal Kamu Personel Sistemi (1945 Öncesi)

Devletin asli görevlerinden olan kamu hizmetinin en önemli unsuru insandır. Memurluk statüsü devlet mekanizması içerisinde bulunan en önemli ögelerin başında gelir. Öyle ki memurluk mesleği kamu hizmetlerinin yürütülmesi hususunda olmazsa olmaz yapıtaşlarındandır. Kapitalist üretim süreci içinde en başta yer alan bileşenlerden birini oluşturmaktadır.

Ortaçağın feodalite döneminde, feodal beyliklerde otorite tarafından hizmete alınan memurların görevde terfi etmesinden ayrılmasına dek geçen süre içerisinde feodal beye sadık olanların görevde yer alması ve kalıcı olması söz konusuydu. Prusya'da hizmet soyluluğu gibi bir düzenin varlığı, bunun yanında Fransa'da ortaya çıkan makam satışları, memurların bu üretilmiş olan düzenden paye almaları aslında bu dönemin bir geçiş dönemi olduğunun göstergesi olmaktadır (Aslan, 2005: 20).

Prusya'da 18. yüzyıl sonlarına doğru modern ilkeler üzerine kurulu bir personel sisteminin varlığı bu dönem için öngörüsü yüksek bir dönem niteliği taşımaktadır. Bu dönem için modern ilkeler üzerine kurulu bir sistem olmasının liyakat esaslı ve kariyer sistemine dayalı özellikte ve kamu hizmetine girişte herkesin eşit haklara sahip olmasından kaynaklı olduğunu söylemek mümkündür (Tortop, 1999: 15).

19. yüzyıla gelindiğinde ise genel itibariyle ABD'de ki anlayış "ganimet sistemi" anlayışıydı. Bu anlayışa göre de, bir parti eğer ki seçimleri kazanır ve iktidara gelirse tepeden tırnağa tüm pozisyonları kendi partisinden olan ya da kendi siyasi görüşüne sahip çalışanlarla doldurmaktaydı. 1828 yılında ABD'de başkan seçilen Andrew Jackson seçimleri kazandığında dostlarını ödüllendirip düşmanlarını cezalandıracağı söyleminde bulunarak ganimet sistemini uygulamaya koymuştur. Ona göre normal zeka seviyesine sahip olan her kişi kamu görevini başarılı bir şekilde yürütebilirdi. Bu görüşten dolayı ABD'de memur olabilmek için gereken şartlar değiştirilmiş ve bu durumdan dolayı kamu

bürokrasisi oldukça zarar görmüştür. Ancak 1883 yılında George H. Pendleton'un başkanlığını yürüttüğü komisyon tarafından önerilmiş olan liyakat (merit) sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte ganimet sistemi uygulamadan kaldırılmıştır (Tortop, 1999: 49; Hughes, 2014: 96).

Sonuç itibariyle liberal kamu personel sistemi döneminde önce feodal üretim sürecinden kaynaklanan yapı tasfiye olmuş, yağma düzeni zaman içinde ortadan kalkmış ve sınava dayalı olarak işe alma liyakat ilkesinin benimsenmesi yerleşik bir uygulama halini almıştır (Aslan, 2005).

1.2.2. Fordist Kamu Personel Sistemi (1945-1980)

20. yüzyılın başlarından 2. Dünya Savaşı'nın bitimine kadar uzanan süreçte ABD öncülüğünde hâkim olan kapitalist birikim modu yapısal bir bunalım dönemi geçirmiştir. 1929 Ekonomik Buhranını içine alan ve yaklaşık olarak 30 yıl boyunca devam eden bu süreç, Fordizm olarak kendini gösteren ve piyasanın üretime-tüketime dayanarak emeğin örgütlenmesi bakımından Taylorist bir anlayışa hakim olmuştur. Fordist birikim modu içinde F.W. Taylor'un anlayışına hâkim olarak iş örgütlenmesine gidilmiş, iş analizleri ve parçalara ayırarak iş yapma disiplini oluşturulmuş, bununla birlikte denetime dayalı olarak üretim sürecinin işlemesiyle akılcı bir üretim sağlama hedeflenmiştir (Hirsch, 1995:71). Fakat bir yandan üretim ve ticaretin ilerlemesini durduran bu ekonomik bunalım süreci bir yandan da hem Kuzey Amerika'da hem de Avrupa da yaygın bir işsizlik sorununu gündeme taşımıştır (Başkaya, 1978:114). Piyasanın kendiliğinden dengeye geleceğini öne süren liberal ekonomik yaklaşıma olan güven sarsılmış ve liberal anlayış sorgulanmaya başlanmıştır (Acar, 2009:84). Bu tartışmalarla birlikte yeni üretim modellerinin hayata geçirilmesi gündeme gelmiştir. Fordizm tam da bu noktada, bu tartışmaların neticesinde ortaya çıkan bir üretim modeli olmuştur.

Bundan dolayı Fordist dönem kitlesel bir şekilde mal ve hizmet üretimi aynı zamanda tüketimi yapılan, siyasi süreçlerin ve sosyal ilişkilerin birbirine bağlı olarak görüldüğü birikim sistemi şeklinde ifade edilmiştir (Harris,2001:18). Fordist üretim şeklinde yine Taylor'un bilimsel yönetim ilkelerinden yararlanılmıştır.

Taylorcu yaklaşım üretim bilgisi işçi kesimden alınmak suretiyle işçinin vasıfsızlaştırılması durumunu ortaya çıkaran bir yaklaşım olmakla birlikte kamu personel sistemi içerisinde "sınıflandırma ilkesi" yoluyla bir yansıma bulmuştur. Daha sonra 657 sayılı DMK içerisinde de yer verilmiş olan ve kamu personel sistemi temel ilkelerinden olan "sınıflandırma ilkesi" Taylorcu yaklaşımın en temel unsurlarından biridir. Tüm sistemin üzerine kurulduğu bu ilke tam anlamda hayata geçirilmediği için DMK merkeziyetçi ve korporatist bir kimlikle yürürlüğe girmiştir (Aslan, 2005:280).

Fordist kamu personel sisteminin temel olarak dayandığı düşünce Weberci bürokrasi modelidir. Fordist kamu personel sistemi yapısı Taylorist-Fordist ilkeler doğrultusunda biçimlenmiş ve rasyonel bir hal almış olmakla birlikte memurluk sistemi konusunda ise Weberci ideal tip bürokrasi modeli etrafında şekillenmiş ve düzenlenmiştir. Weber (1985) memuriyeti kuralları olan, hiyerarşik yapılı, eğitime dayalı, ömür boyu süren ve güvenceli, gayri şahsilik ve düzenli maaş ilkesinin benimsendiği, disiplinli ve devlet mallarının mülkiyetine sahip olunmayan bir meslek olarak görmüştür. Kuralcı bir yapıya sahip Weberci bürokrasi modelinde kurallara bağlı hareket etme ilkesi bürokrasiyi şahsiyetten ayrı tutarak rasyonel bir şekilde ilerlemesini gerektirmiştir. Memurluk statüsü kamu personel sisteminin tüm kademelerinde temelini objektif hukuk kurallarına dayandırmaktadır. Fordist kamu personel sisteminde memurun çalıştırılması anayasal temele dayandırılarak tüm memurlar için bu kurallar geçerli kılınmıştır (Aslan, 2005: 79).

Fordist dönem kamu personel sistemi sosyal devlet anlayışı ile de aynı doğrultuda gelişme göstermiştir (Acar, 2019:219). Sosyal devlet anlayışında kamu hizmeti içerisinde süreklilik esasına dayalı olarak kamuda istihdam edilen personele kamu personeli denilmektedir. Kariyer sistemi sosyal devlet anlayışında yaygındır ve bürokratik yapıda olduğu üzere bu anlayışta da hiyerarşik bir örgütlenme mevcuttur. Bununla birlikte ücret ilkesi personelin kıdemine ve liyakat esasına göre belirlenmektedir.

Fordist dönem modern devlet tipinin oluştuğu bir dönem olmuştur. Fordist kamu personel sisteminin yapısal anlamda çözümlenme süreci devletin kamu hizmeti sağlamadaki yeri ve niteliği itibariyle ortaya konulmak yoluyla gerçekleştirilebilir. Devlet kamu hizmeti

vermede en önemli rolü üstlenmiş olan ve aynı zamanda tüm toplumsal ilişkiler ağını kapsayan çok önemli ve en büyük kuvvettir.

Kamu hizmeti kavramı toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek olan bütün mal ve hizmet üretiminin devlet tarafından sağlanmasını ifade eder. Piyasa dışında kalan bir alan olan bu kamusal alanın merkez noktasında devlet yer almaktadır.

Devlet etki alanının hem nicelik hem de nitelik olarak genişlemesine paralel olarak kamu yönetimi yapısı da değişim ve dönüşüme uğramaya başlamıştır. Bu hususta yapılan ilk önemli değişim kamu personel sistemi konusunda kamu hizmetine uzmanlık ve liyakat esaslı personel alımı yapılması olmuştur. Bu anlamda siyasal baskılardan uzak tarafsız ve 20. yüzyılın bilgi ve teknolojilerine uygun olarak kendini gelişime açan kamu personelinin istihdamının sağlanması hususunda uygun ortam ve alan yaratılmaya çalışılmıştır (Sezer,1992:15-16).

Fordist kamu personel sistemi dönemine ait bu kapsamlı çerçeve kamu personel sisteminin üstünde yükselmiş olduğu bir anlayışı açığa çıkarmaktadır. Kamu görevlisi bu dönem anlayışına göre profesyonel, liyakat esasına dayalı seçimi gerçekleştirilmiş, mesleğine bağlı ve denetim altında işleyen bir sistem içinde çalışan kişidir (Güler, 2005:5). Memurluk statüsünün altında yatan temel felsefe kamu hizmetinin korunması ve dolayısıyla da kamu görevlisinin korunması anlayışıdır (Tutum, 1972:3-7).

Temelde liyakat esasına dayalı olarak personel istihdamının gerçekleştirildiği dönem olan Fordist dönemin, çalışanların en geniş hak ve özgürlüğe sahip olduğu bir dönem olduğunu söylemek mümkündür (Acar, 2019:229). Refah devlet anlayışının da işlerlik kazandığı bu dönem, 1970'lerin sonlarından itibaren şekillenmeye başlayan post-Fordist birikim rejimi ile zayıflamaya başlamış ve bu dönemde elde edilmiş olan kazanımlar yavaş yavaş yitirilmiştir.

1.2.3. Post-Fordist Kamu Personel Sistemi (1980 Sonrası)

1970'lerden itibaren Fordist birikim rejimindeki devlet yapısı klasik işlevlerini yitirmeye ve buna dayalı olarak tekrardan yapılanmaya başlamıştır. 1980 sonrası Post-Fordist devlet, düşünsel temelini neo-liberal yaklaşımdan almakta ve kamu işletmelerinin özelleştirilmesi suretiyle piyasada yer alması ve devletin üretici konumundan daha çok

denetleyici konuma geçmesi hedeflenmektedir. Bu dönemlerle kamu yönetiminde meydana gelen değişimleri vurgulayan Dreyfus, idari yapıyı iktisadi anlamda başarıya ulaştıracak olan tek yöntemin hem idari sistemin hem de personel sistemlerinin özelleştirilmesi yoluyla bu sistemin daha rasyonel işleyeceği düşüncesinin hakim olduğunu belirtmektedir (Dreyfus, 2007: 217). Neo-liberal dönemlerde devletin işlevlerinde meydana gelen dönüşümlere koşut kamu hizmetleri açısından genişleme sürecinin ardından gerileme ve küçülme meydana gelmiştir (Karahanoğulları, 2002: 94).

1970'li yıllarda Fordizmin krizi ile birlikte ortaya çıkmış olan, 1980'lerde Fordist olmayan bir tarafa geçiş şeklinde ifade edilen, 1990'lı yıllara gelindiğinde ise; bu dönüşümün iyice belirginlik kazandığı dönem post-Fordist dönem olarak adlandırılmaktadır. Post-Fordizm sermaye akışını hızlandırmayı amaçlarken; iş gücünün, iş bölümü ve organizasyon yapılarının esnekleşmesi şeklinde karakterize edilmiş olan bir süreç olarak ortaya çıkmıştır. Yine bu dönem içerisinde esnek iş gücü piyasası hakim olup, esnek üretim süreçleriyle küresel anlamda rekabet söz konusu olmuştur.

Post-Fordist dönem içerisinde en belirgin şekilde yaşanan dönüşüm tam istihdama dayalı olarak çalışma anlayışının yerini esnek ve kısa dönem çalışma ayrıca sözleşmeye bağlı olarak çalışma anlayışı ve şekline bırakmasıdır. Post-Fordist kamu personel rejimi, kamu istihdamında esnek ve performans odaklı çalışma anlayışını ön plana çıkarmıştır. Bu dönüşümle birlikte geleneksel memuriyet sisteminin sağladığı iş güvencesi ve kadrolu istihdam önemli ölçüde zayıflamış, ücret, yükselme ve diğer özlük haklarında performans kriterleri belirleyici hâle gelmiştir. Aynı süreçte sözleşmeli ve taşeron istihdam modelleri yaygınlaşırken, özellikle yerel yönetimlerde hizmet alımı yoluyla personel çalıştırılması temel istihdam biçimlerinden biri hâline gelmiştir (Sadioğlu, 2020:349).

Post-Fordist kamu personel sisteminin global anlamda aktörlerinden birisi de Dünya Bankası (*World Bank-WB*) ile Uluslararası para Fonu (*International Monetary Fund-IMF*)'dir. Bu kuruluşların 2002 yılı içinde yayınlamış oldukları "*Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration*" isimli çalışma, kamu personel sistemi ile ilgili ileride yapılması planlanan bir takım reform ve ilkeleri ortaya koyması açısından önemli bir yeri vardır. Söz konusu çalışma içerisinde; çoğu ülkede kamu sektöründe israfa yol açan harcamalardan, mali baskıların yoğun olması sebebiyle bu

sektörün verimsiz hale gelen bir yapıya dönüştüğünden ve reforma gidilmesinin bir zorunluluk olduğundan bahsedilmektedir. Bununla birlikte sürdürülebilir mali politikaların doğru şekilde uygulanmasına ve personel istihdamına yönelik etkili politikalar belirlenmiştir. Bunun yanında bu çalışma daha etkin ve verimli bir kamu personel sisteminin varlığı için gerekli önlemlerin alınarak, yapılacak reformların belirlenmiş olduğu bir çalışmadır. İstihdama yönelik olarak gereksiz alımların yapılmaması ve kamu personel sistemlerinin yeniden düzenlenmesi yönünde birçok ülke için tavsiye niteliğinde bir dizi kararların yer aldığı bu çalışma süreci belirlemekte olan aktörler (WB ve IMF) adına yapılmış önemli bir çalışmadır (World Bank & International Monetary Fund, 2002: 3-10).

Post–Fordist kamu personel sistemi anlayışı 80'li yıllardan bu yana az gelişmiş ülkelerde görülmeye başlamıştır. Bu dönemde esneklik süreci iş gücü kapasitesi yaratma şeklinde ortaya çıkmış ve taşeronlaşma ile birlikte bu uygulamalar yaygın hale gelmeye başlamıştır. Kamu hizmetleri memurluk, tam zamanlı ya da kısmi zamanlı sözleşmeli şeklinde çalışan farklı statülerdeki personel eliyle görülürken; hak, adalet, iş sürekliliği gibi bu yönlerden önemli birtakım farklılıkların ortaya çıktığı çalışma ortamlarında çeşitli sorunlar yaratmaktadır.

Devlet işleri devamlılık arz eden işlerdir ve bu nedenle kamu hizmetlerinin herhangi bir aksamaya meydan verilmeden yerine getirilmesi gerekmektedir. Bundan dolayı kamu hizmetini yürüten personelin hizmet güvencesine sahip olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Hizmet güvencesi unsuru liyakat esası gözetilerek işe yerleştirilmiş olan kamu görevlilerinin hizmet verirken rahat ve objektif bir biçimde görevini yürütmesinin gereğidir. Sözleşmeli personel statüsü bu hizmet güvencesini ve kamu hizmetlerini yürüten kişilerin devamlılığı hususunu ortadan kaldırmış olduğu için kamu personeli bu noktada siyasi etkilere maruz kalmaktadır. Devamlılık ilkesi görevin düzenli bir şekilde yürütülmesi ve kamu hizmetlerinin kesintiye uğramadan verilmesi amacıyla hem üçüncü kişilerin haklarını korumakta hem de memurları idareye karşı korumaktadır. Bununla birlikte siyasi etkilerle işten çıkarmalara ve yöneticilerin keyfi tutumlarına karşı da bir engel teşkil etmektedir (Kalağan, 2010: 161).

Esnek üretim süreci her ne kadar ekonomi açısından bütüncül bir fayda sağlasa da işçiler için olumlu etkiler yaratmayacağını Giddens ifade etmektedir. İşçiler karmaşık üretim süreci ve esnek çalışma sistemi nedeniyle çalışanlar üzerinde bir baskı oluşturarak yeni denetim biçimleri de ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde esnek üretim süreci içerisinde işe alma süreci çalışma ortamına ve işe hemen adapte olabilen, yeniliklere ayak uydurabilen kişiler lehine bir değişime uğramış ve önceden eğitim ve niteliklere göre seçime değer verilen bakış açısı bu noktada bir dönüşüm geçirmiştir. Bundan dolayı çalışanlar eğer işle ilgili düşünceleri çabuk bir şekilde kavrayabilen bir yapıya sahip değilse ve yeni sürece ayak uyduramıyorsa işveren için kolayca gözden çıkarılabilecek bir konuma gelmişlerdir (2012: 813-820). Bauman günümüzde insanların uzmanlık gerektiren beceri ve yeteneklere sahip olması gerekliliğini vurgulamakta ve ancak bu şekilde düzenli bir gelire sahip olabileceklerini söylemektedir. Esneklik sürecinin hakim olduğu günümüzde insanların önceden olduğu gibi rasyonel seçimlerle bir yere ulaşabileceklerinin garantisi olmadığını savunmaktadır (2014: 189). Yine Bauman'a göre esnekliğin hakim olduğu bütün iktisadi sistemlerin temelinde işsizliğin olduğu bunun yanı sıra bulunabilen işlerin istikrasızlık oluşturduğu ve bundan dolayı meydana gelen işten çıkarılma tehditlerinin aslında "yapısal şiddet" olarak nitelendirilebileceğini söylemektedir (2014: 38). Castells'e (2008: 185–187) göre bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, işgücünün üretim sürecindeki rolünü yeniden tanımlamış; emek, teknolojik dönüşümün yön verdiği üretim yapısının temel unsurlarından biri hâline gelmiştir.

Post-Fordist personel sistemi geleneksel kamu yönetimi anlayışında bazı önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu süreçte kamu personel istihdamında yaşanan en belirgin değişim, kamu yararı ve kamu hizmeti ekseninde şekillenen statü esaslı personel sisteminin terk edilerek, devletin sosyal yaşam alanındaki rolünün azaltılması yaklaşımı doğrultusunda piyasa ilkelerine dayalı ve daha esnek bir personel sisteminin benimsenmesi olmuştur (Hood, 1991: 4–7)

Post-Fordist dönemin genel özelliklerinin etkisinde "geleneksel kamu personel yönetimi" anlayışından uzaklaşmayı yansıtan "insan kaynakları yönetimi"ne geçiş de önce özel sektörde ve ardından yavaş yavaş kamu sektöründe yaşanmıştır. Kamu sektöründe YKY yaklaşımının bu yöndeki izlerini takip etmek mümkündür.

2. BÖLÜM
KAMU PERSONELİ İSTİHDAMINDA MERKEZİYETÇİLİK VE YERİNDENLİK: AVRUPA'DAN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Küresel dünya düzeni içerisinde hemen hemen tüm ülkeler yerel yönetimlere bir tür yetki aktarımı deneyimi yaşamıştır (Dillinger, 1994). Son yıllarda, birçok ülkenin yerel yönetimlere oldukça önem verdiği görülmektedir. Yerinden yönetim anlayışı; yerel yönetimlerin halka daha yakın olması sayesinde kamu hizmetlerinin daha etkin sunulabileceği, bunun ekonomik verimliliği artıracağı ve yerel yönetimler arasındaki rekabetin ise yerelde yaşayan vatandaşların tercihleriyle kamu hizmetlerinin daha doğru biçimde örtüşmesini sağlayacağı düşüncesine dayanmaktadır.

YKY yaklaşımı ve işgücü piyasası etkinleştirme paradigmalarının doğuşundan bu yana, kamu istihdam hizmetleri (KİH) sürekli bir reform sürecindedir (Weishaupt, 2023). Bu reform sürecinde ise; Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde yerel istihdam yönetiminde sosyal ortakların ve yönetişimin rolü büyüktür. Yerel istihdamın geliştirilmesinin bölgesel ve yerel topluluklar için önemli olduğu açıktır. Ancak aynı zamanda ulusal ve Avrupa düzeyinde de yerel istihdamın geliştirilmesi büyük önem arz eder. Ulusal ve Avrupa istihdam hedeflerine, özellikle de Avrupa İstihdam Stratejisine, bölgesel ve yerel düzeydeki aktörlerin aktif katılımı olmadan ulaşılamayacağı giderek daha fazla kabul edilmektedir (European Commission, 2005: Foreword).

Genel olarak, ülkeler kamusal istihdamda aktif işgücü piyasası politikası (*active labour market policy-ALMP*) stratejileri ve araçlarının tasarlanmasında ve uygulanmasında farklı düzeylerde özerkliğe ve esnekliğe sahiptir (Lauringson ve Lüske, 2021:18). Bu alandaki görev, yetki ve sorumlulukların hükümet düzeyleri arasında nasıl paylaşıldığı da (kamusal istihdamın hem merkezileştirilmesi ya da yerindenleşmesi) yeniden değerlendirmeleri içermektedir. Günümüzde yerel ve bölgesel yönetimler de kamusal istihdam hizmeti (KİH) sunma konusunda resmi yetkilere sahiptir (OECD, 2023: 6). Kamusal istihdamın sağlanması, istihdam hizmetlerinin verimliliğini artırmak amacıyla Almanya ve Danimarka gibi ülkelerde merkezi olmayan bir yapıya kavuşturulmuştur (Mosley, 2011). Finlandiya'da da KİH'in merkezden uzaklaştırılmasına yönelik önemli bir pilot çalışma yürütülmüştür (Nieminen,2023). Mali federalizm literatürü,

yerelleşmenin, prensip olarak, yetki alanları arası dışsallıkların yokluğunda kamu hizmetlerini yerel ihtiyaçlara daha uygun hale getirebileceğini ileri sürmektedir (Oates, 1972 ve 1999; Faguet, 2004). KİH durumunda, yerel yönetimler yerel işgücü piyasasını daha iyi anlayabilir ve dolayısıyla daha iyi hizmetler sunabilirler. Yerel yönetimlerin etkili aktif işgücü piyasası politikalarıyla bu alanda faydalı sonuçlar alınabilir (Nieminen, 2023).

İstihdam sağlanmasına yönelik aktif işgücü piyasası politikalarının ötesinde son yıllarda OECD ülkelerinde genel olarak kamusal istihdamın sağlanması ve yürütülmesinde bir yerindenlik eğilimi vardır (OECD&UCLG, 2019: 20). OECD ülkelerinde yerel işgücü ve istihdam politikalarında merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk bölüşümü ile bu konudaki yerelleşme eğilimlerinin yanı sıra bazı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerde istihdamın ve personel yönetimi politikalarının da yerelleşme eğilimi taşıdığı görülmektedir. Bu konuda merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk bölüşümü ve yerel yönetimlerin istihdam açısından rolleri yine bu konuda deneyimleri olan Almanya, Fransa ve İngiltere örnekleri üzerinde açıklanmaya çalışılmıştır. Bu ülkeler, belediyelere özgü istihdam sistemlerinin oluşturulmasında görev, yetki ve mali sorumlulukların dengeli biçimde tasarlanmasının önemini ortaya koyan önemli örnekler niteliğindedir.

2.1. ALMANYA'DA KAMU PERSONELİ İSTİHDAMI VE YEREL İSTİHDAM

Almanya, 1949 tarihli Alman anayasası olan Temel Kanun (*Grundgesetz*) ile yönetilen parlamenter federal bir devlettir. Almanya'da devlet teşkilatı, yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Federal devlet yapısı gereği kamu yetkileri Federal Devlet (*Bund*) ile 16 Eyalet (*Länder*) arasında anayasal olarak paylaşılmıştır. Yerel Yönetimler (Kommunen) ise eyaletlerin idari yapısı içerisinde anayasal güvenceye sahip özerk kuruluşlar olarak faaliyet göstermektedir (Deutscher Bundestag, 2026). Federal sistem, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün eyaletler tarafından yürütülmesini sağlamakta ve idari yapıda merkeziyetçilik yerine yetki paylaşımını esas almaktadır (Federal Government of Germany [Bundesregierung], 2025).

Almanya'da kamu yönetimi, federal devlet, 16 eyalet ve eyaletlerin idari yapısı içerisinde anayasal güvenceye sahip yerel yönetimlerden oluşan çok katmanlı bir yapıya sahiptir (Deutscher Bundestag, 2026). Yerel yönetimler anayasal olarak eyaletlerin idari yapısı içerisinde yer almakla birlikte, Temel Kanunun güvence altına aldığı yerel özyönetim ilkesi (*kommunale selbstverwaltung*) sayesinde geniş bir idari özerkliğe sahiptir. Yerel yönetim sistemi belediyeler (*gemeinden*), kent belediyeleri (*städte*), ilçeler (*landkreise*) ve ilçe statüsündeki bağımsız büyükşehir belediyeleri/kentsel alan belediyelerinden (*kreisfreie städte*) oluşmaktadır (Heinz, 2007:113). Bu birimler yerel hizmetlerin sunumundan sorumlu olup, görev ve örgütlenme esasları eyalet mevzuatı ile düzenlenmektedir (Ayan, 2025: 414).

Almanya'da bir yandan kamusal istihdamda belediyeleştirmeye yönelik ve merkezi rehberlik ihtiyacı ile yerel esnekliğin dengelenebildiği bir kamu istihdam hizmeti sağlanmaya çalışılırken (bkz. Weishaupt, Jørgensen ve Nunn, 2023) yerel yönetim istihdamında da federal bir devlet olmanın eyaletler ve yerel yönetimler lehine getirdiği bazı avantajlar görülmektedir.

Almanya'da Temel Kanun; federal devlete, eyaletlere veya yerel yönetimlere hizmet eden devlet memurlarının statü birimi ilkesini belirlemektedir. Federal memurlar, 1999 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu'na tabidir. Federal devlet ayrıca, farklı kategoriler arasında homojenliği sağlayacak şekilde tüm memurlara ilişkin çerçeve düzenlemeleri hazırlama yetkisine sahiptir.

Almanya'nın kamu personel sistemi karma bir yapıya sahiptir. Kamu hizmetleri temel olarak iki farklı personel statüsü üzerinden yürütülmektedir. Bunlardan ilki kamu hukuku statüsünde görev yapan **"memurlar" *(beamte)***, ikincisi ise iş hukuku hükümlerine tabi olan "sözleşmeli/kamu çalışanları"dır (*tarifbeschäftigte*). Bunun yanında hâkimler ve askerler de kendilerine özgü özel statüler altında görev yapmaktadır (Federal Statistical Office of Germany [Destatis], (2025).

***Beamte* olarak adlandırılan memurlar,** kariyer temelli sisteme aittirler ve genellikle geleneksel yönetimde (yönetim, polis, eğitim) görevlerde bulunurlar. Tarifbeschäftigte olarak adlandırılan sözleşmeli/kamu çalışanları ise kamu kurumlarında iş sözleşmesine

dayalı olarak istihdam edilen personeli ifade etmektedir. Bu çalışanların ücretleri, çalışma süreleri, izin hakları ve diğer çalışma koşulları kamu sektörü toplu iş sözleşmeleri ile düzenlenmektedir. Almanya'da kamu sektöründe istihdam edilen çalışanların önemli bir bölümü bu statüde görev yapmakta olup, tüm belediyelerde çalışan personelin yaklaşık %89'u Tarifbeschäftigte statüsündedir (Statistisches Bundesamt, 2026; dbb beamtenbund und tarifunion, 2024). Bu durum, yerel yönetimlerde (ve belediyelerde) sözleşmeli kamu çalışanlarının ağırlıklı konumda olduğunu göstermektedir.

Almanya'da memurlar dahil kamu görevlilerinin küçük bir kısmı federal düzeyde çalışmakta, yerel istihdam yetkilerinin çoğu eyaletlerin ve yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Kamu istihdamı ve insan kaynakları yönetimi merkezi değildir (European Institute of Public Administration-EIPA, 2010: 83).

Almanya'da yerel yönetimler, anayasal güvence altındaki yerel özerklik ilkesi kapsamında "personel yetkisi" (*personalhoheit*) çerçevesinde personel yönetimine ilişkin önemli idari yetkilere sahiptir. Belediyeler personel ihtiyacını belirleme, kadro planlaması, işe alım, atama, görevde yükselme ve disiplin işlemlerini kendi idari yapıları içerisinde yürütmektedir. Bununla birlikte bu yetki mutlak olmayıp belediyelerin personel uygulamaları Temel Kanun (*Grundgesetz*), Memur Statü Kanunu, (Beamtenstatusgesetz), ilgili eyaletlerin kamu personeli ve belediye kanunları ile toplu iş sözleşmesi hükümleri doğrultusunda kullanılmaktadır. Bu nedenle Almanya'da yerel yönetimlere (belediyelere) yönelik merkezi ve tek tip bir personel istihdam sistemi bulunmamakta; her belediye personel süreçlerini kendi kurumsal yapısı içinde yürütürken federal ve eyalet hukukunun belirlediği çerçeveye uymaktadır (Federal Republic of Germany, 1949, md. 28; Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2024)

Federal devlet kamu personel sistemi ile ilgili genel kanuni düzenlemeleri belirlemekle birlikte sistem büyük oranda desantralize bir görünüme sahiptir. Hem federal düzeyde hem de eyalet düzeyinde bazı farklılıklar barındırmaktadır. Eyalet hükümetleri, kendi memurlarını ve diğer kamu personelini istihdam eder; maaşlar, çalışma saatleri, terfi sistemleri gibi konular eyaletten eyalete farklılık gösterebilmektedir. Kamu hizmetine alımlarda boş kadroların ilanı yönetsel birimlerce yapılmaktadır. Kamu hizmetine giriş

için başvuran adayların nitelikleri ilgili birimler tarafından değerlendirmeye alınmaktadır. Yani adayların gereken niteliklere sahip olup olmadığı kuruma özgü mülakatlar yapılarak karar verilmektedir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011:134).

Bu sistemde kamu personelinin kariyer gelişimi liyakat (derecelendirme sistemine göre) ile kıdem ve bütçe sınırlamalarına dayanmaktadır. İşe alma, merkezi bir rekabetçi sınav sistemine sahip değildir ve her otorite tarafından bağımsız olarak organize edilmektedir. Proje başvurusunda bulunanlar arasından kıdemli memur alımı yapılmaktadır. Eyaletlerde kıdeme sahip yöneticiler, kalıcı bir pozisyon elde edilmeden önce belirli bir dönem için seçilebilir. Federal yönetimlerin performans değerlendirmesine ilişkin farklı prosedürleri olsa da kariyerle ilgili olarak federal düzenlemelerde öngörülen ortak ilkeleri takip ederler. Çoğu değerlendirme kılavuzu iki kriter kategorisi sağlar: performans kriterleri (değerlendirme dönemindeki sonuçlar) ve kapasite kriterleri (gelecekteki gelişim potansiyeli) (European Institute of Public Administration-EIPA, 2010: 86).

Sonuç olarak; yukarıdaki açıklamalar Almanya'da yerel yönetimlerin ve onlar arasında belediyelerin insan kaynakları yönetiminde belirli bir esnekliğe sahip olduğunu göstermekle birlikte, sadece yerel yönetimlere (ve de belediyelere) özgü ayrı bir personel istihdam rejiminin varlığından söz etmeyi mümkün kılmamaktadır. Belediyeler personel alımı, görevlendirme ve kariyer yönetimi süreçlerini kendi kurumsal ihtiyaçları doğrultusunda yürütse de bu işlemler federal anayasal ilkeler, eyalet belediye kanunları, kamu personeli mevzuatı ve toplu iş sözleşmeleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla Alman belediye personel sistemi, merkezi ilkeler ile yerel idari özerkliğin birlikte uygulandığı karma bir yapıya sahiptir (Heinz, 2007; Kuhlmann & Wollmann, 2019)

2.2. FRANSA'DA KAMU PERSONELİ İSTİHDAMI VE YEREL İSTİHDAM

Fransa, 1958 Anayasası ile kurulan Beşinci Cumhuriyet çerçevesinde yönetilen üniter ve yarı başkanlık sistemine sahip bir devlettir. Tarihsel olarak merkeziyetçi bir idari geleneğe sahip olan ülkede, 1982 yılında başlatılan yerinden yönetim reformlarıyla birlikte yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği önemli ölçüde güçlendirilmiştir.

Günümüzde Fransız kamu yönetimi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında anayasal ve yasal çerçevede görev ve yetki paylaşımına dayanan çok katmanlı bir yönetsel yapıya sahiptir (Conseil constitutionnel, 1958; Vie publique, 2024; Ministère de l'Intérieur, 2024).

Fransa'da yerel yönetim sistemi, 1958 tarihli Fransa Anayasasının 72. maddesine göre; belediyeler (*communes*), iller (*départments*), bölgeler (*régions*), özel statüdeki idareler (*collectivités à statut particulier*) ve denizaşırı idarelerden (*collectivités d'outre-mer*) oluşmaktadır (Uray, 2025:109). Belediyelerarası kamu işbirliği kuruluşları (*établissements publics de coopération intercommunale*–EPCI), yerel yönetim birimi (collectivité territoriale) niteliği taşımamakta; kamu tüzel kişiliği ve mali özerkliğe sahip kamu kuruluşları olarak belediyelerin kendilerine devrettikleri görev ve hizmetleri ortaklaşa yürütmelerini sağlamaktadır. Bu yönüyle EPCI'ler, Fransa'da yerel hizmet sunumunda belediyelerarası iş birliğini güçlendiren ve yerel yönetim sisteminin önemli bir unsurunu oluşturan kurumsal yapılardır (Ministère de l'Intérieur, 2025; INSEE, 2026). Belediyeler, Fransa'da temel yerel kamu hizmetlerinin sunumundan sorumlu en yaygın yerel yönetim birimini oluşturmaktadır. İller, başta sosyal yardım, çocuk koruma, yaşlı ve engelli hizmetleri ile belirli yerel altyapı hizmetlerinden sorumlu iken, bölgeler (régions) ekonomik kalkınma, bölgesel planlama, mesleki eğitim ve bölgesel ulaştırma politikalarının yürütülmesinde temel görev üstlenmektedir. Bu kurumsal yapı, Fransa'da yerel hizmetlerin daha etkin yürütülmesini amaçlarken yerel yönetimler arasındaki iş birliğini de güçlendirmektedir (Ministère de l'Intérieur, 2025; Vie publique, 2024).

Fransa kamu yönetim sistemi içerisinde özel statüye sahip yerel yönetim birimleri mevcuttur. Bunların içerisinde en önemli yerel birim aynı zamanda başkent de olan Paris'tir. Fransa için büyük önemi olan Paris kenti tarihsel süreç içerisinde her dönem özel statülü bir yönetime sahiptir. Paris'in bu özel statü ile hem komün hem de il statüleri bulunmaktadır (Yaşa, 2013). Paris özel statülü yönetimi, hem belediye meclisi hem de il genel meclisi özelliğine sahip bir başkent yönetimidir (Öztürk, 2018). Paris'in hem özel yönetim hem başkent yönetimine sahip olarak ilçelere ayrılmış bir yapısı bulunmaktadır. Bu ilçeler, belediye tüzel kişiliğine sahip olmayıp, Paris'in idari birimleri gibidir. Bu ilçeler her ne kadar idari birim gibi yönetilseler de asıl güç ilçe meclislerindedir (Toksöz

vd.,2009:63). Paris'in dışında bir de Fransa'nın denizaşırı toprakları ve Korsika adası bulunmakta olup bunlar da özel statülü yönetime sahiptir.

Fransa'da kamu personel sistemi, kamu görevlilerinin görev, sorumluluk ve işe giriş niteliklerine göre A, B ve C olmak üzere üç temel kategoriye ayrıldığı kariyer esaslı bir yapıya dayanmaktadır. Kategori A; yönetim, uzmanlık ve politika geliştirme görevlerini; Kategori B; uygulama ve orta kademe yönetim görevlerini; Kategori C ise uygulama ve idari destek hizmetlerini yerine getiren personeli kapsamaktadır (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique [DGAFP], 2024; République Française, 2022).

Fransa'nın kamu personel sistemine bakıldığında, özel bir yasal çerçeveyle düzenlenmiş ve kariyer esasına dayanan bir modelin benimsendiği görülmektedir. Kamu hizmetine girişte gerçekleştirilen sınavı başarıyla geçen kişiler kariyer ilkesinin bir gereği olarak, mevzuatta belirtilen yasak fiilleri işlemediği sürece yaşam boyu istihdam güvencesinden yararlanmaktadır (Bartoli, 2008: 19). Kamu çalışanları sözleşmeli olarak da işe alınabiliyorsa da, normalde personel seçme süreçleri yoluyla işe alınmaktadırlar. Ayrıca belirli görevler için eğitim veren bakanlık merkezleri de bulunmaktadır (EIPA, 2010:74-75).

Fransız kamu hizmetinde (devlet memurluğu/*fonction publique*) işe alım, devlet tarafından düzenlenen çeşitli mesleki sınavlardan oluşan ve kamu hizmetinde çalışmayı arzulayanların niteliklerini değerlendirmeyi amaçlayan bir yarışma (*concours)* sistemine dayanmaktadır. Kamu yönetimindeki bir pozisyona yalnızca ilgili sınavı başarıyla geçen adaylar başvurabilir. 2012 yılına kadar bu gereklilik kamu sektöründeki tüm işlevler için geçerliydi, ancak o zamandan beri bahçıvanlık veya atık toplayıcılık gibi operasyonel işlevler için bu gereklilik kaldırıldı. Bir *concour*'u geçmemiş ancak örneğin deneyimleri nedeniyle kendilerini nitelikli gören adaylar muafiyet (değişiklik) talep edebilirler. Daha da önemlisi, Fransız bürokrasisi, kamu hizmetinde çalışan kişilerin kademe kademe yukarı çıkabileceği yaşam boyu bir kariyer modeline dayanmaktadır. Örneğin, 2008 yılında, kamu ve özel sektör kuruluşlarını personelini daha çeşitli hale getirmek ve kurumsal kültürleriyle ilgili olarak çeşitlilik hakkında düşünmek için harekete geçmeye

teşvik eden "Çeşitlilik Eylemi Şartı" yürürlüğe konuldu. İlk ve ortaokullarda ve *Grandes Écoles*'in bazılarında göçmenlerin soyundan gelenlerin daha eşit bir şekilde varlığını teşvik etmek için girişimlerde bulunulmuştur (Long, 2004; ve Hargreaves, 2015; Meziani-Remichi ve Maussen, 2017).

Memur değerlendirme usulü, memurların idari kademelerde sınıflandırılması ve terfileri hakkında 682 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle düzenlenmiştir. Değerlendirme süreci, memurun bağlı olduğu amir tarafından yürütülür ve performansın yanı sıra mesleki gelişim beklentileri de dikkate alınır (Öztop ve Bolat, 2023:14). Değerlendirmenin sonucu memura bildirilir. Her Bakanlıkta, yönetilecek görev ve birimlere uygun olarak yürütülür ve sendikalarla mutabakata varılarak kendi sınıflandırma sistemini benimsemektedir. Sınıflandırma, servis sorumlusunun sorumluluğundadır. Kararname, her Bakanlığın belirli özelliklerine göre izlenecek prosedürü, sınıflandırmaları, notları vb. tanımlayan bir düzenleme sağlamaktadır. Değerlendirme süreci, kurumların belirlediği kurallara bağlı olarak yılda bir ya da iki kez gerçekleştirilebilir. Memur, idari yargıya başvurma hakkına sahip olduğu gibi, talep etmesi durumunda değerlendirmesinin yeniden gözden geçirilmesini isteyebilir.

Kariyer gelişiminde kıdemin etkisi azaltılarak liyakat ön plana çıkarılmıştır. Değerlendirme sonuçları, memurun seviyesinde veya notunda değişiklik yapılmasını sağlayarak kariyer ilerlemesine imkân verir. Her hizmet sınıfı çeşitli seviyelere ayrılmıştır ve çalışanlar bulundukları sınıf içinde bir üst seviyeye geçebilirler. Sınıf içinde ilerleme üç şekilde mümkündür: yetkili makam tarafından yapılan atama, sınav yoluyla yükselme ve yarışma usulü (EIPA, 2010:76).

Fransa'da da kamu istihdam hizmetleri sosyal devlet geleneği ve yerel yönetim personeli istihdamı da merkezi yönetim ve yerinden yönetim gelenekleri çerçevesinde ele alınabilir.

Fransa'da yerel yönetim personeli belediyeler, iller, bölgeler ve belediyelerarası kamu iş birliği kuruluşları tarafından istihdam edilmekle birlikte, personelin hukuki statüsü, kariyer sistemi, işe alınma usulleri, mesleki ilerleme ve disiplin esasları ulusal düzeyde belirlenen kamu personeli mevzuatına tabidir. Bu yönüyle Fransa'da yerel yönetim personel sistemi, yerel düzeyde istihdam edilen ancak ulusal düzeyde düzenlenen kariyer

esaslı bir kamu personeli rejimi niteliği taşımaktadır (République Française, 2022; DGAFP, 2024). Fransa'da belediyelerde personel alımı sürecinde yarışma veya sınav esasına dayalı iki temel yöntem uygulanmaktadır. Bu sınavlar yazılı ya da sözlü olarak gerçekleştirilebilmektedir. Adayların sınavlara katılabilmesi için Fransa veya AB üyesi olan bir ülke vatandaşı olmaları, askerlik hizmetini tamamlamış olmaları, en az 16 yaşını doldurmuş bulunmaları, kamu haklarından yoksun bulunmamaları ve ilgili görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmaları gerekmektedir. Tarafsızlık ve adalet ilkelerini destekleyen bu sistem, her ne kadar objektifliğiyle öne çıksa da uygulamada mesleki yeterlilikten ziyade teorik bilgiyi ölçmesi nedeniyle eleştirilmektedir (Hertzog, 2012: 221; Sadran, 2006:78). Bununla birlikte, sınav sisteminde bazı istisnalar da söz konusudur. Örneğin, C grubunda yer alan personel, herhangi bir sınava girmeden doğrudan işçi statüsünde istihdam edilebilmektedir. Ayrıca, gerekli eğitim koşullarını sağlayan engelli bireyler de yarışma sürecine katılmaksızın kamu hizmetine alınabilmektedir (Vukonjanski vd., 2012: 43-44).

Fransız Senatörü Patricia Schillinger tarafından 2012 yılında hazırlanarak yerel makamlara sunulan bir bilgi raporunda yerel yönetimler ve istihdam konusunda değerlendirmelere yer verilerek, yerelde kamu istihdamına yönelik koordinasyon rolünün artık yerel yönetimlere açıkça verilmesi isteği dile getirilmiştir.

Sonuç olarak, Fransa'da yerel yönetim personeli "Yerel Kamu Hizmeti/Devlet Memurluğu" (*Fonction Publique Territoriale-FPT*) kapsamında istihdam edilmekte olup, bu sistem belediyelere ulusal kamu personeli statüsünden bağımsız bir personel rejimi tanımamaktadır. Yerel yönetimler personel seçimi konusunda belirli ölçüde özerkliğe sahip olmakla birlikte, işe alım süreçleri büyük ölçüde yarışma sınavları (*concours*), ulusal statü hükümleri ve liyakat ilkesi çerçevesinde yürütülmektedir (République Française, 2022; Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique [DGAFP], 2024). Yarışma sınavında başarılı olan adaylar doğrudan kamu görevine atanmamakta; adaylar uygunluk listesine (*liste d'aptitude*) alınmakta ve yerel yönetimler, anayasal yerel özerklik ilkesi doğrultusunda bu listede yer alan adaylar arasından personel seçmektedir (Ministère de l'Intérieur, 2024). Ayrıca, yerel yönetim personelinin başlangıç ve hizmet içi eğitimleri ile kariyer gelişimine yönelik önemli

görevler ***Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)*** tarafından yürütülmekte; bazı yarışma sınavları ve mesleki sınavların organizasyonu da CNFPT ile ***Centres de Gestion*** **(CDG)** tarafından gerçekleştirilmektedir (CNFPT, 2024). Bu yapı, Fransa'da yerel yönetimlere özgü kurumsallaşmış bir personel sisteminin bulunduğunu, ancak sistemin ulusal hukuki çerçeve ile yerel yönetimlerin personel seçme yetkisini birlikte esas aldığını göstermektedir (République Française, 2022; DGAFP, 2024).

2.3. İNGİLTERE'DE KAMU PERSONELİ İSTİHDAMI VE YEREL İSTİHDAM

Birleşik Krallık, parlamenter demokrasi ile yönetilen üniter bir devlettir. Devlet; İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda olmak üzere dört kurucu ülkeden meydana gelmektedir (Çolak ve Ezin, 2025:52). Birleşik Krallık'ın yönetim yapısı; merkezi hükümet, yerel yönetimler ve İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'da yetki devri (*devolution*) kapsamında faaliyet gösteren ara kademe hükümetlerinden oluşan üç temel yönetim kademesine dayanmaktadır (Erbay ve Akgün, 2023:174).

İngiltere'de yerel kamu hizmet sunumu köklü bir yapıya sahip olup; yerel yönetimlerin (*local authorities*) ön planda olduğu, merkez ve yerel yönetimler arasında görev paylaşımının hassas şekilde yapıldığı bir sistem mevcuttur. İngiltere'de üniter bir devlet yapısı mevcut olmakla birlikte yerinden yönetim anlayışının güçlü olduğu görülmektedir (Karasu, 2018: 149).

İngiltere'de kamu personel sistemini düzenleyen tek bir temel yasa mevcut değildir. Bu nedenle sistemi anlamak için kamu personeline ilişkin kurumsal yapılar ve çeşitli düzenlemeler incelenmelidir. Bu yapılar arasında, kamu yönetiminde kayırmacılığı önlemeyi amaçlayan Kamu Görevlileri/Devlet Memurları Komisyonu (*Civil Service Commission*) önemli bir konuma sahiptir. Komisyon, kamu hizmetine alımlarda liyakat ilkesini gözetmekte, açık ve adil rekabet koşullarını sağlamaya çalışmakta ve memurlar hakkında yapılan şikayetleri değerlendirmektedir. Ayrıca, kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilkeleri belirlemek ve bunların uygulanmasını denetlemek de Komisyon'un sorumlulukları arasındadır (Civil Service Commission, 2014: 11; Karasu, 2020: 274).

İngiltere'de yerel yönetim birimleri il (*county*), belediye (*district*) ve köy (*parish*) şeklinde ayrılmaktadır (Wilson, 1998:32-33). Fakat Büyük Londra Yönetimi yerel yönetimler içinde ayrı bir yere sahiptir. İngiltere'de 1972 yılında hazırlanmış ve 1974 yılında da yürürlüğe girmiş olan Yerel Yönetimler Kanunu ile yerel yönetimlerin bugünkü mevcut halinin temeli oluşturulmuş; daha sonra 2010 yılında Kanunda birtakım düzenlemeler ve iyileştirmeler yapılmıştır. Yerel yönetimler kimi yerde tek kademeli kimilerinde ise iki kademeli bir yapıya sahip olmuştur (Karasu, 2018: 155; Yamaç, 2014: 4).

İngiltere'de 2. Dünya Savaşı sonrası egemen olan Refah Devleti anlayışı çerçevesinde şekillenen kamusal istihdam hizmetleri 1979 sonrasındaki ardışık Muhafazakâr Parti Hükümetleri döneminde büyük bir dönüşüme uğramış; bu hükümetler İngiliz işgücü piyasasının büyük bir bölümünü düzenlemeden çıkararak, sendika gücünü azaltmış, millileştirilmiş endüstrileri özelleştirmişler ve kamu sektörünün büyük bir bölümünde hizmetlerin taşeronlaştırılması yoluna gitmişlerdir (Wells, 2001).

İngiltere'de kamu hizmetine alımlar ile ilgili olarak yine 1980'li yıllarda önemli bazı değişiklikler gündeme gelmiş ve 1991 yılında köklü bir değişiklik yapılarak 7. derece altında yapılan tüm istihdamlarda bakanlıklar ve yönetim acenteleri sorumlu olmuştur. Hem bakanlıklar hem de yönetim acenteleri bu kapsamda işe alımlarda geniş bir yetkiye ve serbestliğe sahip olmuşlardır (Pyper, 1997: 29). Bu hususta kurumlar kendi işe alma programlarını uygulayabilmekte olup; işe alma süreci ile ilgili olarak kamu kurumlarının uyması gereken bazı zorunlu hususlar bulunmaktadır. Kamu Görevlileri/Devlet Memurları Komisyonu'nun İşe Alma Yönetmeliği'ne göre (*Civil Service Commissioners' Recruitment Code, 2010*) ilk olarak istihdam yapılacağının kamuoyuna duyurulması, işe alımlarda objektif ve adil seçim yapılması, seçimlerin liyakat ilkesi esasına dayanması gibi ilkelere göre istihdam sağlanmaktadır. İngiltere'de istihdam süreci merkezileştirilmiş değildir ve bu nedenle de boş kadroların herkese duyurulması önemlidir. İşe alım ilanlarında işin niteliğinin yanı sıra; ücret bilgisi, işin süresi yani kısa dönem mi yoksa sürekli bir iş mi olduğu, kariyer imkanı sağlayıp sağlamadığı gibi bilgilerde iş ilanlarında belirtilmelidir. Bu bilgiler açık ve adil bir yarış sağlarken aynı zamanda işe uygun olmayan personelin başvurularını değerlendirmeye almayarak zaman kaybını

önleyecektir. İşe alımlarda başvuru formu dolduran adaylar hem sınav hem mülakat yapılarak istihdamı sağlanmaktadır. Başvuru sayısı fazla değilse yalnızca mülakat yapılarak da işe alım gerçekleştirilebilmektedir. Bakan ve atamaya yetkili kişi mülakat neticesinde önerilen kişiler arasından son seçimi yaparak istihdam edilecek adayı belirlemektedir (Uğuz, 2010: 135-136).

İngiliz kamu personel sisteminde, personel alımına ilişkin temel ilkeler belirlendikten ve bu ilkelere uyum şartı sağlandıktan sonra kurumlara esneklik tanınmıştır. Kamu kurumları, personel alımlarında Kamu Görevlileri/Devlet Memurları Komisyonu'nun belirlediği esaslara bağlı kalmak zorundadır. Sistemin merkezinde yer alan üç temel ilke "liyakat", "eşitlik" ve "açıklık"tır (Civil Service Commission, 2014). Bu ilkeler sayesinde göreve en uygun adayın seçilmesi, tüm başvuru sahiplerine adil ve tarafsız davranılması ile boş kadroların kamuoyuna duyurulması güvence altına alınmaktadır.

Bununla birlikte, zamanla yerel yönetimlerde kadrolu ve güvenceli personel istihdamı azalmış, bunun yerini sözleşmeli ve daha esnek çalışma biçimleri almıştır. Sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaşmasıyla birlikte performans odaklı, esnek ve verimlilik temelli bir istihdam yapısına geçilmiş, böylece kamu personel sistemi daha rekabetçi ve sonuç odaklı bir niteliğe bürünmüştür (McCourt, 1999: 7).

Birleşik Krallık'ta kamu personel sistemi, merkezi yönetimde görev yapan devlet memurları (civil servants) ile yerel yönetimlerde istihdam edilen personel arasında kurumsal ve hukuki bir ayrıma dayanmaktadır. Merkezi yönetimde çalışan memurlar (*civil servants*), Kraliyete (*the Crown*) bağlı bakanlıklar ve bazı kamu kurumlarında görev yaparken, yerel yönetimlerde istihdam edilen personel *Civil Service*'in bir parçası değildir. Bu nedenle yerel yönetim çalışanları kamu sektörü çalışanı olmakla birlikte "civil servant" statüsünde değerlendirilmez; yerel yönetimler kendi işveren sıfatlarıyla personel istihdam etmekte ve insan kaynakları süreçlerini yürütmektedir (Cabinet Office, 2024; Institute for Government, 2024). 2010 tarihli Anayasal Reform ve Yönetişim Yasası (*Constitutional Reform and Governance Act*) ile yasal dayanağı güçlendirilen **Kamu Hizmeti/Devlet Memurluğu Kanunu (*Civil Service Code*),** merkezi kamu kurumlarında görev yapan personelin işe alınması, çalışma koşulları, davranış ilkeleri ve

disiplin süreçlerine ilişkin temel hukuki çerçeveyi oluşturmaktadır (Çolak ve Ezin, 2025: 79). Yerel yönetimlerde personel istihdamına ilişkin yetkiler ise belediye yönetimi içerisinde paylaşılmıştır. Üst kademe personel, ilgili hizmet alanından sorumlu komitelerin önerisi doğrultusunda atanırken; alt kademe personel ise ilgili birim amirinin personelden sorumlu baş memurla yaptığı istişare sonucunda atanmaktadır. Bununla birlikte, tüm personel atamalarının yürürlüğe girebilmesi için yerel meclisin onayının alınması zorunludur (Aydın ve Gök, 2016). Yerel yönetim çalışanları doğrudan belediyeler tarafından istihdam edilmekte ve belediyelerin personeli olarak görev yapmaktadır. Bu nedenle belediyeler, bağımsız işveren sıfatıyla personelin işe alınması, görevde yükselmesi, performans yönetimi, ücretlendirme ve diğer insan kaynakları uygulamalarını kendi kurumsal yapıları içerisinde yürütmektedir. Yerel yönetimler bu süreçlerde önemli ölçüde yönetsel takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, uygulamalar ulusal iş hukuku, istihdam mevzuatı ve ulusal çalışma koşulları çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu yapı, İngiltere'de yerel yönetimlerin merkezi *Civil Service* sisteminden ayrı olarak kendi personel yönetimi ve istihdam süreçlerini yürüttüğünü göstermektedir (Local Government Association [LGA], 2024).

Sonuç olarak, İngiltere'de yerel yönetim personelinin hukuki statüsü merkezi *Civil Service* sisteminden ayrı olmakla birlikte, ücret ve çalışma koşullarının önemli bir bölümünün belirlenmesinde ulusal düzeyde ortak ilkeler uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerde çalışan personelin büyük bir kısmının ücret, çalışma süresi ve diğer istihdam koşulları *National Joint Council (NJC) for Local Government Services* tarafından belirlenen ulusal toplu sözleşme hükümlerine tabi olmakla birlikte, yerel yönetimler bu genel çerçeve içerisinde personel planlaması, işe alım, kariyer yönetimi ve performans uygulamalarına ilişkin politikalarını işveren sıfatıyla kendileri belirleyebilmektedir. Dolayısıyla İngiltere modeli, ulusal istihdam standartlarının korunduğu, ancak yerel yönetimlerin personel istihdamı ve yönetiminde geniş idari özerkliğe sahip olduğu bir sistemi yansıtmaktadır (LGA, 2024; Cabinet Office, 2024).

Bu sistem, Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin geliştirilmesine yönelik değerlendirmeler açısından önemli bir karşılaştırma örneği sunmaktadır. İngiltere uygulaması, yerel yönetimlerin merkezi *Civil Service* sisteminden ayrı olarak kendi

personelini işveren sıfatıyla istihdam edip yönetebildiğini, buna karşılık ulusal düzeyde belirlenen ortak çalışma koşulları, toplu sözleşme mekanizmaları ve istihdam standartları sayesinde kamu personel uygulamalarında belirli bir bütünlüğün korunabildiğini göstermektedir. Bu yönüyle İngiltere modeli, yerel yönetimlere personel yönetiminde önemli ölçüde idari esneklik tanırken ulusal standartları da koruyan dengeli bir personel yönetimi yaklaşımı ortaya koymaktadır (LGA, 2024; Cabinet Office, 2024).

3. BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNDE İSTİHDAM

Bu bölümde, Türkiye'de belediye personel sistemine ilişkin istihdam yapısı kapsamlı bir biçimde değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda, öncelikle belediye personel sisteminin tarihsel gelişim süreci ele alınmış ve zaman içerisinde yaşanan yapısal değişimler ortaya konulmuştur. Bunun yanı sıra; belediye personel istihdamında karşılaşılan temel sorunlar analiz edilmiş ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında personel istihdam yetkisinin paylaşımına ilişkin görüşler ve tartışmalar değerlendirilmiştir. Norm kadro uygulaması ve bu uygulamanın istihdam kararlarına etkisi eleştirel bir bakış açısıyla ele alınmıştır. Bölümün son kısmında ise personel alım süreçleri, atama usulleri, aday memurların yetiştirilmesine yönelik eğitim uygulamaları ve asaleten atanmaya ilişkin düzenlemeler incelenmiştir.

3.1. BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türk kamu personel sistemini biçim ve içerik olarak belirleyen öncelikle devlet yapısı olmaktadır. Devlet yapısının yanı sıra ülkedeki sermaye ve üretim biçimi de etkilidir. Dönemsel yaşanan krizler ve toplum içindeki her kapitalist gelişme birikim sistemi metodu ile karakterize edilebilmektedir. Türk kamu personel sisteminin, farklı dönemlerde ortaya çıkan ve belirginleşen sermaye birikim rejimlerine paralel olarak şekillendiği ve bu doğrultuda dönüştüğü söylenebilir. Düzenleme biçimleri, ülke çapında sermaye birikim rejiminin devamlılığını sağlayan temel unsurlar olup, bu sürekliliği güvence altına almak için oluşturulan kural ve kurumsal yapıların bütününü ifade eder. Türk kamu personel sisteminin bu kurallar seti yani hukuki zemin üzerine kurulduğunu söylemek mümkündür (Acar, 2009:84).

Türkiye'de kamu personel sistemi Osmanlı Devleti döneminden bu yana devamlı bir değişim içerisinde olmuştur (Turgut, 2013: 65). Osmanlı Devleti tarihte oldukça büyük bir teşkilat yapılanması ve personel yönetim sistemi oluşturmuştur. Osmanlı Devleti'nde devlet işleri "ilmiye, kalemiye, seyfiye ve mülkiye" olmak üzere dört sınıf olarak ayrılmıştır ve her bir sınıftaki personel tarafından bu işler yürütülmüştür. Fakat her bir sınıf içerisinde görev yapan personelin belirli bir eğitim ve devlet terbiyesinden geçmiş

olması, devlet hizmetlerinin ancak bu bilgili ve tecrübeli memurlarla yerine getirilebileceği öngörülmüştür. Bundan dolayı kişilerin, devlet hizmeti için memur olarak seçilmeleri ve yetiştirilmeleri oldukça önem arz etmektedir (Özdemir, 2001: 98-113).

Osmanlı Devleti'nde gerileme dönemine gelindiğinde bir dizi ıslahatlarla kamu hizmetlerinde iyileştirmeler yapılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bunun yanı sıra Tanzimat hareketi ile bürokrasi içinde yeterli derecede kadro sağlayacak olan ücret politikası oluşturulmaya çalışılmış ve genel itibariyle memurluğun saygın bir meslek haline gelmesi için gayret edilmiştir.

Bu alt bölümde öncelikle kamu personel sistemi tarihsel açıdan ele alınarak incelenecek ve geçirdiği değişimin Türk belediye personel sistemine yansımaları Cumhuriyet öncesi dönem belediye personel sistemi ve Cumhuriyet dönemi belediye personel sistemi başlıkları altında incelenmeye çalışılacaktır. Bu değişimde rol alan tüm dinamikleri ortaya koyabilmek amacıyla Osmanlıdan günümüze dek uzanan bir çizgide Cumhuriyet öncesi dönem (Osmanlı dönemi) ve Cumhuriyet dönemi ayrımı yapılarak (Acar, 2019:219) bu iki kategori içerisinde tarihsel süreç ele alınacaktır.

Bu tarihi süreç içerisinde Türkiye'nin devlet yapısı ve çalışma ilişkileri üzerinden hem üretim hem de tüketim biçimleri kapsamında bir değerlendirme yapılacaktır. Bu değerlendirme ile yapılmak istenen Türk belediye personel sistemini dönüştüren tüm dinamikleri salt betimleme yapmaktan ziyade tüm etkileri ve sonuçlarıyla ortaya koymaktır.

3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem Belediye Personel Sistemi

13. yüzyılın sonları itibariyle başlayarak 20. yüzyılın ilk çeyrek dönemine kadar yaklaşık 6 yüzyıl varlığını sürdüren bir siyasal kuruluş olan Osmanlı Devleti sıkı bir otorite ile merkezi yönetim yapısına sahipti. Bundan dolayı tımar sistemi, kul sistemi gibi ya da feodal yapılı düzene dayalı bir kamu personel sistemi görülmekteydi. Osmanlı Devleti içerisinde memuriyet kavramı bir meslek olmaktan çok devlet adına yapılan bir görev ve insanlara bu şekilde hizmet vermenin bir yöntemi olarak görülmekteydi (Armağan, 2011:142). Kul sistemine dayalı oluşturulan bu sistemde padişah feodal yapıda olduğu gibi memurluk sürecinin tüm basamaklarında; yani memurun hizmete alınmasından,

kariyer sistemine ve eğitim almasına sonrasında da görevden çıkarılmasına kadar olan tüm süreçlerde etkin ve belirleyici bir rol üstlenmekteydi. Osmanlı devlet yapısı zaman içerisinde büyümüş ve işler de bununla birlikte artış göstermişti. Bu noktada yapılacak olan işlerin kayıtlarının tutulması gerekliliği örgütlü bir yapılanmayı ve memurluk pozisyonlarını ortaya çıkarmış bulunmaktaydı.

Osmanlı Devleti'nde bürokratik memuriyetler için izlenen yol ve yöntem Hristiyan çocukların devşirme olarak Enderun Mektebinde yetiştirilmesi ve yeteneklerine göre idari ve askeri görevlere getirilmesiydi. Bu uygulama ile yapılmak istenen aile bağları olmayan devlet tebaasında yetiştirilmiş ve eğitim görmüş olan kişilerden oluşan bir bürokratik sınıf oluşturmaktı (Keyder, 1995: 22; Terzi, 2012: 180; Özdemir, 2001: 75-77).

Osmanlı devlet örgüt yapısı tımar sistemi etrafında şekillenmiş ve devlet topraklarının genişlemesiyle birlikte kurumsallaşmaya başlamıştır. Osmanlı Devleti'nde idari yapılanma dört temel sınıftan oluşmaktadır. Memurlardan oluşan başlıca bürokrasi sınıfları ilmiye, mülkiye, seyfiye ve kalemiye sınıflarıdır. Findley, 1830'lardan sonra kalemiye sınıfının mülkiye sınıfına dönüşmüş olduğunu ifade etmektedir (Findley, 1996:4-5).

İlmiye sınıfı; eğitim ve öğretim, yargı, din gibi geniş bir alan da istihdam edilen memurları kapsamaktadır. Bu sınıf Osmanlı toplumu içerisinde oldukça önemli bir yere sahiptir. İlmiye sınıfı personeli yargı alanında kadılardan, naiplerden, eğitim alanında imüderrislerden, müftü ve imam gibi dini hizmet sınıfı görevlilerinden oluşmaktadır. İlmiye sınıfında yer alabilmek için medrese eğitimi görmüş olmak şart koşulmuştu.

Mülkiye sınıfı*;* sivil ve askeri yöneticilerde oluşan üst düzey yönetici grubunu içermektedir. Bu sınıfta yer alan kişilerin Enderun Mektebini bitirmiş olması gerekmekteydi. Vezirler, sadrazamlar ve sancakbeyleri bu sınıf içinde yer almaktadır.

Seyfiye sınıfı*;* tımar sistemi içinde yetişmiş olan üst düzey askeri yönetici kesim dışında kalan yeniçeri veya tımarlı sipahi gibi askeri personelden oluşmaktaydı. Osmanlı Devleti'nin huzur ve güvenliği için hem merkez hem de taşrada görev almaktaydılar.

Kalemiye sınıfı; devletin hızlı bir şekilde topraklarının genişlemesiyle devlet işlerinin kayıt altına alınma ve yazılma ihtiyacı meydana gelmiş ve kâtiplere ihtiyaç duyulmuştur. Böylelikle kalemiye sınıfı ortaya çıkmış ve devlet arazilerine ilişkin kayıtların tutulması, mali kayıtları ve devlet iletişimi ile ilgili yazışmaları yürüten bu sınıf daha sonraları mülkiye memurlarına dönüşmüşlerdir (Findley, 1996: 74; Akgüner, 2009: 9).

1839 tarihli Tanzimat Fermanına kadar yürürlükte kalmış olan Kanunname-i Al-i Osman bir nevi anayasa olarak kabul edilmiş ve devletin idari yapısını, personel haklarını ve ödevlerini ayrıca kariyer sistemini düzenlemiştir (Özdemir, 2001: 96). Ancak, 16. yüzyılın sonlarından itibaren Osmanlı Devleti'nin içine girdiği duraklama ve gerileme dönemlerinde klasik devlet idari yapılanmasındaki bozulma sonucunda devlet işlerinde liyakat sahibi olmaktan uzak ve sorumsuz, ayrıca şahsi birtakım menfaatler peşinde koşan kişilerin devlet yönetiminin çeşitli pozisyonlarında yer almaya başladığı görülmüştür.

Bu olumsuz durumun ülke yönetiminde yol açtığı tahribattan ve Avrupa ülkeleri karşısında siyasi, askeri ve iktisadi açılardan yaşanan gerilemeden dolayı 19. yüzyılın başlarından itibaren tüm bu alanlarda reformlar yapılmaya çalışılmıştır.

Osmanlı Devleti döneminde çağdaş devlet yönetimi ve kamu personel sistemine zemin oluşturması sebebiyle önem arz eden bazı belgeler yer almaktadır. 1826 tarihli Vaka-i Hayriye' de burjuva özgürlük sistemi belli belirsiz bir şekilde yer alırken, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı'nda belli bir biçimde yer almaktadır. 1856 tarihli Islahat Fermanın da ise uygulamalara yönelik ayrıntılara yer verilmiştir (Güler, 2005:157).

Osmanlı Devleti'nde özellikle Tanzimat döneminden itibaren memuriyet değişime uğramıştır. Personel yönetim sistemimiz içinde Osmanlı yönetim tarzının izlerini taşımakta olduğu ve Tanzimat ile daha da belirgin bir hal alan Osmanlı Devleti yönetim sistemi bazı niteliklere sahiptir. Bu yönetim sistemi, merkezci olma yani yetkilerin tek bir kişide toplanmış olması, kurallara ve yasalara bağlı olma, gelenekçi ve yeniliğe açık olmama, bunun yanında memurluğun yalnızca belli bir eğitimden geçmiş olan kişilerce yapılabilmesi gibi birtakım nitelikler taşımaktadır (Heper, 1977: 11-34; Ortaylı, 2008: 67-75). Tanzimat ile başlayan ve ardından Islahat dönemi ile devam eden liyakata dayalı hizmete giriş, düzenli maaşa dayalı çalışma biçimi, sosyal statü açısından diğer meslek

gruplarına nazaran avantajlı ve saygın konum ve ayrıca sivil memurlardan oluşan bir taşra teşkilatı yapısı (Gözübüyük,1982:10) oluşturma çabaları dikkate değerdir. 19. yüzyıldaki kamu personel sistemindeki bu dönüşüm aslında Batı Avrupa ile eş zamanlı olarak yaşanmıştır (Güler, 2005:212).

Osmanlı şehir yönetim sisteminde 19. yüzyılın ortalarından itibaren Batı tarzı belediyecilik sistemi kurulmasına dek uzanan tarihsel süreçte özellikle "kadılık" ön plana çıkmıştır. Beledi, adli ve mülki şehir yönetimi Kadı'da toplanmıştır. Kadı şehir yönetimini naib, subaşı, imam, mimarbaşı ve muhtesip gibi görevli kimselerin yardımıyla yapmaktaydı. Bunun yanı sıra esnaf ve vakıflar başta olmak üzere birçok sivil örgütlerin de belediyecilik hizmetlerini yerine getirmiş olduğu bilinmektedir. Kadılar esnaf hizmetlerinin ve mahalli birtakım meselelerin çözümünde de önemli rol üstlenmiştir. Kadıların esnafı fiyatlar açısından denetleme, şehir ve çevre temizliği, ticaretin dürüst yapılmasının denetimini sağlama gibi mahalli hizmetleri üstlenmiş olduğu o döneme ait kaynaklarda yer almaktadır. 1826 yılında kaldırılan Yeniçeri Ocağı kadılık kurumunun belediye hizmetlerinde sağlamış olduğu desteği ve yaptırım gücünü kaybetmesine neden olmuş ve 1826 yılında İhtisap Nazırlığı kurulmuş ve zabıta hizmetleri ile vergi toplama gibi birtakım görevleri yerine getirmiştir (Ortaylı, 1985: 112-116; Seyitdanlıoğlu, 1996: 76).

Batı tarzı ilk belediye idaresi ise İstanbul'da "İstanbul Şehremaneti" ismiyle ve 1854 Nizamnamesi ile kurulmuş olup Türk belediyecilik tarihinin en önemli adımlarından biridir. İhtisap Nazırlığı ise bu nizamname ile ilga edilmiş, esnafın nizamının sağlanması, yol yapımı, şehir ve çevre temizliği, çarşı-pazar denetimi, vergi toplama gibi görevler Şehremanetine verilmiştir. Osmanlı döneminde ilk ciddi belediye uygulamaları ise 1857'de kurulan İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini kapsayan Altıncı Daire-i Belediye tarafından yürütülmüştür. İstanbul'da zamanla belediye sayısı artırılmak istense de Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu zor şartlardan dolayı buna imkân olmamıştır. 1877 tarihinde çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ile Dersaadet Belediye Kanunu hem genel olarak belediyelere hem de belediye personel sistemine bir düzenleme getirmiştir (Ortaylı, 1985: 170–174; Seyitdanlıoğlu, 2010: 17–19).

3.1.2. Cumhuriyet Dönemi Belediye Personel Sistemi

3.1.2.1. 1923-1960 Dönemi

Cumhuriyet yönetimi büyük ölçüde Osmanlı bürokrasisini devraldığı için kuruluş yıllarında kamu yönetimi anlayışı ve personel sisteminde önemli bir değişiklik yaşandığını söylemek mümkün değildir. Kamu personel sistemi yönünden bu dönemde de hâkim anlayış elit memur anlayışı olmuştur. Cumhuriyetin kuruluş döneminde yasal bazı düzenleme yapılmakla birlikte hukuki açıdan güvence altına alınmış bir memurluk sistemi ve iktisadi anlamda daha iyi bir durumda bulunan memurluk statüsü İkinci Dünya Savaşı'na kadar güçlü bir konumda olmuştur (Tutum, 1976: 18).

Osmanlı dönemindeki klasik dörtlü sınıflandırmaya paralel olarak Cumhuriyet döneminde de kamu personel sistemi dört alanda (idari, askeri, adli ve akademik) yapılandırılmıştır (Sayan, 2009:202-205). Bu dönemde idari personele yönelik bir personel sistemi oluşturulması amacıyla yapılan önemli yasal düzenlemeler şunlardır: 1926 tarih ve 788 sayılı "Memurin Kanunu", 1927 tarih ve 1108 sayılı "Maaş Kanunu", 1929 tarih ve 1452 sayılı "Maaşların Tevhid ve Teadülüne Dair Kanunu" ve 1939 tarih ve 3656 sayılı **"**Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun". Bu son iki kanun kısaca Barem Kanunu olarak adlandırılmıştır.

Kamu personel sistemi, 1924 Anayasasına dayalı olarak çıkarılmış olan 788 sayılı Memurin Kanunu" ile kapsamlı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu kanun her ne kadar zaman içinde değişikliklere uğramış olsa da 1965 tarih ve 657 sayılı DMK çıkarılıncaya dek yürürlükte kalmıştır. 788 sayılı Memurin Kanunu askerler hariç tüm kamu personelini kapsayacak şekilde düzenlenerek kamu personelini "memurlar" ve "müstahdem" olmak üzere iki grup şeklinde ayırmıştır (Ateş, 2022: 90). Memur, Kanunda *"devlet hizmeti verilen ve hususi sicilde kayıtlı olarak umumi veya hususi bütçeden aylık alan kimse"* olarak*;* müstahdem ise *"devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memur siciline kayıtlı bulunmayan ve memurların hak ve yetkilerinde yararlanamayan kamu görevlileri"* (788 sayılı Memurin Kanunu,1926, md.1) olarak tanımlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu personel sisteminde ihtiyaca yönelik değişiklikler için bazı girişimler yapılmıştır. 1945 ve 1946 yıllarında bu konu hakkında kanun tasarıları

hazırlanmış ve bunlara 1950'li yıllarda yabancı uzman raporları da eklenmiştir (Güler, 2005:16; Akgüner, 2016:15). 1949 yılında çıkarılmış olan 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu kamu personeli sistemi adına atılmış önemli adımlardan bir tanesi olmuştur. Bu Kanun ile askeri ve sivil bürokrasinin emeklilik sistemi düzenlenmiştir. Fakat bu yasal düzenlemeler memurların kadro ve maaş unsurlarını yeniden düzenlenmenin ötesine geçememiş ve yapılan her yasal düzenleme ile kamu personel sistemi biraz daha karmaşık bir yapı haline getirilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra oluşan yeni siyasi ve ekonomik dünya düzeninin etkisiyle de gelişmiş ülke örneklerinden yararlanılmaya özen gösterilmiş ve çoğunluğu Amerikalı yabancı uzman görüşlerine başvurulmuştur (bkz. DPB, 1985; Berkman ve Heper, 2002:153). Türk hükümetlerine Türk kamu yönetiminin rasyonelite ve verimlilik esaslarına göre yeniden düzenlenmesi, kamu kurumlarına kalkınma amaçlarıyla uyumlu ve etkili bir yapı ve işleyiş kazandırılması kapsamında çok sayıda yabancı uzman raporu sunulmuştur. Bunlar arasında 1958 tarihli TODAİE Raporu (Maurice Chailloux-Dantel Raporu)[3] doğrudan Türkiye'deki devlet personeli ile ilgili önemli tespitler ve önerileri içermiştir (bkz. Yayman, 2008).Yabancı uzmanlarca hazırlanan tüm bu raporlar sonradan genelde kamu yönetimi özelde ise personel yönetimi için oluşturulan mevzuatlarda önemli ölçüde yarar sağlamıştır (Demirci, 2010:154).

Tüm bu dünyaya eklemleşme ve sistemi modernleştirme çabalarıyla birlikte özellikle 1950'lerdeki Demokrat Parti iktidarı döneminde bürokrasi siyasal ve ekonomik güç kaybı

---

3 Maurice Chailloux-Dantel Fransız idare ve personel uzmanı olup; TODAİE'de bir süre Birleşmiş Milletler Baş Müşaviri olarak görev yapmış ve başkanlığında bir heyet ile birlikte Türkiye'de personel kanunu, devlet memuriyeti gibi konular üzerine araştırmalar yapmıştır. Rapor "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlığını taşımakta ve memuriyet unvanlarının çok çeşitli olduğundan ve memurların sınıflandırılmasına yönelik bir planın olmadığından bahsedilerek kamu personel sisteminin bu düzenlemelere ihtiyacı olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Türkiye kamu personel sisteminin "meslek" esasına dayalı bir kariyer sistemi olduğu ve sistem konusu ile ilgili olarak net kararlar verilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Öneri olarak getirilen kariyer ve kadro sisteminin "saf" olarak kullanıldığında tatmin edici olmadıkları raporda bahsedilen diğer bir konudur. Bu sistemlerin birbirini tamamlayıcı nitelikte olduğu ve uygulamada ise tadil edilmiş şekilde kullanıldıklarından söz edilmiştir (Bkz. Ferit Erem, 1958). Raporun sonunda ise; kamu personel sisteminin reformuna yönelik hazırlanan 1956 Tasarısının meclis tarafından kabul edilmesi önerisi getirilmiştir.

yaşamıştır. Memurların iş güvencelerine, hakim teminatına ve akademik özgürlüğe yönelik birtakım tartışmalar ve keyfi uygulamalar yoğunlaşmıştır (bkz. Tutum, 1972; Heper, 1985; Ömürgönülşen, 1989). Bu uygulamalar, başta kamu personel sisteminde olmak üzere 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi sonrasındaki siyasal, yargısal, yönetsel ve akademik reformların temel gerekçelerinden birini oluşturmuştur.

1923 ve 1960 arası dönemde özellikle Türk belediyeciliğinin tarihsel gelişimi açısından 1930 yılının bir dönüm noktası olduğunun vurgulanması gerekmektedir. 1930 yılına kadar Osmanlı Devleti'nden devralınan belediye yapı, mevzuat ve işleyişi (Ankara Şehremanti Kanunu dışında) büyük ölçüde devam ettirilmiş; 1930 yılı itibariyle yapılan yasal-yönetsel düzenlemeler Türk belediyecilik sisteminin bütüncül bir yapıya kavuşması adına önem arz etmiş ve belediyecilik anlamında temel bir çerçeve oluşturmuştur. 1930 yılında çıkarılan ve 75 yıl süre ile yürürlükte kalan "1580 sayılı Belediye Kanunu" bu döneme yön veren en önemli gelişmelerden biri olmuştur (Yetkin,2025:96).

1580 sayılı Belediye Kanunu merkeziyetçi bir yaklaşıma sahip olmakla birlikte belediye personeline ilişkin düzenlemelere de yer vermiştir (Yetkin, 2025: 109–110). Kanunun "Belediye Memurları" başlığını taşıyan hükümlerinde belediye personeline ilişkin esaslar düzenlenmiş, belediye personelinin genel bütçe kapsamı dışında yer alması nedeniyle devlet memuru statüsünde değerlendirilemeyeceği belirtilmiş; bu nedenle belediye çalışanlarına özgü ayrı bir tüzük hazırlanması uygun bulunmuştur. Bu çerçevede, 1930 tarih ve 9948 sayılı *"Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname"* kabul edilmiştir. Söz konusu Nizamname ile "belediye memuru" kavramı tanımlanmış; belediye memuru, *"belediyelerde kanun ve tüzükler uyarınca kendisine sürekli bir görev verilen, memuriyet için gerekli şartları taşıyan ve maaşını belediye bütçesinden alan kişiler"* olarak ifade edilmiştir. Böylece belediye personel sistemi, genel kamu personel sisteminden "ayrı bir yapı" olarak ele alınmıştır (Yetkin, 2025: 109–110).

Ancak "Devlet Memuru" ile "Belediye Memuru" ayrımına dayalı personel sisteminin terk edilmesinin ardından, Belediye Kanunu'ndaki bu hükmün yürürlükte olup olmadığı tartışma konusu hâline gelmiştir. Belediye Kanunu'ndan çok sonra, 1965 yılında yürürlüğe giren ve birleşik bir personel sistemini esas alan DMK ile 1983 tarih ve 190 sayılı "Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin, söz konusu

düzenlemeyi zımnen yürürlükten kaldırdığı söylenebilir. Nitekim DMK'nin Ek 15. maddesinde[4] yer alan düzenlemede, "Bu Kanunda geçen 'Devlet Memuru' ibaresi, belediyeler ve il özel idareleri ile bunların kurdukları birliklerde görev yapan memurları da kapsar" hükmüne açıkça yer verilmiştir (Karahanoğulları,1998:293).

1930–1965 yılları arasında, işçiler hariç olmak üzere belediye personeli; memur, sürekli ücretli ve geçici ücretli şeklinde üç ayrı statü altında sınıflandırılmıştır. 1580 sayılı Kanun, belediyelere personel kadroları, maaşlar ve çalışan sayısı konusunda geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Ancak bu serbestlik, 1939 yılında yürürlüğe giren *"Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun"* (Barem Kanunu) ile sona erdirilmiştir. Söz konusu düzenleme ile belediyelerin memur istihdamı alanındaki özerkliği kaldırılmış; kadro oluşturma ve personel istihdamı yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiş, bu yetki daha sonra 657 sayılı DMK ile İçişleri Bakanlığı'na devredilmiştir.

3.1.2.2. 1960 Sonrası Dönem

1960 Askeri Darbesi ile Demokrat Parti Döneminde güç kaybeden asker-sivil bürokrasi yeniden güç kazanmış ve durum 1961 Anayasası'na ve onun çerçevesinden hazırlanan mevzuata yansımıştır (bkz. Heper, 1985:147).

1961 Anayasası'nın 117. maddesi memurlara ilişkin temel hükümleri düzenlemekte olup; *"Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür."* hükmüne yer vermektedir. Aynı maddede "*Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir."* ibaresi yer almaktadır. Bunun yanında 118. madde *"Memur Teminatı"* 119. madde ise; "*Memurların Siyasî Partilere ve Sendikalara Girememesi*" ile ilgili hükümler içermektedir.

1961 Anayasası'nda benimsenen bu ilkeler Türk Kamu personel sisteminde "1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu" ile somut bir hukuki çerçeveye kavuşturulmuştur. Genel itibariyle 657 sayılı DMK kapsamında düzenlenen kamu personel sistemi, çeşitli

[4] 15/5/1975 tarih ve 1897 sayılı Kanunun 4. maddesi hükmü olup, sonradan ek madde hâline getirilerek numaralandırılmıştır.

gereksinimler doğrultusunda zaman içerisinde birçok değişikliğe uğramış, ancak kamu personel sisteminin temelini oluşturmaya devam etmiştir.

Kamu personel sistemindeki önemli değişikliklerden biri de belediye personelinin statüsüne ilişkindir. 1975 yılına kadar "devlet memuru" "belediye memuru" ayrımı yerini 1974 yılında 657 sayılı DMK'de yapılan düzenlemelerle ortak bir memurluk kavramına bırakmıştır (Güler vd., 1999: 31).

1980 sonrasında kamu personel sisteminin yeniden düzenlenmesine yönelik çeşitli reform çalışmaları gündeme gelmiş, ancak bunların önemli bir kısmı uygulamaya geçirilememiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 73). Bu dönemde kamu hizmetlerinin sunumunda yeni kamu yönetimi (yeni kamu işletmeciliği) anlayışının etkisi hissedilmiş; istihdam politikaları, memur sayısının azaltılması, performans değerlendirmesi, ücret sistemi ve yerelleşme kamu personel reformlarının temel unsurları hâline gelmiştir (Sayan, 2005: 399).

Ayrıca 1982 tarihli "*Kamu Personel Sistemi Komisyonu Raporu"* ve 1991 tarihli "*Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA Projesi*)" ile kamu personel sistemindeki sorunlara çözüm önerileri geliştirilmiş, 2000'li yıllarda ise Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesinde kamu yönetimi ve kamu personel sistemine ilişkin reform çalışmaları hız kazanmıştır.

Genel kamu personel sisteminde yaşanan bu gelişmeler belediyecilik alanını ve belediye personel sistemini de doğrudan etkilemiştir Cumhuriyet dönemi belediyecilik sisteminin temelini 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu oluşturmuştur. Böylece elli üç yıl yürürlükte kalan *"Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu "* ile 1924 tarihli "*Ankara Şehremaneti Kanunu"* yürürlükten kaldırılmış ve belediyecilik alanında bütüncül bir hukuki yapı oluşturulmuştur. 1580 sayılı Belediye Kanunu belediye personeline ilişkin temel esasları düzenlemiş; aynı yıl yürürlüğe giren *"Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname"* ile "belediye memuru" tanımı yapılarak *belediye personel sistemi* genel *kamu personel sisteminden* ayrı bir yapı içerisinde ele alınmıştır. Ayrıca 1580 sayılı Kanun belediyeleri kadro, maaş ve personel sayısı bakımından önemli ölçüde serbest bırakmıştır.

Ancak bu serbestlik uzun süre devam etmemiş; 1939 yılında çıkarılan "*Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun"* ile belediyelerin memur istihdamına ilişkin serbestisi önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Bu düzenleme ile kadro ihdası ve memur istihdamına ilişkin yetki Bakanlar Kurulu'na bırakılmış, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu sonrasında bu yetki İçişleri Bakanlığına devredilmiş, 1983 tarihli ve "*190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"* ile ise yeniden Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 5. maddesinde belediyelerin memur kadrolarının ihdas edilmesine ilişkin usul ayrıntılı şekilde düzenlenmiş*"il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları müessese birlik ve işletmeler usule uygun taleplerini bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilmiş olan esaslara göre İçişleri Bakanlığına gönderirler. İçişleri Bakanlığı; uygun görmüş olduğu kadro istekleri hususunda Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşlerini alarak Bakanlıkça hazırlanmış olan kadro teklifleri bahis konusu görüşler aynen eklenerek Başbakanlığa sunulur. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilir"* denilmiştir. Belediyelerin kadro taleplerinin İçişleri Bakanlığı tarafından değerlendirilmesi ve uygun görülen kadroların Bakanlar Kurulu kararıyla ihdas edilmesi öngörülmüştür. Bu sistem, 5393 sayılı "*Belediye Kanunu"* yürürlüğe girinceye kadar uygulanmıştır. Belediyelerin personel sisteminde önemli değişiklikler gerçekleştiren diğer düzenlemeler ise "*1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu"*, bu Kanun'u yürürlükten kaldıran "*2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu*" ile 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı *"Belediye Kanunu"* olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmış; belediye personel sisteminde norm kadro esasına dayalı yeni bir yapı benimsenmiştir.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde norm kadro ilke ve standartlarının *İçişleri Bakanlığı*[5] ile *Devlet Personel Başkanlığı*[6] tarafından birlikte belirleneceği, belediye ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının belediye meclisi kararıyla oluşturulacağı ve belediye personelinin belediye başkanı tarafından atanacağı

[5] 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28 inci maddesiyle bu fıkrada yer alan "İçişleri" ibaresi "Çevre ve Şehircilik" şeklinde değiştirilmiştir.
[6] 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK ile 2019 yılı itibarıyla kapatılarak, tüm görevleri diğer kurumlara devredilmiştir.

hükme bağlanmıştır. Ayrıca norm kadro kapsamında belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdası, iptali ve değiştirilmesine belediye meclisince karar verileceği düzenlenmiştir (Yıldırım, 2019: 346–372).

3.2. BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Yerel yönetim birimleri, yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yerel hizmetler sunmak amacıyla varlığını devam ettiren kurum ve kuruluşlardır. Yerel yönetim birimleri arasında yer alan belediyeler özerk yapılı kurumlar olup; kendi kararlarını kendi alabilen ve seçimle işbaşına gelen yöneticilere sahiptir. Dolayısıyla bir yerel yönetim birimi olan belediye ne kadar özerk ise; merkezi yönetim karşısında o derece başarılıdır denebilir. Bu nedenle belediyelerin karar, eylem ve işlemleri ile belediye personeli üzerindeki vesayet denetimi ne kadar azalırsa özerk nitelikli bu yerel yönetim biriminin başarı oranı o kadar artış gösterme eğiliminde olacaktır (Güler ve Öktem, 1989: 25).

Belediyelerin özellikle vesayet denetimi altında olduğu hususlardan biri de personel konusudur. Belediye personel sisteminin genel özellikleri merkez ve yerel yönetim ilişkileri açısından üç türde ifade edilebilmektedir. Bunlar; “tek personel sistemi”, “ayrı personel sistemi” ve “karma personel sistemi” şeklindedir.

3.2.1. Tek Personel Sistemi

Tek personel sistemi, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler için tek tip bir kamu personel sistemini öngörmektedir. Bu birleşik sistemde, merkezi yönetim personeli ile yerel yönetim personeli arasında istihdam ve personel yönetimi süreçleri açısından bir fark görülmemektedir. Yani merkezi yönetim kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimler arasında personel geçişinin sağlanması mümkün olmaktadır. Bundan dolayı bu durumda eğer merkezi yönetim isterse bir personeli herhangi bir merkezi veya yerel kamu kurum ya da kuruluşunda görevlendirebilmektedir.

Belediyelerin kendi personeli üzerinde herhangi bir tasarruf yetkisine olanak vermeyen bu sistem yakın zamana kadar sömürgeci ülkelerce uygulanmıştır (Peker, 2014:6). Yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan kadro çalışmaları, atama ve sözleşme yapma yetkisi,

işçi sayılarının belirlenmesi gibi personel işlemleri yerel yönetimlere danışılmakla birlikte genellikle bu yetki merkezi yönetim elindedir (Karahanoğulları,1998:283).

3.2.2. Ayrı Personel Sistemi

Ayrı personel sistemi, yerel yönetim personelini merkezi yönetim personelinden ayrı tutan, belediyelerin personel yönetiminin tamamen özerk olarak yürütüldüğü bir sistemdir. Bu sistemde her bir yerel yönetim birimi (örn. belediye) kendi personelini kendi tasarruflarıyla istihdam edebilmektedir (Eken vd., 2005: 109). Yani merkezi yönetimin personel yönetimi ve istihdamı hususunda vesayet yetkisi belediyeler üzerinde sınırlı bir şekilde kullanılabilmektedir. Buna bağlı olarak ayrı personel sistemi ile birlikte yerel yönetimlerin özerklikleri personel istihdamı konusunda artmış olmaktadır.

Bu sistemde merkez-yerel arasında personel geçişi mümkün değildir. Personel istihdamında kadro belirlenmesi, atama yapılması, sözleşme yapma ve işçi sayılarını belirleme gibi yetkiler yerel yönetimlerdedir (Karahanoğulları, 1998:283). Gelişmiş ülkeler bu modeli uygulamakta ve bu sistemde belediye çalışanları kendilerini sadece yerel yönetime karşı sorumlu görmektedir.

3.2.3. Karma Personel Sistemi

Karma personel sistemi; tek personel sistemi ve ayrı personel sistemi yani bu iki uç arasında salınabilen bir sistemi ifade edebilmektedir. Türkiye'de Cumhuriyeti'nin ilk yıllarından bu yana belediyelerde benimsenen personel sistemi tek (birleşik) personel sistemine yakın bir karma sistemdir.

Türk kamu personel sisteminde ve özellikle DMK'de 1975 yılı sonrasında gerçekleştirilen düzenlemeler ile birlikte yerel yönetimlerde kadro oluşumu ve atama gibi konularda merkezin yetkilerinin artırılmış olması karma sistemi tek (birleşik) sisteme yaklaştıran unsur olmuştur. Karma personel sisteminde çalışanların istihdamı belediye tarafından sağlanmaktadır. Ancak belediyelerde personel yönetimi yine merkez tarafından yönlendirilmekte ve denetlenmekte olup merkezin vesayeti altında istihdam süreci gerçekleştirilmektedir (Eken, 2005:109). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da karma personel sistemi benimsenmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin özellikleri ve özerk yapılar olması nedeniyle bu kurumlarda ayrı bir personel sistemi olması

gerekliliği yapılan bazı çalışmalar neticesinde ortaya konulmuştur. Belediyeler üzerine yapılan bir çalışmada, belediyelere ait ayrı bir personel kanunu çıkarılması ve bu kanun kapsamında istihdamın gerçekleştirilmesi gerekliliğine değinilmiştir (Güler ve Öktem, 1989:37). 2000'li yıllarda yürütülen yerel yönetim reformları yoluyla Türkiye'de uygulanan "tek personel sistemine yakınlaşan karma personel sistemi"nden "ayrı personel sistemine yakınlaşan karma personel sistemi"ne geçişin sağlanıp sağlanamayacağı tartışılmıştır (bkz. Şen ve Eken, 2007: 561; Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2014:13-18).

3.3. BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNDE İSTİHDAM

Türk kamu yönetimi sisteminde özellikle 2000'li yıllarda AB'ye uyum çerçevesinde reform niteliğinde birçok değişiklik yaşanmıştır. Buna ek olarak 2017 yılında yapılmış olan Anayasa değişikliği ve 2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de yeni gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Kamu yönetimi sistemi içerisinde yer alan ve onun önemli bir parçasını oluşturan kamu personel sistemi de bu esaslı değişikliklerden oldukça etkilenmiştir. Yeni yönetim sistemi ile birlikte personel yönetiminin yapısı ve aktörleri de değişikliğe uğramış, bunun yanında kamu istihdam biçimleri de değişmiştir.

Kamu personel sistemlerinde olduğu gibi istihdam alanında da (işe alım yöntemlerinde de) üç farklı sistem görülmektedir: merkezi sistem, yerinden yönetim sistemi ve karma sistem (Tortop vd., 2006: 98-99. Merkezi sistemde personel alım süreci merkezi bir otorite tarafından yürütülmekte; ilanlar, sınavlar ve atamalar tek bir merkezden gerçekleştirilmektedir. Yerinden yönetim sisteminde ise, kamu kurum ve kuruluşları hatta onların alt birimleri dahi personelini kendi ihtiyaçlarına göre kurum içi sınavlar veya değerlendirmelerle seçebilmektedir Yerel yönetimler de kendi personelini kurum sınavlarıyla kendileri seçebilmektedir (Tortop, 1997: 17). Bu iki sistemin özelliklerini belli ölçüde birleştiren karma sistemde ise memurların atamaları merkezi yönetim tarafından, diğer unvana sahip personelin atamaları ise yerel yönetim birimi tarafından ya da merkezi yönetim adına görevli komisyonlar tarafından yapılmaktadır (Tortop vd., 2006: 99). Her bir sistemin kendine özgü avantaj ve dezavantajları olmakla birlikte

istihdam kararının hangi yönetim düzeyi (merkezi-yerel yönetim) tarafından alınacağı konusundaki tartışmalar devam etmektedir.

Türk belediye personel sistemi; kamu personel sisteminin bir parçası olup, bu alandaki düzenlemelerden onunla birlikte etkilenen bir sistemdir. Belediye personel sistemi içerisindeki istihdam biçimlerinde de bu yeni yapılanma neticesinde birtakım değişiklikler olmuştur. Bu alt başlık altında istihdamın niteliklerine ve belediyelerde istihdam biçimlerine ve istihdam biçimlerindeki değişimlere değinilecektir.

3.3.1. İstihdam: Temel İlke ve Özellikleri

İstihdam kelime anlamı itibariyle; "bir insanı bir işte, bir görevde kullanma, çalıştırma" anlamına gelmektedir (TDK, 2023). İstihdam kavramı; "emeğin işgücü piyasasına katılımı"nı ifade etmektedir (Başar, 1998: 100). Emeğin kişiler tarafından etkin, verimli ve etkili bir biçimde kullanılabilmesi de istihdamı ifade eden bir diğer tanımdır (Ören, 2011: 62-63). Bu bakımdan istihdam kavramı ülke ekonomileri ve işgücünün durumu hakkında bilgi vermesi sebebiyle önem taşımaktadır. İstihdam düzeyinin arttırılması yoluyla refah seviyesinde yükselme sağlamak, ekonomik açıdan ülkeye katkı sağlayacağı düşüncesiyle Türkiye dahil her ülkenin temel hedefleri arasında yer almaktadır (Türkiye İş Kurumu, 2019: 16).

İstihdam kavramı yalnızca ekonomik açıdan değil aynı zamanda sosyal ve hatta psikolojik açıdan da incelenebilen bir kavramdır (Şengül ve Adıgüzel, 2022:5). Sosyal ya da siyasal politikalar kapsamında ele alınan istihdam kavramı, kişilerin ekonomik açıdan gelir sağlama dışında hayat boyu yaşamlarını idame ettirebilmek açısından da önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra istihdam sistemi, ruh ve beden sağlığı açısından toplumları ve bireyleri etkileyen bir sistemdir (Akyıldız, 2006:1). İş hayatı bireylere sadece ekonomik anlamda özgürlük sağlamanın yanı sıra onlara sosyal bir kimlik kazandırarak sosyal hayat içerisinde daha çok zaman geçirmesine, sosyalleşme imkânı sağlamasına, böylece ruhsal ihtiyaçlarının da karşılanmasına olanak vermektedir (Baştaymaz, 2002: 5).

3.3.2. İstihdam Biçimleri

Kadro, kamu örgütlerinde insan kaynağını planlamada bir araçtır. Kamu hizmet sunumu için gerek duyulan personelin istihdamı açısından ve örgütün devamlılığı için en önemli unsurlardan biridir. Personel açısından ise kadro, bireyin yaşamını idame ettirmesi ve meslek hayatı içerisinde yer alarak mesleğini icra edebileceği bir iş demektir (Sezen ve Karasu, 1999: 21). Kadro unvanı, örgüt içerisinde kamu hizmetini yerine getiren personelin hangi görevi üstlendiği ve o örgüt içerisinde hangi tür çalışmalar yaptığını göstermektedir (Sezen vd., 1999: 44). Günümüzde ise belediyelere bakıldığında bir personelin sahip olduğu kadro unvanı ile yapmış olduğu iş veya çalışmış olduğu birim hakkında bir tahminde bulunmak güçleşmiştir.

657 sayılı DMK ile kamuda personel seçimi, atanması gibi süreçlerle birlikte istihdam biçimleri ile ilgili oldukça geniş bir şekilde düzenleme yapılmıştır. Kanun içerisinde yerel yönetim birimlerinde istihdam edilecek personel ile ilgili de düzenlemelere, personelin uyması gereken kurallara da yer verilmiştir. Aslında 657 sayılı DMK ilk çıkarıldığında yerel yönetim birimleri personeli için herhangi bir düzenleme içermemekteydi. Ancak 1974 yılında çıkarılmış olan 12 sayılı KHK ile yerel yönetim birimlerinde istihdam edilecek olan personel hakkında da gereken düzenlemeler yapılmıştır (Eken ve Şen, 2007: 545).

657 sayılı DMK'nin 4. Maddesinin orijinal halinde kamu kurumlarındaki istihdam biçimleri için dörtlü bir ayrım getirmişti: "memur, sözleşmeli personel, geçici personel, işçi." Ancak daha sonra (2017 tarih ve 696 sayılı KHK md. 17 ve onu aynı şeklide kabul: eden 2018 tarih ve 7079 sayılı Kanun md. 17 ile) geçici personel statüsü bir istihdam biçimi olarak kaldırılmıştır.

Kanunun 5. maddesine bakıldığında da bu istihdam biçimleri dışında personel çalıştırılamayacağı ibaresi yer almaktadır. Kanunda belirtilmiş olan bu istihdam biçimlerinin yanı sıra bazı resmi belgelerde (örn. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu, 1994) istihdam şekilleri başlığı altında bir de seçimle iş başına gelen belediye başkanı ve meclis üyelerine yer verilmektedir. Yönetim kadrosunda yer alan bu görevliler 657 sayılı DMK'ye tabi olmamakla birlikte yapmış oldukları görevler

sebebiyle suç teşkil eden durumlarda işledikleri suçtan ötürü soruşturma açısından haklarında memurlara uygulanan hükümler uygulanmaktadır.

Belediyelerde yasal sınırlar belli olmasına rağmen istihdam uygulamalarının oldukça farklı olduğunu söylemek mümkündür (Yıldırım, 2019:363). Bununla birlikte belediyelerde aşırı personel istihdamının önüne geçebilmek amacıyla mali açıdan personel alımı kısıtları da bulunmaktadır. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin 8. fıkrasında, belediyenin yıllık bazda toplam personel giderlerinin, gerçekleşmiş olan en son yılın bütçe gelirlerinin %30'unu aşamayacağı belirtilmiştir. Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerde ise; bu oranın %40 olarak uygulanması uygun görülmüştür. Yani belediyeler ancak bu oranları aşmamak üzere yeni personel alımı yapabilmektedirler. Eğer yeni personel istihdamı sebebiyle belirtilen oran aşılacak olursa, oluşacak olan kamu zararı, zararın meydana gelmiş olduğu tarihten başlayarak hesaplanır ve kanuni faiziyle beraber belediye başkanından tahsil edilir.

Yerel yönetim personel sistemi ile ilgili olarak iki önemli yönetmelik bulunmaktadır. Bunlar "22/02/2007 tarihli ve 26442 sayılı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" ile "10/06/2007 tarihli ve 26548 sayılı İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik"tir. Bu yönetmelikler çerçevesinde yerel yönetimlerin norm kadro standartları oluşturulmuştur.

Belediyelerde personel istihdamı biçimleri şunlardır: 657 sayılı DMK 4/A'ya göre çalışan "memur"lar, DMK 4/B ve 5393 sayılı Kanunun 49. maddesinde yer aldığı üzere "sözleşmeli personel", 2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak çalışan "sürekli işçi"ler ve "geçici işçi"ler. Bu istihdam biçimlerinin yanı sıra "şirket personeli" olup belediyelerde istihdam edilen personel (belediyelerin kendi şirketlerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam ettikleri işçiler) ve belediyelerin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerde istihdam sağladığı personel de mevcuttur (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 09/02/2022 tarih ve E-14399437-622.02-2915284 sayılı Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Hakkında Görüşe İlişkin Resmi Yazı). Bu her bir istihdam biçiminin genel

itibariyle sosyal hakları, iş güvenceleri, özlük hakları, personel alımı ve işten çıkarılma halleri, görevde yükselmeleri birbirinden farklılık arz eder. Ancak vurgulanması gereken durum genel olarak belediye personel sistemi içerisinde kadro güvenceli sistemden kadro güvencesiz bir sisteme doğru istihdam yapısının kayması durumudur. Bu konu ilerde istihdama yönelik sorunlar başlığı altında ayrıca tartışılacaktır. Belediye personel sistemine dair bu istihdam şekilleri memur, sözleşmeli personel, işçi istihdamı ve belediye şirket personeli alt başlıklarıyla aşağıda ele alınacaktır.

3.3.2.1. Memur

Memur, devlet tarafından belirlenmiş olan esaslara göre ve çıkarılmış olan mevzuat çerçevesinde asli veya sürekli nitelikte olan kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla görev ve sorumluluk verilmiş olan kişilere denmektedir. Anayasamızın 128. maddesinde de*, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür"* denmektedir.

657 sayılı DMK'nin 4/A maddesine göre de, "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır".

Memurluk mesleği, dayanağını almış olduğu kanun ve diğer ilgili mevzuatla belirlenmiş birtakım özelliklere sahiptir. Memurluk esas itibariyle kapalı bir kariyer planlaması esasına dayanmaktadır. Memur olabilmek için belli şartları sağlamak gerekmektedir. Bu şartlar, genel öğrenim şartlarının yanı sıra kurumların arayacağı bazı özel şartları da içerebilmektedir. Memura yapmış olduğu iş karşılığı ödenen ücretler kıdemlerine ve sınıflarına göre belirlenmektedir. Memurluk mesleği devlet güvencesine dayanmaktadır ve bundan dolayı da memura hizmet güvenliği veren bir statü sağlamaktadır. Bu durum memurluk mesleğini cazip hale getiren en önemli özelliklerden biri olmaktadır. Bütün bu özellikleri birlikte düşünüldüğünde memurluk en fazla tercih edilen meslek grupları arasında yerini almaktadır.

1926 yılında çıkarılmış olan 788 sayılı Memurin Kanunu ile memurluk sistemi Cumhuriyet döneminde ilk defa kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu kanunla memur olabilmek için gereken şartlar, sicil, terfi, disiplin, nakil işlemleri, istifa gibi hususlar belirlenmiş fakat bu kanun içerisinde belediye memurlarına yer verilmemiştir. (Tümerkan, 1946: 105-114). 1930 yılında çıkarılan "Belediye Kanunu" ve bu kanuna dayalı olarak çıkarılan "1931 ve 1943 Nizamnameleri" ile belediye memurluğu sistemi ayrıca düzenlenmiştir (Aslan, 2012: 24). 1930 yılından 1975 yılına kadar geçerli olan "devlet memuru"-"belediye memuru" ayrımı yerini 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve ardından 1975 yılında TBMM tarafından çıkarılan 1897 sayılı Kanunla DMK'de yapılan düzenlemelerle ortak bir memurluk kavramına bırakmıştır (Güler vd., 1999: 31). 1897 sayılı Kanunla yerel yönetim personel sistemi merkezi personel sistemi içerisine katılmıştır. Yani merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde (belediyelerde) çalışan memurlar arasında mevzuat bakımından istisnai bazı haller dışında bir farklılık kalmamıştır.

DMK'nin 4. maddesinde yer verildiği üzere günümüzde yerel yönetim birimlerinde (belediyelerde ve il özel idarelerinde) kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler (sürekli ve geçici işçiler) tarafından verilmektedir. Belediyelerde istihdam edilen memurların statüsü ile merkezi yönetimde istihdam edilen memurun statüsü aynıdır. Belediyelerde memur istihdamına yönelik iki yöntem uygulanmaktadır. Bunlardan ilki merkezi sistemle memur alımı yapmak; ikincisi ise belediye tarafından yapılan kurum sınavı uygulamaktır. Boş kadrolara merkezi yerleştirme yoluyla ya da belediye tarafından yapılacak olan sınav ile açıktan atama şeklinde iki türlü memur istihdamı sağlanmaktadır. Yerel yönetimlerde 657 sayılı DMK 4/A maddesi kapsamında memur statüsü ile muhtelif unvanlarda ilk defa yapılacak olan atamalar ile memur, zabıta memuru, tekniker, itfaiye eri, bilgisayar işletmeni, mühendis, teknisyen, şoför vb. istihdamı yapılabilmektedir. Buna göre belediyelerde memur kadroları, A grubu kadrolar (müfettiş ve uzman olarak) B grubu kadrolar (itfaiye eri, zabıta memuru) ve istisnai kadrolardan (özel kalem müdürlüğü) oluşmaktadır (Çöpoğlu, 2016:167). Belediyelerde mevcut boş olan kadrolar için ilk defa yapılacak atama işlemlerinde *"Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği*" hükümleri çerçevesinde istihdam yapılmaktadır.

Belediyelerde memur alınabilmesi için öncelikle Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınması zorunludur.

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmiş olan memurların bazı hallerde (belediye başkanının talep etmesi vb.) kendileri ve kurumlarının muvafakati ile belediyelerde birim müdürü olarak ya da üst yönetici kadrolarında geçici şekilde görevlendirilmeleri mümkündür. Bu şekilde görevlendirilme durumlarında 657 sayılı DMK'nin 68/B maddesinde yer verilen hususlar dikkate alınmaktadır.

3.3.2.2. Sözleşmeli Personel

Yerel yönetim personel sisteminin 657 sayılı DMK'ye dahil olmasıyla birlikte bu kanunda yer alan sözleşmeli personele ilişkin hükümler belediyelerde çalışan sözleşmeli personel için de geçerli olmuştur. Belediyelerde 657 sayılı DMK 4/B maddesi kapsamında çalıştırılacak olan sözleşmeli personel, 1978 tarihinde çıkarılmış olan Bakanlar Kurulu Kararında yer verilen esaslar çerçevesinde işe alınırlar (DPT, 7. B.Y.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu, 1994: 54).

657 sayılı DMK'nin 4/B maddesi kapsamı zaman içerisinde genişlese de, esas itibariyle sözleşmeli personel, *"Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, ... ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir"*.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeden ve 2019 yılında Devlet Personel Başkanlığı (DPB)[7] kapatılmadan önce belediyeler sözleşmeli personel çalıştırmak istediklerinde DPB'ye çalıştırma kararı gönderilmekte ve İçişleri Bakanlığı'nın kararı Başbakanlığın olumlu görüşü üzerine bu karar uygulanmaktaydı. DPB belediyelerden sözleşmeli personeli neden çalıştırmak istediklerine ve zaruri olan durumun neler olduğuna, bu hizmetlerin memur tarafından neden yürütülemeyeceğine,

[7] Devlet Personel Başkanlığı 9.07.2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK ile 2019 yılı itibarıyla kapatılarak, tüm görevleri diğer kurumlara devredilmiştir.

kısaca sözleşmeli personele niçin ihtiyaç duyulduğuna ve çalışacak personele ilişkin bilgiler vb. gibi birçok bilgi talebinde bulunmaktaydı (Karahanoğulları, 1998: 306-307). Yani kanunu hazırlayanlar bu durumda sözleşmeli personel yolunu açarak suiistimalleri önlemek adına sınırlar da koymaktaydı.

657 sayılı DMK'nin mevcut 4/B maddesine göre de, sözleşmeli personelin özlük hakları, alacağı tazminatlar, sözleşme hükümleri kapsamı dışına çıkar ise uygulanacak müeyyideler, hangi durumlarda sözleşmenin fesih edileceği ve diğer istihdamına yönelik olarak esas ve usuller 2019 yılı sonrasında Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesiyle getirilen bir imkan olarak belediyelerde sözleşmeli personel istihdamı ile ilgili olarak ilgili maddede şu hükümlere yer verilmiştir: "*Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir"* denilmektedir.

Yine aynı maddeye göre, sözleşmeli personel olarak belediye ve bağlı kuruluşlarında hizmet verebilmek için istihdam edilecek personelin ihdas edilen kadro unvanının gerektirmiş olduğu nitelikleri taşıması gerekmektedir. Sözleşmeli personel tarafından yürütülen hizmetler için ayrılmış olan boş kadrolara ayrıca bir atama yapılamayacağı da bu maddede açıkça belirtilmektedir.

Sözleşmeli personelin işe alımı aynı memur kadrolarında olduğu gibi ilk defa alım usulüne tabi tutulmuştur. Yani sözleşmeli personelin işe alım şekli ile memurun işe alım şekli arasında artık pek bir fark kalmamıştır. Kanunun 4/B maddesine göre, sözleşmeli personelden üç yıllık çalışma süresini tamamlayanlar talepleri halinde sözleşmeli personel olarak çalıştırılmalarına esas alınan memur kadrolarına atanır. Bu kapsamda memur kadrolarına atananların bir yıl süreyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakli yapılamaz.

Belediyeler de tam zamanlı yerine kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdamı da mümkündür. Kanunun 4/B maddesine göre, iş yoğunluğu daha az olan ve avukat, mühendis (harita ve inşaat mühendisi olmak şartı ile), mimar ve veteriner kadrosu olmayan ve bu unvanlarda kadrolu personel ihtiyacı da bulunmayan belediyelerde gerek duyulması halinde bu hizmetlerin yürütülmesi için aylık veya haftalık olarak belirli gün ya da saatlerde kısmi zamanlı şeklinde sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir. Bu personelin sayısı belirtilen her bir unvan için birden fazla olamaz ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamaz. Bu şekilde sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişiler için ödenecek ücret belediye meclisinin kararı ile tespit edilmektedir. Bu fıkra kapsamında istihdam edilen personel için iş sonu tazminatı ödenmez ve işsizlik sigortası primi yatırılmaz.

Belediyelerde memur alınabilmesi için öncelikle Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınması zorunlu iken sözleşmeli personel için bu durum geçerli değildir. Sözleşmeli personel alımında izin gerekmemesi başlangıçta belediyeleri sözleşmeli personel istihdamının yapılması yönünde tasarrufta bulunmaya yönlendirmiştir (Arap, 2018: 120). Ancak, sözleşmeli personelin bulundukları kurumda üç yıl süre ile çalıştıktan sonra memur kadrolarına geçirilmesi ve işe alımlarda (ilana çıkılması dahil) memur istihdamında yürütülen sürecin takip edilmesi, şirket personeli istihdam etmenin kolaylığı zamanla belediyeleri sözleşmeli personel istihdam etmekten uzaklaştırmıştır.

3.3.2.3. İşçi

Belediyeler yaptıkları iş niteliğine göre işçi çalıştırabilmektedirler. 657 sayılı DMK'nin 4/C maddesine göre, *"sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bunlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz."* DMK, işçilerin statüsünün belirlenmesi işini 2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu'na bırakmıştır.

İşçi; 4857 sayılı İş Kanunu'nun 2. maddesinde "*bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan gerçek kişi*" şeklinde ifade edilmektedir. İşçiler hakkında 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanır. İş Kanunu'nun 10. maddesinde yer verildiği üzere niteliği itibariyle en fazla 30 iş günü süren işlere "süreksiz iş", 30 günden fazla süren işlere ise "sürekli iş" denilmektedir. Fakat bu sıfatlar işçiden ziyade işi niteleyen sıfatlardır. 190 sayılı KHK'de sürekli işçilerle ilgili bir düzenleme yapılmış ve bu durum kadro gerektirmeyen ve sürekli olmayan işlerde çalışan kişilerin geçici işçi olarak nitelendirilmesine yol açmıştır (8. B.Y.K.P, Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 78). Bundan dolayı bir kavram kargaşası oluşmuştur. Bununla birlikte belirsiz süreli iş sözleşmeleri ile çalışanlar sürekli işçi, belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışan personel geçici işçi olarak nitelendirilmiştir (Güler vd., 1999: 109). Belediyelerin şirket kurmaları özellikle geçici işçi çalıştırılmasının yaygınlaşmasına yol açmıştır (Benli ve Karakütük, 2004: 27).

3.3.2.4. Belediye Şirket Personeli

Belediye şirketlerinin genel bir tanımı olmamakla birlikte uluslararası yerleşmiş olan ifade "*local public enterprise/company*" şeklinde olmuştur. Yine de bir tanım yapılacak olursa, "bir bedel karşılığında mal ve hizmet üretiminden sorumlu kamusal şirket" denilebilir (Demirkaya, 2010:421).

Belediye şirketleri ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmakla birlikte belediyelerin insan gücü ihtiyacına dayalı olarak kendi personeline park-bahçe işleri, temizlik hizmetleri, güvenlik ve katı atık toplama gibi yerel nitelikte bazı hizmetleri gördürmektedirler. 2018 tarih ve 696 sayılı KHK'den önce bu tür hizmetleri vermekle yükümlü olan personel de söz konusu KHK ile doğrudan belediye şirket bünyesine alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2026 Mart ayı itibariyle kamu sektörü istihdamı istatistiki verilerine göre; belediye şirketlerinde çalışan personel sayısı 677.078'dir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilmiş olan belli oransal kısıtlar (%30) ile bu oranları aşan özellikle büyük nüfuslu belediyelerin yeni personel alımı yapamaması onları belediye şirket personeli istihdam etme yöntemine sevk etmiştir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014: 216).

Belediyelere şirket personeli (taşeron) alımlarında, alınacak olan personelin 696 sayılı KHK'ye istinaden yayınlanmış olan Bakanlar Kurulu Kararı (Usul ve Esaslar) ile bu usul ve esaslara göre aranan şartları sağlamak zorundadır. Bunun yanı sıra; Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) üzerinden de personel alımı (işçi) yapılabilmektedir. Belediye şirketi üzerinden istihdam edilen personel 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışmaktadır. Belediye şirket personelinin en sık tercih edilme sebeplerinden biri de kolaylıkla işe alımları ve özellikle de iş akitlerine kolaylıkla son verilebilmesidir. Eğer personelin performansı düşük görülürse, ahlak dışı bir davranışının olması ya da personelin hizmetine artık ihtiyaç bulunmaması gibi nedenlerle personelin işine son verilebilmektedir (Arslan,2021:214).

3.3.3. İstihdama İlişkin Sorunlar

Belediyelerde istihdama yönelik bazı temel sorunlar mevcuttur. Bunların bir kısmı doğrudan doğruya istihdam biçimlerine ilişkin olup bir kısmı ise istihdamın yapılış (işe alım) biçimine ilişkindir.

3.3.3.1. İstihdam Biçimlerine İlişkin Genel Sorunlar

Belediyelerde halihazırda istihdam biçimleri memur, sözleşmeli personel ve işçi şeklindedir. Belediyeler bu istihdam türleri dışında belediye şirketleri aracılığıyla ya da hizmet alımı yoluyla idarelerinde personel çalıştırabilmektedir.

Memurlar belediyelerin sürekli ve asli elemanlarıdır (Eryılmaz, 2014: 331). Memurlardan sonra sürekli işçi kadrosunda çalışanlar da yine belediyelerin önemli bir istihdam türündeki görevlilerdir. Memur ve işçi kadroları, sürekliliği ve kanunla belirlenmiş hükümlerinden dolayı güvenceli kadrolar olarak görülmektedir. Güvenceli olan bu kadrolarda özellikle işten çıkarılma prosedürleri kanunla düzenlediği için bu durumun personelin performansına da önemli etkisi olmaktadır. Genellikle bu kadrolarda çalışan personelden idarenin yeterli verimi alamadığı görülmektedir. Ayrıca farklı statüde çalışan, ayrı kanunlara tabi fakat aynı işi yapmakta olan personel arasında özlük hakları ve ücret farklılıklarının olması performans düşüklüğü ve motivasyon kaybına neden olabilmektedir. Bununla birlikte iş güvencesinin aşırı olması, personelin kendini geliştirmeye gerek duymamasına ve üretkenliğine ket vurmasına sebep olabilmektedir

(Çamur, 2020: 11). Geçici işçi olarak ya da daha az güvenceli bir statüde çalışan personel ise; tam tersi işini kaybetmemek için daha verimli çalışabilmektedir. Belediyeler, memur ve sürekli işçi kadrolarından ziyade kayırmacılığa imkân veren ve personelin daha az iş güvencesi sebebiyle daha verimli çalıştıklarını düşündükleri sözleşmeli personel alımını ya da şirket personeli istihdamını (hizmet alımı yolunu) tercih etmektedir (Şen, 2020:74). Şirket personeli olarak çalıştırdıkları personele daha az ücret öderken daha çok verim alabilmekte, ayrıca daha fazla sayıda personel çalıştırabilmektedir. Böylece personel istihdam sistemi içerisinde, memurluk sözleşmeli personel ile sürekli işçilik de geçici işçilik veya taşeron/şirket personeli ile aşılmaya çalışılmıştır.

Hizmet alımı yoluyla istihdam edilen "taşeron" personel istihdamı yönteminin kamu kesiminde yaygınlaşması ve ayrıca kadro talebinin oldukça yoğun olması sebebiyle 2007 yılında 5620 sayılı Kanunla geçici işçiler, sürekli işçi veya sözleşmeli personel kadrolarına geçirilmiş; daha sonra 2011 tarih ve 632 sayılı KHK ile sözleşmeli personel memur kadrolarına aktarılmıştır (Sayan, 2016: 681). Başlangıçta yerel yönetimlerin kapsam dışı bırakıldığı bu uygulamaya 2013 yılında 6495 sayılı Kanunla yerel yönetimler de dâhil edilmiş ve sınavsız bir şekilde işe alımı yapılan sözleşmeli personelin sınavsız olarak memur kadrolarına geçişi sağlanmıştır. 2017 yılında 696 sayılı KHK ile hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personelin özlük hakları ve diğer haklarıyla ilgili sorunlar ortaya çıktığı için bu konuda bir düzenleme yapılarak söz konusu personel merkezi yönetimde işçi kadrolarına geçirilmiş, belediyelerde ise belediye şirketlerine geçmelerine imkân tanınmıştır.

İstihdama ilişkin bir diğer sorun alanı da görev tanımlarının ve iş analizlerinin tam olarak yapılmadığı idarelerde yapılacak işin niteliğinin belirlenememesi neticesinde işçi statüsü ile çalışan personelin masa başı işlerde istihdam edilebilmesidir.

3.3.3.2. Belediye Şirket Personeli Sorunu

Taşeronlaşma bir işi yaptırmak için hizmet sözleşmesi değil de ticari bir sözleşme yapılıp, dış kaynaklardan emek gücünü satın alma şeklinde tanımlanmıştır (Harrison ve Kelley, 1993). Belediyelerde taşeron firmalara iş yaptırma sisteminin, yani büyük ölçekli bir örgütün daha küçük ölçekli bir örgütle ticari açıdan anlaşarak iş yaptırmasının en önemli

sebeplerinden biri işgücü maliyetinin daha düşük olmasıdır. Bu şekilde belediyeler hem daha ucuz bir yolla hem de daha fazla personelle aynı hizmeti sunabilecektir. Bu nedenle de taşeron firma aracılığıyla personel çalıştırma yukarıda da ifade edildiği üzere cazip hale gelmiştir. Ayrıca, bazı faaliyetlerin oldukça masraflı olduğu ve belediye tarafından yapılmasının güç olduğu durumlarda yine taşeron işletmelere başvurulmaktadır. Bir diğer sebep ise uzmanlık gerektiren birtakım işlerde dışardan uzman yardımı gereksinimi oluşmasıdır (Şen, 2006:76-79). Memur kadroları için merkezi yönetimden kadro izni ya da atama izni alınması süreçlerinin uzun sürmesinden dolayı belediyeler daha hızlı ve daha rahat bir istihdam türü olan belediye şirketleri üzerinden hizmet alımı yoluyla personel istihdamını tercih etmektedirler.

Yukarıda açıklanan sebeplerle belediyelerde hizmet alımı yoluyla çalıştırılan "taşeron" personelin sayısı zamanla artmıştır (Koç, 2016: 78-79; Aslan, 2005: 308). 2000'li yıllardan itibaren belediyelerde temizlik, güvenlik, bilişim, teknik hizmetler, sağlık hizmetleri gibi kamu hizmetlerinin "hizmet alımı" yoluyla yerine getirilmeye çalışıldığını söylemek mümkündür.

İş hukukunda "alt işverenlik" şeklinde kavramlaştırılmış olan bu yöntemin aslında giderek kalıcı bir istihdam biçimine dönüştüğü de ifade edilmektedir (Koç, 2016: 66). Taşeron personel çalıştırılmasında ana işveren ve alt işverenlik unsurları bulunmaktadır. Taşeron personel hakları hususunda esas belirleyici olan ana işverendir. Ana işveren ücretler konusunda genelde düşük ya da ortalamanın altında belirleme gücüne sahiptir (Özveri, 2014: 32). Bu nedenle taşeron personel için bu durum çalışma şartları açısından onlara olumsuz şekilde yansımaktadır.

Taşeron personel istihdamının gün geçtikçe daha çok tercih edilmesi sebebiyle genelde kamu personel sistemi içerisinde özelde ise belediyelerde temel bir istihdam biçimine dönüşmesi karşısında bu yöntemin sakıncaları da daha fazla gündeme gelmiştir. Bu sakıncalar karşısında 2017 tarih ve 696 sayılı KHK ile bu KHK kapsamında bulunan idarelerde personel çalıştırılmasıyla ilişkili hizmet alımı için alt işverenlik yani taşeron uygulaması terk edilmiştir. Belediyeler ve bağlı kuruluşlarında (aynı zamanda il özel idarelerinde ve mahalli idare birliklerinde) temizlik, park bahçe işleri, katı atık toplama gibi işlerde çalışan taşeron işçiler ile personel hizmet alımı ihaleleri kapsamında çalışan

taşeron işçilerinin belediye şirketlerine geçişi sağlanmıştır. Belediyeler artık bu tür personel istihdamını belediye şirketleri aracılığıyla sağlamaktadırlar. Bu istihdamı "hizmet alımı" şeklinde sürdürmekte ve bu personele de "şirket personeli" denilmektedir. Yapılan bu düzenleme ile taşeron işçilerin belediye şirketlerinde istihdamı mümkün hale gelmiştir (Göktaş ve Özdemir, 2018:704).

Belediye şirket personeli istihdamı 696 sayılı KHK'ye istinaden belirli kriterlerin yanı sıra mülakat yapılarak da gerçekleştirilmektedir. Belediye şirketlerinde personel istihdamı, 696 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler çerçevesinde, belirli kriterlerin yanı sıra mülakat süreci de uygulanarak gerçekleştirilmektedir. Söz konusu personelin işe alım işlemleri, ilgili Cumhurbaşkanı Kararı ile belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yürütülmektedir. İŞKUR üzerinden de belediyelere işçi alımı gerçekleştirilmekte olup belediye işçileri; işveren-işçi arasındaki sözleşmeden meydana gelen ilişkiden dolayı, aynı şekilde belediye şirket personeli olarak istihdam edilen işçiler de asıl işveren-alt işveren-işçi ilişkisinden dolayı 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidirler.

Belediye şirket personeli istihdamı yöntemi belediyeler tarafından en çok tercih edilen ve belediyelerin işe alım, işten çıkarma, ücret politikası vb. açısından en "uygulanabilir, ucuz ve kolay yöntem" olarak görülmektedir. Bu tercihin uzun vadede personelin aleyhine birtakım durumlara yol açacağı düşünülmektedir. Güvencesiz bir istihdam biçimi olan belediye şirket personel istihdamının oldukça yaygınlaşması karşısında bu istihdam türünün ve personelin en kısa zamanda merkezi sınav sistemi ve norm kadro düzenine dahil edilmesi gerekmektedir. Aksi halde kamu zararı kaçınılmaz olacaktır (Albayrak, 2018:197).

3.3.3.3. Liyakat Sorunu

Belediyelerde istihdam biçiminden ziyade istihdamın başka bir deyişle işe alımın yapılış şekliyle ilgili olan sorunlardan birisi de liyakat sorunudur. Sözleşmeli pozisyonlar gibi esnek kadrolarda ya da belediye şirketleri aracılığı ve hizmet alımı yöntemi ile personel istihdamı yapılırken liyakat ilkesinin göz ardı edilebilmesi belediyelerde yaşanan en büyük sorunlardan biridir.

Liyakat bir işin gerektirdiği niteliklere yani gereken diplomaya, bilgi ve tecrübeye sahip olan kişilerin o işe yerleştirilmesi demektir. Liyakat kavramı istihdamın vazgeçilmez unsurudur ve bir "sorun" olmaması gerekir. Bu kavramı sorun olmaktan çıkaracak olan ahlaklı, erdemli ve dürüst vasıflara haiz ve "işin ehli olan" kişilerin kamu hizmetine alınmasıdır. Ne yazık ki liyakat sorunu yalnızca belediyelerde değil hemen her ülkede ve bir ülke genelindeki kamu kurum ve kuruluşlarında ve hatta özel sektörde dahi yaşanan genel bir sorundur. Niteliksiz ve işin ehli olmayan kişilere emanet edilen işler neticesinde zararı, vatandaş ve nihayetinde tüm ülke görecektir. Bu nedenledir ki; işi ehli olana vermek, yerel birimi kalkındıracağı gibi yerel halka ve ülke geneline yayılacak bir faydayı beraberinde getirecek, ülke kalkınmasına büyük ölçüde katkı sağlanacaktır.

Belediyeler yönetsel kurumlar olduğu kadar yönetimi seçimle gelen siyasi kurumlar olduğu için belediye başkanları başta olmak üzere belediye yöneticileri özellikle seçim dönemlerinde vatandaşa istihdam sağlamaya yönelik vaatlerde bulunabilmektedirler. Seçim döneminde verilen vaatlerin yerine getirilmesi baskısı onların zaman zaman liyakati göz ardı eden tasarruflarda bulunmalarına neden olabilmektedir. Siyasi bağlantıları bakımdan kimler güçlü ise o kişilerin istihdam edilmesi gibi liyakatten uzak bir durum meydana gelebilmektedir.

Türkiye'de de belediyelerde gerek kurum sınavlarının belediye tarafından yapılması gerekse önceki dönemlerde olduğu gibi belediyelere sınavsız personel alımlarının (sözleşmeli personel vb.) yapılmış olması gibi nedenlerden dolayı ne yazık ki bu tür olumsuz durumlarla karşılaşılmaktadır. Belediyelerde herhangi bir personel istihdam edilirken kişinin memleketinin neresi olduğu, belediyenin bulunduğu belde de ikamet edip etmediği ya da kişinin belediye yönetiminin siyasi aidiyetine olan yakınlığı gibi liyakat esasına ters düşen kriterler dikkate alınabilmektedir. Belediyelerde personel istihdamında yazılı sınav ile birlikte uygulanan "mülakat" sınavının kayırmacılığa sebep olduğu ve objektif olmaktan uzak davranılmasına meydan verdiği yönünde yapılan tartışmalar süregelmektedir. Bu nedenle mülakat sınavlarının kaldırılması ve yalnızca yazılı sınavla kurumlara personel alınması halen tartışılan konular arasında yer almaktadır (Sayan, 2016: 679). Aslında olması gereken, kişinin nitelikleri, kabiliyetleri ve bilgi birikimi ölçüt alınarak liyakat unsurunun işletilmesi ve belediyelerde istihdamın bu

kriterler çerçevesinde yapılmasıdır. Bu hususta sözleşmeli personel alımının da artık sınavsız yapılamaması ve tıpkı memur alımı gibi bir prosedüre bağlanması bu durumun önüne geçilme amacıyla atılmış önemli bir adımdır.

3.3.3.4. Seçim Yatırımına Yönelik İstihdam Sorunu

657 sayılı DMK ile hüküm altına alındığı üzere belediyelere memur ve işçi atamaları için kadro ihdası ve atama izni gerekmektedir. Bu kadro izni merkezi yönetimin (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) vesayet denetimi altında gerçekleşmektedir. Bu vesayet denetiminin en önemli sebeplerinden biri partizanlık güdüsü ile hareket edebilecek olan belediye başkanı ve üst düzey yöneticilerince memur kadrolarının şişirilmesi tehlikesini kontrol altına alabilmektir (Keleş, 2009: 272). Bundan dolayı Türkiye'de, merkezi yönetim ve yerel yönetimler personel sistemleri arasında pek bir fark gözetmeyen "tek personel sistemi" ne yakın "karma personel sistemi" uygulanmaktadır.

Belediyeler yukarı da ifade edildiği üzere yönetsel olduğu kadar siyasetin baskın olduğu siyasal kurumlar olarak kabul edilebilmektedir. Özellikle yerel yönetim seçimleri sonucunda belediye yönetimi değiştiği zaman seçilmiş olan belediye başkanı önceki yönetimce işe alınmış olan personel ile hizmete devam etmekte sorunlar yaşayabilmektedir. Bu nedenle mevcut personelin yerine veya onlara ilaveten yeni personel alımı yapabilmektedir (Eken ve Şen, 2007: 552). Bu durumda yönetimin el değiştirdiği belediyelerde beş yılda bir belli ölçüde personel değişimi yaşanmakta ve yaşanan istikrarsızlık belediyeleri verimsizliğe götürebilmektedir. Seçim öncesi ve hemen sonrası dönemlerde belediyelerin istihdam aracı olarak görülmesi ve kayırmacılık ihtiyaçtan fazla personelin bu birimlerde istihdam edilmesine yol açmıştır (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011: 149).

3.3.4. İstihdam Kararını Alan Yönetim Farkı

GKY'nin etkisiyle uzun yıllar gerek merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde gerekse kamu personel yönetimi sisteminde istihdam dahil merkez ağırlıklı politikalar yürütülmüştür. Ancak, 1980'lerden itibaren YKY'nin kamu yönetimini etkisi altına alması ve yerinden yönetim anlayışının ön plana çıkmasıyla birlikte dünya genelinde

merkeziyetçilik aleyhine bir yapılanma ve işleyiş ortaya çıkmıştır (Halligan, 2010: 235). Merkeziyetçi yapının hakim olduğu ülkelerde dahi küreselleşmenin etkisiyle yerelleşmenin artması ve yerel yönetim birimlerinin öne çıkmasıyla bu özerk kurumların kendi bünyelerinde istihdama ilişkin kararları alabilmeleri ve merkezin idari vesayetinin bu konuda sınırlandırılmasının gerekliliği yönünde yapılan tartışmalar devam etmektedir.

Battaglio (2015:1-21), bu yeni dönemde kamu personel yönetimi alanında yaşanan reformu şu şekilde özetlemiştir: Öncelikle merkeziyetçilikten uzak bir yapı (*decentralisation*) olması, performans esaslı bir ücret politikası, sınıflandırma sisteminin bırakılması, kuralların daha az olması (*deregulation*) ve özelleştirmenin (*privatisation*)ön plana çıkması. Bu düzenlemeler kapsamında esnek istihdam modelinin ve güvencesiz istihdamın yaygınlaştırılmaya çalışıldığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte, bu yapısal değişimlerin denetimsizliğin önünü açtığı gerekçesiyle merkezin vesayetinin ve merkez ile yerelin birlikte hareket etmesinin gerekliliği de (post-YKY yaklaşımı adı altında) savunulmaya başlamıştır (Christensen ve Laegreid, 2010: 255-256; Verhoest ve Laegreid, 2010: 276-280).

Türkiye'de de genelde kamu yönetimi, özelde yerel yönetimler alanlarında bu yaklaşımların etkileri farklı şekillerde görülmüştür. Kamu personel sistemi açısından esnek istihdam ve güvencesiz istihdam hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler açısından yaygınlaşmıştır. Bununla birlikte özellikle belediyelerde personel yönetimi (ve istihdam) konusunda merkeziyetçiliğin ağırlığını hala koruduğu konusunda da bazı önemli tespitler mevcuttur. Örneğin, belediyelerde yürütülen personel politikasını kadro-bütçe ilişkisinin yanı sıra norm kadrolama ve merkezileşme-yerelleşmeye ilişkisi açısından ele alan Özkal Sayan, belediyelerde personel sisteminin hala aşırı merkezi olup, norm kadro ile ilgili düzenlemelerin uygulamada ne yazık ki istenilen sonucu vermediğini ifade etmektedir. Norm kadro yönetmelikleri belediyelerde en fazla ne kadar personel istihdam edileceği ile ilgili kararı merkezi yönetime bırakmıştır. Sayan'a göre, iş analizleri, görev tanımları, örgüt analizi gibi durum tespitleri yapılmadan sadece nüfus, ticaret ya da turizm gibi kriterler göz önünde bulundurularak azami personel sayısı belirlenmesi gerçek anlamda norm kadro analizi olarak nitelendirilemez (2013:827).

2003 tarih ve 5393 sayılı Kanunun 49. maddesinde "*Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir"* denilmektedir. Bu hükme göre, norm kadrolar belediye meclisince merkezi yönetimin belirlediği ilke ve standartlar çerçevesinde belirlenmektedir. Bu madde ile birlikte norm kadrolamaya ilişkin merkeziyetçilik-yerindenlik tartışmaları devam etmektedir. Kamu personel sistemi içerisinde norm kadrolamaya ve istihdama ilişkin kararın merkezi yönetim tarafından mı yoksa yerel yönetim birimleri tarafından mı alınmasının bu kurumları daha etkin ve etkili kılacağı tartışmaları günümüzde de devam etmektedir. Bu tartışmalara aşağıdaki başlıklar altında yer verilmiştir.

3.3.4.1. İstihdam Kararının Merkezi Yönetimce Alınması-Merkezi Norm Kadrolama

Türkiye'de 1960'lardaki kamu yönetimi reformları sırasında yeni bir kamu personel sisteminin kurulması yönünde iki önemli adım atılmıştır. 1960 yılında Devlet Personel Dairesi (DPD) büyük ümitlerle kurulmuş ve kamu personel sistemini düzenleyen kapsamlı bir kanun olarak 1965 yılında 657 sayılı DMK çıkarılmıştır. Bu tarihten itibaren kamu personel sistemi esas itibariyle bu kanun üzerinden yürütülmüştür (Giritli, 1979: 285). Her ne kadar 1960'lardan Devlet Personel Başkanlığının lağvedilmesine (2019) değin kamu personel sistemi DPD (ve 1984 sonrasında DPB) ve Maliye Bakanlığının birlikte koordinasyonuyla yönetilmeye çalışılmışsa da Tutum'unda belirttiği üzere 1970'lerden itibaren kamu personel sisteminde Maliye Bakanlığı DPD'nin işlevini de üzerine almış ve belirleyici bir rol oynamaya başlamıştır (1976: 13). Böylece yeni personel sisteminin "sahipsiz ve rehbersiz" olması durumu ortaya çıkmış, merkezi yönetimin yetki ve sorumluluğu parçalanmış ve personel sistemi planlı ve düzenli olmayan müdahalelerle kendine bir yol ve yön tayin etmeye çalışmıştır (Tutum, 1976: 21). Bu durumun ulusal düzeyde yetkili kurumların adları ve statüleri zaman içinde değişmiş olsa da günümüze kadar devam ettiği söylenebilir.

Aslında 1960'lardan itibaren yapılmaya çalışılan şey merkeziyetçi bir personel sistemi oluşturarak kamu personel istihdamı sürecini kapsamlı bir şekilde yönetmektir. Kapsama

alanını geniş tutabilmek adına farklı bir takım istihdam türleri kaldırılmış ve DMK'nun 4. maddesinde yer verildiği üzere memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi (sürekli-geçici) olmak üzere istihdam türleri sınırlandırılmaya çaba gösterilmiştir. Bu sınırlama nedeniyle de 657 sayılı DMK'nda birçok ek madde ve düzenleme ihtiyacı doğmuştur.

Türkiye'de merkezi düzeyde istihdam süreci ve norm kadrolamaya ilişkin temel mevzuat ve uygulama hakkında şunlar söylenebilir: Norm kadro sayısı belirlenirken Cumhurbaşkanlığı sisteminden önceki uygulamada memur, sözleşmeli personel ve işçiler için ayrı usuller izlenmekteydi. Bir memurun istihdam edilebilmesi öncelikle bir kadronun mevcut olmasına bağlı olduğundan bu kadro mevcut değilse onun ihdas edilmesi gerekmektedir. Kurum bu sebeple DPB'na başvuruda bulunarak kadro talep etmekte ve 190 sayılı KHK'ye göre bakanlıklar tarafından hazırlanan kadro teklifleri incelenmek üzere DPB ve Maliye Bakanlığına gönderilmekteydi. İlgili bakanlıkça bu idarelerin görüşü alındıktan sonra kanun taslağı Başbakanlığa sunularak kanunlaşma süreci başlamaktaydı. Sözleşmeli personel istihdamı ise; DPB ve Maliye Bakanlığının görüşü ile gerçekleşirken, geçici personel istihdamı için Bakanlar Kurulu Kararı gerekmekteydi. Sürekli işçi kadrolarında ise durum merkezi kurum ve kuruluşların 190 sayılı KHK'nin 11. maddesi kapsamında DPB'nin görüşü üzerine Maliye Bakanlığı vizesine tabi olmaktaydı.

Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ve 190 Sayılı KHK'nin kaldırılmasından sonra kapsam dâhilinde olan kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdası, iptal ve kullanılmasına dair esas ve usuller Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir. Kapsam dâhilinde olan kurumlar 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (RG: 10/07/2018–30474) 2. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: "*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan diğer idareler, fonlar ve kefalet sandıkları hakkında uygulanır"*.

Kadro dağılımına yönelik olarak da 6. maddede "*(1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen kadroların, eklendikleri tarihten itibaren bir ay içinde ilgili kurum ve kuruluşlarca unvan, sınıf, derece ve adet belirtilmek suretiyle, yurtiçinde merkez, taşra ve döner sermaye teşkilatlarında birimler itibariyle, yurtdışında ise toplam sayı olarak dağılımı yapılır.*

(2) Birinci fıkraya göre yapılan kadro dağılımı incelenmek üzere kamu personeli bilgi sisteminin ilgili alanına kaydedilir. Kadrolar, bu dağılımların Cumhurbaşkanlığınca onaylanmasını müteakip kullanılabilir. Bu dağılımdan sonra kadrolarda yapılacak birim değişikliklerinde de aynı usule uyulur" denilmiştir.

Demirelli ve Aydın'ın da (2021:51) belirttikleri üzere hükümet sisteminde meydana gelen değişim sonrasında kamu personel yönetiminin örgütlenişi ve istihdama dair kararların alınışı ve yürütülüşü hakkındaki literatür henüz tam manasıyla gelişmiş değildir. Buna rağmen birçok soru ve sorun üzerine bazı yanıtlar verilerek tartışmalar yapıldığı gözlemlenmektedir. Kamu personel yönetimine ve istihdam sistemine yönelik olarak hem kurumlara hem de kurumlar arası iş bölümüne dair parçalı yapı, yetki karmaşasının varlığı ve merkezi bir personel örgütünün olmadığı yönünde birtakım tespitler ve eleştiriler mevcuttur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte kamu personel sistemini düzenleyen mevzuata bakılacak olursa;

1- "*1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 10/07/2018–30474)"*
2- "*2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 10/07/2018–30474)"*
3- "*13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 24/07/2018–30488)"*

4- "*Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi (14/11/2019)"* olmak üzere dört ana düzenlemeden söz etmek mümkündür (Demirelli, 2020:63).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kamu personel yönetimi açısından önemli bir değişimi de beraberinde getirmiştir. Bu yeni hükümet sisteminden önce kamu personel yönetimi içerisinde önemli rolü olan bazı kurum ve kuruluşlar (DPB, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü-BÜMKO) kapatılmış, bazılarının adı, bağlantısı ve kısmen görevleri değiştirilerek daha işlevsel hale getirilmek istenmiş bazıları ise yeni örgütler olarak (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı- SBB, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı-İKO, Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü-KMYDGM) kurulmuştur.

DPB, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önceki dönemde kamu personeline ilişkin hukuki düzenlemeler, kanun, tüzük, yönetmelik, kadro unvan ve iş analizlerinin yapılması, personel mevzuatında yaşanabilecek ihtilafların çözümü gibi konulardan sorumluydu. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde yerel yönetimler personeli ile ilgilenen İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün (YYGM) sorumluluk kapsamında da önemli bir değişim söz konusu olmamıştır (Demirelli, 2021:67). Daha önce Başbakanlık teşkilatı bünyesinde olup yeni sistemde Cumhurbaşkanlığına bağlanan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü (PPGM) için de bu durum büyük ölçüde geçerlidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü (ÇGM) her iki dönemde varlığını ve işlevini sürdüren bir birim olmakla birlikte DPB'den aktarılan birimler ve görevler ile görev ve sorumlulukları önceki döneme göre artmıştır. Bu kurumlar arasında yerel yönetim birimleri personelinden sorumlu ve her iki dönemde varlığını koruyan MİGM/YYGM'nin eğitim, planlama ve istatistik, kayıtların tutulması vb. gibi görevler üstlendiği görülmektedir.

YYGM'nin görev ve yetki alanı yerel yönetimler personeli ile sınırlandırılmış olup PPGM ise üst kademe yöneticileri ile ilgilenmektedir. Bu birimler bu sınırlar dâhilinde daha çok uygulayıcı bir role sahiptir. Demirelli ve Aydın'ın da (2021:49-96) vurguladıkları gibi kamu personel yönetiminde yeni örgütlenmelerin sayısının artmasına rağmen aralarında belirli bir iş bölümünün bulunduğuna dair bulgular mevcuttur. Önceki dönemde rol oynayan DPB ve BÜMKO gibi kapsayıcı kuruluşların düzenleme, uygulama ve gözetim görevlerinin tamamını üstlendiklerini dikkat çekmektedir. Başka bir deyişle,

önceki döneme ait kurumların birden çok işlevinin bulunduğunu fakat aralarından bir iş bölümünün olmadığını söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kamu yönetiminde "merkezi bir personel örgütlenmesi"nin kısmi olarak inşa edildiği yönünde literatürde bazı görüşler mevcuttur. Kamu personel yönetimi örgütlenmesinin bu dönemde merkezileştirildiği ve bu alandaki örgütlerin aralarından belirli bir iş bölümü dahilinde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde toplulaştırıldığını söylemek mümkündür. İKO, SBB VE PPGM Cumhurbaşkanlığı çatısı altında toplanmıştır. SBB'nin merkezi personel yönetiminde tek bir personel örgütü olmaya yaklaştığı da ifade edilmektedir (bkz. Demirelli ve Aydın, 2021).

3.3.4.2. İstihdam Kararının Belediye Yönetimince Alınması- Yerel Norm Kadrolama

Türkiye'de kamu sektöründe norm kadro uygulamasının tarihi gelişimine bakılacak olursa; özel sektörde sıkça kullanılan iş analizi ve görev tanımları gibi tekniklerin kamu sektöründe norm kadro çalışması adı altında ilk önce KİT'lerde uygulanmaya çalışıldığı görülür. 6 Kasım 2000 tarihinde ise; 1658 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro çalışmalarının yapılması yönünde karar verilmiştir (Eren ve Güneş, 2007: 3). 2001-39 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile birlikte 2001'den 2003 yılına kadar belirlenmiş olan bir takvim kapsamında bu çalışmaların tamamlanması gerekliliği bildirilmiştir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin norm kadro çalışmalarını kendilerinin yapması veya yaptırması istenmiş, belediyelerde ise norm kadro çalışmalarının İçişleri Bakanlığı tarafından yapılması öngörülmüştür. Bu çalışmaların İçişleri Bakanlığı, DPB ve Maliye Bakanlığı uzmanlarından oluşan bir komisyon tarafından değerlendirilmesi kurala bağlanmıştır.

DSP-MHP-ANAP-Koalisyon Hükümeti döneminde yapılan norm kadro çalışmaları DPB'na gönderilmiş; ancak AK Parti Hükümeti tarafından 22 Aralık 2003 tarihinde alınan bir Bakanlar Kurulu kararı ile bu çalışmalar durdurulmuş ve nihayetinde de uygulamaya konulmamıştır.

Bununla birlikte, AK Parti Hükümeti döneminde çıkarılan 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu norm kadro ile ilgili önemli düzenlemeler getirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu 49. maddesinde

"norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve DPB tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir" denmektedir. Bu kanunda belediye ve bağlı kuruluşlarının norm kadro çerçevesinde yapılacak olan kadro ihdası, iptali ve değiştirilmesi ile ilgili kararlar yine belediye meclise bırakılmıştır (Karakaya, 2006: 8). Belediye meclisleri onlara verilen bu yetkiyi 2004 tarihinden 2006 tarihine kadar kullanamamışlardır. "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar"ı düzenleyen 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 22.04.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu tarihe kadar kadro ihdası, iptali ve değişikliği işlemlerinde geçici madde hükümleri uygulanmıştır (Şen ve Eken, 2007: 552). Bakanlar Kurulu kararı, belediyelere verilen yetkiyi kısıtlamış ve bu konudaki idari vesayeti de devam ettirmeyi amaçlayan birtakım hükümler içermesi nedeniyle belediyelerce personel istihdamı hususunda sahip olunması beklenen özerkliği onlara verememiştir. Doğrudan belediyeler için norm kadro çalışması bu kararla yapılmış ve bir sınırlama getirilmiştir. Ayrıca personel istihdamı hususunda personel için ayrılacak olan bütçe için de bir kısıtlama getirilmiştir (Günal, 2011: 60).

Bu kısıtlamalar karşısında belediyeler bu kararın iptali için yargı yoluna gitmişlerdir. Danıştay yetkinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmasını doğru bulmadığı için yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Bunun üzerine 2007 yılında bazı değişiklikler yapılarak "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına dair Yönetmelik" yayınlanmıştır. Yapılan değişiklikler özde bir fark yaratmamış olup, bu durum merkezi yönetimin vesayetini devam ettirmek istediğinin ve bu yönde bir çaba sarf ettiğinin bir göstergesi olarak yorumlanmıştır (Şen ve Eken, 2007: 553). Yönetmelik daha sonraki yıllarda birkaç defa değişikliğe uğramıştır.

Her ne kadar başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin idari özerkliği mevcut olsa da mevcut mevzuat ve uygulama açısından kadro oluşturma yetkisinin merkezi yönetimde olduğunu, belediyelerin bu süreçteki tek rolünün ise kadro talep etmek olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kadro talebi belediye meclisince oluşturulmakta, merkez tarafından onaylanmaktadır. Bu durumda belediyenin iradesi kapsamında oluşmuş bir hukuki sonuç yoktur ve asıl işlem burada merkezi yönetim

tarafından yapılmaktadır. Belediyenin kararı asıl işlemi yapacak olan merkezi yönetim için süreci başlatacak bir karar niteliğindedir (Karahanoğulları, 2015:289).

3.3.4.3. İstihdam Kararına İlişkin Norm Kadro Tartışmaları

Norm kadro ile ilgili mevzuat, uygulama ve bunlara ilişkin açıklama ve tartışmalara geçmeden önce norm kadro kavramı ve norm kadro ve norm kadrolama süreci ile ilgili kısa bir açıklama yapmakta fayda vardır. Norm kadrolama; en genel anlamda, sunulan kamu hizmetlerinin gerektirmiş olduğu kadro sayısının ve bu kadrolara ait özelliklerin neler olması gerektiği ile ilgili nesnel ölçütlerin belirlenmesidir. Yani norm kadrolama, kurum ve kuruluşların ihtiyacı olan personel sayısının birtakım ölçütlerle tespit edilmesi sürecidir. Norm kadro belirlenirken öncelikle iş analizlerinden faydalanılmaktadır. Norm kadro ile amaç insan kaynağının en etkili ve verimli bir şekilde, işe uygun nitelikli kişilerin o işe yerleştirilmesini sağlayacak analizlerin yapılması, gerekli sayının ve kurumun adil bir ücretlendirme sisteminin belirlenmesi hedeflenmektedir. İş analizlerinin yanı sıra iş etüdü yaklaşımı da kullanılmaktadır. İnsan kaynağı kullanılarak ortaya çıkarılacak olan ürünün ne kadar bir zaman harcanarak ortaya çıkarılacağı şeklinde çeşitli ölçüm ve hesaplamalar yapılarak norm kadro esaslarının belirlenmesi kurumların verimli ve etkili bir hizmet sunmasında yapılacak olan en önemli çalışmalardandır (Sümer ve Erol, 2003:100).

Yerel yönetimlerde ve özellikle de belediyelerde insan kaynakları alanında en sık yaşanan sorunlar, personel istihdamı ve norm kadrolama ile ilgili yasal düzenlemelerin belediyelerin ihtiyacına uygun bir şekilde düzenlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Yasal düzenlemeler hazırlanırken belediyelerin ihtiyaç analizi yapılmadığı için yapılan düzenlemelerin rasyonel olduğunu söylemek pek de mümkün değildir. Kurumlarda norm kadro oluşturulurken yapılması gereken esas itibariyle kurumun teşkilat şemasının gözden geçirilmesi, iş akış şemaları, iş analizleri, personelin görev tanımlarının yapılarak her bir birimde görev alacak personelin niteliği ve sayısının ona göre belirlenmesidir. Bu nedenle belediyelerde norm kadronun iş analizleri, birimlerde çalışan personelin görev tanımları ve ihtiyaç bulunan kadroların insan kaynağı profiline yönelik analizler yapılarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu şekilde tespit edilmeyen norm kadro yapılanmaları belediyeler için sürekli bir sorun oluşturacaktır.

Ancak belediyelere ait Norm Kadro Yönetmeliğinde bu adımların yapılmasını veya uygulanmasını öngören herhangi bir düzenleme bulunmamakta; belediyeler de norm kadrolarını hazırlarken bu süreçleri takip etmemektedirler. 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısının artırılması, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin ölçek bakımından genişlemiş olması; yetki, görev ve sorumluluklarında birtakım değişiklikler olması nedeniyle norm kadro ihtiyacının revize edilmesi gerekliliği gündeme gelmiştir. Bu Kanun ile birlikte kadro unvan ve sayılarının yalnızca nüfus kriterine göre değil; belediyelerin bulunduğu coğrafi şartlara göre turizm, ticaret, iklim koşulları, bölgenin sosyo-ekonomik durumu ve sanayi kıstaslarının da göz önünde bulundurularak hazırlanması gerekliliği ortaya konmuş olmaktadır. Norm kadroda yapılan düzenlemeler ve iyileştirmelerin personel istihdamının gerekenden fazla yapılmasını engellediği görülmektedir. Nitekim, Peker ve Şen tarafından yapılmış bir araştırma İstanbul kapsamında belediye yöneticilerinin %57'sinin norm kadro çalışmalarının verimliği ve etkinliği arttırdığına yönelik olumlu etkilerden bahsettiklerini ortaya çıkarmıştır (2015:115).

Norm Kadro Yönetmeliği ile bir belediyenin ne kadar zabıtaya, mühendise, avukat ya da teknik elemana ihtiyacı bulunduğunu, aynı nüfusa sahip olan her bir belediye için aynı sayıları öngörecek şekilde belirlemek doğru olmayacaktır. Çünkü bir belediyenin bulunmuş olduğu coğrafi bölgenin doğal ve sosyo-ekonomik koşullarına göre istihdam edilecek personelin niteliği ve sayısının farklılık gösteriyor olması gerekmektedir. Sanayinin veya turizmin gelişmiş olduğu bir bölgede bulanan bir belediye ile kırsal alanda bulunan, geleneksel tarım veya hayvancılıkla geçinen küçük ölçekli bir belediyesinin ihtiyaç duyduğu personelin niteliği ve sayısı farklı olacaktır. Norm kadro planlaması yapılırken bu durum göz önünde bulundurulmalıdır. Bir belediyenin bulunduğu yerleşim yerinin nüfusu, coğrafi özellikleri ve ekonomik koşullarının yanı sıra belediyeye ilişkin iş analizleri ile görev tanımları da dikkate alınarak norm kadro sayılarının belirlenmesi en verimli ve etkili olan yöntem olacaktır (Özkal Sayan, 2013:835).

Turizm açısından gelişmiş olan bölgelerde geniş orman arazilerinin olduğu ve bu nedenle yangın riskinin bulunduğu beldelerde böyle spesifik durumlar göz önünde bulundurulmadan yalnızca nüfusa bakılarak norm kadro sayılarının belirleniyor olması

belediye hizmetlerinde bazı gecikmelere neden olduğu yönünde eleştirilmiştir (Peker ve Şen, 2015: 112). Bundan dolayı her bir belediyenin kendine özgü parametreleri doğrultusunda norm kadrolarının belirlenmesi önem arz etmektedir.

Norm kadro unvan ve sayılarının merkeziyetçi bir düşünce yapısıyla belirlenmesi yerel yönetimler ve özellikle belediyeler açısından sistemin verimli ve etkili bir şekilde çalışmasına engel teşkil etmektedir. Norm kadro tabloları her belediyeye özgü belirlenmesi gerekirken mevcut sistemde merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve bu durum 6360 sayılı Kanunla hafifletilmeye çalışılsa da bu düzenlemeler nihayetinde yeterli olmamaktadır. 5216 sayılı Kanunda belediye tarafından norm kadro çalışmasının yapılacağı ya da yaptırılacağı ifadesi yer alırken, 5393 sayılı Kanunda böyle bir ifade geçmemektedir (Yüceyılmaz, 2019a:81). Öncelikle rasyonel bir şekilde alınan karar ile norm kadro çalışmalarının yerel yönetimler tarafından yapılması esasken daha sonra yerel yönetimlere bu hususta güvenilmediği ya da verilen bu yetkinin yerinde ve akılcı olmadığı düşünülerek norm kadronun yerel yönetim birimleri tarafından yapılması fikrinden vazgeçilmiştir. 2006-2017 yılları arasında norm kadrolama ile ilgili sürekli bir revize ve düzenleme yapılmıştır (Yüceyılmaz ve Özgür, 2019a:81-114).

2006 yılında çıkarılan 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yerel yönetimlerin yerine geçip yetkiyi kendi eline alarak karar alan merkezi yönetim tarafından norm kadro tablolarının hazırlanması söz konusu olmuştur. Norm kadroya ilişkin temel ilke ve kurallar merkezi yönetim tarafından belirlenirken belediye meclislerinin yetkileri daraltılmış olmakla birlikte 5393 sayılı Kanunda nesnel bir şekilde yer verilen ifade ile norm kadro iptal ve ihdas işlemlerinde yetkili olan yer belediye meclisleridir (Yüceyılmaz ve Özgür, 2019a:90). Bunun yanı sıra norm kadro listeleri oluşturulmasında Norm Kadro Yönetmeliğinde yapılan düzenlemeler ile yalnızca nüfus kriterine bağlı olmadan; bir yerleşim yerinin sanayi, turizm bölgesi ya da coğrafi koşulları göz önünde bulundurularak norm kadroların hazırlanmasına yönelik kriterleri esas aldığı görülmektedir.

Yüceyılmaz ve Özgür'ün 2019 yılında yapmış oldukları bir araştırmada "*Norm Kadroyu Merkezin mi Yoksa Yerelin mi Belirlemesi Uygundur?"* sorusuna verilen cevaplar genel olarak norm kadro çalışmasının yerelde yapılması gerektiği yönünde olmuştur Bunun yanı sıra bu çalışmanın merkezi yönetimce yapılmasının daha doğru olduğunu düşünen

katılımcılar da olmuştur. Bunların dışında norm kadroların merkezi yönetim ve yerel yönetim tarafından değil de başka bir kurum, örneğin Türkiye Belediyeler Birliği tarafından belirlenebileceği görüşü beyan edilmiştir. Bu araştırmada ortaya çıkan bir başka görüşe göre de norm kadroda belirtilen sayıların zaten belediyelerce doldurulamadığı bu nedenle de aslında merkez ya da yerel tarafından belirlenmesinin çok da önemli olmadığıdır (2019a:81).

3.3.5. İstihdam Süreci

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 2025 yılında güncellemiş olduğu, *"Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Oldukları Mahalli İdare Birlikleri Personel İstihdam Rehberinde"* yer verildiği üzere belli kıstaslar çerçevesinde personel istihdamı gerçekleştirilmektedir.

"Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi oldukları mahalli idare birliklerinde memur, sözleşmeli personel ile işçi istihdam edilebilmesi için personel gider oranının yasal sınırların altında olması ve norm kadro standartları cetvelinde ilgili idarenin bulunduğu grupta ihdas edilebilecek kadro veya ihdas edilmiş kadrolarının bulunması gerekmektedir" (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Oldukları Mahalli İdare Birlikleri Personel İstihdam Rehberi, 2025:2).

Rehberde ifade edildiği üzere (2025:2) belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları mahallî idare birliklerinde personel istihdamı, belirli mali ve idari koşullar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda personel istihdamında iki temel unsur öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki, personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırlar içerisinde bulunması; ikincisi ise istihdam edilecek personelin atanabileceği uygun ve boş bir kadronun mevcut olmasıdır. Dolayısıyla belediyelerin personel istihdam edebilme kapasitesi yalnızca hizmet ihtiyacına göre değil, aynı zamanda mali sınırlamalar ve norm kadro sistemi çerçevesinde belirlenmektedir.

* "Personel giderlerine ilişkin mali sınır": Belediyelerde memur, sözleşmeli personel ve işçi istihdamında dikkate alınan temel mali ölçütlerden biri, personel giderlerinin bütçe gelirlerine oranıdır. İlgili düzenlemeler doğrultusunda belediyeler, bağlı kuruluşlar ve

mahallî idare birliklerinde yıllık *"personel giderlerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belirli bir oranını aşmaması"* esası benimsenmiştir. Genel kural olarak bu oranın %30'u geçmemesi öngörülürken, nüfusu 10.000'in altında bulunan belediyeler bakımından daha yüksek bir oran olan %40 uygulanmaktadır.

Personel gider oranının hesaplanmasında, Mahallî İdareler Detaylı Hesap Planında personel giderleri için öngörülen bütçe tertipleri dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda memurlar, sözleşmeli personel, işçiler ve diğer personel için yapılan harcamalar hesaplamaya dâhil edilmektedir. Hesaplama sırasında yalnızca ilgili tarihe kadar gerçekleşmiş personel harcamaları değil, aynı zamanda cari yılın sonuna kadar yapılması öngörülen personel ödemeleri de dikkate alınmaktadır. Böylece gerçekleşmiş ve tahmini personel giderlerinin toplamı belirlenmekte; söz konusu tutar, en son yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerleme oranı esas alınarak güncellenmiş tutarıyla karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırma sonucunda belediyenin personel gider oranı ortaya çıkmaktadır.

Personel gider oranının belediyeler için öngörülen % 30 veya nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler açısından uygulanan % 40 sınırının altında bulunması durumunda, personel istihdamı farklı personel statülerine göre belirlenen usuller çerçevesinde gerçekleştirilebilmektedir. Memur statüsünde yapılacak istihdamlarda 657 sayılı DMK'nin 4/A maddesi kapsamında çeşitli unvanlarda personel alınabilmektedir. Bu kapsamda tekniker, teknisyen mühendis, memur, bilgisayar işletmeni, itfaiye eri ve zabıta memuru gibi kadrolarda istihdam gerçekleştirilebilmektedir. Ancak ilk defa yapılacak atamalar bakımından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan gerekli iznin alınması gerekmektedir.

Sözleşmeli personel istihdamı ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesi çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu statüde tekniker, teknisyen, mühendis, mimar, tabip, avukat, programcı ve ekonomist gibi farklı meslek gruplarında personel çalıştırılabilmektedir. Sözleşmeli personelin ilk defa istihdamında da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan izin alınması gerekmektedir.

İşçi statüsünde gerçekleştirilecek istihdamlarda ise memur ve sözleşmeli personelden farklı bir yöntem uygulanmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında sürekli ve geçici işçilerin istihdamı, ilgili mevzuatta öngörülen usuller doğrultusunda ve İŞKUR aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Bu kapsamda genel olarak Bakanlıktan ayrıca bir izin alınması gerekmemekte, ilgili idarenin takdiri doğrultusunda işçi alım süreci yürütülebilmektedir. Engelli işçilerin ve eski hükümlülerin istihdamında ise bu gruplara ilişkin özel düzenlemeler dikkate alınmaktadır.

Buna karşılık, personel giderlerinin ilgili belediye bakımından uygulanabilecek % 30 veya % 40'lık sınırı aşması durumunda personel istihdamına yönelik izin süreci farklılaşmaktadır. Bu durumda 657 sayılı DMK kapsamında memur kadrolarına, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesi kapsamında sözleşmeli personel pozisyonlarına ve 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında sürekli veya geçici işçi kadrolarına personel alınabilmesi için Bakanlıktan istihdam izni alınması gerekmektedir. Memur ve sözleşmeli personel bakımından istihdam iznine ek olarak ilk defa atama izninin de alınması öngörülmektedir. İşçi istihdamında ise Bakanlıktan alınan istihdam izninin ardından, ilgili belediye tarafından yürürlükteki mevzuat hükümlerine uygun şekilde alım işlemleri gerçekleştirilmektedir.

Bununla birlikte, bazı özel personel gruplarının belediyelerde istihdamına ilişkin süreçler genel personel alım prosedürlerinden ayrı olarak yürütülmektedir. Engelli memurların yanı sıra şehit yakınları ve gaziler ile bakıma muhtaç çocukların belediyeler, bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinde memur olarak istihdam edilmelerine ilişkin işlemler Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının ilgili mevzuat çerçevesindeki uygulamaları kapsamında gerçekleştirilmektedir. Ayrıca 6191 sayılı Kanun kapsamında belirli hizmet süresini tamamlamış erbaş ve erlerin söz konusu idarelerde memur olarak istihdamına ilişkin işlemler Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

* "Norm kadro ve boş kadro koşulu": Belediyelerde personel istihdamının mali koşullarının yanı sıra norm kadro sistemine uygunluk da aranmaktadır. Belediyeler, bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birlikleri, kadrolarını "*Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahallî İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik*"

kapsamında belirlenen standartlara uygun biçimde oluşturmak durumundadır. Bu kapsamda Yönetmeliğin ekinde bulunan norm kadro standartları cetvellerinde, idarelerin içerisinde bulunduğu alt gruplara göre oluşturulabilecek kadro ve unvanlara ilişkin sınırlar belirlenmektedir.

Sonuç olarak belediyelerde personel istihdamı, hizmet sunumuna ilişkin insan gücü ihtiyacının karşılanması amacıyla gerçekleştirilmekle birlikte, mali kapasite ve norm kadro sınırlamaları içerisinde yürütülmektedir. Personel gider oranının yasal sınırlar içerisinde olması ve atanacak personelin niteliğine uygun boş bir kadronun bulunması, belediyelerin personel istihdam edebilmesinin temel koşullarını oluşturmaktadır (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2025: 2).

3.3.5.1. Memur İstihdamı Süreci

Belediyeler içinde boş kalan memur kadrolarına ilk defa atama yapılması işlemlerinde *"Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği"* usul ve esasları uygulanmaktadır.

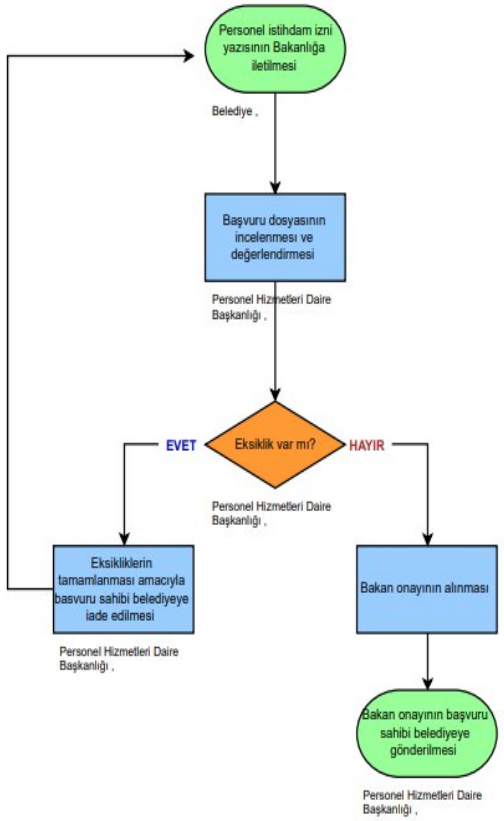
* "Atama Usûlü": Bu yönetmeliğe göre mahalli idarelerde boş bulunan memur kadrolarına iki yöntemle personel alımı gerçekleştirilir. Bunlardan ilki merkezi yerleştirme yolu, ikincisi ise idare tarafından yapılacak olan bir sınav ile açıktan atama usulüdür. Atama yapılacak olan kadroların unvan ve sayıları için ya Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından ya da İçişleri Bakanlığından izin alınarak alım yapılmaktadır. Her iki usul ile memur alımı yapılabilmektedir. İzin verilen kadrolar için memur alımı yapılabilirken, izin verilmeyen kadrolar için merkezi yerleştirmeye başvuruda bulunulamaz, duyurusu yapılamaz ve sınav açılamaz.

* "Atama İzni": Belediyeler ve bağlı kuruluşlar hem merkezi atama yoluyla hem de yerel yönetim tarafından yapılacak sınav yoluyla memur alımı yapmak için boş memur kadrolarının sayı, unvan ve sınıflarını belirterek Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alırlar. Merkezden alım yapmak için izin talep edilirken, bu izin talebi belgesine Atama İzin Formu ile Personel Gider Oranı Cetveli eklenecektir. Belediyelerin ÇŞB'den izin alma sürecine ilişkin iş akış şemasına aşağıda yer verilmiştir.

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü
Belediyelere Personel İstihdam İzni Verilmesi

HEYS KODU 82981



Şekil 3.1.: Belediyelere Personel İstihdam İzni Verilmesi' ne İlişkin İş Akış Şeması (CSB, 2025)

* "Merkezi Yerleştirme Yoluyla Belediyelere Atama": *"Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Ve Atama Yönetmeliği"* nin 7. maddesinde yer verildiği üzere; mahalli idarelerde boş bulanan memur kadrolarına "*Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğin*" dördüncü bölüm hükümlerine göre yerleştirme yapılmaktadır.

Yerleştirme yapılan kadrolara ilişkin sayı ve unvan bilgileri atama yapıldıktan sonra yani göreve başlama tarihinden itibaren 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına ya da Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirilmesi yükümlülüğü bulunmaktadır. İdareler tarafından belirtilen süre içinde göreve başlayan personele ilişkin bilgiler kadro ve pozisyonların merkezi şekilde tutulduğu bir sistem olan "E-Uygulama" sistemine girilir. Belediyelerde sınav yoluyla personel alımı süreci, idarenin personel ihtiyacının ortaya çıkmasıyla birlikte başlamakta ve belirli aşamalar çerçevesinde yürütülmektedir. Bu süreçte ilk adımı, sınav ve atamaya ilişkin duyuru oluşturmaktadır. İdare, alım yapılacak kadrolara ilişkin tüm bilgileri önceden belirleyerek kamuoyuna açıklamakla yükümlüdür. Bu kapsamda, atama yapılacak kadroların sayısı ile bu kadroların sınıfı, unvanı ve derecesi ayrıntılı biçimde tespit edilmektedir. Ayrıca adayların sıralanmasında esas alınacak KPSS puan türü ve bu puan türüne ilişkin asgari puan şartı da ilan edilmektedir.

* "İdare Tarafından Yapılacak Sınav Yoluyla Atama Süreci*":* İdare tarafından sınav yoluyla yapılacak personel alımlarında, sınav duyurusunun kapsamı ve usulü ayrıntılı biçimde düzenlenmektedir. Buna göre idare, atama yapılacak kadro sayıları ile söz konusu kadroların sınıf, unvan ve derecelerini; sıralamada esas alınacak KPSS puan türü ve asgari puanı; başvuru tarihleri ve başvuru yöntemi; adaylarda aranacak nitelikler ile talep edilecek belgeler; sınavın yeri, zamanı, türü, konuları ve değerlendirme yöntemi gibi hususları son başvuru tarihinden en az otuz gün önce Resmî Gazete, idarenin internet sitesi ve Cumhurbaşkanınca belirlenen kurumun internet sitesinde ilan etmekle yükümlüdür.

Bunun yanında, ilanların ilgili duruma göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü veya İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü internet sitelerinde de yine son başvuru tarihinden en az otuz gün önce yayımlanması

gerekmektedir. Söz konusu duyuruların yayımlanması, ikinci fıkrada belirtilen kurumlarca yapılacak kontrol işleminin tamamlanmasından sonra gerçekleştirilmektedir.

Sınava katılım için adayların belirli ön koşulları sağlaması zorunludur. Bu çerçevede, adayların son başvuru tarihi itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinde yer alan genel şartları taşımaları, geçerlilik süresi dolmamış KPSS puanına sahip olmaları ve ilan edilen kadro unvanı için belirlenen asgari nitelikleri karşılamaları gerekmektedir.

Başvuruların şahsen, iadeli taahhütlü posta yoluyla ya da elektronik ortamda yapılması mümkündür. Başvuru sürecinde adaylardan başvuru formuna ek olarak kimlik belgesi, mezuniyet belgesi, KPSS sonuç belgesi ve gerek görülen diğer belgelerin aslı veya onaylı suretleri talep edilir. Elektronik ortamda yapılan başvurularda belgelerin duyuruda belirtilen süre içerisinde ibraz edilmesi zorunludur. Posta gecikmeleri veya süresi içinde yapılmayan başvurular değerlendirmeye alınmaz. Ayrıca idareler, başvuruları sınırlayıcı veya belirli bir kişiyi tarif eder nitelikte özel şartlar belirleyemez.

Başvuruların değerlendirilmesinde idare, adayların T.C. kimlik numaraları ile ÖSYM kayıtlarının uyumunu kontrol ederek adayları KPSS puanlarına göre sıralamakta ve en yüksek puanlı adaydan başlamak üzere kadro sayısının beş katı kadar adayı sınava çağırmaktadır. Son sıradaki adayla aynı puana sahip olanların tamamı da sınava davet edilmektedir. Sınava girmeye hak kazanan adayların listesi ve puanları idarenin internet sitesinde ilan edilir.

Sınavın yürütülmesi için bir sınav kurulu oluşturulmaktadır. Kurul, atamaya yetkili amirin başkanlığında ve insan kaynakları birimi temsilcisinin de yer aldığı toplam beş üyeden meydana gelir; aynı usulle yedek üyeler belirlenir. Gerektiğinde idare dışından kamu görevlileri de kurulda görevlendirilebilir. Kurul üyeleri ile adaylar arasında yakın hısımlık ilişkisi bulunması halinde ilgili üye kuruldan çıkarılarak yerine yedek üye atanır. Kurul; sınavın yapılması, değerlendirilmesi, başarı listesinin hazırlanması, sonuçların ilanı ve itirazların sonuçlandırılması gibi tüm işlemleri yürütmekle sorumludur. Kurul kararları üye tam sayısı ile toplanarak oy çokluğuyla alınır.

Sınav konuları; yazılı veya sözlü sınav türüne göre belirlenmekte olup, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi, Devlet Memurları Kanunu, mahalli idare mevzuatı ve kadro unvanına ilişkin mesleki bilgi ile uygulamalı yetenek ölçümünü kapsamaktadır. Sınav, adayların bilgi ve becerilerini ölçmeye yönelik olarak yazılı veya sözlü biçimde yapılabilir. Hizmetin gerektirdiği durumlarda sözlü sınav, araç veya bilgisayar kullanımı gibi uygulamalı ölçümler içerebilir. Yazılı sınav idare tarafından yapılabileceği gibi, ÖSYM, Millî Eğitim Bakanlığı ya da bir yükseköğretim kurumu ile yapılacak protokol çerçevesinde de gerçekleştirilebilir.

Sınav sonuçlarının değerlendirilmesi; 100 tam puan üzerinden yapılır. Anayasa, Atatürk İlkeleri, Devlet Memurları Kanunu ve mahalli idare mevzuatı konularının her biri 15 puan; mesleki ve uygulamalı bilgi ise 40 puan ağırlığındadır. Adayın başarılı sayılabilmesi için kurul üyelerinin verdiği puanların ortalamasının en az 60 olması gerekir. Atamaya esas başarı puanı ise sınav puanı ile KPSS puanının aritmetik ortalaması alınarak belirlenir ve internet sitesinde ilan edilir. Puan eşitliği halinde KPSS puanı yüksek olan adaya öncelik tanınır. Başarı sıralamasına göre kadro sayısı kadar aday asıl aday olarak belirlenir; idare gerekli görürse aynı sayıda yedek aday da belirleyebilir. Bu listeler ilan edilir ve adaylara ayrıca yazılı tebligat yapılır.

Sınav sonuçlarına itiraz etmek isteyen adaylar, sonuçların ilanından itibaren yedi gün içinde yazılı başvuruda bulunabilir. İtirazlar sınav kurulu tarafından yedi gün içerisinde değerlendirilerek sonuçlandırılır ve başvuru sahibine yazılı olarak bildirilir.

Atama işlemleri kapsamında, başarı listesine göre asıl olarak belirlenen adaylardan istenecek belgeler ile teslim süresi idarenin internet sitesinde duyurulur. Belgelerini süresi içinde teslim eden ve şartları taşıdığı tespit edilen adayların atamaları yapılır. Şartları taşımadığı anlaşılan veya belgeleri süresi içinde sunmayan adayların atamaları gerçekleştirilmez. Atama şartlarını taşımadığı sonradan tespit edilenlerin atamaları iptal edilir. Ayrıca göreve başlamayan, hakkından vazgeçen veya ataması iptal edilen adaylar nedeniyle boş kalan kadrolara, başarı sıralamasının ilanından itibaren altı ayı geçmemek üzere, aynı unvanlı kadrolar için yapılacak yeni sınava kadar yedek adaylar arasından atama yapılabilir.

Zabıta memuru ve itfaiye eri alımı sınavına kabul için aranan genel şartlar (Belediye Zabıta Yönetmeliği madde 13/A, Belediye İtfaiye Yönetmeliği madde 15/A); (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birliklerinin Personel İstihdam Rehberi, 2025:11–13).

Belediye zabıta memuru ve itfaiye eri alımlarında sınava kabul edilebilmek için adayların belirli genel ve özel şartları sağlaması gerekmektedir. Bu kapsamda adayların, son başvuru tarihi itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinde düzenlenen genel memuriyet şartlarını taşımaları zorunludur. Bunun yanında en az lise veya dengi okul mezunu olunması, belirlenen boy ve kilo kriterlerinin sağlanması, sınav tarihi itibarıyla otuz yaşın doldurulmamış olması ve geçerlilik süresi devam eden KPSS puanının bulunması temel koşullar arasında yer almaktadır.

İtfaiye eri kadroları bakımından adayların, kapalı alan, dar mekân ve yükseklik gibi durumlara karşı sağlık yönünden engellerinin bulunmaması ve teşkilatın çalışma şartlarına uyum sağlayabilecek durumda olmaları gerekmektedir. Ayrıca teşkilatın ihtiyacına göre belirlenen sürücü belgesine sahip olunması da aranan şartlar arasındadır. Özel şartlar kapsamında adayların, ilan edilen kadrolar için belirlenen KPSS puan türünden asgari puanı almış olmaları, daha önce kamu görevinden disiplin veya ahlaki nedenlerle çıkarılmamış bulunmaları ve belediyeler tarafından kadronun niteliğine göre belirlenebilecek eğitim, sertifika veya sürücü belgesi gibi ek koşulları taşımaları gerekmektedir.

Sınava başvuruların şahsen yapılması öngörülmektedir. Başvuru sırasında adayların belediyenin internet sitesinden temin edecekleri başvuru formuna kimlik belgesi, mezuniyet belgesi, KPSS sonuç belgesi, askerlik durum beyanı, sağlık durumuna ilişkin beyan, biyometrik fotoğraf ve sürücü belgesi gibi belgeleri eklemeleri zorunludur. Belgelerin asılları ibraz edilmek kaydıyla suretleri belediye tarafından onaylanabilmektedir.

Sınav süreci yazılı veya sözlü sınav ile uygulamalı sınav olmak üzere iki aşamada yürütülmektedir. Yazılı veya sözlü sınavda Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Atatürk

İlkeleri ve İnkılap Tarihi, Devlet Memurları Kanunu ve mahalli idarelere ilişkin temel mevzuat konularına yer verilmektedir.

Uygulamalı sınav, zabıta memurları bakımından mesleki bilgi ve becerilerin yanı sıra sportif dayanıklılığın ölçülmesini kapsarken; itfaiye eri adayları için bunlara ek olarak araç kullanımı gibi görevle doğrudan bağlantılı yetkinliklerin değerlendirilmesini içermektedir.

Sınav sonuçlarının değerlendirilmesinde yazılı veya sözlü sınav ile uygulamalı sınav ayrı ayrı 100 tam puan üzerinden değerlendirilmektedir. Zabıta memurluğu için yazılı/sözlü sınav puanının yüzde ellisi ile uygulamalı sınav puanının yüzde ellisi alınarak sınav puanı hesaplanırken; itfaiye eri kadrolarında yazılı/sözlü sınavın yüzde kırkı ve uygulamalı sınavın yüzde altmışı esas alınmaktadır. Her iki kadro için de adayın başarılı sayılabilmesi için en az 60 puan alması gerekmektedir.

Atamaya esas başarı puanı ise belediye tarafından yapılan sınav puanı ile KPSS puanının aritmetik ortalaması alınarak belirlenmekte ve belediyenin internet sitesinde ilan edilmektedir. Puan eşitliği durumunda KPSS puanı yüksek olan adaya öncelik tanınmaktadır. Başarı sıralamasına göre kadro sayısı kadar asıl aday ile aynı sayıda yedek aday belirlenebilmekte, listeler ilan edilmekte ve adaylara ayrıca yazılı bildirim yapılmaktadır.

Atama işlemlerinde, başarı listesinde asıl olarak yer alan adaylardan istenen belgeler belirlenen süre içinde teslim edilir ve yapılan inceleme sonucunda şartları taşıdığı tespit edilenlerin atamaları gerçekleştirilir. Şartları sağlamadığı belirlenen veya belgelerini süresinde sunmayan adayların atamaları yapılmamaktadır.

* "Yerel Yönetimlerde Müfettiş ve Mali Hizmetler Uzmanı Alım Süreçleri": Norm kadro standartlarında müfettiş ve mali hizmetler uzmanı kadroları öngörülen yerel yönetimler, bu unvanlarda personel istihdam edebilmektedir. Müfettiş veya müfettiş yardımcısı istihdamı için teftiş kurulu bulunan yerel yönetimlerin, hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini yürürlüğe koymadan önce Bakanlıktan uygun görüş almaları gerekmektedir. Bu uygun görüş alınmaksızın ilgili kadrolara atama yapılması mümkün değildir.

Yönetmelikleri uygun görülen yerel yönetimler, söz konusu kadrolar için atama yapabilmek amacıyla 2018/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı'ndan sınav izni almakta ve alım sürecini kendi teftiş kurulu yönetmelikleri çerçevesinde yürütmektedir. Müfettiş yardımcısı olarak istihdam edilecek adayların, yerel yönetim yönetmeliklerinde belirtilen şartlara ek olarak siyasal bilgiler, hukuk, işletme, iktisat veya iktisadi ve idari bilimler alanlarında en az dört yıllık lisans eğitimi veren fakültelerden mezun olmaları gerekmektedir.

Mali hizmetler uzmanı ve uzman yardımcısı kadrolarına yapılacak alımlar ise ilgili yönetmelik hükümleri doğrultusunda yerel yönetimlerin talepleri üzerine Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu kadrolarda görev alacak adayların, Devlet Memurları Kanununda öngörülen genel şartları taşımalarının yanı sıra belirtilen lisans programlarından mezun olmaları ve sınav tarihi itibarıyla otuz beş yaşını doldurmamış olmaları gerekmektedir. Denklik işlemlerinde ise yetkili kurum olarak Yükseköğretim Kurulu'nun kararları esas alınmaktadır.

Belediyelere bu şekilde yapılan sınav yoluyla personel alım süreci; sınav duyurusunun yapılması, başvuruların alınması, başvuruların değerlendirilmesi, sınavın gerçekleştirilmesi, başarı sıralamasının oluşturulması, itirazların karara bağlanması ve atama işlemlerinin tamamlanması aşamalarından oluşan bütüncül bir yapı arz etmektedir.

3.3.5.2. İşçi İstihdamı Süreci

657 sayılı DMK'ye göre diğer istihdam türleri dışında kalarak belirli süreli ve belirsiz süreli olmak üzere kurumlarda iki tür işçi istihdamı gerçekleştirilmektedir. Belirsiz süreli işçiler bir iş sözleşmesine bağlı kalarak "sürekli işçi" şeklinde istihdam edilirken, mevsimlik olarak ya da orman yangınıyla mücadele kapsamında istihdamı gerçekleştirilen belirli süreli iş sözleşmelerine bağlı çalışanlar ise; "geçici işçi" şeklinde ifade edilmektedir.

İşçi unvanı ile idari kurumlarda işe yerleştirilecek olan kişileri ilgili idareler İŞKUR tarafından kendilerine gönderilmiş olan listelerdeki adaylar arasından sınav usulü ile belirlemektedir. Sınav yazılı olarak ya da sözlü olarak veya her iki yöntemde kullanılarak gerçekleştirilebilmektedir. Bu sınavlar adayların mesleki bilgi ve yeteneklerini ölçmeye

yönelik olarak yapılmaktadır. Ancak güvenlik ve koruma hizmetleri, temizlik hizmeti ve bakım onarım gibi destek hizmetleri kapsamında alınacak olan personel yalnızca sözlü yöntem le sınav yapılarak istihdam edilmektedir. İşe alımların yirmi gün içerisinde tamamlanması gerekmektedir. Bir başka husus yerel yönetimlerde toplam işçi sayının %4 oranında engelli , %2 oranında da hükümlü çalışması 4857 sayılı İş Kanununun 30uncu maddesi gereği bir zorunluluktur.

Belediyeler, bağlı kuruluşları ve mahallî idare birliklerinde işçi istihdamı, kamu kurum ve kuruluşlarında işçi alımına ilişkin mevzuat hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Sürekli ve geçici işçi alımlarında temel olarak İŞKUR aracılığıyla yürütülen bir istihdam süreci uygulanmaktadır. Engelli ve eski hükümlü işçilerin istihdamında ise bu gruplara ilişkin özel düzenlemeler dikkate alınmaktadır (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2025:7).

İşçi statüsünde istihdam edilecek kişilerde genel olarak Türk vatandaşı olma, 18 yaşını tamamlamış bulunma, mevzuatta belirtilen belirli suçlardan mahkûm olmama ve ilgili kurumun özel mevzuatında öngörülen şartları taşıma koşulları aranmaktadır. Bununla birlikte, Türk soylu yabancıların çalışma haklarına ilişkin özel hükümler saklı tutulmaktadır.

İşçi alım sürecinde belediyeler tarafından oluşturulan talepler ilgili İŞKUR birimlerine iletilmekte ve ilanlar İŞKUR aracılığıyla kamuoyuna duyurulmaktadır. Adayların belirlenmesinde ise eğitim düzeyi ve işin niteliğine göre farklı yöntemler uygulanmaktadır. Ortaöğretim ve daha yüksek eğitim düzeyindeki işçi taleplerinde KPSS puanı, aynı eğitim düzeyindeki münhasıran engelli işçi taleplerinde EKPSS puanı esas alınmaktadır. İlköğretim ve daha alt eğitim düzeyindeki işçi taleplerinde ise adayların belirlenmesinde noter huzurunda kura yöntemi kullanılmaktadır. Bunun yanında temizlik, güvenlik ve koruma, bakım ve onarım hizmetleri ile eğitim şartı aranmaksızın belirli yeraltı işlerinde çalıştırılacak işçilere yönelik taleplerde de kura yönteminden yararlanılabilmektedir (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2025:8).

İŞKUR tarafından oluşturulan aday listelerinde mevzuatla belirlenen bazı gruplara öncelik tanınmaktadır. Bu kapsamda terörle mücadele sırasında belirli koşullarda

yaralananlar, doğal afetlerden zarar görenler, belirli maden faaliyetleri nedeniyle taşınmazları kamulaştırılan kişiler ile kamu kurumlarında çalışırken mevzuatta öngörülen bazı nedenler dışında iş sözleşmesi sona erdirilen kişiler öncelikli gruplar arasında değerlendirilmektedir (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2025:8).

Öte yandan, engelli ve eski hükümlü işçilerin istihdamı bakımından genel personel gider oranına ilişkin sınırlamalardan farklı bir uygulama bulunmaktadır. 2 Ocak 2020 tarihli ve 2020/3 sayılı Bakanlık Genelgesi doğrultusunda, ilgili mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla gerçekleştirilen engelli ve eski hükümlü işçi istihdamında, belediyeler açısından uygulanan yüzde 30 veya nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde yüzde 40'lık personel gider oranı sınırının aşılması, tek başına bu istihdamın gerçekleştirilmesine engel oluşturmamaktadır. Bu kapsamda söz konusu personel gruplarının istihdamına ilişkin süreç, genel personel alım sınırlamalarından ayrı olarak değerlendirilmektedir (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2025:8).

3.3.5.3. Sözleşmeli Personel İstihdamı Süreci

Sözleşmeli personel; uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren işler için ve teknik konuların yanı sıra mesleki bilgi ile yapılması zorunlu olan görevlerde ilgili kurum veya kuruluş ile işin süresine göre yapılacak olan sözleşme çerçevesinde belirlenmiş olan ücret karşılığı çalıştırılan kamu hizmet görevlisi olarak istihdam edilmektedir. Sözleşmeli personelin istihdam sürecine mevzuatta yapılan son düzenlemelerle şu şekilde yer verilmektedir:

"7433 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar ile 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 26/1/2023 tarihli ve 32085 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup anılan Kanun ile 5393 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasına, "Sözleşmeli personelin işe alınması memur kadrolarına ilk defa alınma usulüne tabidir. Sözleşmeli personelden üç yıllık çalışma süresini tamamlayanlar talepleri hâlinde sözleşmeli personel olarak çalıştırılmalarına esas alınan memur kadrolarına atanır. Bu kapsamda memur kadrolarına atananların bir yıl süreyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakli yapılamaz…" hükmü eklenmiştir. Mezkûr Kanunun yayım tarihinden itibaren belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi oldukları mahalli idare birliklerinde

Bakanlığımızca belirlenmiş unvanlarda boş bulunan pozisyonlara ilk defa yapılacak atama işlemleri, mahalli idarelere ilk defa memur olarak atanacaklara dair mevzuat hükümleri kapsamında yürütülecektir".

Sözleşmeli personel; mevzuatta da yer verildiği üzere işe alımı gerçekleştirilirken memur kadrolarına ilk defa atama esnasında memura uygulanan usul ne ise; aynı usule tabi tutulmuştur. Ayrıca sözleşmeli personelin statüsünün niteliğine uymayan bir şekilde sözleşme bitiminde sözleşmenin sonlandırılması gerekirken 3 yıllık süreci tamamlayan sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi durumu söz konusudur. Bu durumun beraberinde getirdiği sorunlara tezin alan araştırması ve sonuç bölümlerinde ayrıntılı olarak yer verilecektir.

Belediyelerde sözleşmeli personel istihdamı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesi kapsamında gerçekleştirilmektedir. Mühendis, şehir plancısı, mimar, tabip, tekniker, teknisyen, veteriner, programcı ve avukat gibi çeşitli meslek gruplarında sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir. İlk defa yapılacak sözleşmeli personel alımlarında merkezi yerleştirme veya ilgili idare tarafından gerçekleştirilen sınav yöntemlerinden yararlanılabilmektedir. Sözleşmeli personelle yapılan hizmet sözleşmeleri kural olarak yıllık olarak düzenlenmektedir (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2025: 6-7).

Sözleşmeli personel olarak istihdam edileceklerin, ilgili idare tarafından belirlenen özel koşulların yanı sıra 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda devlet memurluğuna alınmak için öngörülen genel şartları taşımaları gerekmektedir. Ayrıca belirli unvanlarda istihdam edilecek personelin, ilgili mevzuatta veya sözleşmeli personel pozisyonlarına ilişkin düzenlemelerde belirtilen öğrenim, nitelik ve diğer mesleki koşulları karşılaması aranmaktadır (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2025:6-7).

Sözleşmeli personel istihdamında önemli değişikliklerden biri, 7433 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler sonucunda ortaya çıkmıştır. Buna göre, belirli koşulları sağlayarak üç yıl süreyle sözleşmeli personel olarak görev yapanların, talepleri doğrultusunda sözleşmeli olarak istihdam edilmelerine esas olan memur kadrolarına atanabilmelerine imkân sağlanmıştır. Bu kapsamda kadroya geçiş için başvuruda bulunmayan personelin

ise sözleşmeli statüde çalışmaya devam etmesi mümkün bulunmaktadır (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2025:6-7).

3.3.5.4. Belediye Şirket Personel İstihdam Süreci

Belediyelere şirket personeli alımlarında, alınacak olan personelin 696 sayılı KHK'ye istinaden yayınlanmış olan Bakanlar Kurulu Kararı (Usul ve Esaslar) ile bu usul ve esaslara göre aranan şartları sağlamak zorundadır. Bunun yanı sıra; İŞKUR üzerinden de personel alımı (işçi) yapılabilmektedir. Belediye şirket üzerinden istihdam edilen personel işveren-işçi ilişkisinden doğan sözleşmeden dolayı 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışmaktadır. Belediye şirket personelinin en sık tercih edilme sebeplerinden biri de kolaylıkla iş akdine son verilebilmesidir. Eğer personelin performansı düşük görülürse, ahlak dışı bir davranışının olması ya da artık personelin hizmetine ihtiyaç bulunmaması gibi nedenlerle personelin işine son verilebilmektedir (Arslan,2021:214).

Belediye şirket personeli; mevzuatta belirtildiği üzere belediyeler tarafından kurulmuş olan şirketlere işçi statüsü ile istihdam edilebilmektedir. Bu kapsamda belediyeler hizmetlerini doğrudan hizmet alım yöntemi ile bu şirketlere gördürebilmektedirler. Bu şirketlere yeni personel alınırken; "*375 sayılı KHK'nin Ek 20 nci maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar"* a göre alım yapılmaktadır. Belediye şirketlerine işçi alımında gider oranları hesaplanırken esas alınacak kriterler mevzuatta belediyelerde personel gider oranının %40 ve büyükşehir belediyelerinde %30 oranını aşmaması gerektiği yönündedir.

Hizmet alım sözleşmesi ile 375 sayılı KHK 'nin 24 üncü maddesine göre sözleşme kapsamında alınan işçi sayısında belediyeler o iş için gereken ve tahmin edilen işçi sayısını aşamaz. Ancak mevzuatta belirtildiği üzere verilen oranlar aşılmamak kaydıyla(belediyelerde %40, büyükşehirlerde%30) -işten ayrılmış olan personel yerine ya da -iş yükünün artması ile işçiye ihtiyaç doğduğu durumlarda ve -yeni hizmet alanı açılmış ise burada bir ihtiyaç olması halinde Bakanlıktan izin alınmaksızın yeni işçi alımı yapılabilmektedir. Bu işçi alımları ilgili idarenin takdiri ile ve İŞKUR tarafından ilan edilerek belediye ve bağlı kuruluşlarının şirketlerine işçi alınabilmektedir. Mevzuatta

belirtilen oranların aşılması durumunda ise Bakanlıktan izin alınmak suretiyle yine işçi alımları yapılabilmektedir.

Belediye şirketleri aracılığıyla istihdam edilecek personelde, ilgili mevzuat çerçevesinde belirli niteliklerin taşınması aranmaktadır. Bu kapsamda adayların Türk vatandaşı olmaları, 18 yaşını tamamlamış bulunmaları, affa uğramış olsalar dahi anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar ile devletin güvenliğine karşı suçlardan mahkûm olmamaları ve askerlik hizmetini yapmış, ertelemiş ya da askerlikle herhangi bir ilişiğinin bulunmaması gerekmektedir. Bunun yanı sıra adaylar hakkında güvenlik soruşturmasının yapılmış olması ve ilgili idare tarafından belirlenen özel şartların taşınması da aranan koşullar arasında yer almaktadır. Belediye şirketlerine işçi alımları ise İŞKUR aracılığıyla ilan edilmek suretiyle gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, 2/1/2020 tarihli ve 2020/3 sayılı Bakanlık Genelgesi uyarınca, gider oranlarına bakılmaksızın veya Bakanlıktan ayrıca izin alınmasına gerek olmaksızın engelli ve eski hükümlülerin işçi olarak istihdam edilebilmesine imkân tanınmıştır.

375 sayılı KHK kapsamında, belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında çalışan personelin önemli bir bölümü belediyelerin veya bağlı kuruluşlarının sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerde işçi statüsüne geçirilmiştir. Bu kapsamda belediyeler, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri doğrudan söz konusu şirketlerden temin etmekte ve bu şirketlere yapılacak yeni işçi alımları ilgili mevzuatta belirlenen usul ve esaslara göre gerçekleştirilmektedir.

Belediye şirketlerinde personel istihdamında, personel giderlerinin bütçe gelirlerine oranı temel bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Bu oran genel olarak belediyelerde %40, büyükşehir belediyelerinde ise %30 olarak uygulanmaktadır. Hesaplamada belediyenin memur, sözleşmeli personel, işçi ve diğer personel giderleri ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında şirket personeline yapılan ve yılsonuna kadar yapılması öngörülen ödemeler dikkate alınmaktadır. Bu tutar, belediyenin önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerleme oranına göre güncellenmiş tutarıyla karşılaştırılmaktadır.

Personel gider oranının ilgili sınırların altında kalması durumunda, belediye şirketleri belirlenen koşullar çerçevesinde Bakanlık iznine ihtiyaç duyulmaksızın işten ayrılan personelin yerine, zorunlu iş artışı nedeniyle veya yeni hizmet alanlarında çalıştırılmak üzere işçi istihdam edebilmektedir. Bu alımların İŞKUR aracılığıyla ilan edilmesi ve mevzuatta öngörülen usullere uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Buna karşılık, personel gider oranının belediyeler için %40, büyükşehir belediyeleri için %30 sınırını aşması durumunda yeni işçi istihdamı Bakanlık iznine bağlanmaktadır. İzin alınmasının ardından işçi alım süreci İŞKUR üzerinden ilan edilerek yürütülmektedir. Böylece belediye şirketlerinde personel istihdamı, hem personel giderlerinin bütçe üzerindeki etkisini sınırlayan oranlara hem de merkezi idarenin denetim mekanizmasına tabi tutulmaktadır.

Belediye şirketlerinde istihdam edilecek personelde aranacak nitelikler, ilgili esaslar çerçevesinde belirlenmektedir. Buna göre, 5/9/1981 tarihli ve 2527 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, adayların Türk vatandaşı olmaları gerekmektedir. Bunun yanında başvuru sahiplerinin en az 18 yaşını tamamlamış olmaları şartı aranmaktadır.

Adayların adli durumları bakımından ise, affa uğramış olsalar dahi devletin güvenliğine karşı suçlar ile anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlardan mahkûmiyetlerinin bulunmaması gerekmektedir. Askerlik yükümlülüğü yönünden, adayların askerlikle ilişiğinin bulunmaması, askerlik çağına henüz gelmemiş olması ya da askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini tamamlamış, ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olması zorunludur.

Ayrıca, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30 uncu maddesi hükümleri saklı kalmak üzere, adayların görevlerini sürekli olarak yerine getirmelerine engel teşkil edebilecek nitelikte akıl hastalığının bulunmaması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, adaylar hakkında güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırmasının yapılmış olması şartı aranmakta; idarelerin ihtiyaç duyması halinde işin niteliğine uygun olarak belirlenebilecek özel koşulların da sağlanması beklenmektedir.

Belediye şirketlerine işçi alımı, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun takdir yetkisi çerçevesinde gerçekleştirilmekte olup, söz konusu alımların Türkiye İş Kurumu aracılığıyla ilan edilmesi esası benimsenmektedir. Öte yandan, 2/1/2020 tarihli ve 2020/3 sayılı Bakanlık Genelgesi uyarınca, personel gider oranlarının %30 veya %40 seviyesinde olup olmadığına bakılmaksızın ve Bakanlık iznine tabi olmadan, idarelerin şirketlerine engelli ve eski hükümlü işçi alımı yapılabilmesine imkân tanınmıştır (ÇŞB, 2025:9-10).

3.3.5.5. İstihdam Süreçlerine İlişkin Sorunlar

Belediyeler bünyesinde verilen kamu hizmetleri genel itibariyle memur, sözleşmeli personel ve işçiler tarafından sağlanmaktadır. Bunların yanı sıra hizmet alımı yoluyla da belediyelerde personel istihdam edilmekte ve bu yöntem günümüzde oldukça sık başvurulan hatta belediyeler tarafından en çok tercih edilen yöntem olmaktadır. Belediyelerin istihdam şekillerinden her birinin personel alım süreci, görevden ayrılma süreçleri, özlük hak ve işlemleri ile emeklilik hakları, iş güvenceleri ve görevde yükselme durumları birbirinden farklılık göstermektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken konu belediye istihdam yapısının güvenceli, sistemli ve kadrolu yapıdan güvencesiz, düzenli olmayan ve parçalı istihdam yapısına doğru kaymasıdır (Yıldırım, 2019:346).

Kadro unvanı belediyelerde görev yapan personelin aslında ne tür bir işi üstlenmiş olduğunu ve hangi kamu hizmetini yaptığını gösteren bir unsurdur (Sezen ve Karasu, 1999: 44). Ancak belediyelere baktığımızda günümüzde kadro unvanından yola çıkılarak hangi personelin hangi birimde ve ne iş yaptığını tahmin etmek oldukça zorlaşmıştır.

Belediye personel istihdamı ve sonraki süreçte memur alımlarında yaşanan en önemli sorun memurların merkezi sistemle (KPSS puanıyla) atamalarının yapılması, dolayısıyla ataması yapılan memurun iş yeri ve atandığı şehirle ilgili yaşadığı adaptasyon süreci sorunlarıdır. Memur yaşadığı şehirden ayrılarak atandığı şehirde işe başlamasıyla birlikte genellikle o şehirde uyum problemleri yaşamakta ve kendi memleketine dönüş yolları aramaktadır. Bu nedenle memur muvafakatname alarak ya da nakil yoluyla farklı şehirde bir kuruma geçtiği takdirde belediyenin aday memur olarak kendisi için uyguladığı oryantasyon sürecinde harcanan emek ve zaman açısından idareyi kayba uğratmaktadır.

Memur alım sürecinde genellikle belediyeler norm kadro sayı ve unvanlarını dikkate alarak istihdam sağlamaktadır. Genelde verilen norm kadro sayıları belediyeler için yeterli olmakta ancak bazı büyükşehir belediyelerinde sıkıntı yaşanmaktadır. Belediyeler Bakanlıktan izin alınarak memur alım sürecini mevzuat çerçevesinde sorunsuz bir şekilde gerçekleştirmektedirler. Son yıllarda özellikle hizmet alımı yönteminin yani şirket personelinin daha çok tercih edilmesiyle birlikte memur alımları bazı ilçe ve belde belediyelerinde neredeyse hiç yapılmamaktadır.

Belediyelerde en çok tercih edilen yöntemlerden biri olan hizmet alımı yönteminde tartışılan temel sorun ise; istihdam sürecinde liyakat esaslı personel alımının yapılmadığı ve adaletsizliğe yol açan uygulamaların cereyan ettiğidir. Sayıştay raporlarında yer verilen (Sayıştay, 2018: 63-66) bir başka sorun ise sözleşmeli personele yönelik olarak mevzuatın yeterince açık olmadığına dair bir takım tespitlerdir. Ancak sözleşmeli personel istihdam süreci ile ilgili mevzuatta yapılan düzenlemelerle birlikte sözleşmeli personel istihdamının memur alım istihdamına benzer hale getirildiğini ve böylece bu konuda olumlu bir düzenleme yapıldığını söylemek mümkündür. Son yapılan düzenlemelerden önce sözleşmeli personel istihdamında bir sınav ya da mülakat yapılmadan personel alımı gerçekleştirilmekteydi. Ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 31/12/2021 tarih ve 2386358 sayılı yayınlanan Genelge ile *"1-Sözleşmeli olarak çalıştırılan personelin, yürütülecek hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır."* denilmektedir. Genelgede yer verildiği üzere artık sözleşmeli personel istihdamı ile memur istihdamı süreçleri hemen hemen aynı işletilmekte ve ilana çıkılarak, puan/sınav yöntemiyle alımlar yapılmaktadır.

"*7433 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar İle 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*" 6'ncı maddesiyle; *3/7/2005tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesinin üçüncü fıkrasına* aşağıdaki cümleler eklenmiştir.

"Sözleşmeli personelin işe alınması memur kadrolarına ilk defa alınma usulüne tabidir. Sözleşmeli personelden üç yıllık çalışma süresini tamamlayanlar talepleri hâlinde sözleşmeli personel olarak çalıştırılmalarına esas alınan memur kadrolarına atanır. Bu kapsamda memur kadrolarına atananların bir yıl süreyle diğer kamu kurum ve

kuruluşlarına nakli yapılamaz. Bunların sözleşmeli personel pozisyonlarında geçirdikleri hizmet süreleri, öğrenim durumlarına göre yükselebilecekleri dereceleri aşmamak kaydıyla kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinin tespitinde değerlendirilir. Bunlar, atandıkları kadronun mali ve sosyal haklarına göreve başladıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren hak kazanır ve önceki pozisyonlarında aldıkları mali ve sosyal haklar hakkında herhangi bir mahsuplaşma yapılmaz."

"Sözleşmeli personelin işe alınması memur kadrolarına ilk defa alınma usulüne tabidir. Sözleşmeli personelden üç yıllık çalışma süresini tamamlayanlar talepleri hâlinde sözleşmeli personel olarak çalıştırılmalarına esas alınan memur kadrolarına atanır." denilmektedir.

Sözleşmeli personelin 3 yıl boyunca aynı idarede görev yapması koşulu ile kadroya alınması durumu nedeniyle de artık sözleşmeli personel istihdamında sınav ve puan şartı istenmektedir.

Belediyelerdeki istihdam türlerinden biri olan işçi istihdamı sürekli, geçici ve hizmet alımı şeklinde yapılmaktadır. Bu parçalı istihdam yapısı belediyeler tarafından bilerek ve isteyerek tercih edilen bir durumdur. Belediyelerin bu şekilde parçalı istihdam yapısını tercih etmelerinin başlıca sebeplerinden biri merkezi denetimden kurtulmak isteme ve istihdam politikasında serbestlik arzusudur (Albayrak, 2020: 43). Bu durumun yanı sıra hizmet alımı yönteminin daha çok tercih edilme sebepleri arasında belediyeye maliyeti açısından diğer istihdam türlerine göre daha ekonomik olmasıdır (Sezen ve Karasu, 1999: 39). Hizmet alımı ile daha düşük ücretlerle daha çok personel istihdam edilebilmektedir. Bu nedenle belediyeler tarafından en sık tercih edilen yöntem olmakla birlikte hizmet alımı sürecinde özellikle kayırmacılık en önemli sorunlardan birini teşkil etmektedir.

3.3.6. İstihdamda Adaylık ve Adaylık Eğitimi

Devlet memurluğuna ilk defa atanacak olan kişiler için adaylık süreci; merkezi atama sınavını geçen ve atanmaya hak kazanmış olan memur adaylarının eğitime ve deneme sürecine tabi tutulduğu bir dönemdir. Adaylık eğitimi; 657 sayılı DMK ve bu kanunun 55. maddesine dayanılarak hazırlanan *"Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik*" adlı yönetmelikle düzenlenmiştir.

3.3.6.1. İstihdamda Adaylık Temel İlke ve Uygulamaları

Aday memurlukla ilgili düzenlemeler 657 sayılı DMK'nin 54-57. maddeleri arasında düzenlenmiş olup, 54. madde adaylığa kabul edilmekle, 55. madde adayların yetiştirilmesiyle ilgilidir. 56. madde ise; adaylık sürecinde adayların görevine son verilmesi ile ilgiliyken 57. madde de adaylık süreci sonunda başarısız olan adayların durumu düzenlenmiştir. DMK'nin 54. maddesinde şu şekilde bir hüküm bulunmaktadır:

"Sınavlarda başarılı olanlardan Devlet memurluğuna girmek isteyenler başarı listesindeki sıraya ve 47 nci maddeye göre ilan edilen kadro sayısı kadar, kurumlarınca memur adayı olarak atanırlar."

Aday memurluk süresince "*Temel Eğitim, Hazırlayıcı Eğitim ve Staj Eğitimi*" olmak üzere adaylar birbirini takip eden bir eğitim sürecine tabi tutulmaktadırlar.

3.3.6.2. İstihdamda Adaylık Süreci

Merkezi sınav ya da belediyeler tarafından yapılan sınavları geçmiş olanlar belediye tarafından aday memur olarak memurluk kadrosuna girmeye hak kazanmalarıyla birlikte 1 yıldan az ve 2 yıldan fazla olmamak şartıyla aday memur olarak atanırlar ve bu süre içerisinde de aday memurun başka kurumlara nakli mümkün olmamaktadır. Aday olarak atanmış olan memurların temel eğitimlere, sınıfları ile ilgili olarak hazırlayıcı eğitim ile staja tabi tutulmaları ve asli olarak atanabilmeleri için bu sınavlarda başarılı olmaları şartına DMK'nin 55. maddesinde yer verilmiştir. Ayrıca sözleşmeli personel de 3 yıl süre ile sözleşmeli olarak çalıştıktan sonra kadroya geçirilebilmektedir.

Devlet hizmetine girecek olan memurların belirli süre ile aday memur olması ve bir takım sınavlara tabi tutulması yasal bir zorunluluktur. Çünkü kamu hizmeti verecek olan aday memurun, memurlukla bağdaşmayan davranışlarının, psikolojisinin, hal ve hareketlerinin kamu görevlisine yakışır olup olmadığının yöneticiler tarafından gözlemlenerek değerlendirilmesi elzemdir. Bu süreçte, çalışma koşulları, kurallar ve beklentiler hakkında aday memurlara bilgilendirmeler yapılır. Bu eğitim ve neticesinde yapılan sınavlarda başarı gösteren ve tüm davranışlarıyla aday memurluktan asil memurluğa atanmaya hak kazanabilme becerisine sahip memur adayları asaleten atanabilmektedir. DMK'nin 56. maddesinde belirtildiği üzere aday memurların verilen eğitimler ve staj

evrelerinin her birinde başarısızlık göstermesi ya da hal ve hareketlerinin memuriyetle bağdaşmayacak düzeyde olumsuz olması ve devamsızlık yapmaları durumunda sicil amirlerinin teklifi ve belediye başkanı onayı ile ilişikleri kesilerek görevlerine son verilmektedir. Memurluk aday süresi içinde aday memurların görevine son verilmesi ancak somut ve kanıtlanabilir delillere dayandırılarak mümkün olabilmektedir.

3.3.6.3. İstihdamda Adaylık Eğitim Süreci

Aday memurlukta Temel Eğitim, Hazırlayıcı Eğitim ve Staj Eğitimi olmak üzere adaylar birbirini takip eden bir eğitim sürecine tabi tutulmaktadırlar. Eğitim konuları Atatürk ilkeleri, Cumhuriyet'in temel organları, temel hak ve ödevler vb. gibi temel eğitim konularından oluşmaktadır. Hazırlayıcı eğitim konuları aday memurlara kurumun tanıtılmasına yönelik görev, teşkilat yapısı ilgili mevzuat vb. gibi konuları içermektedir. Staj dönemi konuları ise; ilgili kurumca belirlenmektedir. Temel eğitimde amaç; adayların devlet memurluğuna yaraşır vasıfları öğrenmesi ve minimum bilgi düzeyine sahip olmasıdır. Hazırlayıcı eğitimde ise; aday memurun görev alacağı alanların nitelikleri dikkate alınarak görevlerini en iyi şekilde yürütecekleri bilgi ve beceriyi onlara kazandırmaktır.

3.3.6.4. İstihdamda Adaylığa İlişkin Sorunlar

Başta memurlar olmak üzere kamu hizmetinde çalışanların bir işi verimli ve etkili bir şekilde yapabilecek yeteneğe, bilgiye ve uzmanlığa sahip kişiler olduğuna inanılır. Bu bakımdan aday memurluk sürecine ilişkin en önemli hususlar; temel eğitim ve belediyelerin mevzuat yapısının aday memur tarafından özümsenmiş olması ile idare içerisinde oryantasyonun sağlanmasıdır. Bu hususlar aday memurluk sürecinde oldukça önemlidir. Bundan dolayı adaylık sürecinde adaylara verilecek olan eğitimlerin programlı bir şekilde ve uzman kişiler tarafından verilmesi gerekmektedir. Eğitim sonrası yapılan sınavların taviz verilmeden, yeterli puan alınmadığı takdirde başarısızlığı sebebiyle adaylığına derhal son verilecek şekilde kati suretle ve hassasiyetle uygulanması kamu hizmetine girecek adayların belirlenmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Ayrıca, adaylık sürecinde memurluğa yakışmayacak hal ve hareketlerin meydana gelmesi durumunda o memura mevzuatta belirli birtakım yaptırımlar uygulanabilmektedir.

Bunların yanı sıra Bilgin'in (2023:992) araştırma makalesinde değindiği üzere yemin törenlerinin aday memur görevine başlamadan hemen önce, gerçekçi bir şekilde yapılmasının gelenek haline dönüştürülmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Kamu personeli genelinde ise; adaylık sürecinde verilen eğitimlerin yılda en az bir kere olacak şekilde fakat herkesi kapsayacak bir biçimde verilmesi gerekliliği memurun kendini güncel tutması ve bireysel gelişimini sağlaması, bunun yanında kamu hizmetini yerine getirirken de doğru ve hataları minimuma indirerek işlem yapması açısından büyük önem arz etmektedir (Bilgin,2023:986).

3.3.7. İstihdamda Asaleten Atanma

İstihdamda memurların asaleten atanması için; en az 1 en çok 2 yıl süren adaylık süreci sonunda bu sürecin başarıyla tamamlanmış olması gerekmektedir. Adaylık eğitim sürecini başarıyla geçen memur adaylarının asaleten ataması yapılır. Belediyelerde; aday memurlar yapılan sınavlar neticesinde başarılı olmuşlarsa en az bir yılın sonunda asaletinin onanması belediye başkanının takdirindedir. Belediye başkanı dilerse aday memurun asaletini tasdik eder, dilerse de bir süre daha aday memur olarak devam etmesini ve deneme sürecine tabi tutulmasını isteyebilir.

3.3.7.1. İstihdamda Asaleten Atanma Süreci

Asaleten atama adaylık sürecini başarı ile tamamlayan memur adayları için atamaya ilişkin olarak atılan son adımdır (Bilgin, 2023:992). Belediyelerde eğer bir aday memurun en çok 2 yıl süre ile aday memur olarak atandığı kurumda adaylık sürecini tamamlamış olduğu halde belediye başkanı tarafından asaleti tasdik olunmadıysa, bu durum memurun asaletinin kendiliğinden onaylanmış olması anlamına gelmektedir. Bu nedenle belediyelerin en fazla 2 yıl içerisinde gereken işlemleri aday memur için yapmış olmaları gerekmektedir (Güvenç, 1998:29).

3.3.7.2. İstihdamda Asaleten Atanmaya İlişkin Sorunlar

Belediyelerde aday memurluk sürecini başarıyla tamamlamış olanlar en az 1, en fazla 2 yıl sonunda asaleten belediye başkanı tarafından asil memur olarak atanmaktadırlar. Bu süreç içerisinde aday memurlar her açıdan gözlemlenerek, kurumla ve çevreyle olumlu

ilişkisi olup olmadığına, atanmış olduğu şehre adaptasyon sürecine, psikolojik durumuna bakılarak disiplin amiri tarafından değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme sonucunda ise; göreve başlatılmaktadır. Ancak göreve başlayan ve asaleti tasdik olunan bir memur eğer ki o kurumla bağ kuramadıysa ve bağlılık hissi oluşturamadıysa ya da iş arkadaşları ile problemler yaşamaktaysa o kurumdan ayrılmayı düşünebilmektedir. Özellikle ailesinden ayrı olarak atanmış bir şekilde o kurumda işe başlamışsa; asaleten atanmış olan memur geri dönmeyi, nakil yoluyla ailesinin bulunduğu ya da kendi istediği farklı bir şehre geçmeyi istemektedir. Bu durum neticesinde eğer ki memur nakil yoluyla farklı bir kuruma geçecek olursa; özellikle belediyelerde asaleten atanmış olan memur için verilen zaman ve emeğin boşa gitmesine yol açmaktadır. Belediyeler dahil kamu hizmeti veren tüm devlet idareleri açısından bu durum ne yazık ki sürecin tekrar başa dönmesine yol açmakta ve kurumun iş ve işlemlerinin tecrübeli personel tarafından yürütülmesine olanak tanımamaktadır. Bunun neticesi olarak kamu zararı oluşabilmekte ve kamu kurumlarında yetişmiş personel eksikliği, bir takım hatalı işlemlere ya da etkili ve verimli işlemlerin yapılmasına engel olabilmektedir. Bu durum memurun uzmanlaşması açısından da sorun teşkil etmektedir.

4. BÖLÜM
BELEDİYE PERSONEL İSTİHDAMI ALAN ARAŞTIRMASI

Bu bölümde araştırmanın metodolojik çerçevesi ayrıntılı olarak açıklanmış; araştırmanın amacı, kapsamı, yöntemi ve sınırlılıkları ortaya konulmuştur. Bu kapsamda araştırmaya dâhil edilen belediyelerin kurumsal özellikleri ile personel yapılarına ilişkin genel bilgilere yer verilmiş, ayrıca araştırmada görüşlerine başvurulan merkezi kuruluşlar ve yerel yönetim alanında faaliyet gösteren sendikalara ilişkin tanıtıcı bilgiler sunulmuştur. Tezin bu dördüncü ve son bölümünde, belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin oluşturulmasına yönelik istihdam model önerileri, personel alım süreçleri ile adaylık ve asaleten atanmaya ilişkin değerlendirmeler ele alınmıştır. Son olarak, alan araştırması kapsamında elde edilen nitel veriler içerik analizi yöntemiyle çözümlenmiş; bulgular büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olmak üzere dört farklı kategoride, sistematik bir biçimde değerlendirilmiştir.

4.1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Merkezi bir biçimde tasarlanan ve uygulanan personel istihdam sistemi, belediyelerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdamı sağlanması yönündeki taleplerini yerine getirme hususunda yeterli değildir. Merkezi yönetimin karmaşık yapısı ve iş yükünün fazla olduğu göz önünde bulundurulacak olursa, yerelleşme nasıl ki yerel halka en yakın birimden hizmet verilerek yerel ihtiyaca uygunluk açısından genel bir avantaj sağlıyorsa, aynı avantaj personel istihdamının yerel yönetimlere özgü bir sistemle gerçekleştirilmesiyle de elde edilebilir. Böylece hem özellikle belediyelerin ihtiyacına uygun sayıda ve nitelikte personel istihdamı bir gecikmeye yol açmadan sağlanabilecek; hem de belediyelerin şirketler üzerinden yani hizmet alımı şeklinde aldıkları şirket personeli ile personel telafisi yoluna gitmelerine gerek kalmayacaktır. İşte bu düşünce ile bu alan araştırması yürütülmüştür.

Alan araştırması ile aşağıda yer alan ve tezin de ana hipotezini ve alt hipotezlerini oluşturan hipotezler test edilmiştir:

Ana hipotez:

1- “Merkezi bir biçimde tasarlanan ve uygulanan personel istihdam sistemi, belediyelerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdamı sağlaması yönündeki taleplerini yerine getirme hususunda yeterli değildir”.

Alt Hipotezler:

1- “Başta norm kadro zorunluluğu ve diğer merkezi kısıtlar personel sağlama hususunda belediyeleri merkeze bağımlı kılmaktadır”.

2- “5393 sayılı Kanunda personel yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler belediyelerin insan kaynakları disiplinine kısmi bir iyileşme[8] getirmiştir”.

Belediyelerin, belediye personelinin seçimi, işe alımı, görev yeri değiştirilmesi ve işten çıkarılması vb. konularda merkezi sistemle dengeli ve koordine içerisinde ancak özerk ve yetkili olması gerektiği düşünülmektedir. Bu da ancak belediyelerin kendilerine özgü bir personel istihdam sistemi ve hatta kendilerine özgü bir yerel kamu personel rejimine sahip olmalarıyla sağlanabilir.

Belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi oluşturulması hakkındaki ulusal literatür incelendiğinde belediyelerde norm kadroya ve yaşanan sorunlara ilişkin makale türünde bazı eserlerin yayınlanmış olduğu ve birkaç alan araştırmasının yapılmış olduğu görülmüştür. Bu tezde, belediyeler için norm kadro ve personel istihdamına yönelik olarak, uygulamada istihdam sürecinin nasıl işlediğine, yaşanan sorunlara ve bu sorunlara çözüm niteliğindeki önerilere ilişkin daha fazla alan araştırması ihtiyacı olduğu düşüncesinden yola çıkılmış olup, doktora tezi olarak seçilen bu konunun ve yapılacak olan görgül çalışmanın özgün değere sahip olacağı düşünülmektedir.

4.2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI

Alan araştırmasının evrenini Türkiye’deki belediyeler oluşturmaktadır. Alan araştırmasının örneklemini ise 3 ilde (Ankara, Gaziantep, Samsun) 3 büyükşehir belediyesi ve 6 büyükşehir ilçe belediyesi, 3 ilde (Çanakkale, Kastamonu, Erzincan) 3 il

[8] Burada ifade edilen “kısmi iyileşme”, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerde insan kaynakları yönetimine ilişkin planlama, norm kadro uygulaması, personel istihdamı ve organizasyon yapısı gibi alanlarda belirli düzenlemelerin hayata geçirilmesini ifade etmektedir. Ancak söz konusu düzenlemeler, liyakat, kariyer sistemi, performans yönetimi, ücret adaleti ve farklı istihdam türlerinden kaynaklanan sorunlar gibi belediye personel sisteminin temel yapısal problemlerini tamamen ortadan kaldıramamıştır. Bu nedenle sağlanan gelişmeler, personel yönetiminde kapsamlı bir dönüşümden ziyade belirli alanlarla sınırlı kalan bir iyileşme olarak değerlendirilmektedir.

belediyesi, 6 ilçe belediyesi ve 3 belde belediyesi[9] olmak üzere toplam 6 ilde 21 belediye oluşturmaktadır. Büyükşehir ve il belediyelerinin seçiminde coğrafi bölgeler; ilçe ve belde belediyelerinin seçiminde il merkezine uzaklık ve nüfusu gibi nesnel kriterler dikkate alınmıştır. 3 büyükşehirde toplam 9 kişi, 3 il de toplam 12 yetkili kişi ile yerel yönetim sendika yetkilisi 2 kişi ve merkezi kuruluşta (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) yetkili 1 kişi olmak üzere toplamda 24 kişi ile mülakat yapılmıştır.

Bu tez çalışması kendi içerisinde sınırları bulunan bir çalışmadır. Öncelikle belirlenmiş olan örneklem içerisinde toplamda 24 kişi ile mülakat yapılmış olup; araştırma bu kişilerin görüşleriyle sınırlıdır. Bunun yanı sıra örneklem içerisinde yer alan belediyelere ilişkin personel bilgilerine ilişkin veriler; 2024 yılı performans programları, faaliyet raporları ya da stratejik planları incelenerek elde edilmiştir. Merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendikalarına ilişkin genel bilgilere ise web sitelerinden ulaşılmıştır.

Araştırma örneklemi içerisinde yer alan belediyelerde insan kaynakları birim yöneticileri, merkezi kuruluşta yetkili kişi ve yerel yönetim sendikalarında yetkililerle yapılan görüşmelerde veri toplama aracı olarak kullanılan mülakat sorularına her bir katılımcının içtenlikle ve gerçek düşüncelerini beyan ederek cevap verdikleri varsayılmıştır. Veri toplama aracı olan mülakat soru kağıdı oluşturulurken yapılan literatür incelemesinde elde edilen verilerin ve uzman görüşlerinin mülakat sorularının belirlenmesinde yeterli olduğu varsayılmıştır.

4.3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Bu tezde literatür taramasına ilave olarak alan araştırması yürütülmüştür. Nitel veri toplama tekniklerinden yarı yapılandırılmış mülakat (görüşme) tekniği uygulanmıştır. Bu kapsamda görüşme yapılacak belediye birim yöneticileri için 10 sorudan oluşan mülakat soru formu; merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendika yetkilileri için ise 5 sorudan oluşan mülakat soru formu oluşturulmuştur. Mülakat sorularının test edildiği

[9] Kastamonu ilinde belde belediyesi statüsünde herhangi bir belediyenin bulunmaması nedeniyle, belde belediyesi ölçeğine yakın özellikler gösteren ve 2024 yılı (Türkiye İstatistik Kurumu) TÜİK verilerine göre toplam nüfusu 9.425 olan ve ilçe merkezinde 5.291 kişiye hizmet veren Bozkurt Belediyesi, belde belediyesi kategorisini temsilen araştırma kapsamına alınmış ve bu belediyede mülakat gerçekleştirilmiştir.

pilot görüşmeler tamamlandıktan sonra sorular tekrar gözden geçirilerek mülakat soru formlarına son hali verilmiştir. Alan araştırması sürecine geçilmeden önce Hacettepe Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulu'dan mülakat soru formları ve mülakata başlanmadan hemen önce katılımcılara sunulan gönüllü katılım formu için izin alınmıştır (bkz. EK-3'teki formlar).

Yaklaşık 2 yıla yayılan (Şubat 2024-Aralık 2025) alan araştırmasında yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılarak farklı coğrafi bölgelerden seçilen üç adet büyükşehir belediyesinin, her bir büyükşehirden birer adet merkez ve merkeze uzak (kırsal) ilçe belediyesinin, üç adet il belediyesinin, her bir il belediyesinde merkez ilçe belediyesinin, bir uzak ilçe belediyesinin ve bir belde belediyesinin personel (insan kaynakları) birim yöneticileri ile mevcut personel istihdam sistemi hakkında ve Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sisteminin kurulabilirliğine yönelik görüşmeler yapılmıştır. Bunlara ilave olarak; Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nde bir yetkili kişiyle ve yerel yönetimler sendikalarında yetkili kişilerle görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Alan araştırması kapsamında görüşmelerin tamamı, belirlenen illerdeki belediyelere araştırmacı tarafından bizzat gidilerek, belediyelerde birim yöneticilerinin makamında, randevu alınan saatte ve yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Merkezi kuruluş ve sendika yetkilileriyle de benzer şekilde randevu alınmak, bizzat gidilmek ve yüz yüze olmak suretiyle görüşmeler yapılmıştır. Alan araştırması kapsamında toplam 24 kişi ile görüşülmüş olup; bunlar içerisinde 21 kişi belediye insan kaynakları birim yöneticileridir.

Belediye birim yöneticilerine 10 sorudan oluşan mülakat soru formu; merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendika yetkililerine ise 5 sorudan oluşan mülakat soru formu yöneltilmiş ve cevaplar alınmıştır. Her bir görüşme 45 ila75 dakika arasında gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmeler esnasında ses kaydı alınmasına izin veren katılımcılardan görüşme esnasında kaydedilen ses kayıtları toplam 824 dakikayı bulmuştur. Yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılan ve soruların önceden hazırlanmış olduğu bu görüşmelerde zaman zaman konuyu derinleştirmek adına katılımcılara ek sorular yöneltilmiş ve mülakat doğal akışında ilerlemiştir.

Katılımcılara imzalatılan gönüllü katılım formunda araştırmanın amacı açıklanarak etik kriterler ortaya konulmuştur. Katılımcıların açık rızası ile görüşmenin gerçekleştiği, katılımcıların istedikleri an görüşmeden ayrılabilecekleri, herhangi bir zorunlulukları bulunmadığı ve araştırmacının kişisel bilgileri aracılığıyla araştırmacıya soru sorabilecekleri ve iletişime geçebilecekleri belirtilerek gizlilik taahhüdünde bulunulmuştur. Görüşmeler ses kaydı ve soru kâğıdına kısa notlar alınarak gerçekleştirilmiştir. Görüşme esnasında transkripsiyon işlemlerinin daha kolay yapılması ve katılımcıların daha fazla zamanlarının alınmaması adına ses kaydı alınması için görüşme başlamadan önce katılımcılardan izin istenmiş, çoğu katılımcı ses kaydı alınmasına izin verirken 3 katılımcı ses kaydı alınmasını istememiştir. Ses kaydı alınmayan görüşmelerde mülakat sorularına verilen cevaplar hızlı bir şekilde not alınarak görüşme süreleri diğer görüşmelere kıyasla biraz daha uzamıştır.

Her bir soruya verilen cevaplar büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehirdekiler de dahil olmak üzere ilçe belediyeleri, belde belediyeleri, merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendikaları olmak üzere farklı kategorilerde değerlendirilmek suretiyle içerik analizine tabi tutulmuş ve ardından yorumlanmıştır. Verilerin analizi yapılırken bazı bölümlerde doğrudan katılımcıların ifadelerine yer verilmiştir.

Söz konusu araştırma tekniği kullanılarak elde edilen verilerin analiz edilmesi ile belediyelerin mevcut sistemi içerisinde personel istihdamına yönelik olarak personel niteliklerinin yeterliliği, personel istihdam sürecinin zaman açısından değerlendirilmesi, norm kadro izin sürecinin personel ihtiyacının karşılanmasında süreç açısından gecikmelere sebep olup olmadığına ilişkin bulgular elde edilebilmiştir. Personel istihdam yetkisinin belediyelere verilmesinin belediyeye sağlayacağı avantajlar, merkezi sistemin üzerinden kaldıracağı iş yükü, meslek kurslarında yetişen kursiyerlerin ya da yerel yönetimler programları mezunu öğrencilerinin istihdamının eğitim-istihdam ilişkisi kapsamında gerekliliğinin ne düzeyde olduğu gibi hususların irdelenmesi sağlanmıştır.

4.4. ARAŞTIRMANIN ÖRNEKLEMİNE İLİŞKİN AYRINTILI BİLGİLER

Alan araştırmasının örneklemini oluşturulan belediyeler ile merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendikalarına ilişkin bilgilere aşağıda yer verilmiştir. Söz konusu kurum ve

kuruluşlara ait genel bilgiler kendi web sitelerinden ve yayınlanan stratejik plan, performans programı, faaliyet raporları aracılığıyla ya da katılımcılara doğrudan ulaşılarak bilgi alınmak suretiyle elde edilmiştir.

4.4.1. Örneklem Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Personel Bilgileri

Alan araştırması kapsamında farklı coğrafi bölgeler dikkate alınarak seçilmiş olan 3 adet büyükşehir belediyesi bulunmaktadır: "Ankara, Gaziantep, Samsun". Büyükşehir ilçe belediyeleri de il merkezine mesafe ve nüfus gibi nesnel kriterlere göre belirlenmiştir.

Ankara İlinde Ankara Büyükşehir Belediyesi insan kaynakları birim yöneticisi ile görüşme yapılmıştır. Merkez (metropol) ilçe belediyesi olarak Keçiören Belediyesi ve merkeze uzak (kırsal) ilçe belediyesi olarak da Kızılcahamam Belediyesi seçilerek bu belediyelerin insan kaynakları birim yöneticileri ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Samsun İlinde Samsun Büyükşehir Belediyesinin insan kaynakları birim yöneticisinin yanı sıra merkez ilçe belediyesi olarak seçilen İlkadım Belediyesi ve merkeze uzak ilçe belediyesi olarak seçilen Alaçam Belediyesi insan kaynakları birim yöneticileri ile mülakat yapılmıştır.

Gaziantep İlinde Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin insan kaynakları birim yöneticisinin yanı sıra merkez ilçe belediyesi olarak seçilen Şahinbey Belediyesi ile merkeze uzak ilçe belediyesi olarak seçilen Araban Belediyesi insan kaynakları birim yöneticileri ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

4.4.1.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Personel Bilgileri

4.4.1.1.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Bilgileri

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) nüfus verilerine göre İç Anadolu bölgesinde yer alan Ankara İlinin nüfusu ve doğal olarak Ankara Büyükşehir Belediyesinden hizmet alan kişi sayısı 5.864.049 olup; Ankara Türkiye'de en fazla nüfuslu 2. il ve büyükşehir belediyesidir. Ankara ilinin en önemli yönetim birimlerinden biri olan Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na (Ekim 2025) göre, toplam 3.972 adet personele sahip olup; bunlardan 3.899'u memur, 6'sı sözleşmeli ve 67 kişi ise

işçi unvanı ile görev yapmaktadır. Hizmet alım personeli olarak belediyede mevcut 375 KHK kapsamındaki şirket işçi sayısı ise 17.027'dir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2024: 28-31). Görüldüğü üzere şirket personeli sayısı toplam personel içinde büyük bir ağırlığı (%81) oluşturmaktadır.

4.4.1.1.2. Keçiören Belediyesi Personel Bilgileri

2024 yılı TUİK verilerine göre 932.128 nüfusuyla Türkiye'nin ve Ankara'nın en fazla nüfusa sahip olan ilçelerinden birinde hizmet veren Keçiören Belediyesi 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na (Ekim 2025) göre, belediye bünyesinde toplam 4.928 personel görev yapmaktadır. Bunlardan 891'i memur, 36'sı sözleşmeli, 118'si işçi, 3.883'ü ise şirket personeli olarak çalışmaktadır. (Keçiören Belediyesi, 2025: 33). Şirket personeli belediyede çalışan tüm personel içerisinde yüksek bir orana (%79) sahiptir.

4.4.1.1.3. Kızılcahamam Belediyesi Personel Bilgileri

Ankara'nın az nüfuslu 28.823 (TÜİK, 2024) ilçelerinden Kızılcahamam'da hizmet veren Kızılcahamam Belediyesi 2024 Yılı Faaliyet Raporu verilerine göre belediye bünyesinde 32'si memur, 1'i kısmi zamanlı sözleşmeli personel ve 10'u işçi ile olmak üzere toplam 43 kişi görev yapmaktadır (Kızılcahamam Belediyesi, 2025: 23).

4.4.1.2. Samsun Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Personel Bilgileri

4.4.1.2.1. Samsun Büyükşehir Belediyesi Personel Bilgileri

Orta Karadeniz Bölgesinde yer alan Samsun İlinin 2024 yılı verilerine (TÜİK, 2024) göre nüfusu ve doğal olarak Samsun Büyükşehir Belediyesinden hizmet alan kişi sayısı 1.382.376'dır. Samsun Büyükşehir Belediyesi 2024 Mali Yılı Performans Programı verileri incelendiğinde 603'ü memur, 48'si sürekli işçi, 1'i geçici işçi ve 2864'ü belediye şirket işçisi olmak üzere toplamda 3.516 personelin belediye bünyesinde çalıştığı görülmektedir (Samsun Büyükşehir Belediyesi, 2024: 18). Samsun Belediyesinde de şirket personeli toplam personel içerisinde çok yüksek bir orana (%82) sahiptir.

4.4.1.2.2. İlkadım Belediyesi Personel Bilgileri

Samsun'un en büyük nüfusa sahip (325.775) (TÜİK, 2024) ilçelerinden biri olan İlkadım İlçesine hizmet veren İlkadım Belediyesinde 2024 yılı verilerine göre toplamda 1.368

personel görev yapmaktadır. İlkadım Belediyesi 2025-2029 Stratejik Planında yer verilen bilgilere göre; 180 kişi memur, 91 kişi kadrolu işçi, 64 kişi sözleşmeli personel, 926 kişi işçi (696 sayılı KHK kapsamında) ve 107 kişi diğer kadroda (Gazi İmar) görevli olarak belediye bünyesinde çalışmaktadır (İlkadım Belediyesi, 2025: 33). Bu belediyede de şirket personeli toplam personel içerisinde önemli bir ağırlığı (%76) oluşturmaktadır.

4.4.1.2.3. Alaçam Belediyesi Personel Bilgileri

Alaçam Belediyesi Samsun İli içerisinde kırsal kesimde yer alan ve 24.686 (TÜİK, 2024) nüfuslu küçük bir ilçe belediyesidir. Alaçam Belediyesi 2023 Faaliyet Raporu verilerine göre; 31 kişi memur, 7 kişi işçi, 2 kişi geçici işçi ve 83 kişi belediye şirket personeli statüsünde çalışmakta olup, belediye toplamda 123 personel ile hizmet vermektedir (Alaçam Belediyesi, 2023: 7). Alaçam Belediyesinde de şirket personeli toplam personel içerisinde ağırlık (%67) oluşturmaktadır.

4.4.1.3. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Personel Bilgileri

4.4.1.3.1. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Personel Bilgileri

Güneydoğu Anadolu bölgesinin en gelişmiş illerinden biri olan Gaziantep İlinin nüfusu ve doğal olarak Gaziantep Büyükşehir Belediyesinden hizmet alan kişi sayısı 2024 (TÜİK) verilerine göre 2.193.363'dür. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na (Ekim 2025) göre belediye bünyesinde 846'ü memur, 1001'i sözleşmeli personel, 35'i işçi olmak üzere toplamda 1882 personel görev almaktadır. 696 sayılı KHK uyarınca çalıştırılan personel sayısı ise 4.041'dir (Sayıştay Denetim Raporu, 2024:3). Böylece şirket personeli bu belediye personeli arasında da önemli bir ağırlık (%68) oluşturmaktadır.

4.4.1.3.2. Şahinbey Belediyesi Personel Bilgileri

Gaziantep'in merkez ilçelerinden olan Şahinbey İlçesinde 946.812 (TÜİK,2024) nüfusa hizmet veren Şahinbey Belediyesi 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na (Ekim 2025) göre 310'u memur ve 30'u kadrolu işçi olmak üzere toplamda 340 personel istihdam etmektedir. Bunun yanı sıra 696 sayılı KHK uyarınca çalıştırılan personel sayısı 1.796'dır (Şahinbey Belediyesi, 2024:6-28). Bu belediyede de şirket personelinin toplam personel içerisindeki ağırlığı (%84) çok yüksektir.

4.4.1.3.3. Araban Belediyesi Personel Bilgileri

Gaziantep İl merkezine 67 km uzaklıkta ve kırsalda bulunan Araban İlçesinde hizmet veren Araban Belediyesinin nüfusu TÜİK 2024 yılı verilerine göre 32.832'dir. Araban Belediyesi 38 memur, 2 işçi ve 110 belediye şirket personeli olmak toplamda 150 personelile hizmet vermekte olup[10], bu küçük ilçe belediyesinde bile şirket personeli ağırlığı (%73) görülmektedir.

4.4.2. Örneklem İl Belediyeleri, İlçe Belediyeleri ve Belde Belediyeleri Personel Bilgileri

Alan araştırması kapsamında coğrafi özellikleri ve nüfusları dikkate alınarak seçilmiş olan 3 adet il belediyesi bulunmaktadır: "Çanakkale, Kastamonu, Erzincan". Bu illerdeki ilçe ve belde belediyeleri de il merkezine mesafe ve nüfus gibi nesnel kriterlere göre belirlenmiştir.

Çanakkale İlinde, il merkezindeki Çanakkale Belediyesi insan kaynakları birim yöneticisi ile mülakat yapılmıştır. Çanakkale İlinde, nüfusu en fazla olan ilçeler arasında yer alan Biga'da ilçe merkezine hizmet veren Biga Belediyesi ile merkeze uzak (kırsal) ilçe olarak da Bozcaada İlçe merkezindeki Bozcaada Belediyesi seçilmiştir. Belde belediyesi olarak da Türkiye'nin en büyük belde belediyesi olan Kepez Belde Belediyesi seçilerek bu üç belediyede insan kaynakları birim yöneticileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Kastamonu İlinde, il merkezindeki Kastamonu Belediyesi insan kaynakları birim yöneticisi ile mülakat yapılmıştır. Kastamonu İlinde merkeze daha yakın ve daha fazla nüfusa sahip Taşköprü İlçesi merkezinde hizmet veren Taşköprü Belediyesi ile merkeze uzak ve daha az nüfuslu Abana İlçesi merkezinde hizmet veren Abana Belediyesi seçilmiş ve bu belediyelerin insan kaynakları birim yöneticileriyle görüşülmüştür. Kastamonu İlinde belde belediyelerinin tümü kapandığı için belde belediyesi yerine yine az nüfusa sahip ve kırsalda yer alan Bozkurt İlçe merkezindeki Bozkurt Belediyesi seçilmiş ve insan kaynakları birim yöneticisi ile mülakat yapılmıştır.

[10] Alan araştırması kapsamında bu bilgiler, ilgili kurum yetkililerileriyle gerçekleştirilen telefon görüşmeleri (kişisel iletişim) yoluyla elde edilmiştir.

Erzincan İlinde ise, il merkezindeki Erzincan Belediyesi insan kaynakları birim yöneticisi ile mülakat yapılmıştır. Erzincan İlinde merkeze mesafe ve nüfus kriterlerine göre Üzümlü İlçesi merkezinde hizmet veren Üzümlü Belediyesi ile Reyhanlı İlçesi merkezinde hizmet veren Reyhanlı Belediyesi seçilmiş ve bu belediyelerin insan kaynakları birim yöneticileriyle görüşülmüştür. Erzincan İlinde belde belediyesi olarak Altınbaşak Belde Belediyesi seçilmiş olup bu belediyenin de insan kaynakları birim yöneticisi ile mülakat yapılmıştır.

Söz konusu il, ilçe ve belde belediyelerine ait personel bilgileri, ilgili belediyelerin kurum web sayfalarından güncel faaliyet raporları, performans programları ya da stratejik planları incelenerek elde edilmiş ve bu bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

4.4.2.1. Çanakkale Belediyesi, İlçe ve Belde Belediyeleri Personel Bilgileri

4.4.2.1.1. Çanakkale Belediyesi Personel Bilgileri

Hem Kuzeybatı Anadolu hem de Trakya'da toprağı olan ve büyük bölümü Marmara Bölgesinde yer alan Çanakkale İlinin merkez ilçesine hizmet sunan Çanakkale Belediyesinin hizmet alanı nüfusu 2024 yılı adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre 145.194'dür (TÜİK,2024). Çanakkale Belediyesi 2025 Mali Yılı Performans Programı verilerine göre, 2024 yılında belediye bünyesinde görev yapan personelin statüleri itibariyle sayıları şu şekildedir: 322 memur, 225 işçi ve 954 şirket personeli olmak üzere toplamda 1501 personel (Çanakkale Belediyesi,2025: 11). Şirket personeli, Çanakkale Belediyesinde de tüm personel içerisinde oldukça yüksek bir orana (%64) sahiptir.

4.4.2.1.2. Biga Belediyesi Personel Bilgileri

Çanakkale İlinde, nüfusu en fazla olan ilçeler arasında yer alan Biga'da ilçe merkezine hizmet veren Biga Belediyesinin 2024 yılı verilerine göre hizmet alanı nüfusu 60.500'dür (TÜİK,2024). Biga Belediyesi 2023 Faaliyet Raporu'ndan elde edilen verilere göre 2022 yılı sonu itibariyle belediye bünyesinde 98 memur, 2 sözleşmeli, 49 işçi personel olmak üzere toplam 149 personel çalışmaktadır. Ayrıca Biga Belediyesi 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na (Ekim 2025) göre 696 sayılı KHK uyarınca çalıştırılan personel

sayısı 359'dur (Biga Belediyesi, 2023:22). Böylece bu belediyede de şirket personelinin toplam personel içerisinde oldukça yüksek bir orana (%71) ulaştığı anlaşılmaktadır.

4.4.2.1.3. Bozcaada Belediyesi Personel Bilgileri

Bozcaada Belediyesi, Çanakkale İlinin en çok turist çeken ve doğal güzellikleri ile bilinen, Çanakkale İline 60 km. uzaklıktaki Türkiye'nin üçüncü büyük adası olan Bozcaada'da yer alan Bozcaada İlçesindedir. Bozcaada Belediyesinin hizmet alanı nüfusu 2024 yılında 3.363'dür (TÜİK,2024). Bozcaada Belediyesi küçük bir belediye olup 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na (Ekim 2025) göre, 14'ü memur 5'i daimi işçi, 5'i geçici işçi statüsünde olmak üzere toplamda 24 personel ile hizmet vermeye devam etmektedir. Ayrıca 696 sayılı KHK uyarınca çalıştırılan personel sayısı 35'dir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2025: 2). Bozcaada Belediyesi'nde de şirket personeli toplam personel içerisinde azımsanmayacak bir orandadır (%59).

4.4.2.1.4. Kepez Belde Belediyesi Personel Bilgileri

Türkiye'nin en büyük belde belediyesi olan Kepez Belediyesi Çanakkale merkez ilçesine 4 km. uzakla yer almaktadır. 2024 yılı verilerine göre beldenin nüfusu 36.787'dir (TÜİK,2024). 2024 yılı Faaliyet Raporu verilerine göre Kepez Belediyesi bünyesinde görev alan personel sayıları şu şekildedir. Memur 56, sözleşmeli personel 6, kadrolu işçi 36, geçici işçi 3, şirket personeli 328 olmak üzere toplam personel sayısı 429'dur (Kepez Belde Belediyesi, 2024: 16). Bu belediyede de şirket personeli toplam personel içerisinde yüksek bir orana (%76) ulaşmıştır.

4.4.2.2. Kastamonu Belediyesi İlçe ve Belde Belediyeleri Personel Bilgileri

4.4.2.2.1. Kastamonu Belediyesi Personel Bilgileri

Orta Karadeniz Bölgesinde yer alan, tarihi ve doğal güzelliklerinin yanı sıra gastronomisiyle ön plana çıkan Kastamonu İlinin merkez ilçesine hizmet sunan Kastamonu Belediyesinin hizmet alanı nüfusu 2024 yılı adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre 129.865'dir (TÜİK,2024). Kastamonu Belediyesi bünyesinde 2024 Mali Yılı Performans Programı verilerine göre 236 memur, 2 sözleşmeli personel, 88 kadrolu işçi ve 665 belediye şirket personeli görev yapmaktadır (Kastamonu

Belediyesi,2024: 20). Kastamonu Belediyesinde de diğer belediyelerdeki duruma benzer bir şekilde oldukça yüksek bir oranda (%67) şirket personeli istihdam edilmektedir.

4.4.2.2.2. Taşköprü Belediyesi Personel Bilgileri

Kastamonu İlinin merkeze yakın ve büyük ilçelerinden olan Taşköprü İlçesinin merkezine hizmet veren Taşköprü Belediyesinin 2024 yılı verilerine göre hizmet alanı nüfusu 16.969'dur (TÜİK,2024). 2024 Yılı Faaliyet Raporu verilerine göre, Taşköprü Belediyesi bünyesinde 7'si memur 17'si işçi olmak üzere toplamda 24 personel görev almaktadır (Taşköprü Belediyesi, 2024: 6).

4.4.2.2.3. Abana Belediyesi Personel Bilgileri

Kastamonu İl merkezine 100 km. uzaklıkta bulunan, orman ve denizin iç içe olduğu turistik bir yer olan Abana İlçesinin merkezine hizmet veren Abana Belediyesinin hizmet alanı nüfusu 2024 yılı verilerine göre 4.419'dur (TÜİK,2024). Yaz aylarında nüfusu yaklaşık olarak 15-20 bini bulan Abana Belediyesinde 2024 yılı Faaliyet Raporu verilerine göre 17 memur, 5 sözleşmeli personel, 4 kadrolu işçi ve 31 belediye şirket personeli, 1 kısmi zamanlı avukat, 1 belediye başkan yardımcısı olmak üzere toplamda 54 personel görev yapmaktadır (Abana Belediyesi, 2024: 8). Görüldüğü üzere Abana Belediyesinde de azımsanmayacak düzeyde (%54) şirket personeli istihdam edilmektedir.

4.4.2.2.4. Bozkurt Belediyesi Personel Bilgileri

Kastamonu İl merkezine uzak mesafede bulunan ve 2024 yılı verilerine göre 5.291 (TÜİK,2024) hizmet alanı nüfusu olan Bozkurt Belediyesi bünyesinde 2024 Faaliyet Raporunda yer alan bilgilere göre 16 memur, 3 sözleşmeli personel, 2 kadrolu işçi ve 57 şirket personeli olmak üzere toplam 78 personel istihdam edilmektedir (Bozkurt Belediyesi, 2024: 22). Bu belediyede de şirket personeli toplam personel içerisinde yüksek bir orana (%76) ulaşmıştır.

4.4.2.3. Erzincan Belediyesi İlçe ve Belde Belediyeleri Personel Bilgileri

4.4.2.3.1. Erzincan Belediyesi Personel Bilgileri

Doğu Anadolu Bölgesinin Yukarı Fırat bölümünde yer alan Erzincan İlinin merkez ilçesine hizmet sunan Erzincan Belediyesinin hizmet alanı nüfusu 2024 yılı verilerine göre 148.951'dir (TÜİK,2024). 2024 Mali Yılı Performans Programında yer verilen

bilgilere göre, Erzincan Belediyesinde 212'si memur, 158'i işçi, 740'u belediye şirket personeli olmak üzere toplam 1110 personel istihdam edilmektedir (Erzincan Belediyesi, 2024: 38). Bu belediyede de şirket personeli toplam personel içerisinde oldukça yüksek bir orana (%67) ulaşmıştır.

4.4.2.3.2. Üzümlü Belediyesi Personel Bilgileri

Erzincan İlinin en fazla nüfusa sahip olan merkeze yakın ilçelerinden olan Üzümlü İlçesinin merkezine hizmet veren Üzümlü Belediyesinin hizmet alanı nüfusu 2024 yılı verilerine göre 8.684'dür (TÜİK,2024). 2025 yılı itibariyle Üzümlü Belediyesi resmi web sitesinde yer alan bilgilere göre, belediye bünyesinde 14 memur, 5 işçi, 104 belediye şirket personeli olmak üzere toplamda 123 personel istihdam edilmektedir (bknz. Belediyemiz Hakkında, www.uzumlu.bel.tr). Görüldüğü üzere Üzümlü Belediyesinde de çok yüksek bir düzeyde (%85) şirket personeli istihdam edilmektedir.

4.4.2.3.3. Refahiye Belediyesi Personel Bilgileri

Erzincan İlinde bulunan merkeze uzak Refahiye İlçesinin merkezine hizmet veren Refahiye Belediyesinin hizmet alanı nüfusu 2024 yılı TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine ve belediyenin 2024 Yılı Faaliyet Raporunda yer alan bilgilere göre 3.936'dır (TÜİK,2024). Raporda yer verilen bilgilere göre belediyede 12 adet memur, 1 adet sürekli işçi ve 23 adet belediye şirket personeli olmak üzere toplamda 36 personel istihdam edilmektedir (Refahiye Belediyesi, 2024: 5). Refahiye Belediyesinde de oldukça yüksek bir oranda (%64) şirket personeli istihdam edilmektedir.

4.4.2.3.4. Altınbaşak Belde Belediyesi Personel Bilgileri

Altınbaşak Belediyesi Erzincan İl merkezine 20 km., içinde yer aldığı Üzümlü ilçe merkezine 5 km. mesafede bulunmakta olup nüfusu 1.816'dır (T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü, 2024:16). Altınbaşak Belde Belediyesi, 5'i memur, 1'i mevsimlik işçi ve 11'i belediye şirket personeli olmak üzere toplamda 17 personel ile hizmet vermektedir.[11] Bu belde belediyesinde dahi personelin önemli bir bölümünü (%65) şirket personeli oluşturmaktadır.

[11] Alan araştırması kapsamında bu bilgiler, ilgili kurum yetkilileriyle gerçekleştirilen telefon görüşmeleri (kişisel iletişim) yoluyla elde edilmiştir.

Tablo 4.1. Kamu İstihdamı İçerisinde Büyükşehir Belediyelerinin Personel Sayıları (2024)

Büyükşehir Belediyeleri	**İstihdam Türü**				
	Memur	**Sözleşmeli Personel**	**Kadrolu İşçi**	**Geçici İşçi**	**375 KHK Sürekli İşçileri**
Adana B.B	1.734	83	123	0	6.148
Ankara B.B	3.899	6	67	0	17.027
Antalya B.B	1.903	148	2.161	10	8.522
Aydın B.B	397	15	91	1	2.441
Gaziantep B.B	846	1.001	35		4.041
Eskişehir B.B	733	203	132		2.689
Erzurum B.B	392	52	41	1	2.154
Diyarbakır B.B	787	468	133	9	2.533
Denizli B.B	857	11	55		2.186
Bursa B.B	1.738	21	205		3.399
Balıkesir B.B	799		108	3	3.802
Hatay B.B	702	99	179		4.569
Kahramanmaraş B.B	711	32	97	2	2.617
Kayseri B.B	660	69	47		3.042
Kocaeli B.B	3.184	35	99		1.183
Konya B.B	1.256	3	166		6.509
Malatya B.B	542		10		2.577
Mardin B.B	219	376	55		1.396
Manisa B.B	660	72	29		3.915
Mersin B.B	1.267		82	4	7.036
Muğla B.B	1.107	39	113		2.532
Ordu B.B	384	196	36	1	1.574
Sakarya B.B	560	1	127	4	1.868
Samsun B.B	683		41		118
Tekirdağ B.B	861	1	78		1.160
Trabzon B.B	1.082		53		1.146
Van B.B	787	64	189		2.239
İstanbul B.B	10.704	310	1.398		34.752
İzmir B.B	4.226		185		986
Şanlıurfa B.B	442	1	280		1.572
TOPLAM	**44.122**	**3.306**	**6.415**	**35**	**135.733**

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı (2024)

Tablo 4.2. Kamu İstihdamı İçerisinde Alan Araştırması İçin Seçilen Tüm Belediyelerin Belediye Şirket Personeli Sayısı (2024)

Alan Araştırması İçin Seçilen Belediyeler	**Belediye Şirket Personeli Sayısı**
Ankara Büyükşehir Belediyesi	17.027
Gaziantep Büyükşehir Belediyesi	4041
Samsun Büyükşehir Belediyesi	2864
Çanakkale Belediyesi	954
Erzincan Belediyesi	740
Kastamonu Belediyesi	665
Genel Toplam	**640.580**

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı (2024) ve Çanakkale Belediyesi (2025: 11), Erzincan Belediyesi (2024: 38), Kastamonu Belediyesi (2024: 20), Samsun Büyükşehir Belediyesi (2024:18)

4.4.3. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne İlişkin Bilgiler

2018 tarih ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (YYGM) kurulmuştur. YYGM'ne merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında ilişkileri düzenlemek görevi verilmiştir. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 100. maddesi uyarınca YYGM'ne verilmiş birtakım görevler bulunmaktadır. Bu maddeye göre; YYGM'nin "*mahalli idarelerin yapmış olduğu iş ve işlemler ve mevzuatla verilen görevleri yapmak, takibini yapmak ve sonuçlandırmak, mahalli idarelerin yıllık programlarına uygun bir şekilde hizmetleri gerçekleştirip gerçekleştirmediğini gözetmek, mahalli idarelerin gelişmesi amacıyla araştırmalar ve değerlendirmeler yapmak, mahalli idarelerde çalışan personelin hizmet içi eğitimlerini planlayarak bunları takip etmek*" gibi görevleri bulunmaktadır. Bunların dışında belediyeler ve bağlı kuruluşlar ile mahalli idare birliklerinin norm kadroya ilişkin usul ve standartlarını belirlemek, görevde yükselme ve unvan değişikliği esaslarını belirlemek, ilk defa zabıta memuru ile ilk defa itfaiye eri alımlarında izin ve işlemleri yürütmek gibi personel hizmetlerine yönelik görevleri bulunmaktadır. YYGM'nin bu görevleri doğrultusunda alan araştırmasına

katılmayı kabul eden yetkili bir yönetici ile belediyelerde personel istihdamı ile ilgili mülakat gerçekleştirimiştir.

4.4.4. Yerel Yönetim Personeli ile İlgili Sendikalara İlişkin Bilgiler

Tezin alan araştırması kapsamında belediyelerde personel istihdamı ile ilgilenen yerel yönetin sendikalarından BİZİM-SEN (Bizim Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası) ve BEM-BİR-SEN (Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası) bünyesinde yetkili kişilerle (Bem-Bir Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bizim -Sen Sendika Genel Başkanı ile) görüşmeler yapılmıştır.

Bizim-Sen ve Bem-Bir-Sen merkezleri Ankara'da bulunan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun 5. maddesinde belirlenmiş olan "Yerel Yönetim Hizmetleri" kolunda kurulmuş sendikalardır. Bu sendikalar kamu kurum ve kuruluşları ile bunlara bağlı işyerlerinde Türkiye çapında faaliyet gösteren sendikalar olup; amacı sendika üyelerinin mesleki hak ve çıkarlarını koruyarak mesleki itibarlarını yüceltmek ve üyelerin çalışma koşullarını iyileştirerek onlar açısından temel hak ve özgürlükleri, hukukun üstünlüğünü gözetmektir.

Sendikaların temel amaçları ve görevleri arasında kamu çalışanlarının yaptığı iş karşılığında insan onuruna yaraşır ücret almasını sağlamak, yer değiştirme görevde yükselme gibi hakların adil bir şekilde uygulanmasını sağlamak bulunmaktadır. Bunun yanı sıra üyelerin sosyal ve özlük haklarının iyileştirilmesini sağlamak, işveren tarafından mağdur edilmelerini önlemek ve böyle bir durumla karşı karşıya kaldıklarında üyelere maddi, hukuki ve sosyal açıdan destek sağlamak aynı zamanda kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve verimli bir şekilde verilmesini sağlayarak vatandaş memnuniyetini arttırmayı hedeflemektedir (Bem-Bir-Sen, 2023: 1). İşte bu temel amaç ve görevler doğrultusunda alan araştırmasına katılmayı kabul eden bu iki sendikanın yöneticileri ile belediyelerde personel istihdamı ile ilgili mülakatlar yapılmıştır.

4.5. ALAN ARAŞTIRMASINDAN ELDE EDİLEN VERİLERİN ANALİZİ VE ELDE EDİLEN BULGULAR

Alan araştırması kapsamında yürütülen 24 adet görüşmenin sonucunda elde edilen veriler, mülakat için hazırlanmış olan soru formlarında yer alan sorular kapsamında

değerlendirilecek biçimde ele alınmıştır. Her bir soruya, yapılan görüşmelerde büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehirlerdekiler de dahil olmak üzere ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olmak üzere 4 kategoride alınan cevaplar değerlendirilmek suretiyle içerik analizi yapılmıştır. Merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendikaları ise ayrı bir kategori olarak ele alınmıştır. Tüm bu kategorilerdeki görüşmelerden elde edilen veriler analiz edilerek yorumlanmıştır.

Soru formlarında yer alan her bir soru için verilen yanıtlar ve bu yanıtlar çerçevesinde yapılan analizlere katılımcıların konu ile ilgili görüşlerini daha etkili bir şekilde aktarmak amacıyla "doğrudan alıntı" yapılmak suretiyle örnekler verilmiştir.

4.5.1. Belediyelere İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Verilerin analizi ve bulguların elde edilip yorumlanmasından ilk olarak mülakat yapılan katılımcıların çoğunlukta olduğu belediyelerden başlanmıştır. Soru formunda yer alan sorulara verilen yanıtlar yukarıda belirtildiği üzere 4 ayrı kategoriye (büyükşehir belediyeleri, daha sonra sırasıyla il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri de dahil olmak üzere ilçe belediyeleri ve belde belediyelerine) ayrılarak elde edilen verilerin analizi ve bulguların yorumlanması yapılmıştır.

4.5.1.1. Belediyelerde Personel Sisteminin Genel Özelliklerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belediyelerde yapılan görüşmelerde katılımcılara (insan kaynakları birim yöneticilerine) yöneltilen ilk soru "belediyelerde personel sisteminin genel özelliklerine" ilişkin olarak katılımcıların personel sisteminin genel işleyişine yönelik düşüncelerini paylaşmalarını amaçlayan "Belediyelerde ayrı bir personel sistemi ve ayrı bir personel yasası olmalı mı? sorusudur.

Soru formundaki birinci soruya verilen cevapların analizi sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda 4 farklı kategori halinde yer verilmiştir.

4.5.1.1.1. Büyükşehir Belediyelerinde Personel Sisteminin Genel Özelliklerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 büyükşehir belediyesinde ayrı bir personel sistemi ve ayrı bir personel yasasının belediyeler için gerekliliğini anlamaya yönelik olarak sorulan ilk soru olan

"Belediyelerde ayrı bir personel sistemi ve ayrı bir personel yasası olmalı mı?" sorusuna verilen yanıtlar esas itibariyle "evet olmalı" şeklindedir. Mülakata katılanlara ait görüşlere aşağıda yer verilmiştir.

> "…Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bize norm kadro veriyor ama belediyeler kendi özerkliğine kavuşmalı."

> "…Ayrı personel yasası olması gerekiyor."

Büyükşehir belediyelerinde yapılan görüşmelerde belediyelerin genel işleyişine ilişkin olarak özerkliğin arttırılması gerekliliği vurgulanmış ve ayrı bir personel yasasına ihtiyaç olduğu katılımcılar tarafından dile getirilmiştir. Bu soruya yönelik olarak büyükşehir belediyelerinde katılımcıların düşünceleri doğrultusunda genel itibariyle ayrı bir personel yasasının yapılmasının işlerin daha hızlı ve verimli bir şekilde yürütülmesi açısından gerekli olduğu görüşünün hâkim olduğu anlaşılmaktadır.

4.5.1.1.2. İl Belediyelerinde Personel Sisteminin Genel Özelliklerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 il belediyesinde görüşme yapılmış olup belediyelerde ayrı bir personel sistemine ve ayrı bir personel yasasına ihtiyaç olup olmadığı hususunda yöneltilen ilk soruya tüm katılımcılar tarafından "evet yeni bir yasa olmalı" şeklinde yanıtlar verilmiştir. Genel itibariyle belediyelerde çok farklı statüde çalışan personelin olması ve bu durumun özlük hakları açısından da çok büyük farklar yaratması iç barışı ve iş huzurunu olumsuz etkilediğinden bu duruma bir standart getirilmesi ve bunun yasal düzenleme ile yapılabileceği vurgusu yapılmıştır.

> "Evet ayrı bir yasa çıkartılması gerekiyor. Çünkü çok çeşitli personelimiz var. Çok farklı statüde personelimiz var. Çok farklı statüdeki personel özlük hakları açısından da arada çok büyük farklar var. Bu da tabi iç barışı olumsuz etkileyen bir durum. Yani memurun yarısı kadar işçi (belediye şirket işçisi) maaş alıyor. İşçiye de benzer sorumluluklar veriliyor ama ücret ve özlük hakları açısından toplu sözleşmeler ne kadar yapılsa da bir memurun haklarına sahip olmuyor. O da personel arasında eşitsizliğe sebep oluyor. O yüzden tek bir yasa, tek bir çatı altında toplanması iyi olur. Zorunlu. Yani ihtiyaç."

> "….Bu hem kalite noktasında bir standardı yakalamamız adına hem de adalet noktasında bir standardın ve bir yönetmeliğin ya da ayrı bir yasanın olması gerekiyor belediyelerde..."

Soruya verilen yanıtlar sonucunda il belediyelerinde, ayrı bir personel yasasının yapılmasının hem personel özlük hakları hem de standart yakalanması adına belediyeler için önemli bir adım olacağı düşüncesinin katılımcılarda hakim olduğu anlaşılmaktadır.

4.5.1.1.3. İlçe Belediyelerinde Personel Sisteminin Genel Özelliklerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

12 ilçe belediyesinde yapılan 12 adet görüşmede 7 katılımcı (6 kişi İl belediye ilçeleri,1 kişi büyükşehir belediyesi ilçesi) "ayrı bir personel yasası olmalı" görüşünü savunurken, 5 (büyükşehir belediye ilçeleri) katılımcı yeni ya da ayrı bir personel yasasına "gerek olmadığı" şeklinde görüş beyan etmiştir. Öncelikle bu soruya olumlu yanıt veren katılımcıların gerekçeleri ile ilgili bazı yorumlara aşağıda yer verilmiştir.

> "Kesinlikle olmalı. Çünkü bir kere mevcut norm kadro yönetmeliğine tabiyiz. Biliyorsunuz bu tamamıyla aslında belediyelerin ihtiyacını karşılamıyor. Birçok alanda da sıkıntılar yaşıyoruz. Şimdi daha önce İçişleri Bakanlığı YYGM vardı oraya bağlıydık. Sonra Çevre Bakanlığı'na aktarıldı. Aslında tamamen yetki karmaşasının yaşandığı bir dönemdeyiz şu an. Personel açısından bana göre. Bazı izinleri Çevre Bakanlığından alıyoruz, denetimler İçişleri Bakanlığından geliyor."
> "…. Evet aynen çift başlılık oluşturuyor."

> "….İlk başta bu yetki karmaşasının giderilmesi amacıyla kesinlikle belediyelere özel en azından bir personel yasasının çıkması lazım ya da tek elden mi personel gönderimi yapılır, artık bunu nasıl yaparlar bilemiyorum ama kesinlikle şart…"

Ayrı bir personel yasasına gerek olmadığı yönünde yanıt veren katılımcılar genellikle bu durumun ikili uygulamaya ve karışıklığa yol açacağını vurgulamakta ya da yeni bir personel yasasından ziyade mevcut yasalar da (657 sayılı DMK vb.) düzenlemeler yapılması gerektiğini savunmaktadırlar. Bazı gerekçelere de aşağıda yer verilmiştir.

> "…Belediyeler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlı bir kurum olduğundan dolayı …. ayrı bir personel yasası olması gerektiğini ben düşünmüyorum. Ama 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda bulunan atama şekillerinde bir değişiklik yapılması gerektiğini düşünüyorum."

> "…Olmamalı bence. Çünkü ikili bir uygulamaya yol açar."

> "…Gerek yok. Düzenlemeler yapılabilir…"

> "…Kesinlikle gerek yok."

Görüldüğü üzere ilçe belediyelerinde ayrı bir personel yasası düzenlemesinin karışıklık ve eşitsizliği gidermeye yönelik olarak olumlu olacağı kanaatini taşıyan katılımcılar sayıca biraz daha fazla olmakla birlikte ayrı bir personel yasasına gerek olmadığını ve bu durumun ikili uygulamaya yol açabileceğini düşünen katılımcılar da bulunmaktadır.

4.5.1.1.4. Belde Belediyelerinde Personel Sisteminin Genel Özelliklerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 belde belediyesinde 3 katılımcı ile görüşmeler yapılmış olup ayrı bir personel yasasının "gerekli olduğu" hususunda katılımcılar arasında görüş birliği olduğu bulgusu elde edilmiştir.

Sonuç itibariyle, birinci soru için alınan yanıtlar topluca değerlendirildiğinde çoğunluğun (21 katılımcıdan 16'sının) ayrı bir personel yasasına ihtiyaç olduğunu vurguladığı görülmektedir. Personel yasası düzenlemesinin genel olarak belediye çalışmalarına olumlu katkıda bulunacağı ve belediye personeline ilişkin yasanın tek bir çatı altında toplanmasının personel özlük hakları, görevin gerekleri, statü eşitliği gibi konulardaki sorunların çözümünde kolaylık sağlayacağı düşünülmektedir.

4.5.1.2. Belediyelerde İstihdam Biçimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belediyelerde daha çok tercih edilen istihdam biçimini anlamaya yönelik olarak 4 farklı kategoride yer alan belediyelerdeki katılımcılara "Belediyenizde istihdam biçimlerinden hangisi daha çok tercih edilmektedir ve bunun nedenleri nelerdir?" şeklinde ikinci bir soru yöneltilmiştir. Bu soruya verilen cevapların analizi sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

4.5.1.2.1. Büyükşehir Belediyelerinde İstihdam Biçimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Katılımcıların temsil ettiği 3 büyükşehir belediyesinin tercih ettiği istihdam biçimi birbirinden farklılık göstermekte olup bir belediyede daha çok belediye şirket personeli tercih edilirken diğer bir belediyede memura daha çok ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir. Bir başka belediyede ise genellikle belediye şirket personeli alındığı ancak bunun yanında memur alımı yapılmaya da devam edildiği ifade edilmiştir.

> "….Bu arkadaşlar olmasa (belediye şirket personelinden bahsediyor) yetersiz olur tabii ki. Hatta memur sayısı o kadar az ki çalışan, normalde işçi dediğiniz zaman sahada da çalışması lazım büroda da çalışması lazım. Bizim büroda çalışan arkadaşlarımız da çok var burada yani yetersiz kalır kesinlikle…"

> "Belediyeler siyasi olduğu için genellikle şirket üzerinden (belediye şirket personeli) tercih ediyoruz. Merkezi atama ile de memur alıyoruz."

> "Memur tercihimizdir. 657 sayılı yasaya tabi olmalı. Memur eliyle yürütülen işler var. O nedenle memur tercihimizdir."

Büyükşehir belediyeleri nüfusu fazla ve hizmet alanı geniş ve dolayısıyla istihdam edilen personeli il ve ilçe belediyelerine nispeten fazla olduğu yerlerdir. Büyükşehir belediyelerinin birinde belediye şirket personelinin sayıca fazla olduğu ve çeşitli nedenlerle tercih edildiği görülürken, diğer iki büyükşehir belediyesinde memur sayısının daha fazla olduğu ve diğer istihdam biçimlerinin (sözleşmeli, işçi) tercih edildiği görülmektedir.

4.5.1.2.2. İl Belediyelerinde İstihdam Biçimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Katılımcıların verdiği yanıtlara göre il belediyelerinin tümünde belediye şirket personelinin en çok tercih edilen istihdam biçimi olduğu görülmektedir. Bu durumun nedenleri arasında daha hızlı ve daha kolay alım yapıldığı, sözleşmeli personel alımının eskisi gibi tercih edilmediğidir. Sözleşmeli personel alım usullerinin memur alımı ile benzerlik gösterdiği ve sürecin meşakkatli olması sebebiyle artık tercih edilen bir yöntem olmadığı katılımcılar tarafından dile getirilmiştir. Belediye şirket personeli alımlarının belediye şirketleri üzerinden kolaylıkla ve ihtiyaca uygun bir şekilde mülakat yapılarak gerçekleştirildiği yine katılımcılar tarafından beyan edilmiştir.

> "…O yüzden biz daha çok işçi (şirket personelini kastediyor) statüsünde personel çalıştırıyoruz. Hem alımı kolay hem de kendimiz birilerini tanıyarak, görerek, bilerek, mülakat yaparak aldığımız bir durum oluyor. O yüzden işçi alıyoruz…"
> "…Sözleşmeli personele göre daha hızlı bir şekilde alım gerçekleşiyor. Tabii istihdam da hızlı oluyor…"

> "…Sadece bunlar olduğu için şirket alımını daha çok tercih ediyoruz. Şu anda kadrolu personel sayımız gitgide azalıyor. Ama şirket personeli sayısı gitgide artıyor..."

> "…Şirket personeli olarak en çok istihdam sağlanabilmektedir. Çünkü bu tür alımlarda diğerlerine göre daha kolaylıklar sağlanmıştır."

4.5.1.2.3. İlçe Belediyelerinde İstihdam Biçimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İlçe belediyelerinin istihdam biçimi tercihini anlamaya yönelik olarak sorulan bu ikinci soruya toplam 12 ilçe belediyesinde görüşme yapılan 12 katılımcının tümünün yanıtı "belediye şirket personeli istihdamını tercih ediyoruz" şeklinde olmuştur. Bu tercihi; şirket personelinin maliyet açısından daha ucuz olması, maaşlarının daha düşük olması, alımların daha hızlı ve kolay yapılması, işten çıkarmanın daha kolay olması, belediyenin kendi personel seçimini mülakat yoluyla yapabiliyor olması, belediyenin yerel düzeyde personel alımı yapabiliyor olması gibi sebeplerle gerekçelendirdikleri görülmüştür.

> "…Maliyet açısından daha ucuz daha uygun oluyor hem de alım kuralları malumunuz daha esnek…"

> "…2018 yılından sonra şirket üzerinden alınanlar dışında başka bir alımımız olmadı. Yani belediyeler zaten genelde hep şirket personeli tercih ediyorlar. Çünkü ekonomik olarak belediye bütçesine daha az yük oluyor. Birinci sebep bu…"

> "…Belediyenin öz gelirleri sosyal tesis işleteceksin, düğün salonu işleteceksin, vergi gelirleri. Eskiden mezbahamız vardı 6360 sayılı Kanunla kapatıldı, Büyükşehir'e bağlandı. Ulaşım hizmetleri bizdeydi o da Büyükşehir'e bağlandı. Maddiyata geliyor iş personel çalıştırmak için. Belediyeler de şöyle bir yola gidiyor: Memur çalıştırmıyor, sözleşmeli de kalmadı şimdi. Taşeron işi vardı taşeron işini de kaldırdılar. Önceden A firması vardı biz sizin firmanız üzerinden belediyede 1 tane temizlik işçisi çalıştırıyorduk; dedi ki Hükümet biz bu şirketleri kaldırıyoruz artık, kadroya geçireceğiz. Şöyle oldu, belediyeye kendi şirketlerinizi kurun dediler, bütün belediyeler işte ve …. belediyesi personel limited şirketini kurdu. Biz o A firmasından aldık personeli kendi firmamıza geçirdik. Yani şirket belediyenin şirketi oldu. Bir de şu var 1 tane memur çalıştıracaksın mesela 18 bin TL maaş ödeyeceksin. Bir tane şirketten adam çalıştırıyorsun 10 bin TL para ödüyorsun. Memura ödeyeceğin rakamla 2 tane işçi çalıştırabiliyorsun. Norm kadrolar bu yüzden hep boş kalır. Bütün belediyeler buna uyamaz…"

2023 tarih ve 7443 sayılı "Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar ile 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"la 657 sayılı DMK'ye eklenen geçici 48. madde ile sözleşmeli personelin 3 yıl çalıştıktan sonra memur kadrosuna geçirilebilmesine imkan tanıyan düzenlemeyle birlikte sözleşmeli personel istihdamının artık eskisi kadar tercih edilen bir istihdam biçimi olmaktan çıktığı

anlaşılmaktadır. Katılımcıların verdikleri yanıtlara göre de işe alım sürecinin memur alım sürecine benzemesi ve belli bir prosedüre bağlı olması sebebiyle sözleşmeli personel istihdamı belediyeler tarafından artık tercih edilmemektedir.

> "…Sözleşmeli personele kadro veren kanun (7443 sayılı Kanun kastediliyor). O yayınlandığından itibaren belediyeler sözleşmeli personel alacaksa, ilana çıkıp memur alma prosedürüne uyacak. Yani KPSS şartı koyacak, sınav şartı ilk defa geldi. Onun öncesinde sınav şartı yoktu."

> "…Sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesiyle alakalı çıkan yasayla birlikte orada denildi ki … eskiden belediye başkanlarının takdirinde olan kırk dokuzuncu maddeyi kullanarak …, çok rahatlıkla sözleşmeli personel alınıyordu. Diyordu ki, benim mühendise ihtiyacım var kardeşim. Mühendis geliyordu. Mesela Ahmet. Ahmet'i biz alabiliyorduk. Ama şimdi öyle bir durum söz konusu değil. Ne dediler? Bunlar tıpkı bir memur gibi. Normal memur alımı gibi ilana çıkılacak. En yüksek puandan şey yapılacak. Hani bildiğimiz prosedürler işletilecektir…"

Memur alımlarında da hem sürecin uzun olması hem de asaleten atanan memurun daha sonra memleketine dönmeyi istemesi gibi sebeplerden ötürü belediyelerin artık memur alımını tercih etmedikleri görülmektedir.

> "…Memur alımlarında iş ilanına çıktığınızda da Türkiye'nin her yerinden müracaatlar geliyor. Mesela memur almaya kalktığımızda memuru alıyoruz. Bir yıl çalışıyor. Geri dönmek istiyor. Ben gitmek istiyorum diyor. KPSS puanına göre diziliyor. Sıralama yapılıyor. En yüksekten en düşüğe kadar…"

4.5.1.2.4. Belde Belediyelerinde İstihdam Biçimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belde belediyeleri alan ve nüfus bakımdan daha sınırlı hizmet sunmaktadır. Bundan dolayı belediye personel sayıları ilçe belediyelerine nispeten daha düşüktür. Yıllarca personel alımı yapmayan belde belediyeleri olduğu gibi alan ve nüfus açısından daha büyük olan ve diğer belde belediyelerine kıyasla daha çok personel alımı yapan belde belediyesi de araştırma örneklemi içerisinde yer almaktadır. Araştırma kapsamında görüşme yapılan belde belediyelerinde toplam 3 katılımcıdan 2'si şirket personeli (hizmet alım) istihdamının daha çok tercih edildiğini, 1 katılımcı ise memur alımının tercih edildiğini söylemiş ve aşağıda yer verilen gerekçeyi paylaşmıştır:

> "…devlet memurları…çalışma disiplini çok güzel oluyor. İş yaptırabiliyorsun. Belediye işlerinde şirket personeliyle pek bir şey yapamıyorsunuz. Ama şirket

> personeli de çok seçiliyor. Belediyeler çok alıyorlar. Şirket personeli sayısı normal memur sayısından ya da diğer çalışanların sayısından 3 kat, 5 kat daha fazla…"

Sonuç olarak, farklı düzeylerdeki belediyelerden görüşme yapılan katılımcılar tarafından verilen yanıtlar analiz edildiğinde, belediyeler tarafından şirket personeli (hizmet alım) istihdamının daha çok tercih edildiği görülmektedir. Şirket personelinin ucuz işgücü olması, bu istihdam statüsünde işe alım ve işten çıkarmanın memur ve kadrolu işçi statüsüne göre kolaylık ve esneklik sağlaması, belediyenin yerel düzeyde kendi personel seçimini mülakat yoluyla yapabiliyor olması gibi çeşitli sebepler şirket personeli istihdamının belediyelerce daha çok tercih edilmesine yol açmaktadır

4.5.1.3. Belediyelerde İstihdam Sürecine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belediyelerde personel istihdam süreci bazı istihdam statüleri için daha kolay yürütülürken bazı statüler içinse oldukça uzun süren prosedürlere tabi olabilmektedir. En çok hangi statüde yapılan personel alımların daha liyakat esaslı ve daha hızlı bir şekilde gerçekleştirildiği ile ilgili bilgi edinmek amacıyla katılımcılara "Belediyenizde hangi tür personel alımının (merkezi, sözleşmeli, hizmet alımı vb.) kurum için daha liyakat esaslı ve hızlı olduğunu düşünüyorsunuz?" şeklinde üçüncü bir soru yöneltilmiştir. Bu soruya verilen cevapların analizi sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

4.5.1.3.1. Büyükşehir Belediyelerinde İstihdam Sürecine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 büyükşehir belediyesindeki 3 katılımcı ile yapılan görüşmelerde verilen yanıtlar çoğunlukla liyakat esaslı olan personel alımının sürecinin KPSS şartı aranan ve merkezi atamayla yapılan "memur istihdamı" iken; daha hızlı ve kolay olan işleyen istihdam sürecinin "belediye şirket personeli alımları" olduğu yönündedir. "Sözleşmeli personel alım sürecinin" memur alım sürecine benzer şekilde prosedüre bağlı tutulması ve 3 yıl kurumda sözleşmeli olarak çalışan personele kadroya geçebilme imkanının tanınması ile birlikte artık sözleşmeli personel istihdamının belediyeler tarafından tercih edilmediği bu soruya verilen yanıtlarda katılımcılar tarafından yinelenmiştir.

> "3 yıl görev yapan sözleşmeli personel memuriyete atanıyor zaten. Şu an belediyeler sözleşmeli personel almaz zaten. Tercih etmez. Kanun geldikten sonra bu şekilde oldu. Aynı memur alımı gibi. Hiçbir farkı kalmadı."

> "…Hizmet alımı (taşeron personel) daha hızlı oluyor. Merkezi alımların KPSS ile alımların liyakatli olduğunu düşünüyorum…"

4.5.1.3.2. İl Belediyelerinde İstihdam Sürecine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 il belediyesindeki 3 katılımcı ile yapılan görüşmeler neticesinde elde edilen veriler göstermektedir ki "memur alımlarının" daha liyakat esaslı, "belediye şirket personeli alımı"nın ise daha kolay ve hızlı olduğu yönünde katılımcılar arasında görüş birliği bulunmaktadır.

> "…Memur tabii ki daha liyakatli olur. Yani yükümlülükleri açısından, yasal yükümlülükleri açısından, ödevleri, sorumlulukları açısından tabii ki memur. Çünkü orada zaten bir öncelikli bir KPSS puanı var. Bir de kamu kurumlarının hizmeti şu anki mevzuata göre bir memur eliyle yürütülür. Asıl olan odur. İşçi destek elemanıdır. Ama memur alımı sıkıntı. Hem maddi olarak. Hem de süreç olarak. Bugün bir memur almaya kalktığınızda 3-4 aylık bir süreç..."

4.5.1.3.3. İlçe Belediyelerinde İstihdam Sürecine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

12 ilçe belediyesindeki 12 katılımcı ile yapılan görüşmeler neticesinde istihdam sürecine yönelik olarak, 2 katılımcı belediyeye yapılan personel alımlarının "tamamının" liyakat esaslı olduğunu düşünürken, 2 katılımcı da "sözleşmeli personel alımının" daha liyakat esaslı olduğunu düşünmektedir. Diğer 8 katılımcı ise; "memur alımları"nı liyakat esaslı bulmaktadır. Katılımcıların tamamı en hızlı personel istihdam yöntemi olarak "şirket personel alımını" (hizmet alımı) daha hızlı ve kolay bir yöntem olarak görmektedir.

Bu soru kapsamında yapılan görüşmelerde, "açıktan atama" yönteminin de hızlı ve kolay olduğunu, ayrıca "memur alımı"nın liyakat esaslı olmasının yanı sıra "verimli" bir yöntem olduğunu aktaran 1 katılımcı da bulunmaktadır. Çünkü memur olarak görev yapan personelin daha nitelikli olduğu, aynı zamanda daha hızlı bir şekilde işleri bitirdiği yönünde bu katılımcının bir aktarımı olmuştur.

> "…En çok tercih ettiğimiz yöntem şirket personeli, çünkü ucuz. Memur alırsan memurun giyim kuşamı diksiyonu ile her şeyi fark ediyor. Bizim çalışma şeklimizle şirket personeli çalışma şekli farklı. Ben 10 dakikada hallederim. O akşama kadar uğraşır mesela aynı işle. En kolay yolu o en verimli yolu memur…"

"...Bu işi becerebilecek insanları gördüğün zaman açıktan atama ile gelenler. Kesinlikle açıktan atamalarda liyakat var diyebiliriz. Ama en hızlı aldığınız da şirket personeli oluyor…"

"…Alımlar merkezi sistemle, ÖSYM'nin seçme yerleştirme sistemiyle olmamalı, kendi şehri içerisindeki insanlar olmalı. Çünkü memur atandıktan sonra asaleti tasdik edilince kendi memleketine dönmenin yollarını arıyor. Modeli getirdin sistemde, belediyelerde belediye başkanı en az 5 yıl boyunca bu belediyeden başka yere tayin istemeyecek diye taahhütname istemeli. Aynı özel sektörde olduğu gibi rakip firmaya gidemezsin tarzında şartları olmalı. Tam memurdan verim almaya başlayacağı zaman memur gitmek istiyor. Kolay yöntem belediye şirketi, merkezi sınav, tercihler yerel yapılabilir…"

"…Tamamında liyakat esaslıdır. Tamamı. Ben bunu insan kaynakları birim yöneticisi olarak gayet içim rahat söyleyebiliyorum. Çünkü sanılanın aksine vatandaş geldiğinde de tanıdık olmazsa olmaz falan bir şey var ya. Yok bizde. … belediyesinde bu konuda gönlüm rahat bir şekilde söylüyorum.

"…Şimdi biz bunları (memur alımı yani zabıta , itfaiye eri alımlarından bahsediliyor) ikinci yöntemle almayı tercih ediyoruz. Sebebi de şu, orada bir liyakatle ilgili bizim ikinci bir hareket alanımız oluşuyor. Yanlış anlaşılmasın burada herhangi bir adam kayırma değil kesinlikle. Sebebini de şimdi anlayacaksınız. Şimdi biz böyle bir alım yaptığımızda ki yaptık, geçmişte birçok kez yaptık. Bunların alımını tamamen üniversiteye devrettik. … Üniversitesi'ne. Yani şöyle, mülakatlarını. Dedik ki, biz bakın şu şu şu personeli mesela en son aldığımız zabıta memuruydu. Zabıta memurunu alırken şartları malum oldu işte. Dedik ki işte, 65-70 KPSS puan şartı, şu bölümden mezun olma. Açtığımız kadro 100 kişiydi. 400 kişi müracaat etti. Onları çağırıp mülakat edip elemek mecburiyetimiz var. Kanunda zaten yönetilmekte var. Burada hani şeffaf olmak adına …Üniversitesi'nin İİBF'si ile bir protokol imzaladık. Dedik ki, kardeşim bakın biz müdahale etmeyeceğiz. İnsan Kaynakları Müdürümüz ve ilgili Başkan Yardımcımız sadece mülakatta bulunacak, gözetmen. Burada çünkü belediyenin temsil edilir olması lazım. Gözlemci olarak ama. Tamamen kendi (Üniversiteden demek istiyor) kadronuzdan bir heyet oluşturup, …bizim kriterlerimiz bunlar, şu kriterlerle mülakat edip bize puanlayıp gönderin dedik…"

4.5.1.3.4. Belde Belediyelerinde İstihdam Sürecine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 belde belediyesinde 3 katılımcıdan ikisi "memur alımı"nı daha liyakatli bulurken 1 katılımcı liyakatin kapsamının çok geniş olduğunu ve bu yüzden açık bir kavram olmadığını belirtmiş ve şu görüşünü dile getirmiştir:

"…Şimdi liyakat açık bir kavram değil, şimdi liyakat diyelim KPSS puanına göre aldık. Ama şimdi o KPSS'de sorularla aldığı puanla bizim istediğimiz kriterler

> uyuyor mu, uymuyor mu o da tartışma konusu. Liyakat çok geniş bir şey, o liyakat için ayrı bir kanun bence koyulmalı…"

En hızlı istihdam süreci olarak da katılımcılardan 2'si "belediye şirket personel alımı"nı (hizmet alımı) daha hızlı ve kolay bulurken; 1 katılımcı ise "memur alımı"nın daha hızlı ve kolay olduğu görüşündedir.

Sonuç olarak, belediye personel istihdam sürecine yönelik bu soruya yanıt veren katılımcılar çoğunlukla "memur alımları"nı liyakat esaslı bulurken, "şirket personeli alımlarını" (hizmet alımını) daha kolay ve hızlı yöntem olarak görmektedirler. Her ne kadar alım süreci açısından yorucu ve zorlu olsa da memur unvanı ile istihdam edilen personelin idare açısından daha verimli ve daha faydalı olduğu düşüncesi katılımcılara hakimdir. Katılımcılardan birkaçı ise; tüm alımların liyakat esaslı olduğunu ve olması gerekenin de aslında bu olduğunu vurgulamıştır. Bu noktada, aslında liyakat esasının herhangi bir istihdam türüne atfedilmesindense, tüm istihdam türlerinde uygulanması gerekliliğini bir kez daha vurgulamakta fayda vardır.

Belediyelerde kolay ve ucuz bir istihdam yöntemi olan belediye şirket personeli istihdamı her ne kadar belediye açısından kullanışlı ve en sık tercih edilen yöntem olsa da uzun vadede ve özellikle verimlilik açısından bakıldığında bu yöntemin kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Belediye açısından ele alındığında, bir belediyeyi optimum hizmet seviyesine ulaştıracak ve en verimli hizmet çıktısı sağlayacak olan istihdam tercihinin özenle belirlenmesi gerekmektedir. İstihdam tercihini ve istihdam sürecini bu doğrultuda planlayan ve uygulayan belediyelerin uzun vadede daha verimli ve daha nitelikli hizmet sağlayacağı kuramsal bölümlerde de ifade edildiği üzere çok açıktır.

4.5.1.4. Belediyelerde Personelin Adaylık ve Adaylık Eğitimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belediyeler dahil kamu kurum ve kuruluşlarında memur statüsünde görev yapan personele yönelik olarak oryantasyon ve kurumu tanıtmaya, temel mevzuatı ve işleyişi öğretmeye dayalı olarak "adaylık süreci" işletilmektedir. Mesleki yeterlik ve adaylık sürecinin işleyişini anlamaya yönelik olarak katılımcılara "Belediyenizde adaylık sürecinin personelin mesleki yeterliliği açısından tatmin edici olduğunu

gözlemleyebiliyor musunuz?" şeklinde bir soru yöneltilmiştir. Bu soruya verilen cevapların analizi sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

4.5.1.4.1. Büyükşehir Belediyelerinde İstihdamda Adaylık ve Adaylık Eğitimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 büyükşehir belediyesinin 2'sindeki katılımcılar adaylık sürecine ilişkin oryantasyon süresinin yeterli olduğu görüşündeyken 1 katılımcı bu süreyi yeterli bulmadığını ve sürenin arttırılmasının daha uygun olacağını dile getirmiştir. Bunun yanı sıra aday memurlar her ne kadar belli bir eğitimden geçip belediyeye uyum sürecini başarı ile tamamlamış olsalar da uygulamada kuruma ve işe uyum sağlayamayan, kendilerinden verim alınamayan personelin olduğu yönünde görüşler de bulunmaktadır.

> "Tatmin edici bulmuyorum. Adaylık süresi en az iki yıl en fazla da dört yıl olacak şekilde düzenlenebilir. Yeterli bulmuyorum çünkü. Mesela alıyoruz o anlık başarılı oluyor personel. Pratikte beceremememek, alışma zorluğu, yapamama gibi sorunlar teknik birimlerde olabiliyor."

4.5.1.4.2. İl Belediyelerinde İstihdamda Adaylık ve Adaylık Eğitimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 il belediyesinde görüşme yapılan 3 katılımcıdan 1'i aday memurluk süresi boyunca eğitimlerin yapıldığı ve işleyişe uygun ilerlendiğini söylerken, diğer 2 katılımcı ise memur alımlarının artık yapılmadığını ifade ederek bu soruya açıklayıcı bir yanıt vermemiştir.

> "…..Ya şöyle, biz memur alımını imtihanla ve yahut da KPSS puanıyla yapıyoruz, fakat uzun süredir yapılmadı… Memur alımı bizde şu anda uzun süredir karşılıklı muvafakatla oluyor. Belediyelerde tayin olmadığı için…"

4.5.1.4.3. İlçe Belediyelerinde İstihdamda Adaylık ve Adaylık Eğitimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Memurların adaylık sürecine ilişkin olarak 12 ilçe belediyesindeki 12 katılımcı ile görüşme yapılmış olup, bunlardan 3 katılımcının görüşü yeterli ve gerekli eğitimlerin aday memurlara verildiği yönünde olmuştur. 9 katılımcı ise uzun bir süredir merkezi atama ile memur alımı yapmadıkları için böyle bir sürecin de işlemediğini ifade etmişlerdir.

> "…Merkezi atamayla ben geldim diye hatırlıyorum en son. Benden sonra yeni alım olmadı. On iki yıl oldu. Daha çok … uzman çavuşluktan geçişler oldu. Malum diğer kurumlara geçebilir diye onlarla ilgili bir yasa vardı. O şekilde değerlendirmeler oldu…"

> "…Yani atamayla veya taleple memur girişimiz yok. Sözleşmeli personelimizden memurluğa geçenler var. İlk alım olarak yaptığımız yok, ya da … genelde nakil olarak geliyor galiba…

> "…Daha hiç öyle bir durum yaşamadık. Diyorum ya 2018'den beri kimse almadık…"

> "…Aday memurluğu kaldırdılar diye ben en son hatırlıyorum ama artık aday memur diye bir şey kalmadı. Atamasını yapıyorsunuz. En son bu 2023 KHK ile sözleşmeliden memurluğa geçenlerde adaylık süreleri yok. Onu iyi biliyorum…"

Aday memurların yanı sıra nakil yoluyla gelen bazı personel için de uyum ve işin niteliğine uygunluk bakımından yaşanan sorunların mevcut olduğu bazı katılımcılar tarafından aktarılmıştır.

> "…Şimdi şöyle bununla alakalı biz personeli alıyoruz ama personelle alakalı olarak şöyle işin mutfağı çok farklı oluyor. İşin içine girdiğiniz zaman çok farklı. Yeterli gördüğümüz insanlar da oluyor, yetersiz gördüğümüz personel de oluyor. Açıktan nakil yoluyla bir tane atıyorum bize, size bir örnek vereyim. Bir personel aldık. Personel nakil yoluyla geldiği için bilemiyorsunuz. Yani bir kapalı kutu. Tanımıyorsunuz, bilmiyorsunuz. Bu kişiyi aldık. Ben şunu yaparım, ben bunu yaparım. İşte şu kadar yetenekliyim, bu kadar yetenekliyim. Aldık ama eğitmeye çalıştık, eğitemedik. Yani bayağı uğraştık bayağı…"

Aday memurluk süreci ile ilgili olarak bir başka katılımcı ise; bu sürecin yasaya ve gereklere uygun olarak işletildiğine, hatta belediyesinin Sayıştay müfettişlerince diğer belediyelere örnek olarak gösterildiğine dair paylaşımda bulunmuş ve sürece ilişkin şunları ifade etmiştir:

> "…Şöyle, aday memurlar biliyorsunuz kanuni bir zorunluluk. Yetiştirme programları yaptık. Tam böyle mevzuata uygun. Yani alım noktasında o kadar hassas davranan bir kurum diğer hususlarda da mevzuat noktasında hassastır… Hani adaylıkları bittiği zaman artık memurluğa hazır, yeterli olmuş oluyorlar yani..."

4.5.1.4.4. Belde Belediyelerinde İstihdamda Adaylık ve Adaylık Eğitimine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 belde belediyesinde görüşülen 3 katılımcıdan yalnızca biri hizmet içi eğitimler verilerek memur adaylık süreci işlettiklerini aktarırken, diğer 2 katılımcı böyle bir alım olmadığı için bu sürecin de bulunmadığını belirtmişlerdir.

> "…Şimdi aldığımız memurları, biz bir yıl aday memur olarak değerlendirip sonra tekrar memur yemini ederek, normal bir memur olarak göreve başlatıyoruz. Yani ilk geldiği zaman, o bir yıl süre arasındaki gelişimi gözlemleyebiliyoruz… Kurum içi, hizmetçi eğitimi veriyoruz…"

Sonuç olarak, belediyelerde yapılan görüşmeler esnasında belediyelerin artık eskisi kadar memur alımı yapmadıkları anlaşılmaktadır. Katılımcıların verdikleri yanıtlar değerlendirildiğinde, genellikle uzun zamandır memur alımı yapmayan belediyeler açısından adaylık sürecinin mevcut olmadığı, adaylık sürecini uygulayanlarda ise bu süreç sonunda aday memurun nitelik ve iş yapabilme becerisi açısından yetersiz olabildiği ya da uyum sorununu yaşayabildiği ortaya çıkmıştır.

Memur alım sürecinin belli bir prosedüre bağlı olması ve alım sürecinin uzaması, bunun yanı sıra kurumda görev yapmaya başlayan memurun daha sonra kendi memleketine dönmek istemesi gibi nedenlerle belediyeler tarafından artık memur alımlarının (merkezi-ilk atama) tercih edilmemesi söz konusudur. Belediye şirket personeli (hizmet alımı) alımlarında ise adaylar için sadece 1 aylık bir deneme süresi bulunmaktadır. Ancak adaylık süreci, 657 sayılı DMK'ye göre yalnızca memurlar için en az 1 en çok 2 yıl olmak şartıyla idarelerin uygulamakla yükümlü oldukları bir süreçtir.

4.5.1.5. Belediyelerde Personelin Asaleten Atanmasına İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belediyelerde aday memurluk sonrası asaleten atanmayla ilgili olarak idare içerisinde yaşanan sorunları ve asaleten atanma sürecini anlamaya yönelik beşinci olarak "Belediyenizde personelin asaleten atanması sonrasında ortaya ne gibi sorunlar çıkarmaktadır?" sorusu katılımcılara yöneltilmiştir. Bu soruya verilen cevapların analizi sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

4.5.1.5.1. Büyükşehir Belediyelerinde İstihdamda Asaleten Atanmaya İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 büyükşehir belediyesindeki 3 katılımcının da hepsi asaleten atanan memurların daha sonra kurumdan ayrılmak istediklerini beyan etmişlerdir.

> "Asalet tasdikini yeni memurlar alıyor. Merkezi atama ile. Sözlü sınav yapılıyor. Adaylığı bittikten sonra, asaleti aldıktan sonra kendi memleketine gitmek istiyor."

> "…Asaleten atamada mesela işim garanti diyor alınan personel. Kişi rahatlıyor. Bunun önce uyarma, disiplin cezaları var bunları kullanıyor. Adaylık süresi dolunca kendi memleketine gitmek istiyor…"

Büyükşehir belediyelerindeki görüşmeler esnasında, nispeten daha çok tercih edilen merkezi alımlar ve açıktan atamalar neticesinde istihdam edilen aday memurların asaletleri onaylandıktan sonra belediyeden ayrılmak istemelerinin kurumun hem zaman hem de emek açısından bir kayıp yaşadığı gerçeğini ortaya koymaktadır.

4.5.1.5.2. İl Belediyelerinde İstihdamda Asaleten Atanmaya İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 il belediyesinde 2 katılımcı, aday memurların asaleten atandıktan sonra o ilden ayrılmak istediklerini söylemiş ve bu sorunu çözebilmek için memurların asaleten atandıktan sonra 5 yıl boyunca o kurumda görev yapmalarını kurala bağlayacak yasal bir düzenleme getirilmesini önermiştir. Bir diğer katılımcı ise; diğer katılımcıların dile getirmiş olduğu bu soruna 657 sayılı Kanundan kaynaklı olarak idarenin irade göstermesi gerektiğini ve bu şekilde kendi kurumlarında irade gösterdikleri için asaleten atanan memurların kurumlarında çalışmaya devam ettiklerini ve bir sorun yaşamadıklarını dile getirmiştir.

> "…Ama dediğim gibi yani aday…asaleti alıp (asil memur) olduktan sonra nakil isteyen oldu. Onun dışında bir sıkıntı yok…"

> "…Yani ben asaletimi aldım her şeyi yaparım. Yok öyle bir dünya. 657'ye tabiysen 657'nin 125. maddesi (hüküm) koymuştur. Bu maddeyi işletecek idareciler lazım. Ben hiçbir sıkıntı yaşamadım şu ana kadar. Asaleten atadıklarım da aynen devam ediyor…

> "…Gidebiliyor. Bu da tabii belediye için bir sorun teşkil ediyor. … Yani şimdi tabii ki siz belli bir aşamadan geçiyorsunuz. Atıyorum otuz tane memur başlatmışsınız. KPSS puanına göre almak zorundasınız. KPSS puanında en yüksek puanı alana göre sıraladığınız zaman maalesef dış illerden yüksek puanların müracaatları daha fazla

oluyor. Onlarda da şimdi otuz personelin atıyorum yirmi beşi dışarıdan gelen olursa ve hepsi gitmek isterse, bir de siz ona emek veriyorsunuz, yani adaylık sürecinde eğitim görüyor. Adaylık süresi var. Asalet tasdiklenme süresi var. O süreç içerisinde alışma süresi var. Alışma süresinden ziyade bir öğrenme süreci var.
Siz emek veriyorsunuz, tam yetişmiş oluyor ondan sonra yetişmiş personeli kendi elinle göndermek zorunda kalabiliyorsunuz.
-Peki buna nasıl bir çözüm olabilir? (Araştırmacı)
-Mahalli idareler atamalarında özellikle birtakım kıstaslar getirilebilir. Şartlar konulabilir. (Katılımcı)
-Nedir? (Araştırmacı)
-Her ilin kendine göre ihtiyacı var. Bizim nüfusumuza göre … var, … Mersin'inkine göre Mersin'in var, Van'ınkine göre Van'ın var. Kendi ilindeki nüfusa göre her şeyde ihtiyacı var. Eğer her il ile ilgili … mesela beş yıl ikamet şartı konulsa. Her il imtihanı açtığında bunu koyacağı için ya bu bir kıstastır yani. Neticede çünkü belediye hizmeti ili tanımayanların yapabileceği bir iş değildir, ili tanımak lazım. Bir kere bu ilin ihtiyacı nedir? Bu ilde ne yapılmalıdır? Ne eksiktir?..."

4.5.1.5.3. İlçe Belediyelerinde İstihdamda Asaleten Atanmaya İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

12 ilçe belediyesinde görüşülen 12 katılımcıdan 2 katılımcı asaleten atanma ile ilgili sorun yaşamadıklarını söylerken, 2 katılımcı da uzun zamandır memur alımı yapılmadığı için böyle bir sorunla karşılaşmadıklarını dile getirmişlerdir. 8 katılımcı ise; asaleten atanan memurların daha sonra memleketlerine dönmek istediklerini ya da daha büyük bir il ya da ilçeye geçmek istediklerini beyan etmişlerdir.

"…Dışarıdan gelmiş adam burada durmaz. Ya büyük şehir olacak durması için ya da kendi evi olacak…"

"…Malum yerel yönetimlerde tayin konusu olmadığı için, gelince özellikle bizim gibi küçük ölçekli ilçelere geldikleri zaman bir an önce gitmek istiyorlar. Dolayısıyla da kendini veremiyorlar. Burada kalıcı olmadığını düşünerek kendilerini vermiyorlar. Öyle bir sorun var…"

"…Burada … yaşadığımız tek sorun şu. Naklen geçiş istemeleri. Atandı mesela, eleman geldi, yetiştirdik elemanı, emek sarf ettik ki bu mesela gayet bariz örneği zabıta memuru. Eleman sıfır olarak yeni üniversiteye girmiş. Hiçbir yerde bir tecrübesi yok ve sen bunu yetiştiriyorsun bir emek sarf ediyorsun. Yetiştirip tam teşekküllü bir zabıta memuru yapıyorsun. Sonrasında bu eleman nerede? Mesela adam Kayseri'de. Memlekete gitmek istiyor. Bizi zorluyor, ısrar ediyor. Burada bir sürü zorluk yaşıyor…"
"…Kişiye göre değişiyor. Kişi çalışkan ve uyumluysa verimli geçiyor. Ama işini sevmiyor beğenmiyorsa verim düşüyor…"

> "…Gelince özellikle bizim gibi küçük ölçekli ilçelerde geldikleri zaman bir an önce gitmek istiyorlar. Dolayısıyla da kendini veremiyorlar…Yani gitmek isteyen insan ne kadar verimli olabilir ki? Sürekli sen onu burada tutmaya çalışıyorsun. O gitmek istiyor. Verim olmuyor dolayısıyla. Bir de boşuna emek zaman kaybediyorsunuz. İşi öğretiyorsunuz vesaire…"

4.5.1.5.4. Belde Belediyelerinde İstihdamda Asaleten Atanmaya İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

3 belde belediyesinde görüşülen 3 katılımcıdan 2'si memur alımlarının uzun zamandır yapılmaması nedeniyle böyle bir sorun yaşamadıklarını dile getirirken bir katılımcı da yeni atanan bazı memurların başka yerlere gitmek istediklerini ama bunun yanında kurumdan ayrılıp başka yerlere gitmek istemeyenlerin de sayıca fazla olduğunu dile getirmiştir.

> "Burada durmak istemeyip başka bir yere gitmek isteyen. Yani bizde öyle bir şey olmadı. Diğer belediyelerde olabilir."

> "…Bazıları memleketine dönmek istiyor tabii, en büyük kurumlardaki sorun bu. Kronik sorun. Onun dışında adapte olabiliyorlar yani. Çok güzel adapte oluyorlar. Zaten buraya gelen adam buraya bir kere bayılıyor. Türkiye'nin en zengin yerlerinden gelsin. Burada asayiş sorunu yok, güvenlik sorunu yok. Çok pahalı değil. Sosyal aktivitesi çok fazla olmamakla beraber buraya gelenleri her türlü memnun ediyor. Deniz var ayağının altında. Burada çalışanlar buradan gitmek istemiyorlar. Buraya memnun olup da gelip … yerleşen … yüzlerce insan tanıyorum. Seviyorlar dostluk var burada, burada evleniyorlar, buraya yerleşiyorlar…"

Sonuç itibariyle, aday memurluk süresi sonunda eğitimi başarı ile tamamlayan ve sınavı geçen adaylar asaletlerinin onaylanması ile göreve başlamaktadır. Ancak asaleti onaylanan memurlar merkezi atama ile farklı şehirlerden gelen kişiler oldukları için birçoğu o kuruma ya da o şehire alışmakta güçlük çekerek ayrılmayı düşünmekte; bazıları ise kuruma ya da şehre alışarak uyum sorunu yaşamamaktadır.

4.5.1.6. Belediyelerde İstihdamdaki Genel Sorunlara İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belediyelerde personel istihdamına ilişkin yaşanan sorunlarla ilgili veri toplamaya yönelik olarak katılımcılara "Belediyenizde personel sistemi ve istihdam sistemine

yönelik sorunlar nelerdir?" şeklinde genel kapsamlı altıncı soru yöneltilmiştir. Bu soruya verilen cevapların analizi sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

4.5.1.6.1. Büyükşehir Belediyelerinde İstihdamdaki Genel Sorunlara İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Bu soru kapsamında büyükşehir belediyelerindeki katılımcılar tarafından istihdamdaki genel sorunlar içerisinde daha çok şirket personeli ile ilgili yaşanan sorunlara değinilmiştir. Şirket personelinin her ne kadar kolay ve hızlı bir şekilde istihdamı yapılsa da iş uygulama ve yaptırma süreçlerinde yaşanan uyum, anlama ve işi yapma-bitirme becerilerine yönelik katılımcıların yaşamış olduğu zorluklar dile getirilmiştir. Bu noktada memurlar ile çalışmayı daha çok tercih ettiklerini, çünkü memurların işi daha çok sahiplendiği ve kalifiye eleman olduklarını, kalite ve nitelik bakımından yetişmiş oldukları, algılama düzeyleri ve iş yapma becerileri yönünden ise daha verimli olduklarını ifade etmişlerdir.

> "Sürekli şirket üzerinden eleman çalışıyor. Şirketten yana değilim. İşi daha çok sahiplendiği için memurdan yanayım. Şirket personeli çalıştırmak zor oluyor siyasi açıdan. Siyasi olduğu için tanıdıkları olunca iş yaptırmak zor oluyor. Yönetimi zorlayabiliyor."

4.5.1.6.2. İl Belediyelerinde İstihdamdaki Genel Sorunlara İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İl belediyelerindeki katılımcılar hem personel sisteminin hem istihdam sisteminin en önemli sorunun liyakatsizlik olduğunu dile getirmişlerdir. Bunun yanında uzun süredir kurumda görev yapan memurların bilgi, tecrübe bakımından yeterli olduklarını ancak yeni istihdam edilenlerin genç ve dinamik olması sebebiyle verimliliği arttırdığını düşünmektedirler. Emeklilik zamanı gelmiş olan personel ile çalışmanın verimliliği olumsuz etkilediğini, işe sahip çıkma ve bitirme süreci ile ilgili zaman zaman olumsuz durumlar yaşadıklarını ifade etmişlerdir.

> "…Şimdi yeni giren personelin verimliliğiyle eski personelin deneyimi ve tecrübesi var tabii ama biraz daha alışılagelmiş, biraz daha gelişmelere kapalı bir yapı oluşuyor memurlarda. Norm kadroyu işgal ediyor, verimliliği düşük, artık ben nasıl olsa emekli olacağım deyip işe sarılmıyor…"

Ayrıca hem nüfus hem yüzölçümü itibariyle hizmet alanı genişleyen yerlerde norm kadro sayılarının yetersiz kalması da bir başka sorun olarak görülmektedir.

> "…Nüfus gelişiyor. ….. yerleşim yeri olarak gelişiyor ve teknik personel ihtiyacımız oluyor. Mühendis, mimar, şehir plancısı gibi. Norm kadro bunu sınırlıyor, böyle sıkıntılar var istihdamla ilgili…"

Bir başka sorun da yine norm kadrolar hazırlanırken o yerin nüfusunun dikkate alınmasıdır. Nüfusun yanı sıra yerleşim yerinin gelişiminin, o yere özgü özelliklerin (turizm bölgesi olması, maden kaynağı bulunması, diğer coğrafi özellikleri vb.) göz önünde bulundurularak hatta yerinde inceleme yapılarak norm kadronun hazırlanması gerektiği yönünde bir görüş de ileri sürülmüştür.

> "…Normun yerinde incelenip, hazırlanması gerekiyor. (Masabaşında değil de o il ziyaret edilerek norm kadroların planlanması gerekliliğini vurguluyor katılımcı.) Şimdi bakanlıktaki arkadaşlar nüfus kriterine göre norm kadro standartlarını anlamaz. Bir sürü kriter var halbuki. Mesela bir yer turizm bölgesidir, diğer yer maden kaynaklarının olduğu bölgedir vesaire... Orada en büyük problem bence mülki sınırlara bakılmaması…

Bunun yanında memurun imza yetkisi bulunurken şirket personelinin bu yetkiye sahip olmaması ve memur eliyle yürütülmesi gereken işlerin şirket personeline verilmeye çalışılması da bir başka sorun olarak ortaya çıkarmaktadır.

> "…Devletin 657'de getirdiği gibi devletin memur eliyle yürütülmesi gereken işleri sen kalkıp işçilere gördürürsen olmaz. Yani ben mücadele veriyorum ama. Yürüttürmediğimiz için memur alımı yapmadığımız için sıkıntı şu anda. İşte … itfaiyede bile normalde 90 tane itfaiye eri olması lazım. Memur. 90 tane itfaiye eri var mı? Yok. Nasıl tamamlamışım ben bunu? Yönetmelikteki açığı kullanarak, işçilerden takviye etmişim. … Şu anda mevcutların hepsinin (diğer belediyeler için diyor) normlarında yani personel sayısı olarak boşluk yok, fazlalık var ama memur eliyle yürütülmesi gereken işleri işçilere gördürüyorlar. Sıkıntı bu. Memurun vardır imza yetkisi ama onların yok (şirket personeli için söylüyor). İmza yetkisini de işte meşrulaştırdılar bu işi…"

4.5.1.6.3. İlçe Belediyelerinde İstihdamdaki Genel Sorunlara İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İlçe belediyelerindeki katılımcılar personel istihdamı ile ilgili olarak bütçenin yetersiz olmasına ve personel maaşlarının ödenme güçlüğüne değinmişlerdir. Bunun yanı sıra personel arasında ücret eşitsizliğinin olduğunu, memur maaşlarının yüksek olması sebebiyle daha çok şirket personeli (hizmet alımı) istihdamını tercih ettiklerini ve şirket personelinin daha düşük maaşlarla çalıştıklarını dile getirmişlerdir.

> "KPSS ile atanan personel olunca biz istediğimiz kişiyi alamıyoruz. (Merkezi atamadan bahsediyor) KPSS'den, İŞKUR'dan aldığımız personeli seçme şansımız yok. İstediğimiz personeli alamıyoruz. İŞKUR'un gönderdiği kişiler arasından seçmek zorunda kalıyoruz. Mülakat yapıyoruz tabii ama sonuçta İŞKUR seçip gönderiyor, bizim o aşamada seçme şansımız yok yani. Bize sunduğu alternatifler arasından biz seçim yapabiliyoruz ancak."

> "...Yani alımla ilgili sorunlar bütçenin yetersizliği. Bütçelerinin yetersizliğinden dolayı personel maaşlarının ödenememesi. Belediyelerin aldığı ödenek belli yani nüfusa göre alıyor ama yetmiyor. Yetmediği için personel maaşlarına bütün belediyelerde, ilçelerde sıkıntı var. Maaşları ödeme konusunda sıkıntı oluyor…"

> "…Normal kadrodakiler yüksek alıyorlar (memur, sürekli işçi kadrolarından bahsediyor). Yani, onların maaşları yüksek olduğu için bu tarafa aktaramıyoruz. Genelde şirket üzerinden temin ediyoruz ki maaşlar biraz daha düşük olsun. Mesela oradan iki tane hatta üç tane personel alırsın buradan bir taneye denk gelir gibi…"

Belediye şirket personeli istihdamı yukarı da belirtilen sebeplerle daha çok tercih edilmekle birlikte bu istihdama ilişkin birtakım sorunların da olduğunu dile getiren bir katılımcı şunları aktarmıştır:

> "…Personeli aldık mesela işe başladı. Nöbetler yazılıyor bir bakıyorsun mesaiye geç geliyor ya da işe hiç gelmiyor. Telefonu kapalı devamlı rapor alıyor gibi… Bununla ilgili yönetmelik var. Bunlarla sendikalı toplu iş sözleşmesini imzalıyorsun toplu iş sözleşmesini imzalarken sendika başkanı bizle pazarlığa oturuyor para ile ilgili, biz de disiplinle ilgili oturuyoruz. Sonra bunları matbu olarak yazıyoruz. Bunların cezaları var, işe geç mi geldi ya da gelmedi mi, yevmiye kesintisi vs. gibi. Sonra bizi mahkemeye veriyor işten atıldığında. Biz de sözleşmeyi gösteriyoruz çok örneklerimiz var bunlarla ilgili…"

Belediyelerde personel istihdamında en büyük sorun olarak liyakat kuralının işletilmemesi olduğu görüşünü savunan bir katılımcı, siyasi kurumlar olması sebebiyle belediyelerin aslında kapatılması gerektiği görüşünü dile getirmiştir.

> "Liyakatli, gerçekten bu işi yapacak personelin az olması. Alımda da biraz önce dediğim gibi çeşitli kanunlara fazla takılıyoruz. Sonuca odaklı personel alımı yapamıyoruz. En büyük sıkıntımız o. Belediyeler siyasi kurumlar, bana kalsa belediyeler kapatılmalı."

Bu sorunların yanı sıra norm kadro sayılarını gayet yeterli bulan bir katılımcı da mevcuttur.

> "…Norm kadroda tanımlanan … kadronun 4'te 1'ini şu an ancak işgal ediyoruz. Daha yeterli yani, daha dolmadı bile. Kesinlikle yeterli…"

> "…Çünkü hani … optimum düzey var, şu an biz personel noktasında optimumdayız. Çok personel, biliyorsunuz çok iş değil. Nitelikli personel lazım zaten. Nitelikli personelin de mesela ne kadar çok olsa o kadar çok iş değil biliyorsunuz, o da değil, sayı değil, yani nicelik değil. Kesinlikle. Optimum dediğimiz zaten o…"

4.5.1.6.4. Belde Belediyelerinde İstihdamdaki Genel Sorunlara İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Küçük ölçekli belde belediyelerinde genel olarak istihdam sorunları arasında personel sayısının yetersizliği ile personel istihdamı yapılmak istenildiğinde bunu karşılayacak bir bütçeye sahip olmamaları görülmektedir. Personel maaş ödemelerinde sıkıntı yaşanan kurumların başında belde belediyeleri gelmektedir.

> "... Personel kısıtlı olduğu için … hizmet konularında biraz sıkıntı yaşayabiliyoruz."

Sonuç itibariyle, bu soruya verilen yanıtlar arasında belediyelerin son yıllarda oldukça sık tercih ettiği şirket personeli istihdamına yönelik yaşanan sorunlar ön plana çıkmaktadır. Bunun yanı sıra liyakatsizlik, ücret eşitsizliği, norm kadro yetersizliği, personel istihdamı için bütçe yetersizliği, personelin verimsizliği ya da yetersizliği vb. sorunlar da dile getirilen diğer sorunlar arasındadır.

4.5.1.7. Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kurulabilirliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Alan araştırmasına esas konu olan ve Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulabilirliğine yönelik olarak yapılan bu araştırmaya en fazla katkı sağlayacak olan "Norm kadro zorunluluğu ve diğer merkezi kısıtlar personel sağlama hususunda belediyeleri merkeze bağımlı kılmaktadır. Bu duruma alternatif olarak belediyelere özgü bir istihdam sistemi kurulabilir mi?" sorusu yedinci soru olarak katılımcılara yöneltilmiştir. Katılımcıların bu soruya vermiş oldukları cevapların analizi sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

4.5.1.7.1. Büyükşehir Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kurulabilirliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Büyükşehir belediyelerindeki katılımcılara istihdam hususunda onları merkezi yönetime bağlı kılan birtakım kıstaslar olduğu hatırlatılarak bu duruma bir alternatif

oluşturulabilmek adına olarak belediyelere özgü bir istihdam sistemi kurulabilir mi şeklinde bir soru yöneltilmiş ve bu konudaki düşünceleri alınmıştır.

Büyükşehir belediyelerinde araştırmaya katılan 3 katılımcıdan 2'si belediyelere özgü bir istihdam sisteminin kurulabileceğini ve bunun belediyelerin özerkliğinin arttırılması adına güzel bir uygulama olacağı yönünde görüş bildirmişken diğer katılımcı belediyelerde işleyen bir sistemin zaten var olduğunu ifade etmiştir. Bu katılımcı kendi belediyelerinde İŞKUR ile işbirliği içerisinde oluşturmuş oldukları "kariyer istihdam merkezinde" hizmet alımı (taşeron) personeli istihdamını kendilerinin yapabildiklerini ve bunu uyguladıklarını söylemiştir.

Bu araştırmada belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulması ile yalnızca belediye şirket personeli istihdamı değil, memur, sözleşmeli personel ve işçi gibi diğer personelin istihdamın da yeni bir yasaya ve yeni prosedürlere bağlı olarak yapılacağı özgün bir sistem kastedilmektedir. Bu soruya yönelik olarak katılımcıların vermiş olduğu yanıtlar şu şekildedir:

> "Türkiye genelinde hizmet alımı yolu gibi bir yöntemi İŞKUR yapıyor zaten. Biz İŞKUR'un mikro versiyonunu kariyer istihdam merkezi olarak yaptık. … Kariyer istihdam merkezinde daha çok işçi arkadaşlarımızı istihdam ediyoruz. Oradaki daha çok mülakatlarla istihdam ettiğimiz. Tekniker, mühendis, kamyon şoförü gibi (personeli) şirket üzerinden istihdam ediyoruz. Hepsi hizmet alımı. Belediyeler personel ihtiyacını gidermek istiyorsa artı bir şirket kuracak, bu şirket üzerinden hizmet alımını yapacak. Önceden nasıldı? Bir sürü firma vardı, ihaleye girerdik, onların hepsi kalktı. Şimdi biz personel istihdamını şirket üzerinden yapıyoruz..."

> "…6360 sayılı Yasa ile il sınırlarımız da genişlemiş durumda, büyüdü yani. Nüfus ve yüzölçümü artınca istihdamda artması lazım. İller Bankası haricinde kendi bütçesini kendi karşılayan kurumlar belediyeler. İstihdamın yetkili makamlarca daha düzenli ve kadro planlamasının daha sistemli yapılması gerekiyor. Paylaşım adil yapılmalı. Bazı ilçelerimizin nüfusu fazla, fakat 2 tane istasyon var mesela. Kriter olarak büyüklüğü gözetmesi gerekmektedir. Vesayetten kurtulmak gerekiyor. … Norm kadroların ihdası, iptali bakanlıkta yapılıyor. Ama şimdi, belediye meclisi karar alabiliyor. Bunu yapabiliyorsa belediye kendi personel alımını kendi yapabilir."

4.5.1.7.2. İl Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kurulabilirliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İl belediyelerindeki katılımcılara yöneltilen yedinci soruya 2 katılımcı belediyelere özgü personel istihdam sistemi kurulabilir şeklinde cevap verirken bir katılımcı ise bunun mevzuat açısından mümkün olmayacağını, belediyelerde özel sektör mantığında bir çalışma sistemi olamayacağını ve her açıdan merkezin belediyeler üzerinde bir vesayet denetimi bulunması gerektiğini ve bunun terk edilemeyeceğini savunmuştur. Bu katılımcının görüşü belediyelere özgü bir istihdam sisteminin belediyelerin özerkliğini arttırarak kamu yönetiminde işleyişi aksatacağı yönündedir[12].

> "Şimdi belediyenin kamu tüzel kişiliği olması nedeniyle bu mevzuat olarak mümkün değil. Bir kere belediyelerin kamudan çıkartılması söz konusu olur ki, bu da işleyişi aksatır. Yani şimdi resmi bir kurum niteliğiniz var, resmi kurumda çalışma sistemi tamamıyla bir özel sektör mantığında olamaz. Yetki ve sorumluluk açısından, bağlı bulunduğun bakanlık açısından, her açıdan zaten belediyeler üzerinde bir vesayet denetimi olmak zorunda. Onu zaten kaldıramayız. Bir yere bağlı olacak illa ki bu da merkez. Belediyelere daha çok mu yetki veririz bu konuda?"

Araştırmaya katılan il belediyelerindeki diğer 2 katılımcıdan biri belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulabilir bir sistem olduğu, bu sistemin belediye başkanı ve çalışanları rahatlatacağı yönünde görüş beyan ederken diğer katılımcı ise öncelikle yönetmeliğin değişmesi gerekliliğinden söz etmiştir. Yönetmelikte düzenleme ihtiyacı ve yasada da açık olduğunu aktaran katılımcı en büyük problem olarak belediye şirket personelini ve bu personele yönelik yeni bir yönetmeliğin çıkarılması gerekliliğini vurgulamıştır. Yönetmelik çıkarılırken yerelin de bu süreçteki fikirlerini öğrenmenin ve ona göre bir düzenleme yapmanın daha faydalı olacağı yönünde görüşünü dile getirmiştir.

> "Şu alımlardan, şu yönetmelikten sonra bence kurulması gerekiyor. Yani dediğim gibi yine şirketler üzerinden gideceğiz. Yani üniversitelerin içinde mesela bir standart var, personel şirketlerinin de bir standarda getirilmesi lazım, bir norma bağlanması gerekir ve alım yönetmeliğinin de güncellenmesi gerekir. Yani mesela diyelim ki yönetmelikte, şu şirket karşılığında alım şartlarında bir şey var diyor ki; Türk vatandaşı olmak, 18 yaşını tamamlamış olmak, affolmuş olsa dahi devletin güvenliğine karşı suçlardan, anayasal suçlardan mahkûm olmamak, fakat sadece anayasal düzenin işleyişine karşı suçlardan mahkum olmamak. Başka suçları

[12] Ancak bu katılımcının belediyelere özgü bir istihdam sisteminin de belirli ölçülerde idari vesayet kapsamında çalışacağı ve merkez-yerel dengesini koruyacağı gerçeğini tam olarak kavrayamadığını belirtmekte fayda bulunmaktadır.

> saymıyor mesela, bu bir açıklıktır. Sen burada diğer suçlara odaklanamıyorsun demek ki … Yönetmelik çıkarılırken de bir fikir alışverişi yapmadılar ki. Kimseye bir şey sormadılar ki. Bundan dolayı bu yönetmeliklerin güncellenmesi lazım … Yeni bir personel planlaması şeklinde belediyeler için düzenlenmesi lazım, bir norm getirilmesi lazım belediye personel şirketlerine…"

> "…Tüm Türkiye'de en büyük problemimiz personel şirketleri. Buna bir yönetmelik getirilmesi lazım. Ama mevcut yönetmeliğin güncellenmesi gerekiyor. Mevcut yönetmeliğin bir kriteri kurulması gerekiyor. Bunların da bir norma bağlanması gerekiyor. Yani böyle %40 ile bu işin ucu açık bırakılmaması gerekiyor. Bu sağlandığı takdirde ben faydalı olacağına inanıyorum…"

Böylece, il belediyelerindeki 3 katılımcıdan 2'si tarafından böyle bir sistemin kurulabilir olduğu, belediye personel istihdam sürecinin yeni düzenlemelere ihtiyacı olduğu ve bu düzenlemelerin yapılması gerekliliği dile getirilmiştir. Ağırlıklı olarak belediye şirket personeli ile ilgili olmak üzere belediyeler tarafından artık sık tercih edilmeyen istihdam türleri de olsalar memur, sözleşmeli personel ve işçiler dâhil tüm istihdam türlerini kapsayan belediyelere özgü bir belediye personel düzenlemesine ihtiyaç bulunduğunu gözler önüne sermişlerdir.

4.5.1.7.3. İlçe Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kurulabilirliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İlçe belediyelerinde araştırmaya katılan 12 katılımcıdan 8'i Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi "kurulabilir" görüşüne sahipken; 2 katılımcı da "olmaması ya da kurulmaması daha iyi" şeklinde görüş beyan etmiştir. 1 katılımcı belediyelere özgü personel alımının merkezi atamadan farkı olmayacağını düşünmektedir. 1 katılımcı ise, ilçe belediyesi olarak kendi oluşturdukları bir portal aracılığıyla işe alım sistemi kurduklarını ve bu sistemin diğer belediyelerde de uygulanabileceğini belirtmiştir.

Öncelikle belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulabilirliği yönünde olumlu görüş beyan eden katılımcıların aktardıkları yanıtlara aşağıda yer verilmiştir.

> "Böyle bir sistem kurulabilir mi? Kurulabilir zor bir şey değil. Ancak ben mevcut sistemin yeterli olduğunu düşünüyorum. Bu konuda Türkiye Belediyeler Birliği görevlendirilir, orada bir havuz oluşturulur, oradan bütün Türkiye'deki belediyelere personel istediğiniz zaman oradan size personel gönderilmesi gibi bir şey olabilir ama personel alınma zaten kolay, bir sorun olmuyor zaten. Yani yasal sınırları geçmediyseniz ben personel almanın çok zor olduğunu düşünmüyorum. … Bakanlığın bugüne kadar "Hayır. Siz bu unvanlarda personel alamazsınız veya red

> veriyorum" dediğini ben hiçbir belediyeden duymadım yani. O konuda Bakanlıkla zaten koordineli olmak zorundasınız. Herhangi bir sorun çıkmıyor zaten … Sizin dediğiniz sistem olabilir. Bu sistemde işliyor ama şöyle bir şey olabilir. Bir havuz olsun. Havuzda 1 milyon kişi olsun. Bütün belediyeler bu 1 milyon kişiye başvursun. Herkes aradığını oradan alsın. Olabilir. Ama sizin dediğiniz sistem olsa belediyeler oraya başvursa. Belediye temizlik işçisine ihtiyacım var dese. Oradaki havuzdan Bakanlık da … belediyesine 4 tane temizlik işçisi, sen seç ben yolluyorum dese sıkıntı yok. Bu şekilde olabilir. Ödeyeceğin rakam belli, sosyal hakları belli gibi. Sistem bu şekilde. Belediye başkanları bir 5 yıl sonra yoklar ama ben buradayım. Biz bir denetim atlattık. Bize teşekkür etti gitti. … Ancak şöyle bir şey de var. Az önceki söylediğimiz sistem. Mesela bu sistem kurulmuş. Memurlar bir yerde, işçiler bir yerde yazıyorsun, sana yolladı. Bakıyorsun o sana seçip gönderecek Bakanlık. Sistem çok güzel yürür. Ama sistemi kurdurmazlar, çünkü buralar siyasi kurumlar olduğundan dolayı. Ben şimdi belediye başkanı olsam. Ben bu sistemin kurulmasını istemem. Niye? Seçim çalışmasını yaptım. Belediye başkanları … 5 sene boyunca masraf eder. Seçim dönemi var mesela cepten harcayacaksınız. Şimdi siz belediye başkanı oldunuz, mesela şoför ya da eski odacıyı orda tutar mısınız?. Tanıdığım bildiğim güvendiğim birini isterim..."

> "…Kesinlikle kurulmalı bence artık bunu belediyeler birliği eliyle mi yaparlar, tekrar veya yetki karmaşası giderilir İçişleri Bakanlığı mı olur? Eskiden DPB vardı şimdi kapandı yanlış bilmiyorsam artık onu güncelleyerek mi hayata geçirirler bilemiyorum yani kurulmalı bence…"

Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin olmaması ya da kurulmaması gerekir diyen katılımcılardan bir kişi mevcut sistemin zaten işleyen ve iyileştirilmesi gereken bir sistem olduğunu beyan etmiştir. Katılımcı, bu sistem düzgün işletilebilirse aslında belediyeler için liyakat esaslı ilerleyen bir sistem olduğu görüşünü savunmaktadır.

> "…Yani bence personel istihdamının yine … merkezi sistemle yapılması gerekiyor. Çünkü eğer belediyelere tamamen yetki bırakılırsa liyakatsiz elemanların kadrolara geçirilebileceğini düşünüyorum, bir de böyle yerlerde genelde belediye başkanı oranın yerlisi oluyor. O çevrede kendi tanıdıklarından ya da kendi partizanlarından o kadroları dolduracağını düşündüğüm için, merkezi idarenin yapacağı sınavla mülakatla atanmanın daha doğru olduğunu, daha liyakat esaslı olduğunu düşünüyorum. Hatta bence biraz daha belediye başkanının yetkilerinin azaltması gerekiyor. Tam yetki vermek yerine tam tersi azaltılması gerekiyor. Kamuda iş ve işlemlerinin yürütülmesinde liyakat olmadığı zaman performansın düşeceğini düşünüyorum. Hem … verim de olmaz…"

> "…Şu an ki mevcut sistem bana göre kesinlikle düzgün işlemesi lazım ve iyi bir sistem. Belediyede personel ihtiyacı var, bu ihtiyacı karşılamak için kadrom var

> norm kadroya göre … Aslında yerel yönetimlerde "personel istihdamının belediyelere özgü bir modeli olmalı mı"dan çok belediyelerin ihtiyacı olan en önemli şey bence şu: bağlı olduğumuz bir yer yok ki. (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği) Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü belediyelere yol gösterici, soru sorulduğunda mevzuata uygun hukuki görüş bildirme noktasında, bir yer olarak kötü durumda şu anda. (İçişleri Bakanlığı) Mahalli idareler Genel Müdürlüğü dönemi bu dönemden çok çok daha iyiydi … Bütçe konularında mali hizmetler ama idari uygulamalarda YYGM'ye bağlıyız. Atama ile ilgili izin mi alacağız? YYGM. Norm kadro yönetmeliğinde değişiklik mi olacak? YYGM. Önceden Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne bağlıyken biz, norm kadro yönetmeliğinde değişiklik talebimiz varsa veya biz değişiklik talep etmesek bile, yönetmeliği kendileri hazırlayıp gönderirdilerdi. Tereddüt eden bir arkadaşımız olduğunda hemen arıyorduk Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünü. Oradaki şube müdürleri veya mahalli idareler baş kontrolörleriyle görüşüp, oradaki işin adını doğru koyabilecek doğru bir tanımlama cevabı alabiliyorduk. Şu anda biz personel istihdam modeli belirlemekten ziyade, mahalli idarelere, belediyelere adına her ne dersek uygun bir çatı yapı oluşturmak zorundayız. Merkezi idarenin vesayet yetkisinin ve yönlendirmelerini doğru kullanabilecek bir çatı yapıya ihtiyacımız var, bu da bence kesinlikle bir bakanlık olmalı. Olmadı mı? İçişleri Bakanlığına geri bağlayın bizi. İster adına Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü de ister adına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü deyin. Mevcut Çevre ve Şehircilik Bakanlığı altındaki YYGM ile bu işi çözmemiz mümkün değil. Personel istihdam modelinden evvel öncelikle bir bakanlık kurulmalı. Çünkü birincisi belediyeler taleplerini üst düzeylerde dile getirmede sıkıntı yaşıyor, ikincisi de sorduğu sorulara cevap almada problem yaşıyor…"

Bir başka katılımcı ise kendi belediyelerinde oluşturmuş oldukları bir portal aracılığıyla işe alım sistemi kurduklarını, bu sistemin tüm belediyelerde uygulanabilir olduğundan bahsetmiştir:

> "…Mesela (bir kişi bir pozisyon için) müracaat etmiş, benim CV portalımda kayıtlı (bu) kişi. İşe alındıysa mesela onu pasife alırım işe alındı diye. Dolayısıyla bu personel istihdam sisteminde çok ciddi elimizi rahatlatan bir program oluyor. Tüm yerele uygulanabilir. Mesela … diyelim ki ne lazım, … elektrikçi lazım. (Personel) Müdürlüğüm bana bir yazı yazdı. Dedi ki, … şu kriterlerde, şu yaş arası, şu işleri yapabilecek işçi lazım … dedi. Bakın portalda bize ulaşın kısmı var. (Kişi) buradan … bilgilerini girip CV'sini oluşturuyor. Kendi sistemimiz bu. Örnek elektrikçi (lazım) dedik. Bu kısımdan (ilgili) bölümü seçiyoruz. … Başka kriterimiz varsa cinsiyet, yaş, eğitim gibi onları da seçiyoruz. Sistemimizi açtık, mesela sadece elektrik (işleri) ile ilgili … sayfa başvuru var. Mesela kriterlere uyan (daha fazla) kişi çağırıyoruz, bunların … aralarından seçiyoruz. Üniversite komisyonu oluşturularak … itfaiye, zabıta memur alımları için yapılandı."

Görüldüğü üzere ilçe belediyelerindeki katılımcılar çoğunlukla bu yeni sistemin kurulabilir olduğunu kendi önerilerini de sunarak belirtmişlerdir. Bunun yanı sıra, 2

katılımcı mevcut işletilen sistemin liyakat esası gözetilerek yasalara uygun işletildiği müddetçe sorunsuz bir şekilde yürütüleceğini vurgulamışlardır. Bundan dolayı yeni bir istihdam sisteminden ziyade sorularına cevap alabilecekleri bir "Bakanlık" (örn. Yerel Yönetimler Bakanlığı) kurulmasını önermişlerdir. Belediyelerin birçok problemi çözmek için muhatap alacakları, onlara yol gösterecek, iş ve işlemlerini daha kolay yürütebilecekleri uzman kadrolardan oluşan bir bakanlığa ve merkezi yönetim yapısı içerisinde DPB gibi bir "merkezi personel kurumu"na ihtiyaç bulunduğunu dile getirmişlerdir. Denetim açısından İçişleri Bakanlığı ve norm kadro ve diğer kıstaslar açısından Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile ilişkili olan belediyeler, çoğu zaman bu durumun kendileri için dezavantaj oluşturduğunu, ikili uygulamalara yol açtığını ve özellikle YYGM'nin belediyelerin istihdam sorunlarına yeterli ve tatmin edici bir şekilde çözüm bulamadığını dile getirmişlerdir. Ayrıca, kendi kurmuş oldukları portal ile belediyeye personel alımı açısından örnek teşkil edebilecek bir uygulama kurmuş bulunan bir belediyede ise personel alımları üniversitede oluşturulan bir jüri üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bu uygulamanın tartışmaya açık yönleri bulunsa da akademisyenlerden oluşan bir jürinin belediye yönetimince nitelik açısından yeterli ve tarafsızlık açısından güvenilir bulunduğu görülmekte ve bu nedenle personel alımlarının liyakat esası işletilerek yapıldığı kanaati hem kendilerinde hem de adaylarda oluşmaktadır.[13]

4.5.1.7.4. Belde Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kurulabilirliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belde belediyelerinde araştırmaya katılan toplam 3 katılımcının tümü Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sisteminin "kurulabilir" olduğu görüşünü belirtmişlerdir. Bu sistemin kurulması gerektiğini, ancak bunun kapsamlı bir çalışma yapılarak olabileceğini dile getiren bir katılımcı, ilçe belediyelerinde de daha önce ifade edilen önerilerden biri olan Bakanlık kurulmasının gerekliliğini vurgulamıştır. Bir diğer katılımcı ise; belediyelere özgü bir istihdam sistemi olacaksa yetkinin tamamen belediye meclisine bırakılması gerektiğini, idari vesayetten uzak, yerelde yani belediye meclisinde norm kadronun belirlenmesini, belediyelerin personel ihtiyaçlarını tüm boyutlarıyla

[13] Ancak söz konusu ilçe belediyesindeki bu katılımcının belediyelere özgü istihdam sistemini sadece işe alım süreci gibi dar bir açıdan ele aldığı ve açıkladığı aşikardır.

kendilerinin belirleyip kendi personel alımlarını yapmaları gerektiğini, ancak bu şekilde sistemin tam anlamıyla belediyelere özgü olabileceğini dile getirmiştir[14].

> "Sistem değişimi … belediyelerin kendi meclisine … bırakılmalı. Yetki tamamen oraya verilmeli. Türkiye Belediyeler Birliği mesela. Bu noktada görevli olacak. O zaman değişen bir şey olmamış oluyor! Ne oluyor? Validen alıp belediyeye vermiş oluyorsunuz. Yani o kurulursa, … belediyeler kendi personeliyle kendi istihdam edileceği bir sistem kurulması gerekiyor. Diğer türlü bir farkı olmuyor. Belediyeler Birliği'ne verilse ya da ne bileyim işte belediyeler istihdam ofisi kurulsa mesela. … Değişen bir şey olmuyor. … Yapılacaksa … belediyenin meclisinde yapılıp, yani işte …….. Belediyesi şu kadar memura ihtiyacı var. Bunu kendi belirleyip kendi alabilirse o bir değişiklik olmuş olur. Diğer türlü zaten aynı norm kadroyu yazmış, göndermiş. Şu anda İçişleri Bakanlığı, Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü takip ederken sonra işte yok Belediye Birliği, yok ofis dediğiniz gibi (bir yapı) kurup da onun yine sizi dizginlemesi benim için bir fark olmuş olmaz. Yani belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi kurulacaksa meclis onun norm kadrosunu alıyor. Kendi belediye meclisi her şeyini kendi belirleyecek…"

> "…Kurulmalı. Kendi personelini kendi alabilmeli. Bu işe Türkiye'de bu işi iyi bilen 3-5 akademisyen (karar) verecek. Bakanlık yapacak, diğer kurumlardan belediyeyi ayıracaksın. Ondan sonra diyeceksin kardeşim bununla ilgili güzel bir çalışma yapın. Ondan sonra belediye başkanı çok rahat olmasın, bütçede sınırlar aşılmasın. Yine yarışma olsun sınavlarda tabii. Çok da basit yani…"

Belde belediyeleri yerel yönetim birimlerinde köylerden sonraki en küçük yerleşim birimleridir. Araştırma esnasında katılımcı görüşlerinden anlaşılmaktadır ki; belde belediyelerinde daha çok yerel halktan kişiler personel olarak istihdam edilmekte ve çoğunlukla da bu istihdam daha esnek alımlar yapmaya imkân veren belediye şirketleri yoluyla (taşeron) gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla yerelden gelen personelin yaşadığı beldeyi daha çok sahiplenip, daha çok çalışmaya meyilli olabileceklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Bundan dolayı; bu aidiyet ve sahiplenmenin hem yerel birim adına hem belediye adına daha etkin ve etkili bir hizmet ortaya çıkaracağı düşünülebilir. Ancak yerel halkın belediyeleri iş kapısı olarak görmesi ve bu noktada belediye başkanına baskı yapması da liyakat esasını zedeleyen bir durumdur.

---

[14] Norm kadroya ilişkin temel ilke ve kurallar merkezi yönetim tarafından belirlenmekte olup belediye meclislerinin bu konudaki yetkileri daraltılmış olmakla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanununda nesnel bir şekilde yer verilen ifade ile norm kadro iptal ve ihdas işlemlerinde yetkili olan yerin belediye meclisleri olduğu unutulmamalıdır (Yüceyılmaz ve Özgür, 2019:90).

Sonuç olarak; bu soruya cevap veren katılımcılar genel itibariyle belediyelerde norm kadro sayılarının yeterli olmadığını, bu açığı belediye şirket personeli yoluyla kapatmaya çalıştıklarını, ancak belediye şirket personelinin de nitelik açısından yeterli bulunmadığını ve iş gördürme hususunda birtakım zorlukların yaşandığını vurgulamışlardır. Bunun yanı sıra; hizmet alanı genişleyen ve buna paralel olarak nüfusu artan belediyelerde istihdam edilen personel sayısının da arttırılması gerektiğini, ancak bütçe kıstasları ve kadro planlamasının yeterli kriterlere göre yapılmadığını dile getirmişlerdir. Bu sorunlar karşısında toplamda 21 katılımcıdan 15'i "belediyelere özgü bir istihdam sistemi kurulabilir" yönünde görüş paylaşmıştır. Belediyelere personel istihdamında özgürlük alanı açan, fakat bunu kayırmacılığa meydan vermeden, liyakat esasını zedelemeden, idari vesayet baskısının nispeten azaltılarak yapıldığı, merkez-yerel dengesi üzerine kurulmuş olan bir istihdam sistemine ihtiyaç bulunduğu ifade edilmiştir.

4.5.1.8. Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sistemi İçin Yapılan Model Önerilerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

"Belediyelere özgü personel istihdam sistemi oluşturulmasına yönelik olarak sizin önerebileceğiniz bir süreç veya model var mıdır?" şeklindeki sekizinci soru belediyelerdeki tüm katılımcılara yöneltilmiş olup büyük çoğunlukla (15/21) "Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sistemi kurulabilir" yanıtını veren katılımcılardan modele yönelik önerileri alınmıştır. "Kurulmasına gerek yok" ya da "olmaması daha iyi" şeklinde yanıt veren katılımcıların bu soruya ilişkin cevapları "zaten kurulmaması gerektiğini söylemiştim" şeklinde olmuştur. Bu cevabın yanı sıra "kurulmasına gerek yok" diyen bazı katılımcılardan görüş beyan eden olmuş ve bu görüşler değerlendirmeye katılmıştır. Katılımcıların model önerisine ilişkin bu soruya vermiş oldukları cevapların analizi sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

4.5.1.8.1. Büyükşehir Belediyelerinde Özgü Bir İstihdam Sistemi İçin Yapılan Model Önerilerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Büyükşehir belediyelerindeki 2 katılımcı bir önceki soruya "belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulabilir" şeklinde yanıt vermişlerdi. 3 katılımcının hepsine bu sistem için bir model önerisi sorulduğunda büyükşehir belediyelerinde belediyelere özgü bir istihdam sistemi kurulabileceği, ancak merkezden alım

yapılmasından yana olduğu şeklinde görüş beyan eden bir katılımcı memur ile çalışmanın daha kolay ve kurum için daha faydalı olacağı yönündeki görüşünü de dile getirmiştir. Bunun yanı sıra katılımcılar bu sürece yönelik model önerisinden ziyade yerel düzeyde her belediyenin kendi alımını yapması gerektiğini söylemişlerdir.

> "Bence her yerel yönetimin il bazında her belediyenin kendi alım yapması daha uygun."

> "Merkezden atansın. İtfaiye memuru ve zabıta bunları kendimiz alıyoruz, fakat sorun oluyor. Ben merkezden alınmasından yanayım."

4.5.1.8.2. İl Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sistemi İçin Yapılan Model Önerilerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İl belediyelerinde belediyelere özgü personel istihdamına yönelik model önerisi sorusu yöneltilen katılımcılardan biri mevcut alım düzenin yeterli olduğunu söylerken diğer bir katılımcı alımların yerelden yapılmaya başlanacağı bir sistem kurulabilir önerisini getirmiştir. Personel ihtiyacının öncelikli olarak yerel birimde ikamet eden ve ilgili kadronun niteliklerine uygun olan kişilerden başlanarak sağlanması gerektiğini dile getirmiştir. Bu katılımcı, yereli tanıyan, bilen ve orada yaşayan kişinin o şehre hizmet etmek için daha gayretli ve özverili bir şekilde çalışacağını öngördüğünü söylemiştir.

> "…Türkiye'nin sistemi öyle zaten. Merkezi sistem olduğu için merkezden yerele bir bağlılık mutlaka söz konusu … Bence belediyeler yerelden personel almalı. Yani yerelden almaları doğru, dediğim gibi oranın yapısını bilen, insan yapısını bilen. Yani il sınırları içerisinden almalı.

> (Araştırmacı) Ama mesela o zaman istediğiniz nitelikte bir personel olmayabilir. Mesela buradan yerelden alayım dediniz. Ama burada öyle bir personel bulamadınız.

> (Katılımcı) Ama o zaman … başka yerlere müracaat edilebilir. Ama ilk olarak buradan, yerelden alım olmalı. Çünkü biz vatandaşla … sürekli temas halindeyiz. Bizi bilen, bizi tanıyan, bizimle birlikte bu yapıya uyumlu insanlar. O … anlamda avantajlı…."

4.5.1.8.3. İlçe Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sistemi İçin Yapılan Model Önerilerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Katılımcılara yöneltilen "Belediyelere özgü istihdam model öneriniz var mı?" sorusuna 12 ilçe belediyesindeki katılımcılardan büyük bir kısmı sistemin işlediğini ve mevcut sistemde düzenlemeler, iyileştirmeler yapılarak sistemin daha verimli olabileceği

görüşünü dile getirmişlerdir. Bunun dışında; Türkiye Belediyeler Birliği bünyesinde ya da Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde kurulacak bir "İstihdam Birimi" ile farklı bölümlerden mezun ve farklı niteliklere sahip, vasıflı ve vasıfsız personel havuzu oluşturularak tüm illere bu havuzdan istihdam sağlanması önerisi getirilmiştir. Bir başka katılımcı ise; kendi oluşturmuş oldukları bir portal üzerinden başvuru alarak ve üniversite ile iş birliği yapılarak oluşturulan bir jüri aracılığıyla mülakatlar gerçekleştirerek yapmış oldukları istihdamın bir model haline getirilip tüm belediyelerde uygulanabileceğini beyan etmiştir. Katılımcılardan model oluşturmaya yönelik alınan bu fikirler doğrultusunda alan araştırmasının genel değerlendirmesi kısmında bazı model önerilerine ayrıca yer verilmiştir.

> "…45-50 kişilik başkanın kendi inisiyatifiyle alabileceği, esnekliği olan bir kontenjan kurulabilir. Bu rakam nüfusa göre belirlenecek tabii. Yani başkanın kendi ekibini kurmasının daha verimli bir çalışma ortamı olacağını düşünüyorum, öyle gözlemledim. Çünkü tanıdığı, işi yapacağını bildiği, güvendiği kişileri konusunda uzman olan kişileri alması gerekiyor. Öyle olursa verimli oluyor…"

> "…Belediyeler Birliği olabilir ya da İçişleri Bakanlığı tekrar olabilir. Çünkü beni denetleyen kurum en azından mesela İçişleri Bakanlığından denetlemeye geldiler beni. Bir konu hakkında görüş aldım. Çevre Bakanlığı YYGM'den denetleme beni ilgilendirmez ben İçişleri Bakanlığından geldim diyor. Belediyeler Birliği mi olur yoksa beni denetleyen kuruma mı verilir? Bir şekilde düzeltmeleri lazım. Bütün belediyelere aynı anda ulaşabilecek zaten iki tane kurum var bir YYGM biri de Belediyeler Birliği. İçişleri Bakanlığı dâhil şu an ulaşamaz. Mevcut norm kadro bir kere kesinlikle değiştirilmeli. Gerçekten hani insanları bir çağırırsınız, senin nüfusun kaç ne kadar insana hizmet ediyorsunuz? Kaç kişiye ihtiyacın var, kaç tanesi bunun vasıflı, kaç tanesi vasıfsız gibi… Bunları ortaya koymam lazım. Elimde bu verilere hitap edecek ne bir personel alım sistemi var ne de bir personel yönetim sistemi var. Bir kere bunları tek çatı altında toplamak lazım ama mevcut norm kadro yönetmeliği ile olmaz bu iş. Sıfırdan baştan yapılması lazım. Çünkü amaca hizmet etmiyor. Yasal sınırlar var. Ama benim aşmama imkânım yok. Aşarsa belediye başkanından tazmin edilir deniyor. Personel alımı yasa gereği duracak. Denetleyen yasalarla işe alımla ilgili prosedürler birbirini tutmuyor. Tutarlılık yok…"

> "…Benim önereceğim model bizim kullanmış olduğumuz, kendi uyguladığımız bu portal üzerinden alım yaptığımız sistem olabilir. Tüm Türkiye'de uygulanabilir…"

> "…Şu anki sistem işleyen bir sistem. Artık kimse işçi de almıyor kadrolu. Bu sistem bitti. Artık bu iş şirket personeline dönüyor. Belediye ilana çıkar mı çıkar alır mı alır, ama gerek yok niye maddi açıdan…"

"…Ama bütün sistemi sil baştan, şu personel istihdam politikasıyla alakalı sil baştan düzenlememiz lazım deyip yeni bir model ortaya konulabilirse o belki olabilir. Ama bunun üzerine çok uzun çalışılması lazım. Yani neticede anayasa kuralına göre memur sistemini devam ettireceğiz. O zaman kamunun tamamının uyguladığı merkezi olarak sınava girme kriterini değiştirmemek lazım bence. Şu anda Türkiye'de çok net personel istihdamı noktasında kuralcı iki kurum var: 1- Maliye 2- Sosyal Güvenlik Kurumu. Mesela TSK personel alımı yapıyor, politikası belli. Kuralları belli. Suistimallere ciddi manada kapalı. Tabii ki askeri yönetim gibi bir mantıkla gitmeyeceğiz ama askeri strateji gibi stratejiyle ve disiplinle gidecek bir sistem kurulması düşünülebilir…"

"…Şu an ki mevcut sistem bana göre kesinlikle düzgün işlemesi lazım ve iyi bir sistem. Belediyede personel ihtiyacı var, bu ihtiyacı karşılamak için kadrom var, norm kadroya göre. Benim belediyemde yüzde 30'u aşmadım. O zaman, de ki diyor Bakanlığa; benim personel ihtiyacım var, kadrom bu, almak istediğim bu … , müsaade edin, onayınızdan sonra kendi sitenizde yayınlayın, ben kendi sitemde yayınlayım. Yerel ya da ulusal gazetelerden birinde ilan edeyim. Sonra başvuruları alayım. Sonra mülakata geçeyim. Mülakatlar kalkacak diyorlar ya, mülakatın kalkmadığını varsayalım … Kurallar sağlam ama uygulamada hile bizde…"

"…Ya bu belediye başkanları atanarak gelseler daha mı iyi olur? Bir kaymakam gibi. Yani daha sağlıklı olacağını da düşünüyoruz. Siyasi şeyi ortadan kaldırmak daha mı sağlıklı olur?..."

"…Çevre ve Şehircilik Bakanlığında ayrı bir istihdam birimi kurulup, burada bir havuz oluşturulabilir…"

4.5.1.8.4. Belde Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sistemi İçin Yapılan Model Önerilerine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belde belediyelerinde 3 katılımcıya yöneltilen model önerisine ilişkin soruya çoğunlukla belediye meclisinin ya da belediyenin kendisi doğrudan alım yapabilmeli şeklinde yanıtlar gelmiştir. İstihdamın aracı bir kurum olmadan doğrudan yapılması gerektiğini beyan eden katılımcılar özellikle yerelden alım yapılması ya da en azından o bölgeden personel tercih edilmesi gerektiğini dile getirmişlerdir.

"…Doğrudan alım yapılabilir. Doğrudan alım yapabilmeli yani. Hiç böyle … belediyeden birini falan karıştırmadan. Meslek ofisini, Belediyeler Birliğini falan karıştırmadan. Yani bu işi direkt belediyenin kendisi yapabilmeli…"

"…Bence belediye meclisi yetkili olabilir bu konuda ve istihdamın yerelden yapılması, o ilden personel bulamıyorsa bölgeden tercih etmesi. Mesela, Marmara Bölgesinden alacağım diyerek sınırlaması gerekir…"

Sonuç olarak, katılımcıların farklı model önerileri arasında belediyelerin kendilerinin doğrudan ve yerelden personel istihdamı yapabilmeleri öne çıkmaktadır. Ancak bu talebin nedeni olarak yönetsel olduğu kadar siyasi kurumlar olan belediyelerde özellikle seçim döneminde verilen vaatlerin seçim sonrası yerine getirilmesi için seçmenlerin belediye başkanı ya da diğer belediye yöneticilerine yapmış olduğu baskıların etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak bu yöntemin nitelikli personel istihdam etmede belediyelerin işini zorlaştıracak ve kayırmacılığın önünü açacak bir yönü olduğu hususunun literatürde sıkça dile getirildiği (Yüceyılmaz ve Özgür, 2019: 97) gözden kaçabilmektedir.

4.5.1.9. İstihdam Kararını Alan Merkezi Yönetimce İşletilen Merkezi Sistemin Personel İhtiyacını Karşılama Yeterliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belediyelerde istihdam kararının merkezi yönetim tarafından merkezi bir sistem yoluyla mı yoksa belediyeler tarafından yerel bir sistem üzerinden mi alınmasının daha liyakat esaslı, daha verimli ve daha etkin olduğu konusunda katılımcıların görüşünü almak amacıyla onlara "Merkezi sistem belediyelerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdam etmesi yönündeki taleplerini karşılama noktasında yeterli mi? sorusu yöneltilmiştir. Bu soruya verilen yanıtların analizi sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

4.5.1.9.1. Büyükşehir Belediyelerinde İstihdam Kararını Alan Merkezi Yönetimce İşletilen Merkezi Sistemin Personel İhtiyacını Karşılama Yeterliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Büyükşehir belediyelerinde görüşme yapılan 3 katılımcıdan 2'si yeni personel istihdamı yönündeki taleplerini karşılama hususunda merkezi sistemi yeterli görmemektedir. Ayrıca, memur istihdamı artık pek tercih edilmediğinden memur taleplerinin de olmadığını aktarmışlardır. Diğer katılımcı ise; merkezi sistemi yeterli görmektedir.

> "…Yeterli değil, talep ediyoruz gelmiyor. Bakanlıktan izin almamız gerekiyor..."

> "…Yeterli olmuyor ama merkezden talepte de bulunmuyoruz. Taşeronla o açığı kapatıyoruz. Talep etmiyoruz yani memur ihtiyacımız var ama talep edilmiyor…"

> "…Nitelik, puan bizim tarafımızdan belirleniyor. Nitelikleri biz belirleyerek Bakanlığa bildiriyoruz, Resmi Gazete yoluyla ilana çıkıyoruz. Memur alımlarını

> bizim Bakanlık üzerinden yapmamız gerekiyor. İşçi alımlarında ise biz İŞKUR üzerinden ve bizim "İstihdam Kariyer Merkezi Ofisi" üzerinden alıyoruz. Yeterli yani…"

4.5.1.9.2. İl Belediyelerinde İstihdam Kararını Alan Merkezi Yönetimce İşletilen Merkezi Sistemin Personel İhtiyacını Karşılama Yeterliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İl belediyelerinde katılımcıların tümü merkezi sistemin personel taleplerini karşılama hususunda yeterli olduğunu söylemektedirler. Norm kadro sayıları, kriterlerin belirlenmesi ve izin konularında merkez ile sorun yaşamadıklarını dile getirmişlerdir. Ancak işe alım sürecinin uzun olduğunu dile getirerek belli bir prosedüre bağlı olmanın merkezden yapılan ya da ilana çıkılarak yapılan memur alımlarında (itfaiye eri, zabıta memuru vb.) süreci uzattığından ve oldukça meşakkatli olduğundan yakınmaktadırlar.

> "…Norm kadroyu da biz zaten yarı yarıya anca doldurabiliyoruz. O yüzden de herhangi bir sorun yok…"

> "…Yeterli. Biz çünkü belirliyoruz kriterleri zaten. Diyoruz ki … nitelikleri şöyle olsun…. Onlar (merkez) bir filtreliyor. Bir eksi durum var mı? Ondan sonra süreç devam ediyor. O konuda bir sıkıntı olmuyor … Yani o sistemde bir sıkıntı yok. Süreç uzun işte. Yani çok formalitesi var. Bürokrasisi…"

> "…Yeterli. Yani talebiniz varsa alım da varsa gönderilen hiçbir talebe yok demiyor merkez. Nitelik olarak da istediğiniz kişileri gönderiyorlar veya alınıyor buraya…"

4.5.1.9.3. İlçe Belediyelerinde İstihdam Kararını Alan Merkezi Yönetimce İşletilen Merkezi Sistemin Personel İhtiyacını Karşılama Yeterliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İlçe belediyelerinde belediye meclisinin zaten norm kadro ve diğer kriterleri belirlemede etkili olduğunu dile getiren bir katılımcı şunları aktarmıştır:

> "…Bu sorudan önce şöyle bir şey var, bu işe merkez çok müdahil değil. Sadece kuralları, prosedürü, yönetmelikleri, kanunu belirleme … bunların hepsi merkezi yönetim tarafından yapılır, ancak müdahile şöyle olmaz. Birincisi; kamu da personel istihdamı için KPSS şartı vardır. ÖSYM'ye ilana çıkarsın işte Bakanlıktan izin alıp veyahut ben şu vasıflarda personel alımı yapmak istiyorum ve ilana çıkmak istiyorum…Mesela Norm Kadro Yönetmeliğinde istihdam öncesinde personeli alabilmek için önce benim kadromun varlığı şart. Belediye Kanunu 49. maddesi çerçevesinde Norm Kadro Yönetmeliğini, Çevre Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Norm Kadro Yönetmeliği ile bir belediyede kaç tane

> müdürlük kurulacak hangi unvanlarda personele ihtiyaç var, bunların sayıları ile hepsi yönetmelikle belediye meclisinde kabul ediliyor…"

> "…Tabi yeterli. Norm Kadro Yönetmeliğimiz var. Belediye yönetmelik dışına çıkamaz. Norm kadroda ihtiyaca göre mecliste şoför mü alacağız, tekniker mi, mühendis mi belirliyoruz? Çıkan sonucu da Bakanlığa gönderiyoruz…"

Merkezi sistemi belediyelere personel istihdam etme hususunda yeterli bulmayan ilçe belediyelerindeki katılımcılardan biri, zabıta memuru alımlarında erkek personel tercih etmeleri isteklerine eşitliğe aykırı olduğu gerekçesiyle merkezi yönetimden olumlu yanıt alamadıklarını dile getirmiştir. Merkezi yönetim tarafından eşitlik ilkesi gözetilerek bu konuda doğru bir tutum sergilenmiş olsa da yerel hizmet gerekleri açısından bu her zaman doğru bir karar olmayabilir.

> "…Yeterli olmuyor ama mesela en son zabıta alımında … en büyük sıkıntımız personelin gitmesi. Memur alımı olduğunda Yerel Yönetimler (Genel Müdürlüğü) Bakanlığın bünyesinde ilan yayınlar. Biz daha önce defaatle dedik ki, biz zabıta personeli alacağız, erkek personel olsun, çünkü bayan personel burada durmuyor, erkek personel ise çalışıyor. Biz sıkıntı yaşıyoruz dedik. Onlar da yok böyle bir şey, açmamız mümkün değil. Eşitlik olması için dediler. Sadece ... İlinden müracaat alamayız, tüm illerden almamız lazım. Bu noktada … yerel yönetimlere mesela sen yerel yönetimsin, burada zabıta çalıştıracaksın, sen bu ili istiyorsan sadece bu ildeki müracaatları al demesi lazım merkez bu noktada…"

Bunun dışında katılımcılar merkezi sistemin yeterli olmadığı noktalarda personel açığını hizmet alım yoluyla (şirket personeliyle) kapattıklarını söylemektedirler.

> "…Şirketten temin ediyoruz. Açığı oradan tamamlıyoruz. Şirket personeli olarak çalıştırıyoruz, istediğimiz gibi seçebiliyoruz bu personeli. Bu noktada merkez yetersiz, yani KPSS ile gelen memur yetersiz olabiliyor. Yani genel anlamda yetersiz diyebilirim..."

> "…Yeterli değil…"

4.5.1.9.4. Belde Belediyelerinde İstihdam Kararını Alan Merkezi Yönetimce İşletilen Merkezi Sistemin Personel İhtiyacını Karşılama Yeterliğine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belde belediyelerindeki katılımcıların çoğu merkezi yönetimin norm kadro, personel istihdamında izinler, kadro sayıları gibi konularda merkezle bir sorun yaşamadıklarını

dile getirmekle beraber kadro unvan ve sayıların belirlenmesi hususunda yetkinin tamamen belediye meclisine bırakılması taraftarıdır.

> "…Şimdi bizim yerel için konuştuğumuz zaman öyle ama şimdi her belediyeyi karşılamayabilir. Bizim kriterimizi karşılıyordur. Norm kadro sistemi herkesi aynı kategoriye koyuyor ya şimdi bizi bir kategoriye koyuyor. Mesela başka yerlerde nüfus veya farklı kritere göre bizim için yeterli olan başka bir belde için yeterli olmayabilir. O nedenle … norm kadro tespitinin tamamen meclise bırakılmasının, yerele bırakılmasının daha ihtiyaca uygun olacağını düşünüyorum…"

Türkiye'de belediyeler, personel istihdamında merkezi yönetimin idari vesayeti altında bulunmakta olup, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına (YYGM'ne) bağlı olarak personel alımlarını sürdürmektedir. Norm kadroya ilişkin ilke ve standartlar, yasal mevzuat hükümleri, atamaya ilişkin kadro unvanları ve norm kadro sayılarının belirlenmesi gibi konularda Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Bu hususta belediye meclisini yetkili kılacak bazı düzenlemeler yapılmış ve belediyeler üzerindeki merkezi yönetimin idari vesayeti yumuşatılmaya çalışılmış olsa da tamamen ortadan kaldırılmış değildir (Şen ve Eken, 2007: 552–553). Bu durum farklı düzeylerdeki belediyelerde yer alan katılımcıların yanıtlarından anlaşılmaktadır.

4.5.1.10. Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kayırmacılığın Önlenmesine Etkisine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belediyelerdeki en önemli sorunlardan biri olan kayırmacılığa ilişkin olarak katılımcılara yöneltilen ve mülakat soru kağıdındaki son soru "Belediyelerde personel alımı esnasında kayırmacılık yapıldığını düşünüyor musunuz? Eğer düşünüyorsanız belediyelere özgü personel istihdam sistemi uygulamasıyla bu durumun önüne geçilebilir mi? sorusu olmuştur. Belediyelerdeki genel durumu ve Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi kurulması durumunda bu yeni oluşturulan sistemin kayırmacılığın önüne geçebilecek bir sistem olup olmadığını anlamaya yönelik olarak katılımcılara bu soru yöneltilmiştir. Yönetsel olduğu kadar siyasal niteliğe de sahip kurumlar olan belediyelerde kayırmacılıkla ilgili olarak yöneltilen bu sorunun hassas bir soru olduğu baştan bilinmekle birlikte üzerine konuşulmaktan da çekinilen bir konu olduğu gözlemlenmiştir. Bundan dolayı da bu soruya cevap verip vermeme durumu veya verilen

cevaplar farklı olmuştur. Katılımcılardan bir kısmı "Belediyelerde kayırmacılık yapıldığını düşünüyor musunuz?" şeklinde yöneltilen soruya açık ve net bir şekilde "evet" yanıtı verirken, bir kısmı cevapsız bırakmayı tercih etmiştir. Bir kısmı da üstü kapalı bir şekilde ima ederek "yapıldığı" yönünde cevap vermiş, bir kısmı ise görev yaptığı belediyede personel alımının liyakat esaslı olduğu ve asla kayırmacılık yapılmadığı yönünde cevap vermiştir.

4.5.1.10.1. Büyükşehir Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kayırmacılığın Önlenmesine Etkisine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Büyükşehir belediyelerinde görüşme yapılan 3 katılımcının tümü kayırmacılık yapılmadığını söyleyerek şunları ifade etmiştir:

> "…Mesleği ile ilgili sınavda sorular soruluyor. Bu soruları belirlerken mesleki yeterliliğini ölçüyorsun. Bizim sınavlarımızla ilgili liyakate dayalı olarak alım yaptığımızı söyleyebilirim. İtfaiye Daire Başkanı jüride bulunuyor ve sınava girenlere mesleği ile ilgili sorular soruyor. Teorik sorular bunlar ve başarılı olanlar alınıyor…"

> "…Hayır öyle şey mi olur! … Belediyeler … yerel yönetimler olduğundan dolayı bazen kayırmacılık olabilir ama … başkanımızın şöyle bir duruşu var: Burası kesinlikle aile şirketi değil der, bir kişi çalışıyorsa aynı aileden ikinci bir kişi kesinlikle alınmıyor..."

4.5.1.10.2. İl Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kayırmacılığın Önlenmesine Etkisine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İl belediyelerinde bir katılımcı kayırmacılık olmadığını söylerken bu durumu şu şekilde ifade etmiştir:

> "…Hayır yok. Siyasi kurumlar ya hani. Siyasi referansla gelmiş olsa bile biz kişinin ne kadar yapıp yapamayacağını, neyi nasıl davranacağını da tespit ediyoruz. Yani liyakate önem veriyoruz. Kesinlikle…"

Diğer iki katılımcı ise kayırmacılığın olduğunu ama bu durumun memur alımlarında yapılmadığını daha çok belediye şirket personel alımında yaşandığını dile getirmiştir.

> "…Küçük illerde hatır devreye girer … eşraf girer. Özellikle de hizmet alımlarında bunun önüne geçmek çok zor. Türkiye'deki tüm belediyelerde de bu aynıdır. …Yani peş peşe belediye başkanlığı yapanların sayısı çok az. Beş yılda bir değişen yerde bu uyumu ne kadar sağlayabilirsiniz? Onu da iyi düşünmek lazım. Çünkü herkesin kendine göre söz verdiği birileri, birilerine vaatleri illa olacaktır…"

> "…Şu an mevcut yönetmeliğe göre ister istemez kayırmacılık, kayırmacılık değil de personel seçimi oluyor…"

4.5.1.10.3. İlçe Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kayırmacılığın Önlenmesine Etkisine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

İlçe belediyelerindeki katılımcılar genel itibariyle "adam kayırmacılığının" belediyelerde özellikle belediye şirket personeli istihdamı esnasında yapıldığını dile getirmişlerdir. Belediyelerin siyasi kurumlar olmasından yola çıkarak "ülkemizin kanayan yarası" diye söz ettikleri kayırmacılıkla ilgili ilçe belediyelerindeki katılımcıların çoğunluğu kayırmacılık yapıldığı görüşünde olup şu görüşleri aktarmışlardır:

> "…Kayırmacılık yapıldığını düşünüyorum. Bunun önüne geçilemez, geçme imkânı yok. Maalesef belediyelerde ve siyasetin olduğu yerde adam kayırmacılık vardır. Hizmet alımı (taşeron) kadrosunda kayırmacılık zirvede zaten…"

> "…Düşünmüyorum (gülüyor) … Kayırmacılık illaki var yok desem de yalan söylemiş oluruz. Ülkemizin en büyük sorunu. Memurların atanmış seçilmiş olayı var. Ne seçilmişi atanmışa mahkûm edeceksin ne de atanmışı seçilmişe. Eğer gerçekten doğru düzgün bir sistem yürümesini istiyorsan tabii. Bir belediye başkanın yapamayacağı herhangi bir işlem yok, yani para basmak hariç her şeyi yapabilir. Belirli kanunlar çerçevesinde gerekli şartları taşıdığı sürece hesap soracak hiçbir makam da yok… Denetim sıklaştırılabilir. Son bir yıl denetimle geçebilir…"

> "…Kayırmacılık yapılan da var yapılmayan da hakkıyla giren de oluyor. Yani şöyle düşünelim, bir virüs girdiyse istediğin kadar istihdamı belediyeye özgü yapmaya çalış... Dünyanın en iyi yasaları bizde, kurallarımız çok iyi ama uygulama da büyük sıkıntılar var. Sorunlar var."

> "…Yapılıyordur bence de. İlla ki bir şeyler oluyordur yani. Oluyordur…"

İlçe belediyeleri arasından bir katılımcı ise; kendi kurmuş oldukları portal üzerinden yola çıkarak yapmış oldukları alımların liyakat esaslı olduğundan bahsederek kayırmacılık yapılmadığını dile getirmiştir.

> "…Hayır, kesinlikle liyakat esaslı…"

Bir diğer katılımcı ise; uzun yıllardan beri alım yapmadıkları için kayırmacılıkla da karşılaşmadığını ifade etmiştir.

4.5.1.10.4. Belde Belediyelerinde Belediyelere Özgü Bir İstihdam Sisteminin Kayırmacılığın Önlenmesine Etkisine İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Belde belediyelerinde iki katılımcı personel alımlarında kayırmacılık yapıldığını düşünüyorken bir diğer katılımcı yorum yapmamıştır.

> "…Yapılıyordur. Tüm sektörlerde olan kayırmacılık yerine liyakat esaslı alım olsa Türkiye şahlanır. Liyakat her yerde, herkese lazım olan bir şey, öncelikle yöneticilerden başlamak lazım…"

> "…Ülkemizin kanayan yarası kayırmacılık olduğunu düşünüyorum…"

Sonuç itibariyle, belediyelerde liyakat esasına dayalı alım yapmanın önündeki en büyük engellerin başında siyasi kurumlar oluşu gelmektedir. Bunun yanı sıra seçim öncesi belediye başkanının bu makama seçilmesi durumunda yerel halka istihdam vaatlerinde bulunması ve seçim sonrası bu anlamda yaşamış olduğu baskıdır. Belediye şirket personel istihdamından kaynaklanan kayırmacılık sorunları daha sık yaşansa da memur alımlarında da zaman zaman liyakat esasının göz ardı edildiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle liyakat sisteminin güvence altına alınarak belediyelerin bu anlamda sık sık denetlenmesi gerekmekte (örn. bkz. Yetkin, 2025) ve kararları bağlayıcı olan bir kurumun oluşturulmasını da kapsayan yeni bir personel istihdam sistemine ihtiyaç bulunduğu genelde katılımcılar tarafından dile getirilmektedir.

4.5.2. Merkezi Kuruluş ve Yerel Yönetim Sendikalarına İlişkin Verilerin Analizi ve Elde Edilen Bulgular

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesindeki Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (YYGM) Personel Hizmetleri Daire Başkanlığında yetkili bir görevli ile Bem-Bir Sen ve Bizim-Sen sendikalarında sendika başkanı ve sendika başkan yardımcıları ile "Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulabilirliği" üzerine mülakatlar yapılmıştır. Kendilerine yöneltilen beş adet soruya (Bkz. Ek 3 Mülakat Formu) verdikleri cevaplardan elde edilen bulgular içerik analizi yoluyla değerlendirilmiş ve yorumlanmıştır.

Merkezi kuruluş ve sendikalardaki toplam 3 katılımcıya yöneltilen ilk soru "Belediyelerde ayrı bir personel sistemi ve ayrı bir personel yasası olmalı mı?" şeklinde olmuştur. Bu soruya bir katılımcı "ayrı bir yasa olmaması daha iyi" şeklinde yanıt vermiş

ve "tek ve bütüncül bir şekilde personel istihdamının yapılmasının daha sağlıklı ve verimli bir yol olduğunu" savunmuştur. Yine bir katılımcı "farklı bir sistem pek uygun değil" şeklinde yanıt verirken, "ayrı bir yasanın ikilik oluşturacağı, ikili bir yapının da karışıklığa meydan vereceği" yönünde görüş beyan etmiştir. Diğer bir katılımcı ise bu soruyu "ayrı bir yasa olmalı" şeklinde yanıtlamıştır.

> "…Ama hani belediyelerde durum biraz daha farklı. Mesela atıyorum bin üç yüz, bin dört yüz tane belediye var. Bunların hepsinin işte aynı usule tabi olup da hepsinin aynı personeli ... aynı şekilde çalıştırmasını sağlayamayız. Mutlaka aralarında farklılıklar çıkacaktır. O da … kimi personel için lehte kimi personel için de … aleyhte bir durum oluşturur bence. O yüzden … merkezden yönetilerek tek bütünsel bir parça halinde olması daha güzel bence. Yani o yüzden farklı bir personel sistemi … bana pek uygun gelmedi…"

> "Personel istihdam kısmında olabilir. Fakat uygulama sürecinde ikilik oluşturabilir. O nedenle bu şekilde devam edebilir, hatta olmaması daha iyi. Örnek olarak, … polis memurlarının hem 657 sayılı DMK'na göre görev yapıyor olması aynı zamanda 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununa göre çalışıyor olması. Bu durum personel için olumsuzluk oluşturuyor."

Merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendikalarındaki katılımcılara yöneltilen ikinci soru ise "Norm kadro sayılarının merkez tarafından belirlenmesi mi yoksa yerel yönetimlere bırakılması mı daha etkili ve verimli bir yöntem olur?" şeklinde olmuştur. Bu soruya iki katılımcı "yerele bırakılmasının doğru olmayacağı" yönünde yanıt verirken diğer bir katılımcı "yerele bırakılmasının daha doğru olacağı"nı beyan etmiştir. Söz konusu iki katılımcı, norm kadro sayı ve unvanlarının belirlenmesi işleminin yerel yönetimlere bırakılması durumunda bunun suiistimale yol açabileceğini belirtmiştir. Bunun yanı sıra bu durumun karmaşıklığa sebep olabileceğini, her bir belediyenin farklı uygulama yoluna giderek ihtiyaç dahilinde olmayan unvanların da çeşitli sebeplerle açılabileceğini dile getirmiştir.

> "Yerel yönetimlere bırakılması suiistimale yol açabilir. İhtiyaca göre olması lazım. Merkez tarafından belirlensin ama günümüz şartlarına göre güncelleme yapılması lazım."

> "…Biz bunu yerele bırakırsak, yani yerel yönetimlere desek ki işte bu norm kadrolar, sayıları, işte personeli, buradaki unvanı, bu kadroyu kendileri belirleseler desek ortalık karman çorman olur. Örnek veriyorum Gerontolog diye bir unvan var.

> Şimdi … yerel yönetimler belirlesin bu kadroları desek buraya kişi gerontolog unvanını koyacak, kendi işine yaramasa bile … ilçede çalışan birisi vardır tanıdığı, bunu alayım diye o bölüm mezunlarına yönelik kadro unvanı açacak mesela. Hani suiistimale de açık bir konu. Suistimali geçtim böyle işlerin arapsaçına dönmesine de açık olan bir durum. O yüzden bunun merkezi elden, yani tek bir bütün halinde yönetilmesi çok daha faydalı olur. O yüzden bunları belediyeye bırakmak bence doğru olmaz. Merkezin yapması daha sağlıklı, daha doğru olur…"

Diğer katılımcı ise norm kadroların yerelden belirlenmesinin gerekliliğini vurgulayarak her bölgenin kendine has özelliklerinin değerlendirilerek norm kadro unvan ve sayılarının yerelde belirlenmesinin daha doğru bir uygulama olacağı görüşünü belirtmiştir.

> "Kesinlikle norm kadroların yerelden belirlenmesi gerekir. O bölgenin kendine özgü kültürü, kırsal bölgeleri var onları takip edemezler. Son yıllarda ülkemiz çok fazla göç aldı. Suriyelilerin yaşadığı mahalleler var ona göre personel alınması lazım…"

Merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendikalarındaki katılımcılara yöneltilen üçüncü soru "Norm kadro zorunluluğu ve diğer merkezi kısıtlar personel sağlama hususunda belediyeleri merkeze bağımlı kılmaktadır. Bu duruma alternatif olarak belediyelere özgü bir istihdam sistemi kurulabilir mi?" şeklinde olmuştur. Bu soru tezin esas araştırma konusuna işaret etmekte olup belediyelerdeki katılımcılardan alınan cevapların merkezi kuruluş ve sendikalardaki katılımcıların cevaplarıyla karşılaştırmalı olarak analiz edilmesine yöneliktir. "Belediyelere özgü bir istihdam sistemi kurulabilir" yönünde görüş beyan eden bir katılımcı bu sistemin mali hizmetler uzman yardımcılığı sınavında olduğu gibi bir kurum aracılığıyla yapılabileceğini beyan etmiştir. Belediyelere atanacak personelin sınavının bu kurum tarafından yapılabileceğini ve tercihe göre ya da kura ile belediyelere ihtiyacı kadar atamanın tek elden yapılması şeklinde bir sistem kurulabileceğini ifade etmiştir. Burada yine bir katılımcı tarafından merkezi bir kurum aracılığıyla taleplerin toplanması, sınavların burada yapılarak atamaların da yine bu kurum aracılığıyla yapılacağı bir sistem kurulması önerisi getirilmiştir.

> "Kurulabilir, mesela nasıl olabilir? Yani şöyle bir örnek vereyim: Belediyeler mali hizmetler uzman yardımcısı alıyor. Maliye Bakanı bizden veri topluyor, örneğin … Türkiye genelindeki belediyelere sorun mali hizmetler uzmanı isteyen, … taleplerini bize bildirsin diyor, biz de bunu Maliyeye bildiriyoruz. Belediyelerden talepler geliyor, mesela Ankara Büyükşehir Belediyesi diyelim on tane uzman yardımcısı istiyor hani çalıştırmak üzere, Çorum İskilip Belediyesi iki tane istiyor gibi… Şimdi burada mesela A1 grubu ya da İstanbul'un olduğu grubu açayım. Şu A6 grubu, nüfusu yedi buçuk milyon ve üzeri olan belediyelerde mesela biz mali hizmetler

> uzman yardımcısı kaç demişiz? Sekiz demişiz, mali hizmetler uzmanı on altıymış yani toplam yirmi dört tane çalıştırabiliyorlar. İstanbul'da sekiz boş kadrosu varsa sekiz tane, işte dört boş kadrosu varsa dört tane mali hizmetler uzman yardımcısı talep edebiliyor. Maliye Bakanlığı sonra bunları ne yapıyor? Uygun gördüğünde tamam diyor, İstanbul'a sekiz tane vereyim, Ankara'ya beş tane vereyim … derken böyle bir mali hizmetler uzman yardımcılığı sınavı açıyor. Sınavı, mülakatı ve puanlamayı kendisi yapıyor. Daha sonra bu uzman yardımcılarından belediyelere kendisi gönderiyor, otomatik, artık kura gibi, düşünün neresi çıkarsa, … o şekilde personeli dağıtıyor. Yani sizin dediğiniz acaba bu şekilde mi? Böyle bir şey olsa nasıl olur belediyelerde? Belediye diyecek ki bana on tane inşaat mühendisi lazım kardeşim. Öbürü diyecek ki bana iki tane çevre mühendisi lazım, bana bir tane lazım neyse işte… Maliye Bakanlığı gibi bir kurum da bu personelin sınavlarını yapacak, sonra bu personeli o belediyelere atayacak… Bu kurum mesela kim olabilir? Merkezi bir kurum olabilir yine. Yılın ilk üç ayında belediyelerden personel ihtiyaçlarına yönelik talepleri toplanarak Mayıs gibi sınavları yapıp, sonbaharda atamalarını yapabilir, mesela böyle bir sistem kurulabilir."

Bir diğer katılımcı ise tek elden personel istihdam edilecek bir sistem kurulmasını sağlıklı bulmadığını beyan etmiş, yerelden bu alımların yapılmasını daha doğru bulduğunu ifade etmiştir. "Yerel Yönetimler Bakanlığı" gibi bir kurumun kurulmasının ise tarafsızlık ve liyakat ilkesinin işletilmesi ve kayırmacılık gibi önemli bir sorunun çözülmesi adına önemli bir adım olabileceğini ifade etmiştir.

> "Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmaya çalışıldı ama hiçbir siyasi erk bir bakana bağlı olmak istemiyor. Seçilmiş biri atanmış birine neden tabi olayım düşüncesinde. Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulursa belediye meclisinin bir anlamı kalmayacak. Tek elden olmasını sağlıklı bulmuyorum. Her bölgenin kendine özgü yapısı ile alakalı, doğrusu yerelden yapılması. Siyasetin eli zayıflayabilir. Kadro ve unvanlara standart sağlamaktan bahsediyorsak merkezi yönetimden istihdam sağlaması kadro ve görev konusunda karmaşayı engeller. Personel istihdamında gerekli niteliğe göre kişilerin işe alınmasını sağlar. Personelin bulunduğu pozisyondaki görevine uygun olarak eğitimini gerçekleştirmek, personel sisteminde tarafsızlık ilkesini … ve liyakat ilkesini sağlamak açısından Yerel Yönetimler Bakanlığının kurulması bu sorunu çözebilir."

Bir diğer katılımcı ise; personel istihdamında önemli bir aşama olan norm kadro sayı ve unvanları belirlenirken katılımcı bir şekilde sendikalar, merkezi kuruluş ve tüm belediyelerin görüşüne başvurulması gerektiğinin altını çizmiştir.

> "Norm kadro sayıları belirlenirken ilçe belediyeleri, belde belediyeleri, büyükşehir belediyelerinden oluşan katılımcı komisyon ve sendikaların görüşünün alınması … gerekiyor…"

Merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendikalarındaki katılımcılara yöneltilen dördüncü soru "Merkezi sistem yerel yönetimlerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdam etmesi yönündeki taleplerini karşılama noktasında yeterli mi?" şeklinde olmuştur. Bir katılımcı merkezi sistemi belediyenin taleplerini karşılama hususunda yeterli görmezken, bir diğer katılımcı belediyelerin makul olan taleplerinin görmezden gelinmediğini ve artan ihtiyaçlarına bu çerçevede cevaplar ya da izinler verildiğini beyan etmiştir.

> "Yeterli değil. Çünkü yerel yönetimlerde çalışanların sayısı yerelden belirlenmeli. Bölgeye göre değişiyor. Şehrin ihtiyacına göre norm kadro sayıları belirlenirse daha doğru sonuca ulaşılır."

> "…Bence kesinlikle yeterli, çünkü belediyenin norm kadroları belirlerken belediye optimum nasıl çalışır, en verimli hizmeti nasıl verir ona göre yapılmakta. Belediyenin artan nüfusu veya sanayi ya da turizm-ticaret bölgesi haline gelmiştir, dolayısıyla memur ve işçi ihtiyacı artmıştır ve merkezden izin istemiştir. Bu talepler asla görmezden gelinmiyor…"

Merkezi kuruluş ve yerel yönetim sendikalarındaki katılımcılara yöneltilen son soru ise "Kanunlarda reform niteliğinde yapılan düzenlemelerle ilgili belediyelerden geribildirimler almaya yönelik yapılan çalışmalar (anket vb.) var mı? Bu çalışmaların (anket vb.) sonuçları nelerdir?" şeklinde olmuştur. Bu hususta bir katılımcı anket şeklinde değil ama farklı iletişim kanalları aracılığıyla geribildirimlerin alındığını, kanun vb. düzenlemelerde belediyelerin sorun yaşadığı konularda iletişime geçtiklerini ve bu durumun çözümü üzerine görüşme sağladıklarını beyan etmiştir.

> "Anket şeklinde değil, anket yapacak bir durum oluşmuyor ama genelde yeni yapılan kanunlarla vs. ile ilgili olarak iletişim kanalı aracılığıyla bizlere ulaşan personele biz anlamadıkları ya da kafalarına takılan sorularla ilgili olarak o noktada izah ediyoruz, anlatıyoruz. Bu şekilde yapılması gerekiyor şeklinde, işte bunun dışına çıkılmaması gerektiğini, sınırlandırdığımızı söylüyoruz. O gelen sorularla ilgili de toplantılar yapılıyor nasıl düzeltebiliriz, bir daha böyle bir soru gelmemesi için nasıl düzenleme yaparız şeklinde kendi aramızda tartışıyoruz…"

Bir başka katılımcı belediyelerde personel istihdamına yönelik norm kadro çalışmaları yapılırken ya da kanun veya yönetmelik çıkarılırken sahaya inilmeden masa başında kararların alınmasının eksik bir yaklaşım olduğunu vurgulamıştır. Katılımcı bir şekilde bu çalışmaların yapılmasının daha etkili ve verimli sonuçlar alınması adına önemli olduğunu ifade etmiştir.

> "…Bakanlıkta masa başında yönetmelik ve kanun yapılması birçok eksikliği beraberinde getirir. Katılımcı bir şekilde … sahadaki kişilerin görüşleri alınarak, STK'ların görüşleri alınarak ortak çalışma yapılması gerekir…"

Bir diğer katılımcı ise araştırma konusu ile ilgili olarak belediyelere personel alımı yapılırken bağımsız ve tarafsız bir kurul oluşturulması gerekliliğini ifade etmiştir. Bunun dışında genel olarak belediyelerde yaşanan sorunlardan; özellikle maaş farklılıklarının iş barışını zedelediğinden ve ücret adaletsizliğine neden olduğundan, belediye şirket personelinin imza yetkisi olmadığından ve bunun sorun teşkil ettiğinden söz etmiştir.

> "…Belediyeler siyasi kurumlar, illaki mülakat olacaksa dışarıdan bağımsız kişilerden kurul oluşturulması lazım. Bunların dışında maaş farklılıkları da sıkıntı. ….. ilinde, ilçeler arasında maaş farklılıkları sosyal denge tazminatından dolayı olabiliyor. Siyasi baskıların yanı sıra memurlar şirket personeline amirlik yapamaz. Görevde yükselme sınavlarının rutin yapılması gerekir, yapılmıyor. Unvana göre uygun işlerde personel çalıştırılmıyor. Belediye şirket personelinin imza yetkisi yok, bu da ayrı bir sorun. Ücret adaletsizliği var…"

Sonuç olarak, sorulara verilen yanıtlar genel olarak değerlendirildiğinde, ayrı bir personel yasasının gerekliliği ve merkezi kuruluşun belediyelerin personel ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olup olmadığı hususlarında merkezi kuruluş katılımcıları ile sendika katılımcıları arasında görüş ayrılığı bulunduğu görülmektedir. Merkezi kuruluş katılımcısı, ayrı bir personel yasasının oluşturulması gerektiği yönünde görüş bildirirken sendika katılımcıları bu yönde bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmadığını ifade etmişlerdir. Merkezi kuruluşun belediyelerin personel ihtiyacını karşılama yeterliliğine ilişkin değerlendirmelerde ise merkezi kuruluş kendisini yeterli görürken sendika katılımcıları merkezi kuruluşun bu konuda yetersiz kaldığı yönünde görüş bildirmişlerdir.

4.6. ALAN ARAŞTIRMASI BULGULARININ GENEL OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

Alan araştırmasıyla ilgili dördüncü bölümün bu son kısmında yürütülen alan araştırmasının genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Türkiye'de yerel yönetim personel sistemi Türk kamu personel sisteminden ayrı değildir. Belediye mevcut personel sistemi merkezi yönetimin vesayeti altında ve merkezi sistem içerisinde bulunmaktadır. Yerel yönetimlere ya da belediyelere ait ayrı bir personel yasası bulunmamaktadır. Aynı şekilde belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi de

mevcut değildir. Belediyelerin personel istihdamı konusunda yaşadıkları sorunlar mevzuatta yapılan birtakım düzenlemelerle çözülmeye çalışılsa da bu yeterli olmamış ve de olamamaktadır. Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayetinin hafifletilmesi adına norm kadro iptal ve ihdas işlemlerinin belediye meclisine bırakılmış olması görünürde vesayeti azaltmış olsa da merkezi yönetimin bu noktada baskın etkisi devam etmektedir.

Bu tez ve tez kapsamında yürütülen alan araştırmanın amacı; belediyelerin personel istihdamı konusundaki özerkliklerinin arttırılmasına ve belediyelerin ihtiyaçlarına uygun personele gecikmeye yol açmadan ulaşabilmesine yönelik olarak "Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sisteminin kurulabilirliği"ni sorgulamaktı. Ayrıca belediyelere özgü personel istihdam sistemi kurulması halinde belediyelerin belediye şirket personeli ile personel telafisi yoluna gitmelerine gerek kalmayabileceğini tartışmaktı.

Tez kapsamında yürütülen alan araştırmasında tezin ana hipotezi ve alt hipotezleri test edilmiştir. Ana hipotez, "Merkezi bir biçimde tasarlanan ve uygulanan personel istihdam sistemi, belediyelerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdamı sağlaması yönündeki taleplerini yerine getirme hususunda yeterli değildir" şeklindeydi. Alt hipotezler ise; "Başta norm kadro zorunluluğu ve diğer merkezi kısıtlar personel sağlama hususunda belediyeleri merkeze bağımlı kılmaktadır." ve "5393 sayılı Kanunda personel yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler belediyelerin insan kaynakları disiplinine kısmi bir iyileşme getirmiştir." şeklinde olmuştur.

Alan araştırmasına başlanırken Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi kurulması durumunda belediyelerin personel istihdamı konusundaki özerkliklerinin artacağı ve merkezi yönetimin bu alandaki vesayetinin hafifletileceği tahmin edilmekteydi. Ancak bu özerkliğin elbette bağımsızlık anlamına gelmeyeceği, yalnızca belediyelere 657 sayılı DMK'de geçen istihdam türlerinde personel istihdamında kolaylık sağlayacağı düşünülmekteydi. Alan araştırmasının yukarıda açıklanan bulguları ışığında bu beklentilerin büyük ölçüde alandan gelen verilerle desteklendiği söylenebilir.

Alan araştırması kapsamında elde edilen bulgular genel olarak değerlendirilecek olursa:

- Belediyelerde (büyükşehir, il, ilçe ve belde) ve merkezi kuruluş ile yerel yönetim sendikalarında gerçekleştirilen bu alan araştırmasına dâhil olan katılımcılar; belediye personelinin özlük haklarında bir standart sağlanmasına, ücret eşitsizliklerinin giderilmesine ve böylece çalışma barışının teminine yönelik olarak yasal bir düzenlemeye ihtiyaç bulunduğunu ifade etmişlerdir. Alan araştırmasının temel bir konusunu teşkil eden belediye personeli için ayrı bir personel yasası çıkarılarak personel istihdam sisteminde yaşanan sorunların önüne geçilebileceği yönünde büyük çoğunluğun (17/24 kişi) görüş beyan ettiği görülmektedir. Bununla birlikte ayrı bir personel yasasının gerekli olmadığını savunan, eğer böyle bir yasa olursa karışıklığa ve ikili uygulamalara sebep olabileceği yönünde görüş beyan eden katılımcılar (7/24 kişi) olduğunu da söylemek gerekir. Yeni bir yasadan ziyade mevcut yasa üzerinde düzenlemeler yapılması gerektiği yönünde bazı ilave görüşler de mevcuttur. Sonuç itibariyle katılımcıların 2/3'ü gibi büyük çoğunluğunca "Yerel Yönetimler Personel Kanunu" ya da "Belediye Personel Kanunu" adıyla belediye personel sistemine ilişkin yeni ve ayrı bir yasa çıkarılarak dağınık durumdaki mevzuat yapısının belediyenin (belediye yöneticileri ve personelinin) ihtiyaçları doğrultusunda bir bütün haline getirilmesi önerilmektedir.

- Belediyelerde en çok tercih edilen istihdam türünün belediye şirket personeli olduğu katılımcıların vermiş olduğu yanıtlar (19/24 kişi) neticesinde ortaya konulmuştur. Bu tercihin ucuz işgücü temini, şirket personelinin işe alımı ve işten çıkarılmasının diğer istihdam türlerine göre daha kolay ve kısa zamanda olması gibi çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bununla birlikte daha zor ve zaman alan memur alımı yapmayı tercih eden ve memurlar ile çalışmanın daha konforlu olduğunu belirten az sayıda da olsa katılımcı (2/24 kişi) olmuştur. Daha eğitimli, nitelikli ve disiplinli olmaları sebebiyle işi daha kolay öğrenip uygulayabildiklerinden dolayı memurları tercih ettiklerini vurgulamışlardır.

- Belediyelerde istihdam türleri arasından "memur alımlarını" daha liyakatli bulan katılımcılar (16/24 kişi) olduğu kadar belediye şirket personeli alımını daha kolay ve hızlı yöntem olarak gören çok fazla (20/24 kişi) katılımcı mevcuttur. (2) katılımcı sözleşmeli personel alımını, (2) katılımcı da tüm personel alımlarını liyakat esaslı bulduğunu belirtirmiş, (1) katılımcı ise liyakat ilkesinin geniş kapsamlı ve bir o kadar da açık olmayan bir kavram olduğunu dile getirmiştir. (1) katılımcı ise memur alımını daha hızlı

bir yöntem olarak gördüğünü ifade etmiştir. Bu soruya verilen yanıtlar değerlendirilirken aslında tüm statülerde personel alımlarının liyakat esaslı yapılması gerekliliği yönünde görüş beyan eden çok sayıda katılımcının mevcut olduğu özellikle belirtilmelidir.

- Adaylık ve adaylık eğitimine ilişkin olarak katılımcıların çoğunluğu uzun zamandır memur alımı yapmadıkları için böyle bir süreci yaşamadıklarını ifade etmişlerdir. Memur alımı yapan ve bu süreci işleten belediyelerde ise bazı aday memurların adaylık eğitimi alsalar bile sonrasında iş konusunda yetersiz kalabildikleri, bunun yanı sıra kuruma uyum sorunu yaşayabildikleri dile getirilmiştir.

- Asaleten atanmaya ilişkin olarak katılımcıların çoğunluğu asaleti onaylanan ve çoğu merkezi atamayla gelen memurların daha sonra kurumdan ayrılmak istediklerini ve genellikle memleketlerine gitmek istediklerini belirtmiş ya da bu memurların o kente, ilçeye veya beldeye uyum sağlayamadıklarından bahsetmişlerdir. Bu durumun önüne geçilebilmesi için (1) katılımcı tarafından memurlara belirli bir zaman (5 yıl gibi) o belediyede çalışma zorunluluğu getirilmesi şeklinde bir öneri getirilmiştir.

- Belediyelerin personel istihdamıyla ilgili yerel özerklik sorunlarından biri olan norm kadro sayı ve unvanlarının merkezi yönetimce belirleniyor olmasının katılımcıların çoğunluğu tarafından ciddi bir sorun şeklinde görülmediği anlaşılmıştır. Norm kadro sayılarında belediye meclisine yetki verilmiş olması ve bu sayılarda değişiklik yapabilme imkanının tanınması, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından çeşitli unvanların açılması taleplerine olumlu yanıt almaları sebebiyle bu hususta bir sorun yaşamadıkları çoğu katılımcı ve özellikle de merkezi kuruluştaki katılımcı tarafından dile getirilmiştir. Bunun yanı sıra (2) katılımcı norm kadro işlemlerinin tümüyle yerele bırakılması durumunda suiistimallerin yaşanacağı ve karışıklığa sebep olabileceği yönünde görüş beyan etmişlerdir.

- Alan araştırmasının bir diğer temel konusunu teşkil eden Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulabilirliğine ilişkin katılımcıların görüşü çoğunlukla "kurulabilir" şeklinde olmuştur. (16/24 kişi) Yasal, rasyonel ve sağlam bir zeminde kurularak kapsamlı bir biçimde düşünülmüş ve belediye personel istihdamında belediyelere esneklik sağlayacak, bununla birlikte idari vesayetin hafifletildiği, liyakat esasının denetimli olarak işletildiği, kayırmacılığın önüne geçebilecek bir sistemin

kurulabilir bir sistem olduğu görüşünün ortaya çıktığı görülmektedir. Bunun yanı sıra; böyle bir sistemin kurulmasına gerek bulunmadığı yönünde görüş beyan eden katılımcılar (6/24 kişi) mevcut sistemin eğer kuralları uygulanabilir ve denetlenebilirse işleyen bir sistem olduğu yönünde görüşlerini dile getirmişlerdir. (2) katılımcı merkezi yönetim tarafından yapılan personel atamalarını doğru bulduklarını, (1) diğer katılımcı da tek elden personel istihdamını (önerilen sistemi) sağlıklı bulmadığını beyan etmiştir.

- Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi oluşturulmak istenildiğinde, katılımcıların bu sisteme yönelik getirmiş oldukları bazı öneriler, kimileri yetersiz ya da daha merkeziyetçi olsa da şunlardır:
    - Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde bir istihdam birimi kurularak burada bir personel havuzu oluşturulabilir.
    - Belediye bünyesinde bir portal oluşturularak burada bir personel havuzu sistemi kurulup; mülakatların ise bir üniversite ile anlaşmalı olarak akademisyenlerden oluşan jüri aracılığıyla yapılarak istihdam sağlanabilir.
    - Bağımsız ve tarafsız bir kamu personel kurulu oluşturularak personel alımı yapılabilir.
    - Yeni bir kurum aracılığıyla havuz sistemi oluşturulup her belediyeye tek noktadan personel istihdamı sağlanabilir.

Yukarıdaki bulgular ışığında merkezi yönetim tarafından belirlenen norm kadro sayı ve unvanlarına yönelik belediyelerin ciddi bir sorun yaşamadıkları ancak merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayetinin sürmekte olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimin yeterli kadro sağlamadığı durumlarda belediyelerin belediye şirketleri üzerinden personel istihdamına gittikleri, ancak bu yöntemin belediye şirket personel sorununu ortaya çıkardığı anlaşılmaktadır. Bu sorunun çözümüne yönelik olarak özellikle belediye şirket personeli ile ilgili daha kapsamlı yasal-yönetsel düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Belediyelerin genel anlamda önemli sorunlarından biri olan kayırmacılık sorunu bazı katılımcılar tarafından personel istihdamında en büyük sorun olarak tanımlanırken bazı katılımcılar tarafından da kendi belediyelerinde kayırmacılığa asla meydan verilmediği,

bu konuda katı bir tutum sergiledikleri ifade edilmiştir. Bu durum neticesinde görülmektedir ki, her türlü kayırmacılıkla ilgili olarak eğer ki belediye yönetimi tarafından bu konuda bir irade ortaya konulur ve katı bir duruş sergilenecek olunursa kayırmacılığın önüne geçilebilecek bir sorun olduğu anlaşılmaktadır. Belediye yönetiminde bulunan kişilerin kayırmacılık konusunda net bir tutum sergilemesi bu noktada belirleyici bir politika ortaya konulmasını sağlarken kayırmacılığa meydan vermeden liyakat esaslı personel alımlarının yapılabileceğini de göstermektedir.

TARTIŞMA, DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türk kamu yönetimi sistemi, özellikle Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesinde 1990'ların ortalarından itibaren gerçekleştirilen reformlarla önemli bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu reformlar, kamu yönetiminin kurumsal yapısını, işleyiş esaslarını ve hizmet sunum biçimlerini yeniden tanımlamıştır. 2017 yılındaki anayasa değişikliği ile 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş, hükümet sistemi yapısal olarak değişmiş ve bu durum kamu yönetimi anlayışında köklü bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Bu yeni hükümet sistemi, yalnızca yönetsel yapılanmayı değil, kamu yönetimi sisteminin en önemli unsurlarından biri olan kamu personel sistemini de derinden etkilemiştir.

Yeni hükümet sistemiyle birlikte kamu personel yönetiminin örgütlenme biçimi, yetki dağılımı ve istihdam politikaları yeniden şekillenmiştir. Kamu personel sisteminde yaşanan bu değişiklikler, özellikle kamu istihdam biçimlerinin daha da çeşitlenmesine, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki yetki paylaşımının yeniden tanımlanmasına ve personel yönetimi aktörlerinin rollerinin değişmesine neden olmuştur. Belediye personel sistemi genel kamu personel sisteminin bir alt bileşeni olarak bu reformlardan doğrudan etkilenmiştir. Belediyelerin istihdam yapısı da değişerek kadrolu memur ve işçilerin ağırlıklı olduğu bir yapıdan belediye şirketleri üzerinden hizmet alımı yoluyla personel istihdamının yoğunlaştığı bir yapıya dönüşmüştür. Bu gelişmeler, belediye personel sisteminin yalnızca hukuki-yönetsel değil sosyo-ekonomik boyutlarda da dönüşüm geçirmesine yol açmıştır.

Yerel yönetimlerin varlık amacı, yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaç ve taleplerini daha doğru bir şekilde tespit ederek bunları karşılamaktır. Bu kapsamda halka en yakın yerden hizmet verme anlamına gelen halka yakınlık (*subsidiarity*) ilkesi ile yerelleşmeyi güçlendirmek ve yerel hizmetlerin en hızlı ve en etkin ve etkili bir şekilde sunulmasını sağlamaktır. Yerel yönetimler arasında en belirgin kurumlar olan belediyelerin bu amaca ulaşmalarında aracı olan en önemli kaynak hiç şüphesiz ki insan kaynağıdır. Belediyelere insan kaynağı sağlanmasının (personel istihdamının) başta liyakat, tarafsızlık ve yerindenlik olmak üzere birtakım ilkelere göre yapılması bu kurumların söz konusu

amaçlarına ulaşmalarında etkili olacaktır. Personel istihdamının merkezin ağır vesayet denetiminde, dağınık bir yapıda ve özellikle liyakat ve tarafsızlık açılarından denetimsiz bir şekilde yürütülmesi belediyelerin performansını olumsuz etkileyecektir. Bu nedenle kamu personel istihdam sistemi içerisinde belediyelerin personel istihdam sisteminin özenle düzenlenmesi ve gerekiyorsa yeniden ele alınması gerekliliği Türkiye dahil pek çok ülke açısından bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu tezde yola çıkılan nokta Türkiye'de belediyelerin "kendine özgü bir personel yasası" ve "personel istihdam sistemi"ne ihtiyacı olduğu düşüncesidir. Bu düşünceden hareketle yürütülen literatür ve mevzuat taraması ve alan araştırması mevcut personel sisteminin belediyelerin kurumsal ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamadığını ve belediyelere özgü bir istihdam sisteminin oluşturulmasına ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Bu çıkarım, belediye personel sisteminin mevcut yapısal sorunlarını ortaya koyan Şen ve Eken (2007), Peker (2014), Sadioğlu ve Ömürgönülşen (2014), Yıldırım (2019), Yetkin (2025) ve Savran (2026) tarafından yapılan çalışmaların bulgularıyla büyük ölçüde örtüşmektedir. Söz konusu araştırmalarda belediyelerde farklı istihdam türlerinin bir arada bulunmasının yönetimsel sorunlara yol açtığı, insan kaynakları yönetiminde birlik sağlanamadığı, belediye şirketleri aracılığıyla yürütülen esnek istihdam modelinin liyakat ilkesini zayıflattığı, liyakat esaslı ve denetlenebilir bir personel politikasının oluşturulması ve personel sisteminin yeniden ele alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Bununla birlikte bu çalışmalar ağırlıklı olarak mevcut sistemin iyileştirilmesine yönelik öneriler sunarken, bu tez ve tez kapsamında yürütülen alan araştırması belediyeler için merkezi kamu personel sisteminden farklı, kendine özgü ilkeleri bulunan yeni bir personel istihdam sistemi kurulmasını açıkça ve ayrıntılı olarak irdeleyerek literatürdeki önemli bir boşluğu doldurmaktadır.

İşte bu düşünceden yola çıkılarak hazırlanan bu tez dört ana bölümden oluşmuştur. Tezin birinci bölümünde kamu personel sisteminin kuramsal-kavramsal çerçevesi ve tarihsel gelişim süreci ele alınarak geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımları açısından kamu personel sistemi incelenmiştir. Kamu personel sisteminin temel ilkelerinden eşitlik, liyakat, kariyer, tarafsızlık, performans ve sınıflandırma ilkeleri bu bölümde ele alınmıştır. Bu ilkeler, kamu personel sisteminde yöneticilere yol gösteren ve

personelin işe alınmasından emekli edilinceye dek çalışma hayatında etkili olan önemli ilkelerdir. Kamu personel istihdamı gerçekleştirilirken bu ilkelere ne kadar sadık kalınırsa kurumlar faaliyetlerini o derece başarılı bir biçimde yerine getirmiş olacaktır. İşin gerektirdiği niteliklere sahip olan adayın işe yerleştirilmesi ve yükseltilmesi anlamına gelen liyakat ilkesi, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve özellikle de siyasi yapıya sahip belediyelerde takip edilmesi elzem ilkelerin başında gelmektedir. Bu bölümde ayrıca kamu personel sistemi türleri ve kamu personel istihdam biçimleri daha sonraki bölümlerde genelde Türk kamu personel sistemini özelde ise belediyelerdeki istihdam sistemini anlayıp, açıklayabilmek için incelenmiştir.

Tezin ikinci bölümünde ise belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulabilirliğine yönelik olarak "böyle bir sisteme ya da en azından buna yakın bir sisteme sahip olan ülkeler var mı?" sorusuna cevap aranmıştır. Bu bölümde Almanya, Fransa ve İngiltere'nin kamusal istihdam ve yerel istihdam sistemine ilişkin literatür başta OECD raporları olmak üzere incelenmeye çalışılmıştır. Almanya'da bir yandan kamusal istihdamda belediyeleştirmeye yönelik ve merkezi rehberlik ihtiyacı ile yerel esnekliğin dengelenebildiği bir kamu istihdam hizmeti sağlanmaya çalışılırken yerel yönetim istihdamında da federal bir devlet olmanın eyaletler ve yerel yönetimler lehine getirdiği bazı avantajlar görülmektedir. Kamu istihdamı ve personel yönetimi merkezi değildir. Federal devlet kamu personel sistemi ile ilgili genel kanuni düzenlemeleri belirlemekle birlikte yerel istihdam yetkilerinin çoğu eyaletlerin ve yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Bu durum Almanya'da yerel yönetimlerin ve onlar arasında belediyelerin personel yönetiminde belirli bir esnekliğe sahip olduğunu göstermekle birlikte sadece yerel yönetimlere (ve de belediyelere) özgü ayrı bir personel istihdam rejiminin varlığından söz etmeyi mümkün kılmamaktadır. Belediyeler personel alımı, görevlendirme ve kariyer yönetimi süreçlerini kendi kurumsal ihtiyaçları doğrultusunda yürütse de bu işlemler federal anayasal ilkeler, eyalet belediye kanunları, kamu personeli mevzuatı ve toplu iş sözleşmeleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla Alman belediye personel sistemi, merkezi ilkeler ile yerel idari özerkliğin birlikte uygulandığı karma bir yapıya sahiptir. Fransa'da yerel yönetim personeli belediyeler, iller, bölgeler ve belediyelerarası kamu iş birliği kuruluşları tarafından istihdam edilmekle birlikte, personelin hukuki statüsü, kariyer sistemi, işe alınma usulleri, mesleki ilerleme ve disiplin

esasları ulusal düzeyde belirlenen kamu personeli mevzuatına tabidir. Bu yönüyle Fransa'da belediye personel sistemi, yerel düzeyde istihdam edilen ancak ulusal düzeyde düzenlenen kariyer esaslı bir kamu personeli rejimi niteliği taşımaktadır. Bu sistem belediyelere ulusal kamu personeli statüsünden bağımsız bir personel rejimi tanımamaktadır. Belediyeler personel seçimi konusunda belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Bu yapı, Fransa'da yerel yönetimlere (ve belediyelere) özgü kurumsallaşmış bir personel sisteminin bulunduğunu, ancak sistemin ulusal hukuki çerçeve ile yerel yönetimlerin personel seçme yetkisini birlikte esas aldığını göstermektedir. Birleşik Krallık'ta ve onun en önemli unsuru İngiltere'de kamu personel sistemi, merkezi yönetimde görev yapan devlet memurları ile yerel yönetimlerde istihdam edilen personel arasında kurumsal ve hukuki bir ayrıma dayanmaktadır. Bu nedenle yerel yönetim çalışanları kamu sektörü çalışanı olmakla birlikte devlet memuru (*civil servant*) statüsünde değerlendirilmez; yerel yönetimler işveren sıfatlarıyla merkezi sistemden ayrı olarak kendi personelini istihdam etmekte ve personel yönetimi süreçlerini yürütmektedir. Bununla birlikte yerel yönetim personelinin ücret ve çalışma koşullarının önemli bir bölümünün belirlenmesinde ulusal düzeyde ortak ilkeler uygulanmaktadır. Dolayısıyla İngiltere modeli, ulusal istihdam standartlarının korunduğu, ancak yerel yönetimlerin personel istihdamı ve yönetiminde geniş idari özerkliğe sahip olduğu bir sistemi yansıtmaktadır.

Bu ülkelerdeki sistemler, Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin geliştirilmesine yönelik değerlendirmeler açısından önemli bir karşılaştırma örneği sunmaktadır. Özellikle İngiltere uygulaması, yerel yönetimlerin merkezi personel sisteminden ayrı olarak kendi personelini işveren sıfatıyla istihdam edip yönetebildiğini, buna karşılık ulusal düzeyde belirlenen ortak çalışma koşulları, toplu sözleşme mekanizmaları ve istihdam standartları sayesinde kamu personel uygulamalarında belirli bir bütünlüğün korunabildiğini göstermektedir. Bu yönüyle İngiltere modeli, yerel yönetimlere personel yönetiminde önemli ölçüde yönetsel esneklik tanırken ulusal standartları da koruyan dengeli bir personel yönetimi yaklaşımı ortaya koymaktadır.

Tezin üçüncü bölümünde Türkiye'de belediye personel sisteminde istihdam konusu ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır. Bu bölümde belediye kurumunun tarihsel gelişim sürecine paralel olarak Cumhuriyet öncesi dönemde ve Cumhuriyet döneminde belediye

personel sistemi genel kamu personel sistemindeki gelişmeler dikkate alınarak (1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu ve 1965 tarih 657 sayılı DMK) incelenmiştir. Türkiye'de belediye personel sisteminin genel özellikleri (tek, ayrı ve karma personel sistemleri karşısındaki konumu), belediye istihdam sisteminin temel ilke ve özellikleri, istihdam biçimleri (memur, sözleşmeli personel, işçi ve belediye şirket personeli), istihdama ve istihdam biçimlerine ilişkin sorunlar, istihdam kararını alan yönetim (merkezi yönetim-yerel yönetim) farkı ve istihdam süreci mevzuat ve uygulamada yaşanan sorunlar açısından incelenip, değerlendirilmiştir.

Belediye personel sisteminde istihdam biçimleri ve bunlara ilişkin sorunlar ele alındığında, bu alana ilişkin mevzuat ve uygulamadaki çeşitlilik ve dağınıklık ister istemez belediye personeli ile ilgili ayrı bir "belediye personel kanunu"na ve dolayısıyla "ayrı bir personel istihdam sistemi"ne ihtiyaç olup olmadığını düşündürmektedir. Türkiye'de bulunan 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 401 belde belediyesi olmak üzere toplam 1404 belediyeye (bkz. İçişleri Bakanlığı, 2025) özgü bir personel istihdam sistemi kurulmak isteniyorsa öncelikle buna yasal dayanak oluşturulması gerekmektedir. Farklı statülerde (memur, sözleşmeli personel, işçi vb.) de olsa personelin işe alınmalarından emekli edilmelerine kadar farklı insan kaynakları fonksiyonlarına ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin yer aldığı, gerek insan kaynakları birim yöneticilerinin ve gerekse personelin günlük çalışma hayatını kolaylaştıracak ve dağınık mevzuatı bir bütün haline getirecek "belediye personel kanunu"nun çıkarılması, "belediyelere özgü bir personel sistemi" ve "belediyelere özgü bir istihdam sistemi"nin kurulması için en önemli adımlardan biri olacaktır.

Türkiye'de belediyelere özgü bir personel istihdam sisteminin kurulabilirliğine ilişkin tartışmalar genel olarak "istihdam kararının alınması yöntemi (kararı alan yönetim mercii)" ve "istihdam sürecindeki uygulamalar" üzerine yapılmaktadır.

Türkiye'de belediyelerde personelin istihdamı esas itibariyle belediyeler tarafından sağlanmakla birlikte merkezi yönetimin yönlendirmesi ve vesayet denetimi altında istihdam sürecinin gerçekleştiği görülmektedir. Ancak yerel yönetimlerin özerk yapıda olmaları sebebiyle ayrı bir personel sistemine sahip olmaları gerektiği yukarıda da

belirtildiği üzere çeşitli araştırmacılar tarafından da ortaya konulmuştur. Türkiye'de yakın dönemde genelde kamu yönetiminde yapılan yeniden düzenlemelerle ve özellikle norm kadro sisteminin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesiyle il özel idareleri, belediyeler, bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinde personel istihdamına yönelik olarak daha rasyonel bir zemin oluşturulmak istenmiştir. Bununla birlikte personel istihdamının istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi ve böylece halka en yakın yerden hizmet veren kurumlar olarak belediyeler tarafından yerel kamu hizmetlerinin daha etkin ve etkili bir biçimde yürütülmesi hedeflenmiştir. Sözü edilen yeniden düzenlemelerle belediyelerin kadro ihdası-iptali ve değişiklik işlemleri konusunda büyük ölçüde merkeze bağımlılığı azaltılmıştır. Belediyelere sözleşmeli personel alabilme, başka kurum ve kuruluşlarda görevli personele belediyelerde de görev verebilme, merkezi personel sınavını geçmiş adaylar arasından yine sınavla personel seçebilme gibi bazı yeni yetkiler verilmesi belediyeler için nitelikli personel ihtiyacı sağlama hususunda kısmen çözüm olabilmektedir. Bu düzenlemelerle birlikte Türkiye'de yıllardır uygulanmakta olan "tek personel sistemine yakın karma personel sistemi"nden "ayrı personel sistemine yaklaşan karma personel sistemi"ne doğru geçişinin gerçekleşebileceği (Şen ve Eken, 2007: 560-561) yönünde emareler oluşmuştur.

Türk kamu personel sistemi, içerisinde yerel yönetim personel sistemini de barındırmaktadır. Belediyeler siyasi açıdan baskın idareler olduğu için kayırmacılık ve seçime dönük istihdam politikaları sebebiyle gereksiz ve ihtiyaç fazlası personele sahip idarelere dönüşmüştür. Bu nedenle merkezi yönetimin belediye personeli üzerindeki vesayetini artırmak amacıyla yapılmış olan düzenlemeler belediye personel sistemini merkezi sistem içerisine dâhil etmiştir. Yerel yönetimlere ait bir "personel yasası" bulunmadığı için yerel yönetimlere ya da belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi de mevcut değildir. Yukarıda sözü edilen mevzuat ağırlıklı düzenlemeler belediyelerin personel istihdamında yaşadığı sorunların çözümü yönünde atılmış önemli bir adım olmakla birlikte ne yazık ki yeterli değildir ve uygulama bu idrak ile gerçekleşmemiştir. Örneğin norm kadro düzenlemesi belediyeler üzerindeki idari vesayeti azaltması gerekirken yapılan düzenleme oldukça ayrıntılı ve kısıtlayıcı bir perspektifle hazırlanmıştır. Norm kadro çalışmaları, belediyelerin birbirinden farklı olan özellikleri (nüfus, coğrafi koşullar, bölgesel gelişmişlik farklılıkları vb.) ve yerel ihtiyaçlar dikkate

alınmadan; iş analizleri ve görev tanımları göz önünde bulundurulmadan ve bu hususta kapsamlı değerlendirmeler yapılmadan hazırlanmıştır. Bundan dolayı merkezde belirlenen norm kadrolar belediyelerin ihtiyaçlarına uyumlu bir yapıda değildir (Bkz. Şen ve Eken, 2007). Oysa ki, bütüncül olarak ele alınarak rasyonel bir zeminde oluşturulacak olan belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi, belediyelere kendi insan kaynakları politikalarını kendilerinin belirleme imkânını vererek onları "özerk idareler" vasfına uygun hale getirecektir.

Merkezi yönetimin genelde yerel yönetimler, özelde ise belediyeler üzerinde vesayet denetimi, karar alma sürecine yapmış olduğu müdahaleyle personel istihdamı sürecine de olumsuz bir şekilde yansımaktadır (Şen ve Eken, 2007:560). Belediyeler ayrı bir personel sistemine sahip olmadığı için bu durum personel istihdamı açısından birçok sorun ortaya çıkarmaktadır. Bir yandan belediyeler üzerindeki ağır vesayet denetimi diğer yandan mevcut mevzuattaki engeller (örn. eğitim-istihdam dengesizliği, ücret yetersizliği ve statülerarası ücret dengesizliği) ve istihdam sürecinde yaşanan sorunlar (liyakate dayanmayan personel alımları, personelin mesleki açıdan yetersizliği, aşırı şirket personeli istihdamı, yerel seçimlere yönelik istihdam politikası, merkezi atamayla gelen ve asaleti onaylanan memurların il ya da kurum değiştirme talepleri) personel istihdamına yönelik sorunlardır (bkz. Güneş, 2013; Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014).

Söz konusu düzenlemeler (norm kadrolama vb.) belediyelerin kadro ihdası, iptali ve kadro değişiklikleri ile ilgili olarak merkezi yönetimin vesayet yetkisini azaltmış olsa da tamamen kaldırmamıştır. Norm kadro her ne kadar belediye meclisinde belirleniyor olsa da izin ve onay konularında merkezi yönetime bağlılık söz konusudur. Daha doğru bir ifadeyle bu durum merkezi yönetimin belediyeler üzerinde vesayet denetimini koruma isteğinin bir emaresi olup, doğrudan norm kadroya ilişkin ayrıntılı ve kısıtlayıcı bir yaklaşıma sebep olmaktadır (Şen ve Eken, 2007: 552-553).

Türk kamu personel sisteminin temelini oluşturan 657 sayılı DMK'de zaman içinde çelişkili birtakım düzenlemelere gidilmiş, bu nedenle kanun özgün halini yitirmiş, içinden çıkılmaz bir hal almış ve karmaşık bir yapıya bürünmüştür. Kanunda birçok günü kurtarmaya yönelik palyatif değişiklik yapılmış fakat bu değişiklikler bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmadığından personel sistemine ilişkin sorunlar da gün geçtikçe çözümü

mümkün olmayan bir noktaya gelmiştir (Şen, 2020:70). Bu bakımdan gerek genel olarak kamu personel sisteminde ve gerekse özel olarak belediye personel sisteminde yapılacak düzenlemelerde öncelik olarak personel sisteminin temel yapısını, istihdam türlerini ve istihdama yönelik yaşanan sorunları çözmeye yönelik rasyonel bir zemin oluşturulmalıdır. Belediyeler açısından bu zemini oluşturmak amacıyla mevcut kanunlara ek bir düzenleme niteliğinden ziyade yeni bir "belediye personel yasası" çıkarılarak belediye personelini ilgilendiren tüm hükümlere tek bir mevzuatta yer verilebilir. Personel ile ilgili yapılacak herhangi bir işlemde (personel atama, kadro işlemleri, izinler, eğitim, disiplin, ücret, sicil, işten çıkarma vb.) tek mevzuata (Belediye Personel Kanunu) dönüp bakma kolaylığı sağlanabilir. Bu şekilde personele dair iş ve işlemlerin daha kısa sürede, kafa karışıklığına meydan vermeden, sürekli inisiyatif almayı gerektirmeyecek netlikte gerçekleştirilmesine imkan tanınabilir.

Belediyelerin bütçelerini zorlayacak şekilde aşırı personel istihdam etmelerini önlemek adına son dönemde yapılan düzenlemeyle personele ayrılan ödeneğin toplam bütçenin %30'unu aşamaması gibi bir sınır getirilmiş olup, bir belediye bu sınırı aştığı zaman belediye başkanına bu hususta yaptırım uygulanması söz konusudur. Eğer bu sınır aşılmışsa, belediyede yeni personel istihdam etmesi imkansız hale geldiğinden bu durum belediyenin hizmet alımı yöntemiyle şirket personeli istihdamına doğru bir yönelimde bulunmasına yol açmaktadır. Belediyeler personel alımı hususunda yetkilerinin artırılması ve hatta kendi personelini yerelden sağlamak ve istihdam konusunda yerele katkı sağlamak adına yetki devri talep etmektedirler (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014:217). Sadioğlu ve Ömürgönülşen'in "yerel özerklik" üzerine belediyelerde yapmış oldukları görgül bir çalışma neticesinde elde edilen bulgulardan biri de belediyelere "esneklik" tanıyacak "kendine özgü personel bir yasası"na ihtiyaç olduğudur. Ancak, merkezi yönetim tarafından benimsenen görüş ise belediyelerin mümkün olduğunca kendi personelini doğrudan istihdam etmesinden kaçınılmasıdır. Böyle bir yöntemin kayırmacılığa ve partizanlığa yol açacağı, personel ihtiyacı halinde özel sektörden hizmet alınabileceği ifade edilmektedir (2014: 218).

1970'li yıllardan bu yana insan kaynakları yönetimi özel sektör kuruluşlarında yaygın olarak kullanılmaya başlanmış, bu eğilim zamanla kamu kurumlarında da görülmeye

başlanmıştır (Tortop vd., 2007: 96). Bununla birlikte 2007 tarihli "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik"e göre, belediyede istihdam edilecek personel sayı ve unvanları belediye yönetimi tarafından değil, merkezi yönetimce belirlenmektedir. Yönetmelikte kadro unvan ve sayıları belirlenirken esas alınan unsur belediyelerin nüfusudur. Nüfusun dışında o belediyenin bulunduğu coğrafi şartlar, sanayi, ticaret ve turizm durumu gibi kriterler de ikincil kriterler olarak dikkate alınmak suretiyle norm kadrolar merkezi yönetimce belirlenmektedir. Her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanunu ile norm kadro iptal ve ihdas işlemlerinde yetki belediye meclisine verilerek ve personel atamaya yetkili kişi olarak da belediye başkanı belirtilerek bu merkeziyetçi durum hafifletilmeye çalışılsa da nihayetinde kadro unvan ve sayıları merkezi yönetim bünyesinde tespit edilmektedir.

Merkezi yönetimin aşırı vesayetinden kurtarılarak belediyelerin kendileri tarafından personel istihdam edebilmesine imkan tanıyan bir istihdam sistemi liyakat, kayırmacılık, maliyet ve bütçe, verimlilik ve performans, şeffaflık ve hesap verebilirlik, yerel ihtiyaçlara uygunluk ile yerele uygun personelin işe alımı ve kurumda tutulabilmesi gibi farklı açılardan tartışılmaktadır. Tezde ayrıntılı olarak değinilen tartışmaların bazıları özetle şu şekildedir:

- "Liyakat ve kayırmacılık" açısından; belediyelerde istihdam kararının kişisel ilişkiler ve siyasi birtakım kaygılarla alınması işe alım sürecinin adaletli olmayan seçimlerle yapılmasına neden olabilmektedir. Belediyeler yönetsel olduğu kadar siyasal kurumlar olup beş yılda bir yapılan seçimler neticesinde yönetim değişebilmektedir. Yönetimin el değiştirmiş olduğu belediyelerde, seçimlerde vatandaşa verilen istihdama yönelik vaatler yerel halkın belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri üzerinde bir baskı oluşturmasına ve liyakata dayanmayan personel istihdamına sebep olmaktadır. Oysa ki, belediye personel istihdamının liyakat esaslı olarak yapılması, adaylık sürecinde kurumun özellikle memurlardan daha az bir çabayla daha fazla verim almasını sağlar. Personel istihdamında liyakat esas alınmadan eş, dost veya akrabalık ilişkilerine ya da siyasi sebeplere bağlı olarak yapılan işe alımlar, özellikle de memur veya kadrolu işçiler yerine aşırı ölçüde hizmet alımı yoluyla şirket personeli çalıştırılması, belediyelerin etkinlik ve etkiliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Belediyeler personel istihdamı

konusunda serbest bırakılırsa neler olabilir? Belediyelerin özerk kurumlar olması ve bu alanda vesayet denetiminin zayıflatılması kayırmacılık açısında açısından ne gibi ilave sorunlar oluşturabilir? Bu sorunların önüne denetimlerle ya da farklı yöntemler geliştirilerek geçilebilmesi mümkün müdür? Belediye personel istihdamında bu tür sorunları doğmasının önleyen ve/veya bunlarla mücadele edilmesini sağlayan farklı ülke sistem örnekleri ve iyi uygulamaları var mıdır? Bu sistem/sistemler ile belediyelerde personel istihdamı sorunlarından belki de en önemlisi olan kayırmacılık sorunu ne kadar çözülebilmektedir? İşte bu sorular ışığında liyakat esaslı alımların yapılabilmesi amacıyla hem dış hem de iç denetimin ön planda tutulduğu, her türlü kayırmacılığı önleyecek düzeyde etkili bir mekanizmanın belediyelere özgü bir istihdam sistemi içinde kurulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

- "Verimlilik ve performans" açısından; personel istihdam sürecinde işe alınan personelin niteliği, tecrübe ve bilgisi performansını doğrudan etkileyecektir. Belediyelerde liyakat esaslı alımların yapılması gerekliyken kayırmacılığın varlığı, kadro unvan ve iş ya da görev tanımlarının yeterli derecede yapılmamış olması, personelin her bir istihdam türünde ayrı özlük hakları, kariyer yapısı, iş tatmini ve ücret politikasına tabi tutulmasından kaynaklanan başta ücret dengesizliği olmak üzere birtakım adaletsiz uygulamalar mevcuttur. Bu durum çalışma barışının zedelenmesine, performans düşüklüğüne ve nihayetinde hizmet kalitesinin düşmesine neden olabilmektedir. Bu nedenle nitelikli personel istihdamı belediyelerde hizmet kalitesini artırmak için doğrudan bir etki yaratacak olup; istihdam kararının kayırmacılıktan uzak ve yetkili kişilerce yapılması gerekmektedir. Personel alım kararının belediyelere ait olması, ihtiyaca uygun nitelik ve sayıda personel istihdamına imkan vererek belediyelerin daha etkin ve etkili bir hizmet sunumunu sağlayabilir.
- "Maliyet ve bütçeleme" açısından; belediyeler sınırlı kaynaklara sahip olduklarından bu kaynakların yeterli, dengeli ve aynı zamanda doğru bir şekilde, doğru yerlere kullanılması önem arz etmektedir. Liyakat esasına dayalı olmadan yapılan istihdam kararları belediyelerde verimsizlik sebebiyle maliyet artışına neden olabilmektedir. Bunun yanı sıra gereksiz personel alımlarının yapılması bütçe dengesizliğine ve kamu borcunda artış yaşanmasına yol açabilmektedir. Ekonomik açıdan verimlilik elde edilebilmesi ve kaynakların optimum düzeyde kullanılabilmesi

için personel istihdam politikalarının ve personel alım sürecinin yerel ihtiyaca uygunluğunu en iyi tespit edebilecek olan belediyelerin bizzat kendisi tarafından liyakat ve verimlilik ilkeleri gözetilerek belirlenmesi ve yapılması gerekmektedir.

- "Şeffaflık ve hesap verebilirlik" açısından bakıldığında; belediye tarafından hizmetler yerine getirilirken halkın güvenini sağlayacak ve belediyenin itibarını arttıracak olan en önemli unsurlardan biri şeffaf belediyecilik anlayışı ve hesap verebilir olmaktır. Bu nedenle belediyenin vatandaşlara karşı en büyük sorumluluğu aslında şeffaf ve açık bir bir biçimde hizmet sunmasıdır. Liyakate dayalı olmadan yapılan personel alımı yetenekli ve nitelikli olan adayların ayrımcılığa uğramasına ve iş fırsatlarının adil bir şekilde dağıtılmamasına neden olarak belediyenin hizmet verdiği yerel halk tarafından yönetime duyulan güveni azaltır ve toplumsal huzursuzluğa yol açar. Nasıl ki, mali açıdan yapılan harcamaların nerde ve nasıl kullanıldığının açık ve şeffaf bir şekilde sunulması gerekiyorsa; istihdam edilen personelin nitelikli ve işe uygun olup olmadığının da şeffaf ve açık bir şekilde sunulması halkın güvenini kazanmak açısından büyük önem arz edecektir. Belediyelerde personel alımı yapılırken belirli bir prosedür vardır ve genel olarak bu prosedür takip edilir. Örneğin ilan verme, başvuru süreci, sınav ve mülakat aşamaları adayların şeffaf ve objektif olarak değerlendirilmesi açısından önemlidir. Belediyelere özgü bir istihdam sistemi kurulacaksa, personel istihdamının liyakat esaslı yapılacağından ve bu durumun kurumu etkin ve etkili hizmet düzeyine ulaştıracağından halkın emin olmasını sağlayacak şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde sistemin kurulması hususu mutlaka dikkat edilecek konular arasında olmalıdır.
- "Yerel ihtiyaçlara uygunluk" açısından bakıldığında; belediyelerin bulundukları yerel şartlara göre personel ihtiyaçlarını daha iyi anlayabildikleri ve buna uygun bir şekilde daha etkili istihdam kararları alabilecekleri genelde kabul edilmekte ve bu nedenle belediyelere özgü personel bir istihdam sisteminin kurulabileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte belediyelerin yetki ve sorumlulukları anayasa ve yasalar ile belirlenmiş olup, 5393 sayılı Kanunda belirtildiği üzere belediye meclisi kendi personel politikaları doğrultusunda iptal ve ihdas işlemlerini yapabilmekte ancak belli kararlar alırken merkezi yönetimin vesayet denetimi ve belirli düzenlemeleri ile karşılaşabilmektedir. Merkezi yönetim belediyelere personel istihdamı sağlama hususunda yetkiyi büyük ölçüde elinde bulundurmaktadır. Belediyeler istihdam politikalarını belirlerken yerel ihtiyaçları ve

bütçe koşullarını dikkate alarak ve aynı zamanda merkezi yönetimin koyduğu mevzuat kısıtlarını ve vesayet denetimini gözeterek kararlarını almakta ve uygulamaktadırlar. Bu ikisi arasında nasıl bir denge kurulabileceği bu alandaki en hararetli tartışma konusunu oluşturmaktadır.

İstihdam süreci (adaylık ve asaleten atanma) açısından; yerele uygun personelin işe alınması ve kurumda tutulabilmesi büyük önem arz etmektedir. Belediyelerde memur alımları, yeterli KPSS puanı ve merkezi atamayla ya da belediyenin ilana çıkarak yine yeterli KPSS puanına sahip ve diğer şartları taşıyan adayları bir "sınav komisyonu" kurarak mülakata almasıyla gerçekleştirilmektedir. Belediye personelini atamaya yetkili kişi ise belediye başkanıdır. Aday memurun işe alınmasından asaleten atanmasına kadar olan süreçte belediye temel eğitim, staj ve diğer eğitimleri vererek personelin kurumda verimli ve etkili olarak görev yapması için onu hazırlamaya çalışmaktadır. Bu hazırlık sürecinde başarılı olan adaylar belediye başkanı tarafından asaleten atanmaktadır. Belediyelerde en çok eleştirilen bir durum da özellikle merkezi atamayla gelen ve asaleti onaylanan memurun nakil yoluyla başka bir ile ya da ailesinin yaşadığı yere gitmek istemesidir. Söz konusu memur, belediye tarafından genel itibariyle çalışma ortamına uyum sağlayamayan ve o ilden nakil yoluyla gitmek isteyen personel olarak görülmektedir. Oryantasyon sürecinde belli bir emek ve zaman verilerek kurumda kamu hizmeti vermesi için hazırlanan personelin o kurumu bırakarak başka bir ile ya da kuruma geçmek istemesi kurum için zaman ve emek kaybına, işlerin sekteye uğramasına, çalışma düzeninin ve huzurunun zaman zaman bozulmasına ve iş motivasyonunun kaybına sebep olmaktadır. Bu nedenle de belediyeler personel adaylık eğitim sürecinde bu personele gereken özeni göstermekte eksik kalabilmektedir. Çünkü kurumlar bu süreçte aday memur için "nasılsa yarın bu kurumdan gidecek" mantığı ile hareket etmekte ve bu durum adaylık sürecinde personelin yeterliliğini geliştirmeye yönelik oryantasyon sürecinin istenildiği gibi verimli geçmesine engel olabilmektedir. Bu durum belediyelerin memur yerine hizmet alımı yoluyla (özellikle belediye şirketleri üzerinden) personel istihdamına yönelmesinin sebepleri arasındadır. Bunun önüne geçilebilmesi için belediyelere özgü personel istihdam sisteminin kurulmasıyla belediyelerin memur statüsünde ve yerelin ihtiyaçlarını daha iyi bilen yerel personeli daha fazla istihdam ederek ve kendini o yöreye

ve o kuruma adayacak olan personel ile kamu hizmetlerini sunarak hem yerel kalkınmaya hem de ülke kalkınmasına daha fazla katkıda bulunacakları yönünde görüşler mevcuttur.

Yerelde daha etkin ve etkili bir yönetimin hayata geçirilmesi isteniyorsa belediyelere özgü bir istihdam sisteminin kurulabilirliği konusunda tüm bu tartışmaların mutlaka dikkate alınması önem arz etmektedir.

Belediye personeli için ayrı bir yasa çıkarılarak personel ve istihdam sistem tercihinin değiştirilmesi konusunun yanı sıra belediyelerde mevcut personel sistemine ve özellikle de istihdam biçimlerine yönelik birden fazla sorun bulunmaktadır. Memur ve işçi statüleri yasa ile güvence altına alınmış güvenceli statülerdir. Belediye şirket personeli ve diğer geçici işçiler ise güvenceli olmayan, ücret ve diğer özlük hakları bakımdan daha yetersiz bir statüde çalışmaktadırlar. Bu durum, hele de farklı statüde olsalar bile aynı işi yapıyorlar ise, iş barışını ve iş ortamının huzurunu ve nihayetinde iş motivasyonu ve performansını olumsuz etkilemektedir. Bundan dolayı eşit işe eşit ücret uygulanması ve statü farklılıklarının en aza indirilmesi bu sorunlara çözüm olabilecektir. Sözleşmeli personelin sınavsız olarak işe alımlarının önüne geçmek amacıyla yapılan düzenlemeyle istihdamının tıpkı memur alımlarındaki sürece benzemesi haksız ve liyakatsiz alımlar hususunda bir iyileşme sağlarken; sözleşmeli personelin üç yıl süre ile çalıştıktan sonra memur kadrolarına geçirilmesi istihdam türünün niteliğine pek de uygun değildir.

Belediyelerde ivedi olarak çözüm bekleyen bir başka sorun da belediye şirket personelinin durumudur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan oransal kısıtlar ve nüfusu fazla olan belediyelerin acil personel ihtiyaçlarını karşılama isteğiyle belediye şirket personeli istihdamına yönelmeleri bu sorunu ortaya çıkarmaktadır. Bu yöntemi alternatif bir isthidam modeli olarak gören belediyeler hem ucuz hem de sayı bakımından daha fazla personeli hızlı bir şekilde işe alıp çalıştırabilmektedir. Son yıllarda işgücü maliyeti açısından oldukça düşük ve istihdam süreci açısından da diğer istihdam türlerine göre daha hızlı ve kolay bir şekilde personel ihtiyacını karşılama imkânı veren bu yöntem belediyelerce daha sık tercih eder hale gelmiştir. Belediye şirket personelinin bazı belediyelerde zabıta memuru, itfaiye eri ve hatta müdür olarak istihdam türünün niteliğine uymayan ve yalnızca memur kadrosunda istihdam edilen personelin görevlendirilebileceği işlerde görev aldıkları Sayıştay tarafından raporlanmıştır. Bununla

birlikte belediye şirket personelinin nitelik açısından yeterli olamadığı, bu personelle iş yapmanın daha güç olduğu ve disiplin açısından eksik yönlerinin olduğu hususunda hem literatürde hem de bu tez kapsamında yürütülen alan araştırması sırasında birtakım tespitler yapılmıştır.

Tezin dördüncü bölümünde ise yürütülen alan araştırmanın amacı, ana hipotezi ve alt hipotezleri, kapsamı (evren ve örneklemi), yöntemi, sınırlılıkları, örnekleme ilişkin bilgiler, verilerin analizinden elde edilen bulgular ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Merkezi bir biçimde tasarlanan ve uygulanan personel istihdam sisteminin, belediyelerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdamı sağlanması yönündeki taleplerini yerine getirme hususunda yeterli olmadığı; bu sebeple belediyelere özgü bir istihdam sisteminin kurulabileceği varsayımdan hareketle bir alan araştırması yürütülmüştür.

Alan araştırması ile aşağıda yer alan ve tezin de ana hipotezini ve alt hipotezlerini oluşturan hipotezler test edilmiştir.

Alan araştırmasının ana hipotezi: “Merkezi bir biçimde tasarlanan ve uygulanan personel istihdam sistemi, belediyelerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdamı sağlaması yönündeki taleplerini yerine getirme hususunda yeterli değildir”.

Alan araştırmasının alt hipotezleri: “Başta norm kadro zorunluluğu ve diğer merkezi kısıtlar personel sağlama hususunda belediyeleri merkeze bağımlı kılmaktadır” ve “5393 sayılı Kanunda personel yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler belediyelerin insan kaynakları disiplinine kısmi bir iyileşme getirmiştir”.

Yarı yapılandırılmış görüşme tekniği kullanılarak araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri, merkez kuruluş olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı YYGM ve yerel yönetimi sendikalarındaki yöneticiler ile yapılan görüşmeler neticesinde elde edilen verilerin analizi sonucunda bulgulardan hareketle birtakım tespitler yapılmıştır. Bu tespitlere ve bunlara ilişkin değerlendirmelere dördüncü bölümün sonunda ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Burada birkaç önemli husus vurgulanabilir.

- Öncelikle en önemli tespitlerden biri, belediye personeliyle ilgili olarak 657 sayılı DMK, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 4857 sayılı İş Kanunu'nda dağınık bir şekilde bulunan düzenlemelerin bütüncül hale getirilmesi gerekliliğidir. Bu ise "belediye personel kanunu" şeklinde ayrı bir kanun çıkarılarak "belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi"nin hukuki temelinin atılmasıdır. Genel itibariyle katılımcıların ayrı bir personel yasasını gerekli gördüğü tespit edilmiştir. Türkiye'de belediyelere özgü bir personel sistemi ve onun içerinde bir personel istihdam sisteminin kurulması halinde bu yeni yapılanma belediyelerin özerkliklerini artırarak ve merkezin vesayetini hafifleterek personel istihdamında belediyelere kolaylık sağlayabilecektir. Aynı zamanda personel mevzuatının tek ve bütüncül hale getirilmesinin belediye insan kaynakları birim yöneticileri açısından uygulamada büyük kolaylıklar sağlayabileceği tespiti yapılmıştır.

- "Norm kadrolama"ya ilişkin yetkinin büyük oranda merkezi sisteme bırakıldığı görülmektedir. Ancak alan araştırmasındaki katılımcılar norm kadroya ilişkin belediye meclisine verilen iptal, ihdas ve değişiklik yapma yetkisinin onlar için yeterli olduğunu, mevcut olmayan unvanlar için merkezden geçerli talepte bulunmaları halinde genelde bu taleplerine olumlu yanıt aldıklarını söylemişlerdir. Bu konuya ilişkin merkezi kuruluş olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile herhangi bir sorun yaşamadıklarını ancak sürecin uzun olduğunu ve bürokrasinin yıpratıcı olduğunu mülakatlar esnasında dile getirmişlerdir. Bundan dolayı norm kadroya ilişkin merkezin yetkisinde bulunan bu uygulama ile ilgili çoğunluğun sayı ve unvan açısından bir sorun yaşamadığı gözlemlenmiştir. Bununla birlikte bu konuda sorun yaşamayanların büyükşehirler dışındaki az nüfuslu ilçe ve belde belediyelerindeki katılımcılar olduğunu ve hatta bu tür belediyelerin kendilerine verilen norm kadroları dolduramadıklarını ifade etmek gerekir. Büyükşehir belediyelerinde ve onların metropol ilçelerinde ise norm kadronun sayı itibariyle yeterli olmadığı ve norm kadro planlaması yapılırken katılımcı yöntemlerle yerel yöneticilerin de fikirleri alınarak norm kadroya ilişkin kriterlerin ortak akıl ile belirlenmesi gerektiği tespiti yapılmıştır. Belediyelerde teşkilat şemasının gözden geçirilerek, iş analizi, görev tanımları ve insan kaynağı ihtiyaç profili tespiti yapılarak norm kadroların belirlenmesi gerektiği de bir diğer önemli husustur. Bunun yanı sıra belediyenin bulunduğu yörenin sosyo-ekonomik yapısına göre ihtiyaç duyduğu personel sayısı ve niteliği de değişiklik gösterecektir. Norm kadro planlamasında bu hususların

hepsi ayrı ayrı ele alınması gereken ve dikkat edilmesi gereken konulardır. Bunun gibi spesifik özellikler göz önünde bulundurulmadan masa başında yapılan norm kadro planlamasının belediye hizmetlerinde verimliliği ve hizmet kalitesini olumlu yönde etkilemesi söz konusu olamaz. Bu durum karşısında, merkezi yönetim tarafından yapılan norm kadro planlamasının, yönetişim esasları dikkate alınarak ve sahaya inilerek yerinde yürütülen çalışmalarla yapılması gerektiği tespiti yapılmıştır.

- "Liyakat", belediyelerde işe alım ve personel seçimi yapılırken istisnasız işletilmesi gereken kamu personeli temel ilkelerindendir. Ancak belediyelerin siyasi yapıları ve belediyeler üzerinde oluşan yerel baskılar neticesinde bu ilkenin tam anlamıyla işletilememesi söz konusudur. Belediyelerde yapılan görüşmeler neticesinde bu ilkenin her bir personel alımı için uygulanması gerekliliği, nitelikli ve işin gerektirdiği bilgi ve tecrübeye sahip personelin işe yerleştirilmesinin kurumun verimliliği ve israfın önlenmesi açısından büyük bir öneme sahip olduğu vurgulanmıştır. Kurulması düşünülen belediyelere özgü personel istihdam sisteminde en önemli amaçlardan biri de liyakat ilkesinin işletilmesi olacaktır. Bu nedenle liyakat açısından belediyeleri denetleyecek ve bu hususta onları istisnasız bu ilkeyi uygulamaya mecbur kılacak bir liyakat kurul oluşturulması önerilmiştir.

- Belediyelerdeki en önemli sorunların başında "kayırmacılık" sorunu gelmektedir. Kayırmacılık konusu ile ilgili olarak görüşme yapılan belediyelerde bazen açık ve net bir şekilde, bazen de üstü kapalı olarak kayırmacılık yapıldığı beyan edilirken bazı belediyelerde ise bu hususta daha net ve kesin bir tutum sergilendiği görülmektedir. Buradan yola çıkarak anlaşılmaktadır ki kayırmacılık konusunda özellikle belediye başkanlarının ve birim yöneticilerinin kesin ve net tavır ortaya koymaları ve bu konuda tutarlı bir tutum sergilemeleri bu sorunun çözümü için başlıca etmenlerden biri olabilecektir. Bunun yanı sıra edenetim mekanizması oluşturulması ve ciddi yaptırımların uygulanması caydırıcı olacaktır. Liyakat Kurulu vb. bir yapı bu sebeple önem arz etmektedir.

- Belediyelerde en çok tercih edilen istihdam türü "belediye şirket personeli"dir. Belediye şirket personeli ucuz işgücü olması, işe alım ve işten çıkarmada kolaylık sağlaması gibi nedenlerle belediyeler tarafından sıkça tercih edilen bir istihdam türü olarak öne çıkmaktadır. Memur ve kadrolu işçi alım süreçlerinin uzun ve meşakkatli

prosedürlere bağlanmasının belediyeleri alternatif personel alımı olan belediye şirket personeline yönlendirdiği tespiti yapılmıştır. Mevzuatta bir istihdam türü olarak yer almayan belediye şirket personeli belediyeler tarafından en çok tercih edilen bir "istihdam türüne" dönüşmüş olup bu yöntemin düzenlemeye muhtaç olduğu ayrıca tespit edilmiştir. Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sisteminin kurulması ile birlikte belediye şirket personeli yöntemine ilişkin kanunda detaylı düzenlemelere yer verilerek istihdam türü kapsamında her yönüyle ele alınması gerekeceği yönünde tespitler yapılmıştır.

- Belediyelerde özellikle merkezi atama ile gelen memurların asaleten atandıktan sonra yaşadığı kente veya beldeye uyum sağlayamadıklarından dolayı memleketlerine dönmek veya başka bir belediyeye ya da kuruma geçmek için tayin istemeleri belediyelerin zaman ve emek kaybı yaşamasına sebep olmaktadır. Bu soruna çözüm olarak asaleten atanan memurun belirli bir süre ile (örneğin 5 yıl) atandığı belediye hizmetinde çalışmasını zorunlu kılan bir düzenlemenin yapılabileceği önerisi getirilmiştir.

- Merkezi kuruluşta ve yerel yönetim sendikalarında yapılan görüşmeler neticesinde belediyelerde personelin seçilmesi, sınavların yapılması ve son olarak da atamanın yapılmasına ilişkin görevlerin hepsinden sorumlu bir "merkezi örgüt"e ihtiyaç olduğu ve böyle bir sistemin kurulabileceği yönünde görüşler bulunduğu tespit edilmiştir.

Belediye personel istihdamına ve kamu personel mevzuatına ilişkin düzenlemelerin dağınık yapıda olması, belediyelerin artan nüfusla birlikte genişleyen hizmet ve görev alanları, yerel hizmet çeşitliliğinin giderek artması gibi sebepler dolayısıyla "ayrı bir belediye personel kanunu"na dayanan "belediye personel sistemi" çatısı altında "belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi" oluşturulabileceği düşünülmektedir. Bu doğrultuda kurulması önerilen sistem, belediyelerde norm kadro planlamasının katılımcı yöntemle yapılmasını, personel alım süreçlerinin merkezi yönetimle koordineli şekilde yürütülerek liyakat eksikliği, siyasi etkiler ve kayırmacılık gibi sorunların önlenmesini ve istihdam süreçlerinin standartlaştırılarak bütüncül bir sistem içinde yönetilmesini amaçlamaktadır. Kurulması düşünülen sistemin temel hedefi, uzun vadeli insan kaynağı planlamasının yapılması ve belediyelerin ihtiyaç duyduğu alanlarda nitelikli personel istihdamının sağlanmasıdır. Bununla birlikte, işe alım süreçlerinin şeffaflık ilkesi doğrultusunda yürütülmesi, liyakat esasının istisnasız tam anlamıyla

uygulanması, adayların bilgi, beceri ve yetkinliklerinin nesnel ölçütlerle değerlendirilmesi öngörülmektedir. Bu tez çalışması sonucunda belediyelere personel istihdamında özgürlük alanı açabilecek, sürdürülebilir, merkezi sistemle uyum içerisinde olan "belediyelere özgü bir personel istihdam sistemi"nin kurulabileceği ve bu sistemin faydalı olabileceği sonucuna ulaşılmıştır. Böyle bir sistemin işlerliği ve başarısı farklı bölgelerden ve farklı düzeylerden birkaç pilot belediye seçilerek uygulanmasıyla gözlemlenebilecek ve belediyeler için faydalı görüldüğü takdirde uygulamaya geçirilerek hem yerelin hem de ülkenin kalkınmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Abana Belediye Başkanlığı, (2024). *Abana Belediyesi 2024 Faaliyet Raporu*, Abana Belediyesi Kastamonu, 8.

Acar, A. (2009). *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği* (Doctoral dissertation, DEÜ Sosyal Bilimleri Enstitüsü), 84.

Acar, S. ve ÖZDEMİR, İ. (2019). *Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları. Fırat Üniversitesi Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* 3(2), 219-229.

Adal, H. Ş. (1968). *Kamu Personel İdaresi*. İstanbul: Ahmet Sait Matbaası.

Ak, M. ve Sezer, Ö. (2018). *Kamu Personel Sisteminde Çalışanların Görevde Yükselmesinde Kayırmacılık Sorunu. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 23(Geybulla Ramazanoğlu Özel Sayısı), 739–757.

Akal, Z. (1992). *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri*. Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.

Akçakaya, M. (2016). *Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18*(3), 669–694.

Akgüner, T. (2001). *Kamu Personel Yönetimi,* DER Yayınları, No:90, İstanbul.

Akgüner, T. (2014/2016). *Kamu Personel Yönetimi (7. Baskı)*. İstanbul: Der Yayınları.

Akyıldız, F. (2002). *Kamu Personel Yönetimi*. Ankara: Pegem A Yayıncılık.

Akyıldız, H. (2006). *Türkiye'de İstihdamın Analitik Dinamiği*. Asil Yayın Dağıtım.

Akyüz, Ö. F. (2001). *Değişim Rüzgarında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması*, Sistem Yayınları, İstanbul, 50-51.

Alaçam Belediye Başkanlığı,(2023). *Alaçam Belediyesi 2023 Faaliyet Raporu*, Alaçam Belediyesi, Samsun,7.

Albayrak, S. O. (2018). *Norm Kadro Sistemini Bozan Bir Etken Olarak Belediye Şirketlerinde Personel İstihdamı. The Journal of Academic Social Science*, 73(73), 191-198.

Albayrak, Süha Oğuz (2020). *"Yerel Yönetimlerde Personel Yönetimi",* Eryiğit, Burak Hamza (Der.), *Yerel Yönetimler Teori, Uygulama ve Yeni Yaklaşımlar*, (Ankara: Nobel Yayıncılık): 37-77.

Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı,(2024). *Ankara Büyükşehir Belediyesi 2024 Mali Yılı*

Performans Programı, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, 28-31.

Arap, S. K. (2018). *Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi Üzerine Bir Çözümleme. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* 32(1), 119-141.

Armağan, A. (2011). *Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler. Gazi Akademik Bakış*, 5(9), 139–156.

Armstrong, M., & Taylor, S. (2023). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice* (16th ed.). Kogan Page.

Arslan, A. (2021). *Tüm Yönleriyle Belediye Şirketleri* (2. bs.). Ankara: Yetkin Yayınları.

Aslan, H. (2012). *Kariyer Yönetimi Uygulamalarının Çalışanların Örgütsel Bağlılık Düzeyleri Üzerindeki Etkisi* (Yüksek lisans tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Aslan, O. (2005). Ender, *Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayını, Ankara.

Ataol, A. (1989). *Kariyer Yönetimi: Örgütlerde Kariyer Planlama, Geliştirme ve Yönetme*. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayın No:248, 2-3.

Ateş, M. (2022). *Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye'de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme*. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 90.

Ayan, C. (2025). *Almanya'da Yerel Yönetimler ve Siyaset*, U. Sadioğlu, E. Ergönül ve N. Ergin (Ed.), *Avrupa'da Yerel Yönetimler ve Güncel Reformlar* (385-442). Yetkin Yayınları, Ankara.

Aydın, A. ve Gök, S. (2016). *İngiltere'de Kamu Personel Sisteminde Değişim: Geleneksel Westminster Modeli'nden Esnek Örgütlenme Modeline Doğru*. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5(2), 21-38. https://izlik.org/JA49UY47DA

Bakanlığı, K., *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018. Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

Bartoli, A. (2008). *The Study of Public Management in France.* İçinde W. Kickert (Ed.), The study of public management in Europe and the US, (28-55). USA: Routledge.

Baş, İ. ve Artar, A. (1990). *İşletmelerde Verimlilik Denetimi: Ölçme Ve Değerlendirme Modelleri*. MPM (Milli Prodüktivite Merkezi) Yayınları.

Başar, H. (1998). *Terminology of Economics, Finance and Human Resource Management (Special Reference to Turkey).* University of Istanbul, Faculty of Economics,.

Başkaya, F., *Azgelişmişliğin Sürekliliği,* İmge Kitabevi, Ankara, (1995). 83; E. K. Hunt, Property

and Prophets The Evolution of Economic Institutions and Ideologies, Harper & Row, 1978, 114-115.

Baştaymaz, T. (2002). *İstihdamın Korunması ve Geliştirilmesi. Endüstri İlişkilerinin Güncel Sorunları Semineri ve Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri Toplantısı*, Ankara.

Battaglio, R. P., Jr. (2015). *Public Human Resource Management: Strategies and practices in the 21st century*. SAGE Publications

Bauman, Z. , (2014).*" Siyaset Arayışı",* Metis Yayınları, İstanbul.

Bayramoğlu, N. K.(2019) *Kamu İstihdam Hizmetlerinde Adem-i Merkeziyet ve İşkur.* (Uzmanlık tezi), Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

Benli, A. ve Karakütük, M. (2004). *Belediye İnsan Kaynakları Yönetim Sisteminde Eğitim Alt Sisteminin Genel Görünümü. Çağdaş Yerel Yönetimler, 13*(3), 23-35.

Berkman, Ü. ve Heper, M. (2002). *Political Dynamics and Administrative Reform in Turkey. A. Farazmand* içinde, Political Dynamics and Administrative Reform. Wesport, Connecticut and London: Praeger.

Biga Belediye Başkanlığı, (2023). *Biga Belediyesi 2023 Faaliyet Raporu*, Biga Belediyesi Çanakkale, 22.

Bilgin, K. U. (2015). *Kamu Personel Yönetiminde Ölçüt ve Gösterge Odaklı Performans Yönetimi.Strategic Public Management Journal*,1(1), 24-39.

Bilgin, K. U. (2020). *Kamusal Bir Sorumluluk Olarak Kamu Personeli Performans Yönetimi*. İçinde V. Eren ve H. T. Eroğlu (Ed.), *Kamuda Performans Yönetimi: Kavram, Kuram ve Uygulama* (195–236). Nobel Akademik Yayıncılık.

Bilgin, K. U. (2023). "*Türk İdare Sisteminde Güncel Sorun ve Çözüm Önerileri Açısından Kamu Personeli", Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, S.6(4), 986-1001, 992, https://doi.org/10.33712/mana.1355732.

Bizim Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası Sendika Tüzüğü (2023). *Bem-Bir-Sen Sendika Tüzüğü,* Ankara, 1-2

Boockmann, B., Thomsen, S. L., & Walter, T. (2015). *Intensifying the use of public employment services: Evidence from a randomized field experiment*. IZA Discussion Paper.

Boyne, G., Jenkins, G., & Poole, M. (1999). *Human Resource Management in the Public and Private Sectors: An empirical comparison. Public Administration, 77*(2), 407–420. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00160

Bozcaada Belediyesi, (2025). *Bozcaada Belediyesi 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, 2.

Bozeman, B. and Straussman, J. D. (1990). *Public Management Strategies Guidelines for Managerial Effectiveness,* Jossey-Bass Public Administration Series, San Francisco, Jossey-Bass,

Bozkurt Belediye Başkanlığı (2024). *Bozkurt Belediyesi 2024 Faaliyet Raporu,* Bozkurt Belediyesi, Kastamonu, 22.

Cabinet Office, (2024). *About the Civil Service*.

Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, No: 260, Ankara.

Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Yargı Yayınevi.

Cascio, W. F. (1992). *Managing Human Resources: Productivity, Quality of Work Life, Profits* (3rd ed.). McGraw-Hill.

Castells, M. (2008). *Ağ Toplumunun Yükselişi: Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür* (E. Kılıç, Çev.). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Centre National de la Fonction Publique Territoriale. (2024). *Les missions du CNFPT*. https://www.cnfpt.fr/

Christensen, T., & Lægreid, P. (2010). *Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. Public Organization Review, 10*, 407–423. https://doi.org/10.1007/s11115-010-0113-7

Civil Service Commission. (2010). *Recruitment Principles: Recruitment Code*. Civil Service Commission.

Civil Service Commission. (2014). *Annual Report and Accounts 2013/14*. Erişim Adresi: https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/2019/06/CSC-Annual-Report-201314.pdf.

Conseil constitutionnel (1958). *Constitution of October 4, 1958*. https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958

Czommer, L., Konle-Seidl, R., & others. (2005). *Organisationskulturen in den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II* (IAB Forschungsbericht). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Çamur, Ö. (2020). *Kamu Yönetiminde Liyakatin Önemi: Adalet Temelinde Bir Değerlendirme. Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19*(2), 459-474. https://doi.org/10.21547/jss.673829

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Haziran, 2023*). 2022 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu,* ÇŞB, Ankara.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2023). *Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Oldukları Mahalli İdare Birlikleri Personel Alım Rehberi,* Ankara,2-13.

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *2023 Faaliyet Raporu*, Ankara, 20-21

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *2024 Faaliyet Raporu*, Ankara, 29.

Çolak, T. ve Ezin E.(2025), *Birleşik Krallık'ta (İngiltere) Yerel Yönetim ve Siyaset,* U. Sadioğlu, E. Ergönül ve N. Ergin (Ed.), *Avrupa'da Yerel Yönetimler ve Güncel Reformlar* (51-99). Yetkin Yayınları.

Çöpoğlu, M. (2016). *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri. Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi,*10(1),167.

Dbb Beamtenbund und Tarifunion, (2024). *Monitor öffentlicher Dienst 2024*. https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2024/dbb_monitor_oeffentlicher_dienst_2024.pdf

Debbasch, C. (Ed.). (1982). *Parlement et Administration en Europe*. Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).

Demirci, A. G. (2010). *"Bir Politika Transfer Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası", Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Sayı 8-9-10, s. 143-168. Aslan, O. E. (2012). Kamu Personel Hukuku, Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Fakültesi, Eskişehir.

Demirelli, L. ve Aydın, R. (2021). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türk Kamu Personel Yönetiminin Örgütlenmesi. Yasama Dergisi,* (42), 49-96.

Demirkaya, Y. (2010). *Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları*. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7*(13), 420-444.

Deutscher Bundestag. (2026). *Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern*. https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/bundesstaatsprinzip

Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (DPT Yayın No. 2538; ÖİK Raporu No. 554). Devlet Planlama Teşkilatı.

Dillinger, W. (1994). *Decentralization and its İmplications for Urban Service Delivery* (Urban Management Programme Discussion Paper No. 16). World Bank. Washington, DC.

Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Dizisi No: 1*. Ankara: Başbakanlık Yayını.

Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP). (2024). *Les*

catégories A, B et C. https://www.fonction-publique.gouv.fr/etre-agent-public/les-categories-a-b-et-c Erişim Tarihi: 23.06.2026

Dreyfus, F., (2007). "*Bürokrasinin İcadı; Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek",* (I. Ergüden, Çev.), İletişim, İstanbul.

Eken, M.; ŞEN, M. L., (2005). *"Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler*", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Eken, M. ve Şen, M. L. (Ed.). (2007). *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar,* Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Erbay, Y. ve Akgün, H. (2023). *Türkiye'de Ve Avrupa'da Yerel Yönetimler* (2. bs.). Der Yayınları, İstanbul.

Eren, V. ve Güneş, M. (2007). *Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması*. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 16*(3), 1-18.

Erem, F. (1958). *Amme Hizmeti ve Amme Personeli Hakkında Yabancı Ekspertiz Raporları*. Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Eryiğit, B. H. (2015). *Belediyelerin Vesayet Denetimine Farklı Bir Bakış*. Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8(2), 226-235.

Erzincan Belediyesi (2024). *Erzincan Belediyesi 2024 Mali Yılı Performans Programı*, Erzincan Belediyesi, Erzincan, 38.

European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs. (2004). *Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies in New Member States and Candidate Countries of the European Union*. Brussels: European Commission, Employment and Social Affairs.

European Commission. (2005). *Strengthening the Local Dimension of the European Employment Strategy*. Office for Official Publications of the European Communities

European Institute of Public Administration. (2010). *Public Employment in European Union Member States*. European Institute of Public Administration (EIPA).

Faguet, J.-P. (2004). *Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia*. *Journal of Public Economics, 88*(3–4), 867–893. https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00185-8

Falconer, P., K. (2000). *Public Administration and the New Public Management: Lessons from*

the UK Experience, (https://sihombing17.files.wordpress.com/2010/01/6-public-administration-and-new-public-management.pdf.), (date of access: 28.12.2017).

Federal Government of Germany (Bundesregierung). (2025). *Structure and Tasks*. https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/structure-and-tasks-470508 Erişim tarihi: 23.07.2026

Federal Statistical Office of Germany (Destatis), (2025). *Öffentlicher Dienst*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html Erişim tarihi: 23.07. 2026

Findley, C. (1996). *Kalemiyeden Mulkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* (Cev: Gul Cağlalı Guven), İstanbul, 4-5.

Fransa Cumhuriyeti. (1958). *Constitution de la République française*.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi,(2024). *2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, 3.

Germir, H. N.(2012). *Türkiye'de İstihdam Politikalarının Etkinliği.* Ankara. Adalet Yayınevi.

Giritli, İ. (1979). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personel Yapısı*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Yayın No: 2649/595, Fakülteliler Matbaası.

Gıddens, A.,(2012). "*Sosyoloji"*, Kırmızı Yayınları, İstanbul.

Göktaş S., Özdemir E. (2018). *Kamuda Taşeron İşçilerinin Sürekli İşçi Kadrosuna, Geçici İşçi Pozisyonuna veya Mahalli İdare Şirketlerine Geçişi Hakkında 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kararnamesinin Getirdikleri*, 704.

Gözübüyük, Ş.(1982). Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980),* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Greenhaus, J. H., Callanan, G. A., & Godshalk, V. M. (2019). *Career Management for Life* (5th ed.). Routledge.

Gülden, M. (2019). *Geleneksel Kamu Yönetiminden Kamu İşletmeciliğine Geçiş: Personel Yönetiminde Farklılaşma ve Türkiye'ye Yansımaları.*(Yüksek Lisans Tezi)

Güler, Birgül ve M. Kemal Öktem (1989). "*Belediyelerimizde Personel Sistemi, Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 22, Sayı 2, Haziran, 25-39.

Güler, B. A., Keskin, N., Canman, D., Öktem, M. K., Saran, U., Ömürgönülşen, U. ve Özgür, H. (1999). *Belediye Personel Sistemi*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yayınları.

Güler, A. B. ve Yıldırım, Y. (2001). *Belediye Personel Yönetimi El Kitabı*. TODAİE Yayınları, Ankara.

Güler, Birgül A. (2004-2005). "*Personel Yönetimi Nedir?",* AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları, Ankara, 5-14.

Güler, Birgül A. (2004). "*Kariyer Sistemi ile Kadro (İş Sınıflama) Sistemi",* AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları içinde, Ankara, 2005, 16.

Güler, Birgül A. (2005). "*Kariyer Sistemi ile Kadro (İş Sınıflama) Sistemi*", AÜSBF Personel Yönetimi Ders Notları içinde, Ankara, 2005, 16.

Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim* (3. bs.). İmge Kitabevi Yayınları. Ankara.

Güler, B. A. (2013). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim* (3. bs.). İmge Kitabevi Yayınları. Ankara.

Günal, Vehbi Alpay. (2011). *Türkiye'de İl ve Büyükşehir Belediyelerinin Personel Devir Oranları Üzerine Bir Araştırma,* Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi, Temmuz, Cilt: 3, Sayı: 2.

Günaydın, O. (Eylül 2003). "*Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Türk İdare Dergisi,* S:440, Ankara, (127-148), 130.

Güneş, M. (2013). *Yerel Yönetimlerde Personel Niteliğinin Artırılması ve Personel Sorunlarının Çözümünde Hizmet İçi Eğitim Uygulaması. Savunma Bilimleri Dergisi, 12*(1), 21–42.

Güvenç, C. (1998). *Belediyelerde Aday Memurların Hukuki ve Mali Statüsü, Çağdaş Yerel Yönetimler,* Cilt 7 Sayı 4 Ekim, 29.

Halligan, J. (2010). *Post-NPM Responses to Disaggregation Through Coordination*. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *The Ashgate research companion to new public management* (pp. 235–250). Ashgate.

Hargreaves, A. G. (2015). *Multi-Ethnic France: Immigration, Politics, Culture and Society* (2nd ed.). Routledge.

Harris J., Catherine McDONALD, "*Post-Fordism, the Welfare State and the Personal Social Services: A Comparison of Australia and Britain"*, British Journal of Social Work, (30), (2000). s.51; Alain LIPIETZ, "*The Fortunes and Misfortunes of Post-fordism",* Phases of Capitalist Development, (Ed. Robert Albritton – Makoto Itoh – Richard Westra – Alan Zuege), Palgrave, New York, 2001, 18.

Harrison, B., & Kelley, M. R. (1993). *Outsourcing and the search for "Flexibility". Work, Employment and Society, 7*(2), 213–235. https://doi.org/10.1177/095001709372004

Heinz, W. (2007). *Inter-Municipal Cooperation İn Germany: The Mismatch Between Existing Necessities And Suboptimal Solutions*. In R. Hulst & A. van Montfort (Eds.), *Inter-Municipal Cooperation İn Europe* (pp. 91–115). Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-5379-7_5

Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

Heper, M. (1985). *The State Tradition in Turkey*. Eothen Press,147.

Hertzog, R. (2012). *Local Government in France*. İçinde A. M. Moreno (Ed.), Local government in the member states of the European Union: A comparative legal perspective, (203-231). Spain: Instituto Nacional de Administration Publica.

Hirsch, J. (1995). *Materyalist Devlet Teorisi*. İstanbul: Alan Yayıncılık.

Hirst, P., & Zeitlin, J. (1991**).** *Flexible Specialization Versus Post-Fordism: Theory, Evidence and Policy İmplications*. *Economy and Society, 20*(1), 1–56. https://doi.org/10.1080/03085149100000001

Hobbes, T. (1993-2017). *Leviathan* (Cev: Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Hood, C.C. (1991). "*A Public Management for All Seasons?"*, Public Administration, 69/1, 3-19.

Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi,* Çeviren: Buğra Kalkan, Bahadır Akın ve Şeyma Akın, BingBang Yayınları, Ankara.

Hughes, O. E. (2017). *Public Management and Administration*, An İntroduction, 5.th ed., Palgrave, Macmillan.

İlkadım Belediye Başkanlığı,(2024). *İlkadım Belediyesi 2025-2029 Stratejik Planı*, İlkadım Belediyesi, Samsun,33.

İnaç, H. ve Ünal, F. (2006). *İngiltere'de Yerel Yönetimler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* (16).

Kalağan, G. (2010). *Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (Doktora tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Karahanoğulları, O., (2002). "*Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)",* Turhan Kitabevi, Ankara.

Karahanoğulları, O. (2015). *Kamu Hizmeti (Kavram Ve Hukuksal Rejim)* (3. bs.), Ankara: Turhan Kitabevi.

Karahanlıoğulları,(1998). O.,"*Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler*" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* Cilt:47 Sayı: 1-4, Ankara.

Karalar, S. (2022). *Kamu Girişimciliği Kapsamında Belediye Personel Şirketlerinin İncelenmesi*. *Anadolu Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 194-205.

Karasoy, H. A. (2014). *Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış*. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi,* 10(22), 257-274.

Karasu, M. A. (2018). Yerel yönetimler. İçinde B. Parlak ve K. Caner Doğan (Ed.), *Kamu Yönetimi: Kuram Ve Güncel Yaklaşımlar* (145–170), Ankara: Orion Kitabevi.

Karasu, K. (2020). *İngiltere'de Kamu Yönetimi. İçinde K. Karasu (Ed.), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,* (175–349). (Genişletilmiş 4. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.

Kamu –Sen (2025). *Türk ve Türkiye Yüzyılı İçin Kamu Personel Rejimi Önerisi*, 92,Ankara.

Kastamonu Belediye Başkanlığı (2024). *Kastamonu Belediyesi 2024 Mali Yılı Performans Programı,* Kastamonu Belediyesi, Kastamonu, 21.

Keçiören Belediye Başkanlığı, (2025). *Keçiören Belediyesi 2026 Performans Programı*, Keçiören Belediyesi, Ankara, 33.

Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (5. bs.). Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (6. baskı). Cem Yayınevi, İstanbul.

Kepez Belde Belediyesi(2024). *Kepez Belde Belediyesi 2024 Faaliyet Raporu*, Çanakkale, 16.

Keyder, Ç., (1995). " *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar".* İletişim, İstanbul.

Kırel, Ç. (1998). *Örgütlerde Kariyer Yönetimi ve Performans Değerlendirme*. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 39-58.

Kızılcahamam Belediye Başkanlığı, (2025). *Kızılcahamam Belediyesi 2024 Yılı Faaliyet Raporu,* Kızılcahamam Belediyesi, Ankara, 23.

Kirsch, J., Karr, W., Müller, M., & Tutschner, S. (2009). *Evaluation der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 6c SGB II*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Koç, M. (2016). *Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 4*(2), 65-90.

Köseoğlu, D. ve Uğur, A. (2018). *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş ve Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 147-178.

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe* (2nd ed.). Edward Elgar Publishing.

Larsen, F., & Knuth, M. (2010). Increasing Roles for Municipalities in Delivering Public Employment Services: The Cases of Germany and Denmark. *European Journal of Social*

Security, 12(3), 174–199. https://doi.org/10.1177/138826271001200301

Lauringson, A., & Lüske, M. (2021). *Institutional Set-Up of Active Labour Market Policy Provision in OECD and EU Countries: Organisational Set-Up, Regulation and Capacity* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 262). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9f2cbaa5-en

Local Government Association. (2024). *Workforce and HR support*. https://www.local.gov.uk/our-support/workforce-and-hr-support

Long, M. (2004). *Equality of Opportunity and the Grandes Écoles: The French Experience*. Paris: Institut Montaigne.

Lundin, M., & Skedinger, P. (2006). *Decentralisation of Active Labour Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees. Journal of Public Economics, 90*(4–5), 775–798.

Markowitz, D. L. (1995). *The Demise of At-Will Employment and the Public Employee Conundrum.* The Urban Lawyer, 305-331.

McCourt, W. (1999). *Public Management: New Developments and Challenges*. Edward Elgar Publishing.

Meziani-Remichi, Y., & Maussen, M. (2017*). Recruitment in Public Administrations: Diversity Policies and Selection Practices in A French City*. Journal of Ethnic and Migration Studies, 43(10), 1679–1695. https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1293591.

Ministère de l'Intérieur. (2024). *Les Collectivités Territoriales*. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/

Ministère de l'Intérieur. (2025). *Guide de L'intercommunalité*. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/1.%20Connaitre%20les%20acteurs%20et%20les%20institutions/1.%20Structures%20territoriales/Les%20intercommunalit%C3%A9s%20et%20groupements%20de%20collectivit%C3%A9s/guide%20interco%202025/guide%20interco%20complet%20m%C3%A0j%20d%C3%A9cembre%202025.pdf Erişim Tarihi:23.07.2026

Mosley H. (2011). *Decentralization of Public Employment Services.* Analytical Paper. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services (Kamu istihdam hizmetlerinin yerinden yönetimi. Analitik Makale. Kamu İstihdam Hizmetlerine ilişkin Avrupa Komisyonu Karşılıklı Öğrenme Programı).

Mörk, E., Liljeberg, L., & Öckert, B. (2021). *The Effects of Local Public Employment Services: Evidence from Sweden*. IFAU Working Paper.

Nohutçu, Ahmet (2006). *Kamu Yönetimi*, Savaş Yayınevi, Ankara.

Nieminen J., Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, The decentralization of public employment services and local governments' responses to incentives, Journal of Economic Geography, Volume 23, Issue 6, December (2023). Pages 1371–1395, https://doi.org/10.1093/jeg/lbad027.

INSEE, (2026). *Établissement Public De Coopération Intercommunale (EPCI)*. https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1160 Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Institute for Government, (2024). *Civil Service*.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature, 37*(3), 1120–1149. https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120

OECD. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264010505-en.

OECD. (2016). *Employment and Skills Strategies in Poland*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264256682-en

OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers,(2023).“*Who Does What" for Active Labour Market Policies: A Zoom on the Role of Subnational Governments* pp.6. Daha fazla bilgi için bknz. www.oecd.org.

OECD, & UCLG. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en.

Oral, İ. (2019). *Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi,* 418.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği,* Hil Yayın, İstanbul,112-116.

Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Cedit Neşriyat.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

Ömürgönülşen, U. (2003). *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği*. M. Acar ve H. Özgür (Ed.), Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, kuramlar, kavramlar içinde (3-43). Nobel Yayın Dağıtım.

Ören, K. ve Yüksel, H. (2012). *Geçmişten Günümüze Çalışma Hayatı*. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi,* 1(1).

Özaslan, R. K. (2015). *Türkiye'de Yerel Yönetim Bakanlığı Deneyimi ve Günümüzdeki Gerekliliğinin Sorgulanması*. Turkish Studies, 10(1), 351.

Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayıncılık, İstanbul.

Özkal Sayan, İ. (2013). *Türkiye'de Merkeziyetçilik Yerellik Tartışmaları Bağlamında Belediyelerde Personel Yönetimi. Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar,* Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, A. Aydın (Editörler), Pegem Akademi, Ankara, 825-836.

Özkanan, A. ve Erdem, R. (2014). *Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve*. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2014*(20), 179–206.

Öztop, S. ve Bolat, C. (2024). *Belediye Personeli Bakımından Türkiye ve Fransa Karşılaştırması. Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 8(2), 8-19.

Öztürk, C. (2018). *Liderlik (Kamuda Lider Yöneticiye Doğru*). Nobel Akademik Yayıncılık.

Özveri, M. (2014). *Taşeronlaşma ve Taşeron İşçilerin Sorunları*. *Çalışma ve Toplum, 2014/3*(42), 9-34.

Peker, K. (2014). *Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamaları (Doctoral Dissertation*, Sakarya Universitesi (Turkey)).

Peker, K. ve Şen, M. L. (2015). *Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği.Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*,7(1), 106-121.

Pekkan, N. Ü. ve Alıcı, O. V. (2022). *Belediye ve Bağlı Kuruluşlarında Sözleşmeli Personel İstihdamında Yaşanan Sorunlar: Bir Model Önerisi.* Enderun, 6(1), 1-20.

Publıc Employment İn European Union Member States, (2010). 69-86.

Public Administration Review, Jan. - Feb., 2009, Vol. 69, No. 1 (Jan. - Feb., 2009). 92-103.

Pyper, R. (1997). *The British Civil Service: An İntroduction to its Structure and Reform*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Refahiye BelediyeBaşkanlığı (2024). Refahiye Belediyesi 2024 Faaliyet Raporu, Refahiye Belediyesi, Erzincan, 5.

République Française. (2022). *Code Général De La Fonction Publique*. Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000044416551

Sabuncuoğlu, Z. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Bursa: Ezgi Kitabevi.

Sadioğlu, U. ve Ömürgönülşen U. (2011). *"Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler", Sosyal Bilimler Dergisi*, IV (1): 129-170.

Sadioğlu, U. ve Ömürgönülşen U. (2013). *Belediyelerde Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği*, *Memleket Siyaset Yönetim*, 19-20.

Sadioğlu, U. ve Ömürgönülşen, U. (2014). *Yerel Aktörlerin Gözünden" Yerel Özerklik" Sorunsalı: Türkiye'de İl Belediyeleri Örneği. Journal of Faculty of Political Science,* 201-218.

Sadioğlu, U. ve S. Altay (2020). *"Post-Fordizm ve Kamu Yönetimine Yansımaları", Sosyoekonomi,* Vol. 28(45), 327-352.

Saltzstein, A., & Saltzstein, G. H. (1977). *The Reality of Equal Employment Compliance in Municipalities.* State & Local Government Review, 9(3), 80-84.

Samsun Belediye Başkanlığı, (2024). *Samsun Belediyesi 2024 Mali Yılı Performans Programı*, Samsun Belediyesi, Samsun, 18.

Savran, S. S. (2026). Recruitment Processes in Municipalities and Affiliated Institutions: Key Challenges and Solutions. *In New Approaches and Innovations in Public Personnel Management* (pp. 161-192). IGI Global Scientific Publishing.

Sayan, İ. Ö. (2005). *Türkiye'de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi.* Yayımlanmamış Doktora Tezi, AÜ SBF.

Sayan, İ. Ö. (2016). *Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 71*(3), 669-691.

Sayıştay Başkanlığı (2018). *2018 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu*. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı,63-66.

Sayıştay Başkanlığı (2024). *Kamu İstihdamı İçerisinde Büyükşehir Belediyelerinin Personel Sayıları,* Ankara: Sayıştay Başkanlığı

Sayıştay Raporu (2024). Samsun Büyükşehir Belediyesi, 64-66.

Sayıştay Raporu (2024). Bozcaada Belediyesi, 45.

Schillinger, P. (2012). *Les collectivités territoriales et l'emploi: bilan d'un engagement* [Yerel Yönetimler ve İstihdam: Bir Taahhüdün Bilançosu]. Rapport d'information No. 625 (2011–2012). Sénat, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation https://www.senat.fr/rap/r11-625/r11-6251.pdf .

Selçuk, S. (1997). *İdare ve Ceza Hukuklarında Memur Kavramı. Yargıtay Dergisi, 23*(1–2), 1–35.

Seyitdanlıoğlu, M. (1996). *Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremaneti'nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi. Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5(3), 75–82.

Seyitdanlıoğlu, M. (2010). *Yerel Yönetim Metinleri (Osmanlı Dönemi)*. Türkiye İş Bankası Kültür

Yayınları.

Sezen, S. ve Koray Karasu (1999). *"Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı"*, *Çağdaş Yerel Yönetimler,* 8 (3), 20-54.

Sezer Birkân, U., (Aralık 1992). *"Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", Amme İdaresi Dergisi,* C:25, S:4, Ankara, (3-29).

Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler*: ABD. Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore, SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.

Songur, H. M. (1999). *Mahallî İdarelerde Performans Ölçümü*. Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.

Statistisches Bundesamt. (2026). *Öffentlicher Dienst*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html

Sümer, H. C., & Erol, T. (2003). Kamu Kuruluşlarında Yeniden Yapılanma: Bir Norm Kadro Çalışması. Türk Psikoloji Dergisi, 18(52), 97–114.

Şahinbey Belediye Başkanlığı(2024). *Şahinbey Belediyesi 2024 Mali Yılı Performans Programı*, Şahinbey Belediyesi, Gaziantep, 6-28.

Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri.* TESEV.

Şen, M. L., Eken, M. (2007). *"Belediye İnsan Kaynakları Yönetimi", Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmaları*, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. ġen (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 542-563.

Şen, M. L. (2020). *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Sistemsel Sorunları.* Strategic Public Management Journal,6(12), 70-85.

Şen, S. (2006). *Alt İşverenlik ve Asıl İşin Bir Bölümünün Alt İşverene Verilmesi*. *Çalışma ve Toplum, 3*(10), 71-98.

Şengül, O. ve Adıgüzel, U. (Ed.). (2022). *İstihdam Üzerine Güncel Çalışmalar*. Eğitim Yayınevi**.**

Taşköprü Belediye Başkanlığı (2024). *Taşköprü Belediyesi 2024 Faaliyet Raporu*, Taşköprü Belediyesi, Kastamonu, 12.

Terzi, M.. A., (2012). "*Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur",* Sistem Ofset, Ankara.

Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın, N. (2009). *Yerel yönetim sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. TESEV Yayınları.

Topak, O. (2012). *Fordizmden post-Fordizme Çalışma İlişkilerinin Dönüşümü* (Yüksek lisans tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tortop, N., (1986). *Personel Yönetimi ile ilgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi,* C: 3, S:19, 36.

Tortop, N. (1997). *Personel Yönetimi* (Gözden geçirilmiş 6. bs.). Ankara: Yargı Yayınevi.

Tortop, N. (1999). *Personel Yönetimi* (Gözden geçirilmiş 6. bs.). Ankara: Yargı Yayınevi.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2006). *Personel Yönetimi*. Nobel Yayın Dağıtım.

Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, M. Akif (2006), *Mahalli İdareler,* Nobel, Ankara.

Turgut, T. (2013). *Türk Kamu Personel Sisteminin Yapısı ve Yaşanan Sorunlar* (Yüksek lisans tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,65.

Tutum, C., (1972).*Türkiye'de Memur Güvenliği,* TODAİE Yayınları, No:132, Ankara, 3-7.

Tutum, C., (1976). *"Personel Yönetimi*" TODAİE Yayınları, Ankara.

Tutum, C. (Eylül 1980). "*Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım*", *Amme İdaresi Dergisi*, C:13, S:3, Ankara, (95-107), 95.

Tümerkan, S. (1946). *Türkiye'de Belediyeler*. İçişleri Bakanlığı Yayını. İstanbul.

Uğuz, H. E. (2010). *İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler*. *Sayıştay Dergisi, 78*, 129–148.

UK Government. (2025). *Civil Service Statistics 2025*. GOV. UK.

Uray, G. (2025). *Fransa'da Yerel Yönetimler ve Siyaset*, U. Sadioğlu, E. Ergönül ve N. Ergin (Ed.), *Avrupa'da Yerel Yönetimler ve Güncel Reformlar* (101-171). Yetkin Yayınları, Ankara.

Verhoest, K., & Lægreid, P. (2010). *Reinventing Public Agencies: The Role of Autonomy, Control and Coordination.* In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *Ashgate Research Companion To New Public Management* (pp. 251–274). Ashgate.

Vie Publique, (2024). *Décentralisation Les Grandes Étapes*. https://www.vie-publique.fr/fiches/20107-les-grandes-etapes-de-la-decentralisation

Vukonjanski, I. vd. (2012). *Human Resources Management Toolkit*. Belgrade: Dosije Studio.

Weber, M. (1985). *Sosyoloji Yazıları*. Ankara: İletişim Yayınları.

Weishaupt, J. T., Jørgensen, H., & Nunn, A. (2023). *Activation in Public Employment Services in Europe.* In D. J. Besharov & D. M. Call (Eds.), *Work and the social safety net: Labor activation in Europe and the United States*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780190241599.003.0009.

Wells, W. (2001). *From Restart to the New Deal in the United Kingdom. In Labour Market Policies and the Public Employment Service* (pp. 241–259). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Wilson, D., & Game, C. (1998). *Local Government in the United Kingdom* (2nd ed.). Macmillan Press.

World Bank & International Monetary Fund. (2002). *Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration*. World Bank.

Yamaç, M. (2014). *İngiltere'de Yerel Yönetimler.* Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Bilim Metinleri, 4.

Yaşa, A. A. (2013). *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Belediyelerin Mali Uygulamalarına Etkisinin Değerlendirilmesi* (Master's thesis, Dokuz Eylul Universitesi (Turkey)).

Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Yetkin, O. (2025). *Türkiye'de Belediye Personel Sistemi (Sorunlar ve Çözüm Önerileri)*, 186-190.

Yıldırım, A. (2019). *"Yerel Yönetimlerde Personel Sisteminde Yeni Dönüşümler"*, Journal of Academic Value Studies, Vol:5, Issue:3; 406-417.

Yıldırım, C. (2019). *Türkiye'de Belediye Personel Sisteminin Sorunları Üzerine Bir Analiz.* Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (35) , 346-372.

Yıldız, M., Urhan, V. F., Şener, H. E., Kavruk, H., Aslan, O. E., Özkal Sayan, İ. P. E. K. ve Üstüner, M. Y. (2016). *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi*.

Yüceyılmaz, H. ve Özgür, H. (2018). *Türkiye'de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri ve Ek Tablolarının Analizi*, 2006–2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma. Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,11(1), 87-115.

Yüceyılmaz, H. ve Özgür, H. (2019). *Eski Hikâye, Yeni Uygulama: Belediyelerde Norm Kadro: Aydın İli Belediyeleri Araştırması*. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 28*(1–2), 81–114.

Yüceyılmaz, H. ve Özgür, H. (2019). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Literatürünün Analizi*. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(4), 106-128.

Yüceyılmaz, H., Kızılyalçın, A. ve Alptekin, D. (2015). *Yerel Yönetimler Programı*

Öğrencilerinin İstihdamı ve İstihdam Beklentileri Üzerine Bir Araştırma. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, 17(1), 39–64.

Kanun, Genelgeler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982

1327 sayılı Devlet Memurları Kanunu Genel Gerekçesi, 1970.

3656 Sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, Resmi Gazete, 08.07.1939, 4253.

4924 Sayılı "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun', 24.07.2003, RG, 25178.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 Tarih, 25531 Sayılı R.G.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 Tarih, 25874 Sayılı R.G.

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11.06.2005 tarih, 25842 Sayılı R.G.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003, 25326 Sayılı R.G.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Genel Gerekçesi, 1965.

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 02.08.2013, 28726.

Belediye Kanunu, 2005, http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html,

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Sözleşmeli Personel İstihdamı Genelgesi, 31.12.2021 Tarih, 83683335-929-2386358 sayılı 2021/26

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 09/02/2022 tarih ve E-14399437-622.02-2915284 sayılı Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Hakkında Görüşe İlişkin Resmi Yazı

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2025). *Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birliklerinin Personel İstihdam Rehberi*. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü.

Devlet Memurları Kanununun 4. Maddesinin B Fıkrası ile 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 04.06.2011, 27954.

Federal Republic of Germany, 1949, md. 28.

Kamuda Geçici İşçi Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 21.04.2007, 26500.

Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Kanun No:5434, Kabul Tarihi:08.06.1949, Yayımlandığı Resmi Gazete: 17 Haziran 1949 Tarih ve 7235 Sayı.

Çevrimiçi Kaynaklar

Avrupa Birliği, (2023). https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html Erişim Tarihi: 14.07. 2023

Avrupa Birliği, (2024). https://www.ab.gov.tr/tr-ab-mali-isbirligi_5.html Erişim Tarihi:14.03.2024

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2026) web sitesi -https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/ Kamu Sektörü İstihdam Sayıları 2026 (Mart Verileri) Erişim Tarihi: 20.05.2026

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, (2025) https://ickontrol.csb.gov.tr/ickontrol/anasayfa# Erişim Tarihi: 25.10.2025

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2024) https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/dokumanlar/kamu-istihdamina--8230-35741-20191102134641.xlsx Erişim Tarihi:10.05.2024

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2024) https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/ Erişim Tarihi:11.07.2024

DMK,(2023)https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 Erişim Tarihi: 12.05.2023

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), (2024) https://www.euro.centre.org/domains/active-labour-market-policy Erişim Tarihi:15.10.2024

IGAS,(2024) https://www.igas.gouv.fr/Comparison-of-public-employment-services-in-Europe.html, Erişim Tarihi:30.05.2024

TBMM, (2023) http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html, Erişim Tarihi:15.05.2023

TDK, (2023) http:// www.tdk.gov.tr/ TDKSOZLUK/SOZBUL.ASP? kelime= liyakat&submit1=Ara Erişim Tarihi:(10.05.2023)

TES, (2023) http://www.tes-is.org.tr/assets/view/userfile/KHK-696-Sunu.pdf. slayt-3 Erişim Tarihi: (12.05.2023)

TÜİK, (Türkiye İstatistik Kurumu) (2026) https://veriportali.tuik.gov.tr/tr/press/53783 Erişim Tarihi:12.07.2026

TÜİK, (2026) https://veriportali.tuik.gov.tr/tr/databrowser/tuik/TR,DF_ADNKS_T30,1.1 Erişim Tarihi:12.07.2026

TÜİK, (2026) https://veriportali.tuik.gov.tr/tr/databrowser/tuik/TR,DF_ADNKS_T22,1.1 Erişim Tarihi:12.07.2026

KEPEZ, (2025) https://atlasbig.com.tr/kepez-merkez-canakkale Erişim Tarihi: 15.04.2025

BOZCAADA, (2025) https://www.bozcaada.bel.tr/bozcaada/bozcaada-hakkinda/ Erişim Tarihi: 14.04.2025

https://veriportali.tuik.gov.tr/tr/press/53783 Erişim Tarihi: 05.04.2025

https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/civil-service Erişim Tarihi 23.07.2026

https://www.researchgate.net/publication/283318130_Turk_Kamu_Personel_Sistemi Erişim Tarihi 20.08.2023

https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/cumhurbaskanligi-kararnameleri/genel-kadro-ve-usulu-hakkinda-cumhurbaskanligi-kararnamesi-2-1 Erişim Tarihi:(19.05.2023)

https://miargem.org.tr/2022/01/02/halil-memis-belediyelerdeki-oncelikli-mesele-norm-kadro-meselesidir Erişim Tarihi: 01.11.2023

https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service Erişim Tarihi: 23.07.2026

https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/BasicLawLegalBasis/TheBasicLaw/thebasiclaw_node.html Erişim Tarihi: 23.07.2026

https://documents1.worldbank.org/curated/en/099091224163038836/pdf/P179128-e23d5e20-2ddb-45a4-808c-328c657cd2ac.pdf?f Erişim Tarihi: 23.07.2026

EK1 ORJİNALLİK FORMU

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu *Form No.*	FRM-DR-21
		Yayım Tarihi *Date of Pub.*	04.01.2023
	FRM-DR-21 **Doktora Tezi Orijinallik Raporu** *PhD Thesis Dissertation Originality Report*	Revizyon No *Rev. No.*	02
		Revizyon Tarihi *Rev.Date*	25.01.2024

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA

Tarih: 23/09/2026

Tez Başlığı: Türkiye'de Belediyelere Özgü Personel İstihdam Sistemi

Yukarıda başlığı verilen tezimin a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 233 sayfalık kısmına ilişkin, 23/09/2026 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı %8 'dir.

Uygulanan filtrelemeler**:

1. ☒ Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
2. ☒ Kaynakça hariç
3. ☒ Alıntılar hariç
4. ☐ Alıntılar dâhil
5. ☒ 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tezimin herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumlarda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Ad-Soyad/İmza

Öğrenci Bilgileri				
	Ad-Soyad	Burcu Sevinç		
	Öğrenci No	N19242622		
	Enstitü Anabilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Kamu Yönetimi (DR)		
	Statüsü	Doktora ☒	Lisans Derecesi ile (Bütünleşik) Dr	☐

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.
(Unvan, Ad Soyad, İmza)

*Tez **Almanca** veya **Fransızca** yazılıyor ise bu kısımda tez başlığı **Tez Yazım Dilinde** yazılmalıdır.
**Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları İkinci bölüm madde (4)/3'te de belirtildiği üzere: Kaynakça hariç, Alıntılar hariç/dahil, 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç (Limit match size to 5 words) filtreleme yapılmalıdır.

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ **SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**	Doküman Kodu *Form No.*	FRM-DR-21
		Yayım Tarihi *Date of Pub.*	04.01.2023
	FRM-DR-21 **Doktora Tezi Orijinallik Raporu** *PhD Thesis Dissertation Originality Report*	Revizyon No *Rev. No.*	02
		Revizyon Tarihi *Rev.Date*	25.01.2024

TO HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

Date: 23/09/2026

Thesis Title (In English): Municipality-Specific Personnel Employment System in Türkiye

According to the originality report obtained by myself/my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 23/09/2026 for the total of 233. pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled above, the similarity index of my thesis is %6.

Filtering options applied**:

1. ☒ Approval and Decleration sections excluded
2. ☒ References cited excluded
3. ☒ Quotes excluded
4. ☐ Quotes included
5. ☒ Match size up to 5 words excluded

I hereby declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

Name-Surname/Signature

Student Information					
	Name-Surname	Burcu Sevinç			
	Student Number	N19242622			
	Department	Political Science and Public Administration			
	Programme	Public Administration (PhD)			
	Status	**PhD**	☒	**Combined MA/MSc-PhD**	☐

SUPERVISOR'S APPROVAL

APPROVED
(Title, Name and Surname, Signature)

**As mentioned in the second part [article (4)/3]of the Thesis Dissertation Originality Report's Codes of Practice of Hacettepe University Graduate School of Social Sciences, filtering should be done as following: excluding refence, quotation excluded/included, Match size up to 5 words excluded.

EK 2 ETİK KURUL İZNİ

Tarih: 09/02/2024 16:52
Sayı: E-66777842-300-00003368147
00003368147

T.C.
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Etik Kurulu

09/02/2024

Sayı : E-66777842-300-00003368147
Konu : Etik Kurulu İzni (Burcu SEVİNÇ)

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İlgi : 31.01.2024 tarihli ve E-12908312-301.11-00003350018 sayılı yazınız.

Enstitünüz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı öğrencilerinden **Burcu SEVİNÇ**'in, **Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN** danışmanlığında yürüttüğü ***"Türkiye'de Belediyelere Özgü Personel İstihdam Sistemi"*** başlıklı tez çalışması Üniversitemiz Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Etik Kurulunun **06 Şubat 2024** tarihinde yapmış olduğu toplantıda incelenmiş olup, etik açıdan uygun bulunmuştur.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

Prof. Dr. İsmet KOÇ
Kurul Başkanı

Bu belge güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: DA0E75F9-E7DB-4725-9A54-5B654BE31F0E
Belge Doğrulama Adresi: https://www.turkiye.gov.tr/hu-ebys

Adres:
E-posta: Elektronik Ağ: www.hacettepe.edu.tr
Telefon: Faks:
Kep:

Bilgi için: Burak CİHAN
Bilgisayar İşletmeni
Telefon: 03123051082

EK 3 MÜLAKAT FORMU

GÖNÜLLÜ KATILIM FORMU

Merhaba ben Burcu SEVİNÇ,

Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi bölümü doktora öğrencisiyim. Aynı zamanda Kastamonu Üniversitesi Yerel Yönetimler programında öğretim görevlisi olarak çalışmaktayım. Bu araştırma Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN'in danışmanlığında doktora tez çalışması kapsamında yapılmakta olup; bu tez çalışması ile amaçlanan "Türkiye'de belediyelere özgü personel istihdam sistemi kurulabilir mi?" sorusunu tartışmaktır. Bununla birlikte belediyelerde istihdam ve norm kadro açısından yaşanan problemleri belirlemek ve belediyelerde istihdama yönelik uygulamaların nasıl daha verimli ve etkili olabileceği hakkında siz değerli katılımcıların görüşlerini almaktır.

Bu araştırmada belirlenmiş olan il ve ilçe belediyeleri personel birimleri ile beldelerde ve ilgili diğer kurumlarda yetkili kişilerle görüşmeler yapılarak katılımcılar tarafından verilen tüm bilgiler yalnızca bu araştırmada kullanılacaktır. Bu kapsamda araştırma için gerekli etik kurul izni alınmış olup; kişisel bilgiler tamamen gizli tutulacaktır. Bu çalışmanın gönüllülük esasında olduğu ve katılıp katılmamayı seçme hakkınızın bulunduğunu size bildirmek isterim. Katıldıktan sonra istediğiniz anda vazgeçilebileceğinizi ve bunun size hiç bir sorumluluk getirmeyeceğini de ayrıca belirtmek istiyorum. İzniniz olursa görüşmeyi kaydetmek istiyorum, böylelikle hem zamanı daha iyi kullanmış olacağız hem de yazılı hale getirirken bana tekrar dinleme imkânı vererek yazıya aktarmada kolaylık sağlayacaktır. Bununla birlikte çalışma bittikten sonra da bana telefon ya da e-posta ile ulaşılarak soru sorabileceğinizi, sonuçlar hakkında bilgi isteyebileceğinizi de belirtilmek istiyorum. Sormak istediğiniz bir konu varsa çekinmeden sorabilirsiniz. Katılımınız için teşekkür ediyor ve izniniz olursa sorulara başlamak istiyorum.

Tarih:

Katılımcı:	**Araştırmacı:**
Adı, soyadı:	Adı, soyadı: BURCU SEVİNÇ
Adres:	Adres:
Tel:	Tel:
İmza:	e-posta:
	İmza:

GÖRÜŞME /MÜLAKAT FORMU(BELEDİYELER)

A.KİŞİSEL BİLGİLER:

Cinsiyet:

Personel biriminde görev aldığınız hizmet süresi:

En son mezun olduğunuz okul/bölüm:

Görüşme Yapılan Yer:

Görüşme Yapılan Kişi(unvan):

Görüşme Tarih ve Saati:

B. SORULAR:

1. Belediyelerde ayrı bir personel sistemi ve ayrı bir personel yasası olmalı mı?

2. Belediyenizde istihdam biçimlerinden hangisi daha çok tercih edilmektedir ve bunun nedenleri nelerdir?

3. Belediyenizde hangi tür personel alımının (merkezi, sözleşmeli, hizmet alımı vb.) kurum için daha liyakat esaslı ve hızlı olduğunu düşünüyorsunuz?

4. Belediyenizde adaylık sürecinin personelin mesleki yeterliliği açısından tatmin edici olduğunu gözlemleyebiliyor musunuz?

5. Belediyenizde personelin asaleten atanması, sonrasında ortaya ne gibi sorunlar çıkarmaktadır?

6. Belediyenizde personel sistemi ve istihdam sistemine yönelik sorunlar nelerdir?

7. Norm kadro zorunluluğu ve diğer merkezi kısıtlar personel sağlama hususunda belediyeleri merkeze bağımlı kılmaktadır. Bu duruma alternatif olarak belediyelere özgü bir istihdam sistemi kurulabilir mi?

8. Belediyelere özgü personel istihdam sistemi oluşturulmasına yönelik olarak sizin önerebileceğiniz bir süreç veya model var mıdır? (Kurum aracılığıyla veya doğrudan alım yapılması ya da istihdam ofisleri kurularak bunlar üzerinden alım yapılması, Türkiye Belediyeler Birliğinin bu hususta görevlendirilmesi vb. gibi)

9. Merkezi sistem belediyelerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdam etmesi yönündeki taleplerini karşılama noktasında yeterli mi?

10. Belediyelerde personel alımı esnasında kayırmacılık yapıldığını düşünüyor musunuz? Eğer düşünüyorsanız belediyelere özgü personel istihdam sistemi uygulamasıyla bu durumun önüne geçilebilir mi?

GÖRÜŞME /MÜLAKAT FORMU(MERKEZ KURUM VE SENDİKALAR)

A.KİŞİSEL BİLGİLER:

Cinsiyet:

Personel biriminde görev aldığınız hizmet süresi:

En son mezun olduğunuz okul/bölüm:

Görüşme Yapılan Yer:

Görüşme Yapılan Kişi(unvan):

Görüşme Tarih ve Saati:

B. SORULAR:

1. Belediyelerde ayrı bir personel sistemi ve ayrı bir personel yasası olmalı mı?
2. Norm kadro sayılarının merkez tarafından belirlenmesi mi yoksa yerel yönetimlere bırakılması mı daha etkili ve verimli bir yöntem olur?
3. Norm kadro zorunluluğu ve diğer merkezi kısıtlar personel sağlama hususunda belediyeleri merkeze bağımlı kılmaktadır. Bu duruma alternatif olarak belediyelere özgü bir istihdam sistemi kurulabilir mi?
4. Merkezi sistem yerel yönetimlerin nitelikli ve ihtiyaca uygun personel istihdam etmesi yönündeki taleplerini karşılama noktasında yeterli mi?
5. Kanunlarda reform niteliğinde yapılan düzenlemelerle ilgili belediyelerden geribildirimler almaya yönelik yapılan çalışmalar (anket vb.) var mı? Bu çalışmaların (anket vb.) sonuçları nelerdir?