



**YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL TEMİNİ  
VE NORM KADRO UYGULAMASI: AYDIN İLİ  
ÖRNEĞİ**

**Hilal YÜCEYILMAZ**

**Aralık 2016**

**DENİZLİ**

**YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL TEMİNİ  
VE NORM KADRO UYGULAMASI: AYDIN İLİ  
ÖRNEĞİ**

**Pamukkale Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Doktora Tezi  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı**

**Hilal YÜCEYILMAZ**

**Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR**

**Aralık 2016**

**DENİZLİ**

## DOKTORA TEZİ ONAY FORMU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, doktora programı öğrencisi Hilal YÜCEYILMAZ tarafından hazırlanan “Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 27/12/2016 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

Prof.Dr. Fatma Neval GENÇ

Jüri/Danışman

Prof.Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Jüri

Yrd.Doç.Dr. Mısrâ CİĞEROĞLU ÖZTEPE

Jüri

Yrd.Doç.Dr. Osman Kürşat ACAR

Jüri

Yrd.Doç.Dr. Pınar SAYAŞ YAVUZÇEHRE

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 03.03.2017 tarih ve 10/14. sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Yunus BALCI

Enstitü Müdürü

## BİLİMSEL ETİK FORMU

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

İmza:

Hilal YÜCEYILMAZ



## ÖNSÖZ

Yerel yönetimlerde personel temini ve norm kadro sisteminin işleyişinin ve mevzuat sistemimizin anlaşılması alan araştırması olmaksızın oldukça zordu. Bu bağlamda görüşleriyle yol gösteren atanmış/seçilmiş yöneticilerin fikirleri oldukça kıymetliydi. Çapraşık mevzuat konuları alanında yetkin kamu personelleri olmasaydı anlaşılamazdı. Bu anlamda saha çalışmasında görüşlerini aldığımız tüm yöneticilere ve ayrıca zaman ayırarak düzenlemiş olduğumuz anketi cevaplayan çalışanlara teşekkür ederim. Çalışmada mülakat ve anket aşamasının kurgulanmasında görüşlerini sorduğumuz Prof.Dr. Kamil Ufuk Bilgin'e, Prof.Dr. Fatma Neval Genç'e, Doç.Dr. Mustafa Lütfi Şen'e kıymetli eleştirileri ve yol göstericiliklerinden dolayı minnettarım.

Pilot çalışma konusunda görüş aldığımız Denizli Pamukkale Belediyesi Başkan Yardımcısı Türkay Gözlükaya'ya, Denizli Sarayköy Belediye Başkanlığına, İzmir Bayındır Belediye Başkanlığına ayrıca teşekkür ederim.

Çalışmamın şekillenmesinde katkı sağlayan: Prof.Dr. S. Evinç Torlak, Yrd.Doç.Dr. Pınar Savaş Yavuzçehre, Yrd.Doç.Dr. Mısra Ciğeroğlu Öztepe'ye ve kıymetli desteğini her zaman hissettiğim Prof.Dr. Fatma Neval Genç'e teşekkür ederim.

Bu çalışmanın her aşamasında; tezin kurgulanmasından, kaynak teminine, alanda veri toplamaktan, değerlendirmeye kadar her alanda yol gösterici olan, zaman zaman özel zamanından çaldığım değerli hocam, danışmanım Prof. Dr. Hüseyin Özgür'e ve kıymetli ailesine sonsuz teşekkür ederim.

Son olarak fedakâr annem Gülsüm ve babam Hüseyin Haskılıç'a ve hiçbir zaman desteğini ve sevgisini esirgemeyen, yol arkadaşım Ali Arda Yüceyılmaz'a teşekkürler.

**ÖZET**  
**YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL TEMİNİ**  
**VE NORM KADRO UYGULAMASI: AYDIN İLİ**  
**ÖRNEĞİ**

Hilal YÜCEYILMAZ

Doktora Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Aralık 2016, 384 Sayfa

Genelde Türk kamu personel sistemi, özelde ise onun yerel yönetimler alanındaki uzantıları, çoğunlukla sorunlarla birlikte anılmaktadır. Bu, çok boyutlu, karmaşık sistemsel alanda, kariyer-kadro sistemi uzun yıllar boyunca tartışmaların odağında yer almıştır. Öyle ki, Cumhuriyet'in kamu yönetimine ilişkin neredeyse tüm reform gündeminde bu olgunun kendisine yer bulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Norm kadro sistemi, yönetsel yeniden yapılanmanın araçlarından biridir. Sistem çoğunlukla, politika yapımcılar, uzmanlar, sivil toplum örgütleri, akademisyenler tarafından personel sorunlarının çözümünü sağlayacak bir düzenleme olarak algılanmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde norm kadro sistemine geçilmesi, 5216, 5302, 5393 sayılı yasalarla mümkün olabilmiştir. Bununla birlikte, ikincil düzenlemelerle sürekli güncellenen ve revize edilen bu sistem, yönetsel olarak, yerel yönetimlerin kendisinden beklediği faydayı sağlayamamıştır.

Bilimsel yaklaşımların ve metotların eksikliği, hakim merkezîyetçi yönetsel perspektif, alt işveren ilişkisiyle personel istihdam edilmesi metodları, sistemin başarısızlığının altında yatan sebepler olarak sıralanabilir.

Norm kadro sistemi ile yerel yönetimlerde personel temin sistemi arasında sıkı ilişki vardır. Norm kadronun işleyişindeki problemler yanında personel temin sistemindeki problemler de yerel yönetimlerde personel sistemini etkilemektedir. Hizmete girişte kullanılan sınav sistemi, "kurumsal" ve "merkezî" karakter arasında bir yerde bulunmaktadır.

Bu çalışma, norm kadro uygulamasının performansını ve onun personel temin mekanizması üzerindeki etkisini Aydın İlindeki belediyeler örneğinde açıklamayı amaçlamaktadır. Bu amaçla Aydın ilindeki belediyelerde yerel idarecilerle mülakat, çalışanlarla anket çalışması yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Norm kadro uygulaması, yerel yönetimler, kariyer sistemi, kamu personel sistemi, hizmete giriş.

**ABSTRACT**  
**RECRUITMENT AND STAFFING NORMS PRACTICE IN LOCAL**  
**GOVERNMENTS: THE CASE OF AYDIN PROVINCE**

Hilal YÜCEYILMAZ

Ph.D. Dissertation

Political Sciences and Public Administration Doctoral Program

Dissertation Advisor: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

December 2016, 384 Pages

**Turkish public personnel system in general and its extensions in the local governments in particular, are mostly mentioned with problems. In this multi-dimensional and complex systemic sphere, career-cadre system, has been the focus of discussions for a long time. Such that, it wouldn't be wrong to say that this phenomenon nearly has always been in every reform agenda of the Republic.**

**Staffing norms practice is one of the instruments of the administrative reorganization. The system is mostly regarded by the policy markers, specialists, Ngo's and academicians, as a regulation of which is going to solve the personnel problems. In this context, adoption of staffing norms practice in Turkey, has been realized with the introduction of the Laws no. 5216, 5302, 5393. Nonetheless, the system which was updated and revised with the secondary regulations, couldn't meet the needs of the local administrations.**

**Deficiency of scientific approaches and methods, dominating centralist administrative perspective, employing personel with the subcontractor methods are regarded as the underlying causes of the failure of the system.**

**There is a strong relation between the staffing norms practice and the system of the employee recruitment in the local governments. Besides the operational problems of the staffing norms practice, the problems of the employee recruitment system are also effecting the local governments' personnel system. The system of exam, which is using for the recruitment, is in somewhere between "institutional" and "central" character.**

**So this study aims to explore, the performance of staffing norms practice and its affects on the personnel procurement mechanism in the case of Aydin municipalities. For this purpose, many interviews were made with the local administrators and many surveys were conducted with the personnel in the municipalities of Aydn.**

**Keywords: Staffing norms practice, local governments, career system, public personnel system, recruitment.**

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET .....	iv
ABSTRACT .....	v
TABLolar DİZİNİ .....	x
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### LİTERATÜR ÖZETİ: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE İNSAN KAYNAKLARI, NORM KADRO VE PERSONEL TEMİNİ

1.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler Personeli, Norm Kadro Üzerine Alan Araştırması İçermeyen Literatürün Özeti .....	15
1.2. Türkiye’de Norm Kadro, Yerel Yönetimler Personeli Odaklı Veya Bu Konulara Yer Veren Alan Araştırmaları .....	22
1.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Personel, Norm Kadro Ve Personel Temini Literatürüne Dair Değerlendirme .....	40

### İKİNCİ BÖLÜM

#### NORM KADRO SİSTEMİNE DAİR TEMEL KAVRAMLAR

2.1. Kamu Kesiminde İnsan Kaynakları Sisteminde Temel Gelişmeler.....	48
2.2. Kamu Görevlisi Ve Kamu Personeli Kavramı .....	50
2.3. İnsan Kaynakları Yönetiminde İlkeler Ve Sistemler .....	51
2.3.1. Rütbe Sistemi ve Rütbe Sınıflandırması .....	54
2.3.2. Kadro Sistemi ve Sınıflandırması .....	57
2.4. Norm Kadro Uygulaması Nedir, Neden Ve Nasıl Yapılır, Temel Özellikleri Nelerdir? .....	63
2.4.1. Norm Kadrolamanın Amaç ve Yararları .....	65
2.4.2. Norm Kadro Sürecinde Yapılması Gereken İşlemler .....	69
2.4.3. Örgüt Analizi ve Örgütleme .....	71
2.4.4. İş Analizi .....	72
2.4.5. İş Tanımı .....	76
2.4.6. Norm Kadronun Saptanmasında İzlenen Yöntem .....	79
2.4.6.1. İş Ölçümü Yöntemi .....	80
2.4.6.2. İş Örneklemesi Yöntemi .....	82
2.4.7. Norm Kadro El Kitabı Hazırlama ve Norm Kadro Kılavuzu .....	83



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL YÖNETİMİNE DAİR PERSPEKTİFLER

3.1. Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Personel, Personel Temini Ve Norm Kadro .....	86
3.2. Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler Personeline Dair Tespitlerin Toplu Olarak Değerlendirilmesi .....	98
3.3. Kalkınma Planlarının İlgili Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporlarında Yerel Yönetimler Personeli .....	100
3.4. Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler Personeli, Personel Temini Ve Norm Kadro .....	107
3.5. Hükümet Programlarının Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Personeli Ve Norm Kadro Özelinde Değerlendirilmesi .....	133
3.6. Parti Programlarında Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Personel Ve Norm Kadro .....	136
3.7. TODAİE'nin Kaya Raporunda Yerel Yönetimlerde Personel, Personel Temini Ve Norm Kadro .....	139
3.8. Sendikalar, Düşünce Kuruluşları, İşadamı Dernekleri Ve Diğer Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Yönetimler Personeline Bakışları .....	141
3.9. 5215/5272 Ve 5393 Sayılı Belediye Kanunlarının İlgili Madde Ve Genel Gereçlerinin Değerlendirilmesi ..	145

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL İSTİHDAMI VE NORM KADRO

4.1. Yerel Yönetimlerde Personelin Sayısal Görünümü .....	149
4.2. Yerel Yönetimler – Merkezi Yönetim Arasında Kadim Çatışma Alanı: Memur Ve Sürekli İşçiler Kadro İhdası .....	151
4.3. Yerel Yönetimlerde İstihdam Türleri .....	167
4.3.1. Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimi Olarak Seçilmişler .....	168
4.3.2. Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimi Olarak Memurlar .....	168
4.3.3. Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimi Olarak Sözleşmeli Personel .....	171
4.3.4. Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimi Olarak Geçici ve Sürekli İşçi .....	177
4.4. Yerel Yönetimlerde Seçilmişlerin Göreve Başlaması .....	181
4.5. Yerel Yönetimlerde Memur Temini.....	183
4.5.1. Yerel Yönetimlere Memur Temininde A Grubu Kadrolara Atanacakların Seçilmesi .....	190
4.5.2. Yerel Yönetimlere Memur Temininde B Grubu Kadrolara Atanacakların Yerleştirilmesi .....	191
4.5.3. Zabıta ve İtfaiye Personelinin Temini .....	196
4.6. Yerel Yönetimlere Sözleşmeli Personel Temini .....	198
4.7. Yerel Yönetimlerde Sürekli Ve Geçici İşçilerin İşe Alınması .....	201
4.8. Yerel Yönetimlerde İşe Almada Sınır .....	208

**BEŞİNCİ BÖLÜM**  
**YEREL YÖNETİMLERDE NORM KADRO YÖNETMELİKLERİ VE EK**  
**TABLolarININ ANALİZİ**

5.1. Yerel Yönetimlerde Norm Kadroya Geçiş Süreci .....	213
5.2. Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Yönetmelikleri Ve Tabloları Analizi .....	215
5.2.1. Belediye ve Bağlı Kuruluşları, Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri ..	217
5.2.2. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri .....	218
5.2.2.1. A Grubu Belediyelere Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi .....	220
5.2.2.2. B Grubu Belediyelere Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi .....	225
5.2.2.3. C Grubu Belediyelere Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi .....	230
5.2.2.4. D Grubu Belediyelere Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi .....	238
5.2.2.5. E Grubu Yerel Yönetim Kuruluşlarına Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi .....	241
5.2.2.6. F Grubu Mahalli İdare Birliklerine Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi .....	244
5.2.3. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Unvan Listeleri ve Kadro Kütükleri .....	242
5.2.4. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Cetvelleri .....	249
5.2.5. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Yönetmeliklerine Göre Kadroların Tespiti .....	250
5.2.6. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadroların İhdas, İptal ve Değişiklikleri .....	255
5.2.7. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadroların Kullanımı .....	255
5.2.8. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birliklerinde Bazı Kadrolara İlişkin Düzenlemeler .....	256
5.2.8.1. Belediyelerde Müfettiş ve Mali Hizmet Uzmanı Kadroları .....	257
5.2.8.2. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Sağlık Personeli .....	258
5.2.8.3. Belediyelerde Özel Güvenlik Personeli .....	259
5.2.8.4. Belediye İtfaiye Personeli .....	260
5.2.9. Belediyelerde Hizmet Satın Alma Yöntemi ve Personel .....	263
5.2.10. Engelli, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı .....	266
5.2.11. Mahalli İdare Birliklerinde Personel .....	271
5.3. İl Özel İdareleri Norm Kadro Yönetmelikleri Ve Tablolarının Analizi .....	271
5.3.1. Özel İdareler Tasnif Cetvelleri .....	274
5.3.2. İl Özel İdarelerinde Norm Kadro Standart Cetvelleri .....	275
5.3.3. İl Özel İdareleri Kadro Unvan Listeleri ve Kütükleri .....	281
5.2.4. Belediyelerle Ortak Bazı Konular .....	283

## ALTINCI BÖLÜM

### AYDIN İLİ BELEDİYELERİNDE NORM KADRO VE İŞE ELEMAN ALMA SORUNLARI ARAŞTIRMASI

6.1. Metodoloji .....	285
6.1.1. Araştırmanın Soruları .....	285
6.1.2. Araştırmanın Örnekleme .....	286
6.1.3. Araştırmada Kullanılan Soru Formunun Özellikleri .....	287
6.1.4. Araştırmada Kullanılan İstatistikî Teknikler .....	289
6.2. Anket Araştırması Bulguları .....	289
6.2.1. Cevaplayıcıların Sosyo-Demografik Özellikleri .....	289
6.2.2. Cevaplayıcıların Kadro Durumları ve İşe Giriş Sınavları Hakkındaki Düşünceleri .....	292
6.3. Seçilmiş/Atanmış Belediye Yöneticileriyle Görüşme/Mülakat Verilerinin Değerlendirilmesi .....	327
6.3.1. Belediyelerde Norm Kadro Sisteminin İşleyişiyle İlgili Tespitler .....	328
6.3.2. Merkezi İdare Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiyi Etkileme Yönleri .....	330
6.3.3. Kayırmacılık Sorununu Çözme Açısından Norm Kadro Sistemine Dair Görüşler/Cevaplar .....	331
6.3.4. Eğitim-İstihdam İlişkisinin Norm Kadro Sistemiyle Bağları .....	333
6.3.5. Yereldeki İstihdam Baskısına Direnç Gösterebilmenin Yardımcısı Olarak Norm Kadro Sistemi .....	335
6.3.6. Norm Kadro-Sözleşmelilik İlişkisi .....	337
6.3.7. Taşeronlaşma - Norm Kadro İlişkisi .....	337
6.3.8. Norm Kadroyu Merkezin mi Yoksa Yerelin mi Belirlemesi Uygundur? ...	340
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>342</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>356</b>
<b>Mevzuat .....</b>	<b>372</b>
<b>Mahkeme Kararları .....</b>	<b>375</b>
<b>İnternet Kaynakları .....</b>	<b>376</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>379</b>
<b>Ek-1 Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Anketi: Aydın Örneği.....</b>	<b>380</b>
<b>Ek-2 Aydın İli Yerel Yönetimlerinde Seçilmiş ve Atanmış İdarecilere Yönelik Mülakat Soruları .....</b>	<b>383</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>384</b>

## TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Norm Kadro Düzenleme Süreci.....	69
Tablo 2. Belediye Personel Sayısı.....	149
Tablo 3. 2015 Faaliyet Raporuna Göre Türleri İtibariyle Mahalli İdarelerin Personel Sayıları .....	150
Tablo 4. Yerel Yönetimler Personel Sistemi-Genel Personel Sistemi İlişkisi.....	155
Tablo 5. Kadro İhdasında Merkezi Yönetimce Temel Alınan Nüfus Ölçütü (1999 Yılı İtibariyle).....	160
Tablo 6. Personel Harcamalarının Belediye Toplam Gelirlerine Oranı.....	210
Tablo 7. 2007 Norm Kadro Yönetmeliği A-1 Grubu Norm Kadro Standartları Cetveli .....	218
Tablo 8. (A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları.....	220
Tablo 9. 2006-2011 Norm Kadro Yönetmelikleri ve Ek Tablolarında Büyükşehir Belediyelerinde Memur ve Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus.....	222
Tablo 10. 2014 Norm Kadro Yönetmeliği ve Ek Tablolarına Göre Büyükşehir Belediyelerinde Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus .....	224
Tablo 11. B Grubu (İl Belediyeleri) Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları .....	225
Tablo 12. Norm Kadro Yönetmeliklerine Göre İl Belediyelerinde Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen En Çok Nüfus.....	227
Tablo 13. C Grubu (Büyükşehir İlçe Belediyeleri) Belediyelere Dair Norm Kadro Sayıları .....	230
Tablo 14. C Grubunda Memur Başına Düşen Nüfus 1994 ve 2014 Kıyaslaması .....	232
Tablo 15. Ankara İlçeleri 1986 Yılı ile 2014 Norm Kadro Yönetmeliği Kıyaslaması .	233
Tablo 16. 2015 Yılı Verilerine Göre Aydın Belediyeleri Norm Kadro Sayıları ve Dolu Kadro Sayıları .....	235
Tablo 17. D Grubu Belediyelerde 2006-2014 Yönetmeliklerine Göre Memur ve Sürekli İşçi Norm Kadro Sayıları .....	237
Tablo 18. 1994-2014 Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen Kişi Sayısı .....	238
Tablo 19. 1999 Yılı Kadro İhdasında Merkezi İdarece Temel Alınan Nüfus Ölçütü...	239
Tablo 20. 2014 Yılı Norm Kadro Yönetmeliğine Göre E Grubu Norm Kadro Yönetmeliği: Memur ve İşçi Oranları .....	240
Tablo 21. Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standart Cetvelleri.....	242
Tablo 22. 2014 Yılı Norm Kadro Yönetmeliğine Göre İtfaiye ve Zabıta Personelinin Memur Sayısına Oranı .....	262
Tablo 23. (A) Grubu (Büyükşehir Belediyesi Bulunan İllerdeki Özel İdareler) Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları.....	276

Tablo 24. 2012 İl Özel İdareleri Norm Kadro Yönetmeliğine Göre Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus .....	277
Tablo 25. 2016 Yılı Yönetmeliği (A) Grubu İl Özel İdareleri Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları .....	279
Tablo. 26 (B) Grubu İl Özel İdareleri (Diğer İllerdeki İl Özel İdareleri) Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları.....	280
Tablo 28. Katılımcıların Cinsiyet, Yaş ve Öğrenim Durumu Dağılımı.....	290
Tablo 29. Ankete Katılımcıların Mezun Oldukları Program/Bölüm .....	290
Tablo 30. Katılımcıların Çalıştıkları Birimlerin Dağılımı .....	291
Tablo 31. Katılımcıların İstihdam Türü ve Çalıştıkları Sınıfların Dağılımı .....	291
Tablo 32. Katılımcıların Kadro Durumlarının Değerlendirilmesi .....	292
Tablo 33. Katılımcılardan Çalışmakta Oldukları Kurumlara Başka Şekillerde Yerleşenlerin Dağılımı .....	293
Tablo 34. Katılımcıların İşe Giriş Yöntemiyle İlgili Değerlendirmeleri .....	293
Tablo 35. Katılımcıların İşe Giriş Sınavları Hakkındaki Düşünceleri.....	295
Tablo 36. İşe Yerleştirmede Kurumsal Sınava Tabi Tutulanların Yapılan Sınav Hakkındaki Düşünceleri.....	317
Tablo 37. Katılımcı İtfaiye ve Zabıta Mensuplarının Çalıştıkları İşlerle İlgili Değerlendirmeleri .....	318
Tablo 38. Katılımcıların Kadro Ünvanı ve Fiilen Yapılan Görevlerin Dağılımı .....	321
Tablo 39. Katılımcıların Çalışmakta Olduğu Kuruma Doğrudan İlk Atama İle Yerleşmesini Etkileyen Faktörler.....	322
Tablo 40. Katılımcıların Kadrolu ve Kadrosuz Çalışmasını Etkileyen Faktörler .....	323
Tablo 41. Katılımcılardan İşe Sadece Yerel Yönetimlerin Yaptığı Sınavla Yerleşme Durumunu Etkileyen Faktörler .....	324
Tablo 42. İşe KPSS Sınavıyla Doğrudan Merkezi Sisteme Göre Atanma Durumunu Etkileyen Faktörler.....	325
Tablo 43. İşe KPSS Sınavının Sonucuna Göre Sıralamayla Ve Yerel Yönetimin Yaptığı Sınavla Atanıp Atanmama Durumunu Etkileyen Faktörler.....	326
Tablo 44. Daha Önce İtfaiye veya Zabıta Kadrosunda Çalışanlar ile Çalışmayanların Zabıta veya İtfaiye Personeli Olmadan Önce Yerel Yönetim Herhangi Bir Biriminde Başka Bir Unvanla Çalışma Durumu ile Karşılaştırılması .....	326

## GİRİŞ

Türkiye’de kamu personeli, kamu yönetimi disiplininde sıklıkla çalışılan alanların başında gelmektedir. İnsan ilişkilerinin ve toplumsal üretim tarzının dinamik yapısı, bu alana dönük ilgiyi sürekli bir biçimde yeniden üretmektedir. Politik-ekonomik ve ideolojik perspektiflerin, teknolojik gelişmelerin, finansal düzenlemelerin ve yönetsel reformların değişim çanları ilk olarak burada duyulur. Dolayısıyla disiplinler bir alan olarak kamu personeli bir uzlaşma alanından çok; bir tartışma alanıdır.

Bu niteliğiyle kamu yönetiminde insan unsurunu oluşturan kamu personeli, siyasal, yönetsel ve toplumsal anlamda yüksek duyarlılığa sahip, açık bir alt-sistem görünümündedir.

Bir ülkede yürürlükte olan personel sistemi ile o ülkenin yönetsel, siyasal, sosyal ve ekonomik yapısı arasında yakın ilişkiler vardır (Tutum, 1980: 95). Dolayısıyla kamu personelinin analizi, onu, ilişkisel ağı içinde, karşılıklı etkileşimleriyle ele almayı gerekli kılmaktadır.

Öyleyse günümüzde bu ilişkisel ağı dokuyan dinamikler nelerdir? Bu etkileşimlere, bir nevi momentum kazandıran unsurlar arasında neler gösterilebilir? Elbette bu sorular, monist (tekçi) bir nedenselliğin ya da yalın bir deterministik bağlantının ötesinde cevaplar talep etmektedir.

Üretim tarzı ve ona bağlı olarak şekillenen toplumsal örgütlenme biçimimizde deneyimlediğimiz değişim dikkate değerdir. Değişimin yönü kamu personel rejimini de şekillendirmektedir (Aslan, 2006: 53).

Öyle ki genelde Türk kamu personel yönetiminde, özelde ise yerel yönetimler personelinde yaşanan dönüşüm, post-Fordist dönemin temel istihdam yapısı olarak görülen sözleşme ve alt işveren/yüklenici ilişkisini yaygınlaştırmaktadır.

Uygulamadaki bu dönüşüme, bir bakıma yön gösteren, teorik planda bir perspektif değişiminden de söz etmek gerekir. Bu değişim alanının en görünür olan unsurlarından birisi, “kamu yönetimi”nden “kamu işletmeciliği”ne geçiştir (Güzelsarı, 2004: 92). İnsan kaynakları yönetiminde “esnek” ve “performans “temelli tekniklerin kullanımı, bürokratik değerlere dayanan geleneksel kamu hizmeti kültürünün terk edilmesi, yeni kamu işletmeciliğinin personele dair yarattığı tartışma alanları arasında

sayılabilir (Ömürgönülşen, 2003: 23-24). Bu çerçevede amaçlanan / gerçekleştirilen hareketin felsefi temellerini neo-liberalizm, siyasi boyutunu ise yeni sağcı politikalar oluşturmaktadır (Sobacı, 2014: 51). Bu politikalar, özellikle 1980 sonrasında belirli bir zorlamayla (Demirci, 2010: 167), politika transferi yoluyla ve etkisinden kaçılacak bir sığınak bırakmaksızın ilerlemektedir (Sobacı, 2014: 51). Öyle ki, başlangıçta devletin hizmet ürettiği çoğu alanda deregülasyon ve özelleştirmeler ile kendini gösterirken; sonraları piyasa mekanizması ve özel sektör bazlı yönetsel model ve tekniklerinin uygulanmasıyla bu politikaların etki alanı genişlemiştir (Sobacı, 2014: 56).

Bu çerçevede yukarıda bahsedilen “ilişkisel ağ”ın en önemli kavramsal düğümlerinden bir diğerini de “reform” ya da “yeniden düzenleme” olgusu oluşturur. Personel yönetimimizin “reform” kavramıyla anılması, kökleri geçmişe uzanan bir vakadır ve yeni olmaktan çok, yinelenen bir vurguya işaret eder.

Yapısal olarak iyi kurgulanmamış, kadro-kariyer tercihi arasında asılı kalmış bir sistem, liyakat ve sınıflandırma sorunları, ücret-hizmet ilişkisinin kurulmasındaki aksaklıklar gibi meseleler, reform beklentisini sürekli olarak canlı tutmaktadır. Verimsizlik, kadro fazlalığı ya da eksikliği, istihdamın yerinde kullanılmaması, yozlaşma, etik ve ahlaki değerlerle ilgili problemlerse reform girişimlerini müzminleştirmektedir.

Reform girişimlerinin sürekli kendini tekrar eder nitelikte olması, aslında bir anlamda planlama ya da uygulama başarısızlığına işaret etse de kavram ve bakış açısı farklılaşmasına sebep olmaktadır. Personel yönetiminden, modern insan kaynakları yönetimine geçiş de bu farklılığın göstergelerinden birisidir.

Bu önemli bir perspektif değişikliğidir. Öyle ki, insan kaynakları yaklaşımı, bireyi merkeze koyan, gelişen, değişimlere açık ve çevresel unsurları da dikkate alarak bir örgüt kültürü oluşturma ve bu çerçevede örgütteki çalışanlara sorumluluklar yükleyen dinamik ve esnek bir hizmet anlayışını oluşturmak istemektedir (Tortop ve diğerleri, 2006: 16). Tarihsel arka planı olan bu insan kaynakları kavramı, 1980’lerden itibaren personel yönetimi yerine, ancak daha farklı bir bakış açısıyla kullanılmaya başlanmıştır. Bakış açısındaki farklılaşma ilgili yazındaki terminolojik dönüşümden anlaşılabilir.

Eski basımlı kitaplar “Personel Yönetimi” ya da “Çağdaş Personel Yönetimi” ismiyle yayımlanırken (Tortop, 1994 b; Canman, 1995; Bingöl, 1997), aynı yazarların

daha yakın tarihli olan kitapları ise “İnsan Kaynakları Yönetimi” (Tortop vd., 2006; Canman, 2000; Bingöl, 2003) ismiyle yayınlanmıştır. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

İnsan kaynakları yönetiminin konusu; stratejik insan kaynakları planlaması, eşit istihdam sağlama, iş analizi yapma, personel seçimi, eğitim ve geliştirme, personel değerlendirmesi, ücret ve terfi, personel sağlığı ve güvenliği, çalışma ilişkileri, sendikal faaliyetler, bilgi toplama ve değerlendirme olarak sıralanabilir. İnsan kaynakları yönetimi, daha kapsamlı bir bakış açısının ürünü olarak, planlama, personel temini, başarı değerlendirme, eğitim ve geliştirme, işyeri ilişkileri oluşturma ve sürdürme, iş ilişkileri geliştirme, uluslararası personel yönetimi (Tortop ve diğerleri, 2006: 18-19) olarak da irdelenmektedir. İnsan kaynakları yönetiminin konusu olan başlıklar, sağlıklı bir çalışma ilişkisi kurabilmek için izlenmesi gereken aşamalar veya süreçler olarak da adlandırılabilir. Tüm bu alt başlıklar birbirini ve insan kaynakları yönetiminin başarısını etkilemektedir. Örneğin insan kaynaklarının eğitimi ve planlaması personel teminini, norm kadro liyakat, terfi ve motivasyonu doğrudan etkilemektedir. Planlama aşaması iyi işletilebilirse, eğitim-istihdam ilişkisi de daha sağlıklı olabilir; çünkü hizmet öncesi eğitim hizmet içi eğitime olan ihtiyacı azaltıcı ve işe uygun elemanın teminini de daha kolay sağlayıcı niteliktedir. İş analizinin doğru şekilde yapılması işin gereklerini, dolayısıyla personelde bulunması gereken nitelikleri ortaya koyacağından personel seçimi daha rasyonel temellere oturtulabilir.

İnsan kaynakları yönetimi, yukarıda da kısaca sözü edildiği üzere, birçok alandan etkilenmekle birlikte toplumsal yapıyı, ekonomiyi, çalışma ilişkilerini ve diğer birçok alanı etkileyecek çıktılar da üretmektedir. Personel sistemindeki ücret düşüklüğü, etik değerlerin oturmaması gibi sebepler, yolsuzluğa, rüşvete ve kayırmacılığa yol açmakta neticesinde vatandaş-devlet, vatandaş-yönetim arasında güven sorununa sebep olmaktadır. Birbirini besler süreçler, problemlerin yapısal hale gelmesiyle daha da derinleşmektedir.

Personel sistemleri de personel temini konusunu yakından ilgilendirmektedir. Liyakat ilkesinin benimsendiği ülkelerde çoğunlukla sınav usulüne göre eleman temin edilmekteyken; kayırmacılık sisteminin benimsendiği coğrafyalarda ve/veya dönemlerde parti bağlantısı, akrabalık ilişkileri, aynı okuldan mezun olma gibi çeşitli yakınlıklara, eşitlik ve adalet ilkeleriyle uyuşmayan uygulamalara sıklıkla



rastlanabilmektedir. Sonuç olarak, insan kaynakları yönetimi bütüncül bakış açısını gerektirmektedir.

Yukarıda sözünü ettiğimiz reform olgusu ve modern insan kaynakları yönetimine geçişin çıktılarında birisi de “norm kadro sistemine” geçiş düşüncesinin yerleşmiş olmasıdır. Personel yönetimindeki reform ve 1980’lerdeki neoliberal politikaların etkisiyle norm kadro sistemi, Türk personel yönetim sistemine girmiştir. Şüphesiz kamu personelinde reform fikrinin düşünsel temelleri daha erken dönemlerde atılmıştı. Bu konu uzman raporları, kalkınma planları, özel ihtisas komisyonu raporlarında personel rejiminin yeniden düzenlenmesi gerektiği şeklinde yer almaktadır. 1980’ler sonrası neo-liberal politikalar personel yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarının hayata geçirilmesine uygun zemin hazırlamıştır.

Özellikle son dönemlerde, tüm ülkenin kamu personel sistemini derinden etkileyen ve Taylorist felsefenin yeniden yorumlanması olarak kabul edilen norm kadro sistemi, insangücü planlamasının yansıması olarak değerlendirilmekle birlikte personel temin sistemimizi yakından ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Bu tek taraflı olmayıp, karşılıklı etkileşim tarzındadır. Bu anlamda norm kadro; ölçüm teknikleri açısından işletme bilimini ilgilendirirken, iş ilişkilerine etkisi, çalışma barışı gibi konular açısından hukuku -ağırlıklı olarak iş hukukunu-, kamu personel yönetimi açısından hem kamu yönetiminin insan kaynakları boyutunu, idare hukukunu, toplumsal sonuçları açısından yine kamu yönetimini ve sosyolojiyi ilgilendirmektedir. Aynı zamanda bu alanlardaki düzenlemeler de sistemin başarı düzeyi üzerinde etkili olmaktadır.

Norm kadro sistemi sorunlara çözüm getirmeye katkı sağlayacak düzenleme ve araçlardan birisi olması ümidiyle, özellikle kurumların gereksiz personel birikimlerini, keyfi görevlendirmelerini ve insangücü savurganlığını engellemek üzere ortaya atılmıştır (Bozkurt ve diğerleri, 2008: 181). Yerel yönetimler mevzuatına kanunlar düzeyinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarıyla giren norm kadro sisteminin uygulama esasları bu kanunlarda belirtilen ilkelere göre yönetmelikler vasıtasıyla belirlenmektedir. İlki 2006 yılında belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı şeklinde belirlenen esaslardan belediye ve bağlı kuruluşları için yayımlanan Bakanlar Kurulu aleyhine Danıştay açılan bir dava üzerine yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Bunun üzerine 2007 yılında hem il özel idareleri hem de belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ilişkin norm

kadro yönetmelikleri yayınlanarak yerel yönetimler personel sistemimizi derinden etkilemiştir. 2007'den günümüze -2016 tarihi itibarıyla- belediyeler için altı, il özel idareleri için dört olmak üzere yönetmeliklerde sürekli revizyon yapılmıştır. Esasen bu durum bile üzerinde çalışılmaya değerdir.

Tüm bu revizyonlara karşın yerel yönetimlerde norm kadro sistemi ve personel temin mekanizmasının sağlıklı çalıştığını söylemek oldukça güçtür. Yerel yönetimlerde personel temin sisteminin önemli bir aşaması olan merkezi sınav sistemi, 2000'li yıllarda genel personel sistemimizle birlikte geçilmiştir. Genel olarak kamu personel sisteminin sorunları yanında yerel yönetimlerde; siyasal etkilere görece açık olması, birincil ilişkilerin yaygınlığı, çalışanların nitelik eksiklikleri, kayırmacılık ilişkilerinin belirleyiciliği personel sistemini daha problemlili hale getirmiştir.

Norm kadro sisteminin yerel yönetimlerdeki uygulanmasında, norm kadro çalışmaları merkezden nüfus, kalkınmışlık derecesi gibi bazı kriterler dikkate alınarak yapılmaktadır. Oysa norm kadrolama işleminin bu işin profesyonellerince ve yerinde yapılması gerekmektedir; çünkü her örgüt ve örgütü etkileyen unsurlar kendine özgüdür. Ancak Türkiye'de yerel yönetimlerde norm kadro kriterlerinin tepeden inme bir şekilde merkezce belirlendiği görülmektedir.

Türkiye'de norm kadro sistemi personel sorunlarını çözecek veya çözümüne pratikte güçlü katkılar verecek bir sistem ve uygulama aracı olarak algılanmasına (Kalkandelen, 1997a: 77-79) karşın, personel yönetimiyle ilgili sorunların sadece kadrolama sisteminden kaynaklanmadığı hatırlanmalıdır. Ancak hangi iş için ne kadar ve hangi niteliklerdeki personelin istihdam edilmesi gerektiğiyle ilgili bilimsel çalışmalar neticesinde oluşturulması gereken norm kadro bir dizi sıkıntıyla anılmaktadır. Aslında 657 sayılı Kanunun ilk günlerinden itibaren oldukça uzun zamandır personel sayılarında standardizasyona duyulan ihtiyaç değişik platformlarda (657 sayılı Kanun; Canman, 1992: 8; Öktem, 1992: 104; VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı; IX. Kalkınma Planı; Kalkandelen, 1997A: 77-79; Eken ve Şen, 2005: 120) dile getirilmiştir. Ancak norm kadroların bilimsellikten uzak belirlenmesi, kurgu ve anlayış hataları bu sistemin daha ortaya çıkışında büyük ölçüde sakat doğmasına yol açmıştır. Norm kadro anlayış ve düzenlemesini Türkiye'de genelde kamu, özelde yerel yönetimler personel sisteminin/rejiminin en sistematik yapılarından birisi olarak değerlendirmek mümkün olsa da, bu düzenleme ve anlayışın uygulamada i) merkeziyetçilik, ii) sayı-liyakat ilişkisi sorunu (siyasal, ideolojik, partizan, nepotist

nedenlerle işlere ve çalışacaklara yönelik nitelik tanımı yapılmaması), iii) personel temininde hizmet öncesi eğitim ile norm kadro tanımlarının uyumsuzluğu gibi çok önemli sorunları bulunmaktadır. Norm kadroyu doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren, başta norm kadro yönetmelikleri ve bakanlar kurulu kararları olmak üzere, mevzuata sürekli eklenen veya değiştirilen hukuki metinler bu fikri destekler niteliktedir.

Bu tespitler ışığında, çalışmanın cevap aradığı temel araştırma sorusu, “Türkiye’nin genelde yerel yönetim sisteminde, özellikle de belediyelerde, personelin hizmete giriş mekanizması ve norm kadro sistemi ne kadar etkili çalışmaktadır?” şeklinde ifade edilebilir.

Çalışmanın temel varsayımı, Türkiye’de yerel yönetimlerde personel temin mekanizmasının ve norm kadro alt sisteminin sağlıklı şekilde işlemediği ve norm kadro sistemine dair yapılan düzenlemelerin kendilerinden beklenen katkıları yeterince sağlayamadığıdır. Tezin alt hipotezleri şu şekilde belirlenmiştir:

- Norm kadro çalışmasının yerelde yapılmaması, merkezi idarece belirlenmesi norm kadro sistemini sorunlu kılmaktadır.
- Norm kadro sisteminin kadro-personel uyumunu sağlanması beklenmekle birlikte uygulamada kadro-personel uyumsuzluğu sürmektedir.
- Norm kadro sistemi yerel siyasetçilere yereldeki istihdam baskılarına karşı direnme şansı vermektedir.
- Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin kurulması yerel yönetimlerde hukuki adı alt işveren olan taşeron ilişkisinin yaygınlaşmasına yol açmaktadır.
- Norm kadro sisteminin yerel yönetimlerde uygulanması kayırmacılık sorununu çözebilir.
- Personel temin mekanizmasının sağlıklı işlemesi ile norm kadro sistemi arasında sıkı bir ilişki vardır, ancak bu ilişki yerel yönetimlerde sağlıklı kurulamamıştır.

Çalışmanın amacı, kapsamı, sınırlılıkları ve araştırma tekniği ise özetle şöyle ifade edilebilir:

Yukarıda belirtilen varsayımlar ışığında, çalışmanın temel amacı, Türkiye’de yerel yönetimlerde, norm kadro uygulamaları ile işe eleman temini sisteminin etkinliğini ölçmektir. Bu anlamda sistemin ne denli işleyip, ne denli işlemediğini tespit etmek, sorun alanlarını ve çözüm önerilerini, akademik olarak ortaya koymak, politika

yapıcılara ve uygulayıcılara alana yönelik, çok boyutlu bir perspektif sağlamak araştırmacının temel hedefini tanımlamaktadır.

Diğer taraftan, tez çalışması kapsamında, insan kaynakları süreçlerinin tümünün teker teker ve detaylı biçimde ele alınması amaçlanmamaktadır. Çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerde norm kadronun kullanımına ve personel temin mekanizmasına odaklanılmaktadır. Alana ilişkin diğer kavramlara ve tartışmalara, norm kadro olgusuyla kesişimleri ölçüsünde yer verilmektedir.

Saha çalışması Aydın ili belediyeleri ile sınırlıdır. Bu bağlamda kavramsal çerçevede il özel idareleri yer alsada Aydın ilinin örneklem seçilmesi ve Aydın İl Özel İdaresinin 6360 sayılı yasa ile kapatılması ile il özel idaresi kapsam dışına çıkarılmıştır.

Araştırmanın yöntem ve araçları ise şu şekildedir: Çalışmada çoklu veri toplama ve analiz tekniklerinden yararlanılmaktadır. Bu çerçevede kapsamlı bir literatür taraması, anket ve yarı-yapılandırılmış mülakat tekniklerinin kullanımı, çalışmanın araçsal-yöntemsel içeriğini oluşturmaktadır.

Bunun yanı sıra, çalışmada kamu politikası analizi yaklaşımı kullanılmaktadır. Bu çerçevede yerel yönetim personel politikasının değişik aşamalarındaki önemli aktörleri olarak hükümetler, DPT, Kalkınma Bakanlığı, sendikalar ve onların yayınları ile görüşleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek odaları, eski adıyla Türk Belediyecilik Derneği yeni adı ve tüzel kişiliğiyle Türkiye Belediyeler Birliği (TBD, eski adı ve statüsüyle Türk Belediyeler Birliği, TBB), elbette siyasi iktidar, muhalefetteki siyasi partiler ve TBMM’nin görüş ve çabalarına bu değerlendirmede yer verilmektedir.

Alana yönelik katkı ve tezin özgün değeri ise şöyle ifade edilebilir: Literatür kısmının anlatıldığı birinci bölümde ayrıntısıyla üzerinde durulduğu üzere yerel yönetimlerde personel temini ve norm kadro konularına doğrudan temas eden yayın oldukça azdır. Bütüncül bir bakış açısına sahip, sadece memurlar ve sürekli işçilerden değil; fakat aynı zamanda, alt işveren ilişkisine da bağlı çalışanların bulunduğu, yerel yönetimlerdeki personel temin durumu ve norm kadro sistemi konusu üzerinde çalışılmaya değer görünmektedir. Dolayısıyla, tezin birinci iddiası, aynı zamanda amacı “bütünsellik”tir. Alandaki çalışmaların bazıları norm kadronun teknik işlevi üzerinde sınırlı kalmıştır. Ayrıca mevzuatta yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin ve personel temininin nasıl olması gerektiği konusunda çalışmalar bulunmasına rağmen “nasıl işlediği” üzerinde sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Bir diğer husus da

ulaşılabilen hiçbir çalışmada yerel yönetimlerde norm kadro tablosunun analizine yer verilmemesidir. Bu çalışmanın özgün katkısından birisi de bu husustur.

Bu tez mevzuatla sınırlı, hatta olabildiğince mevzuat ağırlıklı olmayıp yerel yönetimlerde norm kadro konusunun kavramsal ve teorik tartışmalar, entelektüel arkaplan, mevzuat ve uygulama dengesine yeterince yer verecek şekilde irdelenmesi hedeflenmektedir. Memurlar kadar olamasa da işçi, sözleşmeli personel, geçici işçiler, taşeron/yüklenici şirketlerde çalışanlara da incelemelerde de yer verilmektedir. Yerel yönetim şirketleri ve taşeronlar üzerinden yapılan işlerde çalışanlar da yerel yönetimlerin personel sistemini ve bu sistemin işleyişini yakından etkilemektedir, dolayısıyla yeri geldikçe bu çalışmalara ve konulara da değinilmektedir.

Nüfusun giderek çok önemli kısmının büyükşehir belediyeleri sınırlarında yaşayacak olması bu yerel yönetim türlerini ve onların ilçe belediyelerini bu çalışmada öne çıkarmak için haklı gerekçe oluşturmaktadır. Saha çalışmasında sadece ankete veya mülakata bağımlı kalmayıp çeşitli ikincil verilerin değerlendirilmesi, norm kadro yönetmelikleri ek tablolarının analizleri, yargı kararları gibi başka analiz tekniklerine de başvurulmakta ve tüm araştırma ve analiz tekniklerden gelen sonuçlar literatür ışığında harmanlanmaktadır. Bu tezin saha çalışmasında derinlemesine analizler yanısıra Türkiye genelindeki ve Aydın'daki genel eğilimleri de yakalayacak daha yüzeysel ancak daha çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan norm kadro tabloları analizleri de ilk defa bu tezde gerçekleştirilmiştir. Alan araştırmasına dayalı çalışmalara, ikincil verilere, yargı kararlarına ve kurumsal raporlara olabildiğince bol yer verilmektedir. Dolayısıyla tezin ikinci iddiası “yenilik”tir. Bu çalışmada “bütünsellik” ve “yenilik” ilkelerinden hareketle alana katkı sunulmaya çalışılmaktadır.

Bu tezin bölümlerinin içeriği ve ele alınış biçimi aşağıda sunulmaktadır:

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de yerel yönetimlerde insan kaynakları, norm kadro ve personel temini konularına odaklanan literatür özeti verilmektedir. Bu kısım alan çalışması olan ve alan çalışması olmayan çalışmalar şeklinde sınıflandırılarak verilmekte ve literatüre ilişkin genel değerlendirme yapılmaktadır. Bu bölümün kurgulanmasında yerel yönetimlerde personel ya da norm kadro sistemine ilişkin derli toplu literatür özetine rastlanılmaması etkili olmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde personel temini ve norm kadro sistemine ilişkin kavramsal çerçevenin çizilmesi amaçlanmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminde temel

olarak sistemler nelerdir? Rütbe ve kadro sisteminin özellikleri nelerdir? Norm kadro uygulaması ne demektir ve nasıl yapılmaktadır sorularına cevap aranan ikinci bölümünde diğer bölümlerde kullanılacak kavramların ana çerçevesi çizilmesi amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlerin personellerinde norm kadro sistemine göre personel temini başat olmakla birlikte tek yöntem bu değildir. Örneğin yerel yönetimlerde kamu hizmeti üretim sürecinde, hizmet alım yöntemiyle alt işverene bağlı olarak çalışan personeller de bulunmaktadır. Tüm bu sebeplerden dolayı çalışmanın başlığı “personel temini” ve “norm kadro” olarak belirlenmiştir.

Üçüncü bölümün başlığı “Türkiye’de Yönetimlerde Personel Yönetimine Dair Perspektifler” başlığı olup, yerel yönetimlere ilişkin perspektif kalkınma planları, özel ihtisas komisyon raporları, hükümet ve parti programları, sendika ve sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları, kanun tasarıları ve kanunlar, kanun gerekçeleri bütüncül bir şekilde değerlendirilmektedir.

Dördüncü bölümün başlığı “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Personel İstihdamı ve Norm Kadro” dur. Bu bölümde istihdam türleri ve istihdam türleri üzerinden hizmete giriş yöntemleri mevzuat analiziyle ve yargı kararlarıyla derinlemesine değerlendirilmektedir.

Beşinci bölümün başlığı “Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Yönetmelikleri Ek Tablolarının Analizi” olup, yerel yönetimlerde norm kadroya geçiş süreci belediyeler ve il özel idareleri üzerinden kısaca anlatılmakta ve merkezi yönetimin güncellediği yönetmeliklerinde sunduğu norm kadro tablolarının analizleri yapılmaktadır. Türkiye çapında 2006 yılı ve sonrasındaki 10 yıldan biraz fazla süreyi kapsayan yerel yönetimlere odaklı olarak personel politikalarının bazı detaylarını biçimlendiren ve uygulamaya dönük somut sınırlar belirleyen norm kadro yönetmelikleri ve ekleri tablolarda yer alan veri setinin Türkiye’de ilk defa derinlemesine değerlendirilmesi yapılmaktadır. Türkiye çapında çeşitli defa yayımlanan, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri için sonuncusu Nisan 2014’de güncellenen özel idareler için ise sonuncusu Mayıs 2016 yılında güncellenen, her ikisinin de (belediyeler ve özel idareler için) 2006 yılındaki ilki Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayımlanan norm kadro yönetmelikleri ve bu yönetmeliklerin ekleri olarak sunulan çeşitli norm kadro tabloları, cetvelleri ve kütükleri bu bölümde Türkiye’de ilk defa bu kadar detaylı ve çeşitli yollarla analiz edilmektedir.

Altıncı bölüm alan çalışması bulgularına ayrılmış olup bu bölümün başlığı “Aydın İli Belediyelerinde Norm Kadro ve İşe Eleman Alma Sorunları Araştırması”dır. Aydın İli sınırlarında 2016 yılı itibariyle varolan tüm belediyeler (bir büyükşehir belediyesi 18’i ilçe belediyesinde) norm kadro ve hizmete giriş sorunları anket (büyükşehir belediyesi hariç), mülakat ve gözleme dayalı alan araştırması yoluyla incelenmektedir. Aydın İlindeki belediyelerin detaylı inceleme yapmada seçilmesini araştırmacıya mekansal yakınlığı, araştırmacının ve danışmanın bölgeyi tanıyor olması, Aydın ilindeki belediyelere dair uzun yıllardır edindikleri gözlemler etkili olmuştur. Ayrıca Aydın ilinde bir büyükşehir ve 18 ilçe belediyesi (toplamda 19 belediye) bulunması, bunlardan ikisinin (Didim ve Kuşadası) yaz-kış ve gününbirlik nüfus farkının yüksek olduğu sahil kesiminde yer alması, personel temin ve norm kadro sistemini değişik nüfus ve alan büyüklükleri ile diğer özelliklere sahip belediyelerde değişik boyutlarıyla çalışılabilme açısından avantajlı görünmektedir. Farklı siyasi partilerden seçilmişlerin iktidarda olduğu belediyelerin bulunması gibi diğer kriterler de Aydın ilindeki belediyelerin tercih edilmesindeki etkendir. Araştırmada evren ile örneklem birebir örtüşmektedir. Bu bölümde Aydın ilindeki büyükşehir ilçe belediyelerinden istatistiki olarak örneklem oluşturan asgari sayıdaki belediyenin yerel yönetim personeli ve personel uygulamaları işe alma ve norm kadro konu başlıkları çerçevesinde norm kadro tablolarının uygulanması, anket, mülakat, norm kadro tablolarının gerçekleşme durumları, faaliyet raporları araştırma araçları ve bilgi kaynakları kullanılarak incelenmektedir. Aydın ilindeki belediyelerin personel uygulamaları ve politikaları norm kadro ve personel temini çerçevesinde incelenirken bu ildeki belediyelere dair daha önce yapılmış akademik çalışmalardan (örneğin, Özgür, 1999; Acartürk, Özgür ve Genç, 2005; Genç, 2007; Özgür, Acartürk, Genç: 2008; Kavili Arap, 2009; Öz Yavuz, 2010) ve diğer bilgi kaynakları ile kişisel gözlemlerden de yararlanılmaktadır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### LİTERATÜR ÖZETİ: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE İNSAN KAYNAKLARI, NORM KADRO VE PERSONEL TEMİNİ

Türkiye’de yerel yönetimlerde personel konusu yerel yönetimler alanında merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri, vesayet, büyükşehir belediyesi yönetimi, yerel yönetimlerde reform gibi diğer konularla karşılaştırıldığında doğrudan konuya ilişkin çalışmalar mevcut olmakla birlikte doğrudan yerel yönetimlerde norm kadro veya personel teminine ilişkin çalışmalar aşağıda belirtilmekle birlikte sınırlıdır. Ancak bir şekilde yerel yönetimlerde personel, personel temini ya da norm kadro konularıyla kesiştikleri oranda aşağıda verilmeye çalışılmaktadır. Bu kısımda literatür özeti yapılarak okuyucunun derli toplu bir şekilde ilgili literatüre erişime kolaylaştırılmakta ve sonraki bölümler için de altyapı oluşturulmaktadır.

Türkiye’de Yerel Yönetimler alanındaki az sayıda akademik etkinlikte yerel yönetimlerde genelde personel özelde norm kadro ve/veya personel temini ele alınmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerde personel konusunda yazılanlar ve yerel yönetimler konusunun çalışıldığı eserlerde personel konusunun ağırlığı aynı zamanda akademisyenlerin de konuya yaklaşımını göstermektedir. Tüm personelle ilgili eserler değil yerel yönetimler konusundaki eserler ve yerel yönetimler konusuna hiç yer vermese de Türkiye’de norm kadro anlayışı/düşüncesi ve uygulamasına yer veren eserler dair tahlil edilmektedir. Burada yerel yönetimlerde personel konusundan çok daha spesifik olan personel temini konusu ya da yerel yönetimlerde norm kadronun akademisyenlerce nasıl algılandığı kalkınma planları, hükümet ve parti programları, uzman raporlarını tamamlayıcı olması açısından değerlendirilmektedir.

Türkiye’de Belediyeciliği Gelişimi 60. Yıl Sempozyumu 1990 yılında yapılmış, belediyeciliğin farklı dönemleri ile farklı il merkezlerindeki belediyecilik anlayışının değerlendirildiği bu etkinliğin bildirileri basılmıştır.

*Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu* konulu ve başlıklı etkinlik (1994) Türk Belediyecilik Derneği (TBD) ve Konrad Adaneur Vakfı (KAV) tarafından Ankara’da organize edilmiştir.



Türkiye’de doğrudan yerel yönetimlere dair ilki 2000 sonuncusu 2014 yılında olmak üzere 2016 yılına kadar TODAİE (2 kez), Çanakkale Üniversitesi, Ankara Üniversitesi ve Sakarya Üniversitesi ev sahipliğinde beş ulusal sempozyum gerçekleştirilmiştir.

1-2 Kasım 2000’de Ankara’da TODAİE – YYAEM tarafından gerçekleştirilen ve Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri adıyla Birgül Ayman Güler ve Ayşegül Sabuktay’ın derleme katkılarıyla basılan etkinlik ve kitapta üçer veya dörder bildiri 10 ana başlıkta toplanarak okuyucunun istifadesine sunulmuş olup bunlardan “Belediye Hizmetleri” ve “Özelleştirme” başlığını taşıyanlar altında personel konusunu yakından ilgilendiren metinler yer almaktadır.

Aralık 2004’de Biga Çanakkale’de gerçekleştirilen *Yerel Yönetimler Kongresinin* bildiriler kitabında 8 kısımdan/bölümünden birisi “İnsan Kaynakları ve Toplam Kalite” başlığını taşımakta ve kitap yer alan 66 bildiriden 7’si bu kısım altında toplanmaktadır. Bu Kongrede Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen (2004) tarafından sunulan Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması başlıklı bildiri ise doğrudan bu tezin konusuyla ilgilidir.

Sakarya Üniversitesi tarafından 2008 yılında düzenlenen ve basılan 3. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumunda doğrudan personel konusuna ayrılan bildiri yer almasa da Genç, Özgür, Acartürk (2008) bildirisinde küçük belediyelerin personel sorunlarına yer verilmektedir.

“Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler” teması/ana konusunda 19-20 Ekim 2009’da Ankara’da TODAİE’de düzenlenen *4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri* toplamı 1190 sayfalık 2 Cilt halinde basılmıştır, kitapları Kamil Ufuk Bilgin, Aslı Akaya ve Kıvılcım Ertan yayına hazırlamışlardır. Sempozyumun Bildiriler Kitabının 2. Cildindeki IX nolu kısımdaki dört bildiriden “Yerel Yönetimler Personelinin Sorunları” başlığını taşımaktadır. Bu başlık altındaki bildirilerden Bilgin, Tamer, Sarioğlu ve Öztaş (2009), Sadioğlu ve Ömürgönülşen (2009), Berkün ve Yiğitbaş (2009) tarafından kaleme alınan üçü bu tez açısından da katkı vermektedir. XIV nolu “Yerel Yönetimlerde Yerli İyi Örnek Uygulamaları” kısmında yer alan Sultan Kavili Arap’ın “Belediyeler ve Katılımcı Uygulamaları: Aydın Belediyeleri Örneği” başlıklı bildiride Aydın Belediyesinde 1984-2009 dönemi irdelenirken personel konusuna dair önemli bilgiler de birinci el kaynaklara dayalı olarak sunulmaktadır.

TODAİE yukarıda kısaca yer verildiği üzere Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumlarından ikisinin düzenleyen ve bildiriler kitaplarını basan kurumdur.

TODAİE-YYAEM 1998 yılında Yerel Yönetimleri Güçlendirme Projesini (YERYÖN) Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Yatırım Programlarına konan bütçe/destek ile başlatmıştır. Bu Proje altı modülden oluşmakta (Ergun, 2002) olup Projenin birkaç modülü, örneğin birinci modül olan ve Birgül Ayman Güler ile arkadaşları (1999) tarafından sonucu kitap olarak kaleme alınan Belediye Personel Sistemi doğrudan diğerlerinin bazıları güçlü biçimde ancak kısmen Türkiye’de yerel yönetimlerde personel sisteminin gelişimi, sorunları ve geleceğine, yer yer norm kadro ve personel istihdamı/temini durumuna/konusunda da güçlü ve geniş biçimde yer veren eserlere kapı aralamıştır. Bunlar arasında Güler ve arkadaşlarının (1999) Aslan, Akbulut ve Önen’in (2002) kitap boyutunda eserleri olduğu gibi her bir modüldeki alan araştırmalarına dayalı olarak veya oradaki verilerden yararlanarak hazırlanan makaleler (örneğin, Sezen ve Karasu, 1999; Aslan, 2000) ve basılı bildiriler de bulunmaktadır.

TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) Birgül Ayman Güler’in proje yöneticisi olarak görev yaptığı ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yıllık Yatırım programına alınmış olan Yerel Yönetimler İçin Eğitim Malzemesi Geliştirme (YEREP) Projesini 1998 yılından itibaren devreye almıştır.

TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) Yerel Yönetimler Reformunu Destek Programı kapsamında Ayşegül Sabuktay editörlüğünde 2000’li yılların ortaları ve sonlarında yerel yönetimlerle ilgili kitapları pratik ve kolay şekilde ele alan konunun uzmanı yazarlar tarafından kaleme alınan bölümleri içeren kitap dizisi yayımlamıştır. Bu Kitap Dizisindeki *Belediye Yönetimi* (Sabuktay, 2007a) Kitabında Kamil Ufuk Bilgin (2007a) “Yerel Yönetimlerde Norm Kadro (Belediyeler)” başlıklı bölümü yazmış olup yazı bu tezle yakından ilişkilidir ve bu bölümde aşağıda kısaca irdelenmektedir. Can Hamamcı’nın (2007) “Belediyeler: Genel Yapı” bölümünde de belediye örgütü ve personeline mevzuat çerçevesinde kısaca yer verilmektedir. *Belediye Yönetimi* (Sabuktay, 2007a) kitabına benzer çerçevede hazırlanan *İl Özel İdaresi Yönetimi* (Sabuktay, 2007b) kitabında Hayrettin Güngör’ün (2007) İl Özel İdaresi Teşkilatı ve Kamil Ufuk Bilgin’in (2007b) Yerel Yönetimlerde Norm Kadro (İl Özel İdareleri) bölümleri personel konusuyla yakından ilgili olup her iki kitapta da bölüm başlıklarından da görüleceği üzere Bilgin (2007a; 2007b) doğrudan norm kadro konusuna eğilmiştir.

Sendikalar veya sendika üst kurumları (federasyon ve konfederasyonları) tarafından 2000’li yılların başlarında gerçekleştirilen ve çoğu kamu sektöründe reformu merkeze alan bir dizi toplantı, seminer ve yayınlarda yerel yönetimlerde personel, personel temini ve norm kadro konuları da ele alınmıştır. TÜHİS’in 2002 ve 2003 yıllarında gerçekleştirdiği iki Seminer bunun iyi örneklerinden birisidir.

Bundan bir süre önce 1998 yılında DİSK/GENEL-İŞ ve KİGEM’in “*Yerel Yönetimler Yerelleştirme Özelleştirme Yabancılaştırma*” başlıklı kitap formatındaki eserde tezle ilgili olarak belediye şirketleri ve bu şirketlerde çalışan taşeron personele konularına odaklanılmaktadır.

Hizmet-İş Sendikasının (1999) “*Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Sendikal Perspektiften Öneriler*” başlıklı kitabının çok yerinde personel konusuna kısa kısa yer verilmektedir. Bu esere dair daha detaylı inceleme tezin 3. Bölümünde yer almaktadır.

TÜHİS (Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) tarafından 2002’de “Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları” konulu seminer, siyasetçiler, bürokratlar ve akademisyenlerin yoğun katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

TÜHİS tarafından 2003 yılında Ankara’da gerçekleştirilen *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu* doğrudan yerel yönetimlere yönelik olmasa da Sempozyumda norm kadro konusuna dair bildirimlere de yer verilmektedir.

Kimi Yerel Yönetimler / Mahalli İdareler kitaplarında da personel konusuna genişçe yer ayrılmakta, hatta bazıları bu başlık altında norm kadro ve/veya personel teminiyle de ilgili anlatımlarda bulunmaktadır. Kamu sektöründe insan kaynaklarıyla ilgili çalışmalar Nuri Tortop (1984; 1988) 10 bölümden oluşan Mahalli İdareler kitabının daha ilk baskısında dokuzuncu bölüme “Mahalli İdareler Personelinin Statüsü ve Yetiştirilmesi” başlığını vermişti.

Ruşen Keleş (1992) toplam sayfa sayısı, sonraki, özellikle de en son baskılara göre, en az olan *Yerinden Yönetim ve Siyaset* kitabının ilk baskısında personel konusuna çok sınırlı ölçüde yer vermiştir. Keleş’in kitabının son baskılarında personel konusu gerek ilgili yerel yönetim türlerine dair temel başlıkların/konuların anlatımında gerekse yerel yönetimlerde reform ve yeniden yapılandırma gibi diğer konular ele alınırken irdelenmektedir.

Nuri Tortop ve arkadaşlarının 2006 yılında yayımladıkları “*İnsan Kaynakları Yönetimi*” adlı kitabı insan kaynakları yönetimi, çevresi ve etkilendiği unsurlar, insan kaynakları yönetiminin ilke ve teknik işlevleri, planlaması, insan kaynaklarını bulma, işe alma ve sınavlar, yönlendirme ve motivasyon, eğitim ve geliştirme, sistemler, ücretin önemi ve ücreti etkileyen unsurlar, değerlendirme ve yükseltme, disiplin ve disiplin cezaları, yasaklar, emeklilik ve sosyal güvenlik, dernekleri, meslek kuruluşları, uluslararası insan kaynakları yönetimi ve sorunlar ve çözüm arayışları başlıklarından oluşmaktadır. Kitabın son bölümünde de norm kadro sistemine ilişkin bir kısım bulunmaktadır.

Yerel yönetimler personeline dair alan araştırması içeren veya içermeyen çalışmaların önemli bir kısmı aylık veya iki ayda bir çıkan az sayfalı mesleki dergilerde kısa soluklu yazılar, İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan *Türk İdare Dergisi* ile Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) tarafından yayımlanan *İller ve Belediyeler Dergisi* gibi dergilerde, TODAİE’nin başta *Çağdaş Yerel Yönetimler* olmak üzere dergileri (bazen *Amme İdaresi Dergisinde*), TODAİE’nin proje bazlı araştırma ve eğitim-öğretim amaçlı olarak yayımlanan bir seriye dayalı kitaplar ve editörlü/derleme kitaplardaki yayımlardan oluşmaktadır. Bu kısımda literatür özetleri alan araştırmasına dayananlar veya alan araştırmasına dayanmayanlar şeklinde iki kümede ele alınmakta ve son alt kısımda toplu değerlendirme yapılmaktadır.

### **1.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler Personeli, Norm Kadro Üzerine Alan Araştırması İçermeyen Literatürün Özeti**

Kamu Hukuku başta olmak üzere lisansüstü tezlerinde de alan araştırmasına dayalı olmayan biçimde Türkiye’nin yerel yönetimlerinde personel konusu ele alınmıştır. Kamu yönetimi veya yerel yönetimler konusundaki birkaç editörlü kitap (örneğin, Eken ve Şen, 2005; Şen ve Eken, 2007) ile ders kitabı veya telif kitapta (örneğin, Toprak, 2010) yerel yönetimlerde personel konusu alan araştırması olmaksızın yer bulmuştur. İngilizce dilinde Türkiye’de yerel yönetimlerde personel konusuna yer veren (örneğin, Davey, 1988) çok az çalışma bulunmaktadır.

Aşağıda sadece mevzuat aktarmanın ötesine geçerek sunduğu verilerle ve yaptığı yorumlar ile bu tezin gelişimine/yazımına önemli katkısı dokunan ve özellikle de ana konu içinde personel temini ve/veya norm kadro boyutlarına yer verip yorum üreten eserlere öncelik ve ağırlık verilerek özetlemeler yapılmaktadır.

Türkçe dilinde yayımlanan kamu personel yönetimi telif ve editörlü kitaplarında yerel yönetimler personel sistemi ve uygulamalarına doğrudan yer verilmemektedir. Türkçe literatürde yerel yönetim personel sistemi ve pratiği kamu yönetimi başlıklı veya konulu editörlü kitaplarda (örneğin, Şen ve Eken, 2007) veya yerel yönetimler alanındaki editörlü kitaplarda (örneğin, Eken ve Şen, 2005) az sayıda bölümle sınırlı ölçüde yer bulmaktadır.

Türkçe literatürde yerel yönetim personel sistemi ve sistemin alt konuları ile sorunları açısından en temel iki süreli yayın kaynağı TODAİE tarafından çıkarılan *Çağdaş Yerel Yönetimler* ve *Amme İdaresi Dergileri*dir. Bu iki TODAİE Dergisinde yerel yönetim personel sistemi, personel istihdamı, norm kadro ve yerel yönetimler personeliyle ilişkili diğer konularına dair çok sayıda makale yayımlanmıştır.

Birgül Ayman Güler ve arkadaşlarının (1999) *Kamu Personel Sistemi* başlıklı kitabı yerel yönetim personel sistemini anlama açısından hayli önemlidir; ancak doğal olarak 1999'dan 2017'ye kadarki 18 yıllık gelişmeleri içermemektedir. Onur Karahanoğulları (1998) ayrıca "Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler" başlıklı makalesinde de personel sistemine dair çarpıcı tespitler ortaya koymuştur. Onur Ender Aslan (2006) da *Kamu Personel Sisteminin Anayasal İlkeleri* başlıklı kitabıyla konuya sistem düzeyinde bütüncül bakmak açısından --personeli yerel değil ulusal düzeyde ele aldığı için-- teze katkı sağlamaktadır.

Aşağıda Türkiye'de yerel yönetimlerde personel konusuna ve/veya kamu sektöründe norm kadro başta olmak üzere personel istihdamı ve temini alt konusuna yer veren ve doğrudan alan araştırması içermeyen çalışmalar tarih (yıl) sırası izlenerek --olabildiğince literatür özeti bağlamında anlatımı bozmamaya da dikkat ederek-- bu tez çalışmasıyla ilgisi kurulmak suretiyle özetle tanıtılmakta ve irdelenmektedir. Bu kısımda özetle ele alınan eserlere dair kimi toplu değerlendirmeler, özelliğine göre tezin bu 1. Bölümünün sonunda verilmektedir.

Sami Güven (1982: 43-44) "*Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu*" başlıklı makalesinde küçük ölçekli belediyelerle ilgili sorunların nedenlerini 1) nitelikli personel yetersizliği, 2) mali yetersizlikler, 3) alan ve nüfus yetersizlikleri olarak üç temel etmene dayandırmaktaydı. Güven'in makalesindeki üç ana başlıktan birisi (3.'sü) "Küçük Yerel Yönetim Birimleri Sorunu" (ss. 43-47) başlığını taşımaktaydı.

Nuri Tortop'un (1984; 1988) TODAİE tarafından yayımlanan "*Mahalli İdareler*" isimli ders kitabı yerel yönetimlerde personele nispeten genişçe yer veren öncü ve önemli kaynaklardan birisidir. On bölümden oluşan kitapta doğrudan personel konusuna ayrılan Dokuzuncu Bölüm genel olarak mahalli idare personelinin görev ve hakları, memurların tip statüsü çalışmaları, işe alma sistemleri, personel politikası, çalışan personelin eğitimi, yabancı ülkelerde mahalli idare personelinin eğitimi, Türkiye'de bazı bakanlıklar ve kuruluşların belediye personelinin eğitimi ile ilgili çalışmaları alt başlıklarından oluşan bölümde yerel yönetimlerde personel konusu değişik boyutlarıyla oldukça geniş yer almakla beraber başka bölümlerde de personel konusuna (Tortop, 1984; 1988) değinilmektedir.

İsmail Bircan'ın (1988) "*Mahalli İdarelerde Hizmet İçi Eğitimin Önemi ve Etkinliği*" başlıklı Türk İdare Dergisinde yayımlanan makalesinde hizmetiçi eğitim ve üst kademelere eleman hazırlanmasıyla ilgili tespitler yer almaktadır.

Özcan Altaban (1990) 1960-1973 Döneminde Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimini değerlendirdiği bildirisinde belediyeliğin gelişme seyri üzerine yapılan araştırmalara değinmekte ve satır aralarında personel konusuna da yer vermektedir.

KAYA Genel Raporunda yerel yönetimlerde personelin bazı alanlarda sınırlandırılması gerektiğini belirtmekle birlikte norm kadroya, zorunlu durumlar dışında uyulması temennisinde de bulunmaktadır (TODAİE, 1991: 191). Kanunlardan önce belirlenmiş sayıları norm kadro olarak nitelendirmesi açısından bu rapor oldukça önemlidir.

Canan Arıkbay (1993) *Yerel Yönetimlerde Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri Gereksinimleri ve Karşılama Kaynakları* başlıklı kitapta verimlilik ve yerel yönetimlerin hizmet başarısı açısından personelin hizmetiçi eğitimine duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

Yerel yönetimlerde makalenin yayımlandığı tarihlerde yoğun bir şekilde belediyelerde istihdam edilen geçici işçilere ilişkin olarak Deniz Sayın (1993) "Belediyelerde Geçici İşçi Sorunu" ve "Geçici İşçi ve Yeni Düzenlemeler" (Sayın, 1994) başlıklı makalelerinde belediyelerde geçici işçi sorunuyla ilgili önemli tespitlerde bulunmuştur.

Ruşen Keleş (1994) *Yerinden Yönetim ve Siyaset* başlıklı, çok sayıda güncellenmiş ve geliştirilmiş baskısı bulunan, kitabının ilk baskısında köy

yönetimlerinin personeline doğrudan ancak küçük bir alt kısım ayırırken diğer yerel yönetimlerin personeline ve genel olarak yerel yönetimler personel sistemine ancak satır aralarında yer vermeyi tercih etmiştir.

Enis Yeter (1994) “Yerel Yönetimlerde Personel Kadro ve Atama İşlemleri” başlıklı makalesinde personel kadro ve atama işlemlerinin yedi ana başlıkta incelenebileceğini belirterek her bir başlığı kanunlardan İçişleri Bakanlığı genelgelerine kadar değişen düzeylerdeki mevzuatı derinlemesine yargı kararları eşliğinde vererek izah etmektedir; makalenin de alt kısımlarını oluşturan bu yedi başlık aynen şunlardır: 1) memur kadroları, 2) memur atama izinleri, 3) memur kadrolarıyla ilgili sınavlar ve atamanın onaylanması, 4) sürekli işçi kadroları ve işçi alımı izinleri, 5) sürekli işçi kadrolarıyla ilgili sınavlar, 6) geçici işçi çalıştırılması, 7) sözleşmeli personel.

*Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu* isimli kitapta (1994) doğrudan bu tezde ele alınan yerel yönetimlerde personel konusuna ilişkin olarak Nuri Tortop’un, Hasan Özhan’ın, N. Bahçecioğlu’nun da konuşmaları yer almaktadır.

Dönemin Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Hasan Özhan (1994b). “Belediyelerde Personel İstihdamı: Sayısal Dağılımı, Sorunları ve Çözüm Önerileri” başlıklı Türk İdare Dergisi makalesinde personel istihdamına yönelik çok değerli istatistiksel veriler sağlamaktadır.

Firuz Demir Yaşamış (1996) *Belediye Yönetimi* isimli kitabında personel yönetimi başlığıyla bir bölüme yer vermiştir. Personel yönetiminde oldukça sistematize şekilde sınıflandırmanın yapıldığı ve teknik ve yönetsel süreçler şematize edildiği bu çalışma konuyu “süreç” açısından irdeleyerek önemli bir fark yaratmaktadır.

Enis Yeter (1996) “Belediye Zabıtası ve Personeline İlişkin Düşünceler” başlıklı makalesinde belediye zabıtası personelinin yaşadığı çeşitli sorunları mevzuat çerçevesinde dile getirmekte ve somut önerilerde bulunmaktadır.

Serap Kantarcı (1998) tarafından *Türkiye’de Belediye Personel Rejimi* isimli yüksek lisans tezi personel rejimiyle ilgili tarihsel bir perspektif sunmaktadır.

Metin Maytalman (1999) *Genel Hatlarıyla Belediye Personel Rejimi* isimli yüksek lisans tezinde personel konusunu çoğunlukla memurlar üzerinden değerlendirmektedir.

Onur Karahanoğulları (1999) TODAİE'nin yürüttüğü Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Araştırması [Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Projesi] için yazılan alt rapordan yararlanarak hazırladığı “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler” başlıklı makalesinde kamu hukuku çerçevesinden belediye personelinin tabi olduğu mevzuatı yargı kararları çerçevesinde derinlemesine irdelenmektedir.

Halil Memiş (1999) “Belediyelerin Personel İstihdam Usulleri, Kadro İhdasları, Atamalar, Sözleşmeli Personel, Geçici İşçi, İkinci Görev ve Vekalet Uygulamaları” ismiyle İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne çıkartılan *Belediye Başkanları El Kitabı* içinde yer alan bölümde o dönem için güncel mevzuatı ayrıntısıyla aktarmıştır.

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfınca yayımlanan Orhan Pirlir, E. Zihni Gürsoy ve Ahmet Başsoy (1999) tarafından hazırlanan *Belediyelerde Teşkilatlanma, Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi* isimli kitap formatındaki eserde insan gücü planlaması ve norm kadro, personel istihdamı ve eğitimi konularına odaklanılmaktadır.

Serap Fırat (2002) “Belediyelerde Norm Kadro Çalışmaları” başlıklı kısa soluklu ve mesleki dergi makalesinde belediyeler için norm kadro sürecinin nasıl olduğunu ayrıntısıyla anlatmaktadır.

Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (2002) editörlüğünde yayımlanan *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler* isimli kitapta yine Özgür tarafından “Türkiye’de Küçük Belediyelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri” ismiyle yayımlanan bölümde küçük belediyelerin personel sorunları ve çözüm önerileri sistematik olarak irdelenmektedir.

2003 yılında TÜHİS tarafından düzenlenen *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumunda* tartışılan konulardan birisi de -- yerel yönetimlerle ilişkilendirilmeksizin-- norm kadrodur. İsmail Durak Ataay (2003) “Kamuda Norm Kadro ve İstihdam” başlıklı bildirisinde personel sistemiyle norm kadro ilişkisini, norm kadro saptama yöntemleri ve türlerini, kariyer-kadro sistemi ve kadro planlamada engelleri anlatmaktadır.

Ali Ada (2003) *Belediyelerimizde Personel Sorunları*, başlıklı yüksek lisans tezinde Türkiye’de yerel yönetimlerin çeşitli sorunların temelinde “bağımlı yerel



yönetimler modeli”nin yattığı fikrinden hareketle sorunların çözümü için belediyeleri merkezi yönetime bağımlılıktan kurtaracak çalışmalar yapılması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Ada, belediye personel sistemi sorunlarının bütünsel bir sistem dahilinde ele alınarak çözümlenme yoluna gidilmesi, aşırı personel istihdamının getireceği mali yükümlülüğün önüne geçilmesi ve personel eğitimi konusuna önem verilmesi sorunların çözümünde anahtar rolü oynayacağını belirtmektedir.

Aykaç ve Yayman (2003) “Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Çalışmaları” isimli çalışmada kamu personel sistemindeki sorunlara genel olarak değindikten sonra norm kadro sisteminin bu sorunları çözmek için uygun bir araç olduğunu belirtmişlerdir. Norm kadro süreci için uyulması gereken esaslar ve norm kadronun aşamaları ile bu sistemin yararları ve uygulanmasına ilişkin sorunlar bu çalışmanın diğer konularıdır.

Abdurrahman Benli ve Mehmet Karakütük (2004) “Belediye İnsan Kaynakları Yönetim Sisteminde Eğitim Alt Sisteminin Genel Görünümü” başlıklı makalesinde belediye örgüt yapısı içerisinde yer alan insan kaynakları yönetimi sistemini ve bu alt sistemin sorunlarını eğitim-öğretim faaliyetlerinin daha etkili ve verimli şekilde yerine getirilmesine yönelik çözümler geliştirmek amacıyla irdelemektedirler. Benli ve Karakütük (2004) belediye insan kaynakları yönetim sisteminin alt sistemi olarak eğitim konusuna odaklanmışlardır. Hizmet öncesi eğitim ve hizmetiçi eğitim konuları ile insan kaynakları sorunları ve çözüm önerilerinin üzerinde durmuşlardır.

2004 yılında Çanakkale’de basılan *Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeninden Yapılanma Bildiriler Kitabında* insan kaynakları ve toplam kalite yönetimi isimli bir bölüm bulunmaktadır. 3-4 Aralık 2004’de düzenlenen bu Sempozyumda sunulan ve Musa Eken ve M. Lütfi Şen tarafından hazırlanan “Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması” isimli çalışma yazarların daha sonra da sıklıkla çalıştıkları bu konuda öncül bir çalışmadır. Eken ve Şen (2004) belediyelerde norm kadro sisteminin nasıl işlediğini detaylı olarak ve çarpıcı örneklerle okuyucuya aktarmaktadırlar.

Galip Esmer (2004) “*Kamu Personel Harcamalarında Etkinlik Açısından Norm Kadro Uygulaması*” isimli yüksek lisans tezinde teknik olarak norm kadrolama sürecinden, konsolide bütçe personel harcamalarından söz etmektedir.

Yerel yönetimlerde personel konusu üzerine yoğunlaşan Eski Tuzla Belediye Başkanı sonrasında bir ara Çevre ve Şehircilik Bakanı İdris Güllüce'nin yüksek lisans tezinden üretilen “*Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri*” isimli kitap formatındaki çalışma, alanda icracı pozisyonda bulunan biri tarafından akademik bir bakış açısıyla hazırlanmış olması sebebiyle önemlidir. Dört bölümden oluşan kitapta personel yönetimi “personel yönetimi” başlığında yönetim süreçleri atama ve personel hareketleri, memur statüsü, kadro süreci, hizmete alma ve atama süreci, sözleşmeli personel statüsü, işçi statüsü, personel sayısı ve iş güvenliği, insangücü planlaması ve insangücü yetiştirme gibi başlıklardan oluşmaktadır (Güllüce, 2004: 50-55).

Editörlüğünü Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik'in (2005) yaptıkları *Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar -I* kitabında yerel yönetimlerde personel konusunun kitaptaki ağırlığı konusunda incelenmeye değerdir. 1. Kitaptaki Musa Eken ve M. Lütfi Şen tarafından hazırlanan “Belediyede Personel Reformu ve Son Gelişmeler” bölümü doğrudan belediyelerde personel konusuna odaklanması, personel sisteminin kadro işlemleri, hizmete giriş, 5272 sayılı eski/mülga Yasanın belediye örgütlenmesine ilişkin düzenlemeler gibi kısımlardan oluşması sebebiyle 5393 sayılı Yasanın son halinden önceki bakış açısını yansıtması açısından oldukça önemlidir (Özgür ve Kösecik, 2005).

Mehmet Karaarslan (2007) “*Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetim*” adını taşıyan Kamu Hukuku doktora tezinin “Yerel Yönetimlerin Denetimi” başlıklı üçüncü bölümünde Yerel Yönetimlerin Personeli Üzerindeki Dış Denetim konusuna doğrudan yedi sayfa ayırmıştır.

Aytül Güneşer Demirci'nin (2009) “*Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi*” adlı doktora çalışmasında kadro ile kariyer sistemleri arasında gidip gelen ülkemizdeki durumu ve tarihsel arka planı bütüncül bakış açısıyla ele almaktadır.

Zerrin Toprak'ın (2010) Yerel Yönetimler kitabının bir altıncı bölümü yerel yönetimlerde personel yapılanmasına ilişkin olup norm kadro temelinde yerel yönetimlerde personel istihdamı da bu bölümde anlatılmaktadır.

Zekeriya Açıkgöz (2011) *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: İstanbul İl Özel İdaresi Örneği* başlıklı kitabında genelde personel ve özeld norm kadro konusuna ancak ilgili mevzuatı aktarma suretiyle yer verilmiştir.

İpek Özkal Sayan (2013) “Türkiye’de Merkezîyetçilik Yerellik Tartışmaları Bağlamında Belediyelerde Personel Yönetimi”, başlıklı bildirisinde belediyelerin personel sisteminin aşırı merkezi oluşuna dair tespitlerde bulunmaktadır.

Mehmet Güneş (2013) “Yerel Yönetimlerde Personel Niteliğinin Artırılması ve Personel Sorunlarının Çözümünde Hizmetiçi Eğitim Uygulaması” hizmetiçi eğitim sayesinde birçok personel sorununun çözülebileceğini belirtmektedir.

Vahdettin Aydın, Adem Korkmaz ve Osman Kürşat Acar (2013) “Belediyelerde Bir Personel Politikası Olarak Taşeronlaşma Sorununun Mevzuat Çerçevesinde Değerlendirilmesi” başlıklı basılı bildiri de etkinlik ve verimlilik kavramları çerçevesinde belediyelerde son zamanlarda sıklıkla kullanılan ihale yoluyla hizmet satın alma yöntemi olarak taşeronlaşma modelini personel politikası olarak mevzuat çerçevesinde değerlendirmektedir.

## **1.2. Türkiye’de Norm Kadro, Yerel Yönetimler Personeli Odaklı Veya Bu Konulara Yer Veren Alan Araştırmaları**

Türkiye’de norm kadro, yerel yönetim personel sistemini, sorunlarını ve çözüm önerilerini alan araştırmasına dayalı olarak irdeleyen ve aşağıdaki paragraflarda yer verilen ve bu konuda kısmen öne çıktığı söylenebilecek çalışmalardan, çalışmaların yayın tarihleri sırası dikkate alınarak özetle bahsetmek mümkündür. Bu bağlamda yerel yönetimlere ilişkin ilk çalışma olarak 1962 yılına gitmek mümkündür. Belediyelerin ve il özel idarelerinin personel sorunlarına odaklı olarak Türkiye’de gerçekleştirilen lisansüstü çalışmalara da, özellikle doktora tezlerine de, bakmakta fayda vardır. Alan araştırmalarının kimi ortak ve ayrışan özelliklerine dair değerlendirmeler bu alt başlığın sonunda gerçekleştirilmektedir.

Fehmi Yavuz (1962) *Belediyelerimizin Mali İdaresi Hakkında Anket Raporu* çalışması çerçevesinde 378 belediye ile anket çalışması yaparak belediyelerin mali durumlarını ortaya koymaya çalışmıştır. Personel konusu, personel-bütçe ilişkisinden soyutlanamadığından bu çalışmada personele ilişkin veriler de mevcuttur.

Fehmi Yavuz (1966) *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma* başlıklı ve kitap olarak basılan proje raporunda personel konusuna alan araştırmasına dayalı olarak sınırlı yer vermektedir. Görüldüğü üzere Türkiye’de yerel yönetimlerde personel sorunlarına veya personelin nitelik ve nicelik yetersizliğinden

kaynaklanan işleyiş ve hizmet sunma sorunlarına kapsamlı alan araştırmalarında ilk yer veren Fehmi Yavuz (1962, 1966) olmuştur.

Cevat Geray ve Ruşen Keleş'in (1969) *Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları* kitabında küçük belediyelerin sorunlarını, bu belediyelerde çalışan personelin nasıl gördüğünü ve değerlendirdiğini saptamak amacıyla yazılmıştır. Yerel yönetimlerde personel konusunda yapılan çalışmaların en önemlilerinden birisi olan "*Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları*" isimli kitap TODAİE tarafından çıkartılmıştır. İncelemede ana amaç şehirlerden ve büyükşehirlerden birçok bakımdan ayrılan küçük belediyelerin sorunlarını, bu sorunların belediyelerde personel tarafından nasıl algılandığının anlaşılabilmesidir. Bu kapsamda eğitim amacıyla İller Bankasınca Ankara'ya çağrılarak belediyeçilik eğitiminden geçen muhasipler temel olmak üzere, katip ve veznedarların bulunduğu 154 kişiye anket uygulanmıştır. Bu kapsama giren belediyeçilerin bütün Türk belediyelerini temsil ettiği düşünülmesi de (her büyüklükteki ve coğrafi bölgelerden belli örnekler seçilemediği için) ankete katılanların çoğu küçük belediyelerden geldiği için kitabın amacına uygun veri toplanmıştır. Bu çalışmanın bir başka belki de en önemli özelliği ise yerel yönetimler alanında yapılan erken dönem alan araştırmalarından olmasıdır.

Türk Belediyeçilik Derneği'nin 19-21 Nisan 1969 tarihli İzmir'de gerçekleştirdiği "Türkiye'de Metropolitan İdareler" isimli toplantıdan üretilen kitap *Türkiye'de Metropolitan İdareler Tebliğler ve Tartışmalar* ismiyle 1969'da yayımlanmıştır. Bu toplantıda Şerif Tüten'in sunduğu "Metropolitan İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropolitan Belediye İdareleri Ön Araştırması Hakkında Açıklama" isimli basılı sunumda alan araştırması bulguları da paylaşılmıştır. İstanbul merkez, 15 ilçe ve 7 köy ile İzmir merkez, 14 ilçe ve 4 köy üzerinde yapılan anket çalışmasında kurulması öngörülen metropolitan idarenin ana hatlarının tespiti yapılmaya ve taslak hazırlanmaya çalışılmıştır. Alan araştırması personel meseleleri üzerine yoğunlaşmasa da içinde personele ilişkin ifadeleri ve bulguları barındırmaktadır.

Nuri Tortop 1970 yılında doçentlik tezi olarak hazırladığı *Belediye Personelinin Eğitimi* başlıklı çalışmasını 1971 yılında kitap olarak da neşretmiştir. Böylece Nuri Tortop (1970; 1971), Uçansu (1972) ile Üsdiken ve Wasti'ye (2002: 1) göre, Atilla Baransel'in 1964 yılındaki Türkiye'nin başlığında personel konusunun yer aldığı ve içeriğinde de personele odaklanan ilk doktora (lisansüstü) tezinden sonraki personel

konulu ve başlıklı tezlerden birisini kaleme alanlar arasına adını yazdırmıştır; üstelik bunu spesifik olarak belediye/yerel yönetimler personeli üzerine odaklanarak yapmıştır.

Yerel yönetimlerde hizmetiçi eğitim konusu belediye personelinde çalışılan alanların başında gelmektedir. Nitekim daha 1970 yılında Nuri Tortop'un doçentlik tezi olan Belediye Personelinin Eğitiminde ele alındığı görülmektedir. Çalışmada, belediye çalışanlarına sunulan kurs, seminerler ve eğitim veren kuruluşların faaliyetlerine değinilmiştir.

Fehmi Yavuz'un (1962; 1969) araştırma kitapları, Cevat Geray ve Ruşen Keleş'in (1969) kolayda örnekleme yoluyla Ankara'da eğitime katılan belediye personeliyle gerçekleştirdiği tamamen alan araştırmasına dayalı telif kitapları ve Şerif Tüten'in (1969) bildirisi ve Nuri Tortop'un (1970, 1971) doçentlik tezi ile kitabından sonra, Geray (1977), Türkcan editörlüğündeki ekip (1979) ile aynı araştırma kitaplarının ikinci cildinde Kazancı ve diğerleri (1979) ile Seyfettin Naliş (1979) ve nihayet Sami Seçkin'in (1984) çalışmaları (birisini kapsamlı bir proje ve üç kitaplık editörlü çalışma olan bu beş araştırma) dışında 1989 yılına kadar yaklaşık 20 yıllık uzun bir boşluk bulunmaktadır. Elbette bu dönemin önemli bir kısmında, özellikle ilk yıllarında 1) YÖK tez kataloğunda (katalog 1983 öncesini pek taramadığı için) yer alamayan başka lisansüstü tezler, 2) başlığı yerel yönetim personel sistemine ve sorunlarına dair doğrudan veya dolaylı çağrışım pek yapmayan çalışmalar, 3) pek atıf almadığı hatta son dönemde nispeten kolay erişilebilir konuyla doğrudan ilgili çalışmalarda hiç atıf almadığı için gözden kaçan az sayıda alan araştırmasına dayalı eserin, 4) nihayet mesleki, teknik ve yarı akademik çevrimiçi olarak erişilemeyen, üniversite kütüphanelerine düzenli olarak dağıtılmayan/dağıtılmamış süreli yayınlarda çok az sayıda alan araştırmasının var olma ihtimali bulunmaktadır. Bu ihtimal, mesleki dergilerde yer verilmiş olabilecek kısa alan araştırmaları, --çoğu da kapsamlı anket veya mülakata dayalı olmayanlar-- dışında, 1990'lı yıllardan itibaren düşmektedir; çünkü daha güncel diğer yayın türlerine doğrudan veya atıflar yoluyla erişim ihtimali, özellikle de piyasa kitapları ve akademik üniversite dergilerinde, 1990'lardan itibaren hızla artmaktadır. Tespit edilebildiği kadarıyla, mesleki dergilerde alan araştırmasına dayalı az sayıdaki istisna arasında Bilgin ve Aytürk'ün (2003) Türk İdare Dergisindeki makalesi ile Karabıyık'ın (1999) Belediye Dergisindeki iki kısımlı makalesidir.

Cevat Geray (1977) "Belediye Sorunları ve Politikacılar" başlıklı makalesinde yerel yönetimlerin sorunlarını personel konusunu da dahil ederek altı başlıkta

kategorileştirmekte ve bu sınıflandırmaya dayalı olarak yerel yönetimlerde sorumluluk almış milletvekilleriyle doktora öğrencileri aracılığıyla anket gerçekleştirmiştir. Prof.Dr. Cevat Geray'ın Siyasal Bilgiler Fakültesinde 1973-1974 eğitim-öğretim yılında yönettiği “Yerel Yönetimler ve Toplum Kalkınması” konulu doktora semineri için Tülin Hoşgör ve Erses Eray'ın uyguladığı anketler bu makalenin veri kaynağını oluşturmaktadır. Anketi yerel yönetimlerde daha önce (seçimlere görev yaparak) sorumluluk almış toplam 150 milletvekilinden 50 milletvekili anketi cevaplamıştır. O dönemde TBMM’de toplam 450 milletvekili vardır.

Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisinin İkinci Projesi Olan “Belediyecilik Projesi Kapsamında”, Belediye Hizmetlerine Nicel Bir Yaklaşım (1979) isimli kitap serinin ikinci kitabı olarak Ergun Türkcan editörlüğünde yayımlanmıştır. Araştırma Türkiye ölçeğinde belediye nüfusunun yarısını kapsayan 100 belediye örneğinin 5 yıllık kesin hesaplarının ayrıntılı analizlerine dayanmaktadır. Örneklemeye usulüne gidilerek, 50.000 nüfusun üstünde 36, 50.000 nüfusun altını ise üç gruba ayırarak 64 belediye incelenmiştir. Belediyenin İdare ve Kesin Hesapları üzerinde yapılan araştırmanın temel amacı belediye harcamalarının nasıl bölündüğü, gelir kaynaklarını ne olduğu ve ne miktarda sağlandığı, kısacası işlev analizi amaçlanmıştır (Türkcan, 1979: 20).

Ergun Türkcan tarafından editörlüğü yapılan *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru* (1978; 1979; 1982) üç ciltlik araştırma kitabının 1979 yılında yayımlanan ikinci cildinde Metin Kazancı ve arkadaşları denetim sorunlarına odaklansa da zabıta personeli başta olmak üzere diğer belediye personeliyle ilgili olarak bu araştırma kitabında bölümler bulunmaktadır.

Sami Seçkin (1984) *Küçük Belediyelerin Sorunları ve Pınarhisar Örneği* başlıklı TODAİE Uzmanlık Tezinde atama yoluyla belediye başkanlığı ve kaymakamlık da yaptığı Pınarhisar Belediyesinde yaşanan bütçe, personel ve diğer yerel yönetim sorunlarını kaymakam ve vekil belediye başkanı olarak görev yaptığı bu ilçe ve belediyede içeriden bilgilerin de yardımıyla irdelemektedir.

Selçuk Yalçındağ'ın (1996) *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler* isimli kitabında personel konularıyla ilgili de kısımlar bulunmaktadır. Yalçındağ'ın aktardığına göre, 1987 yılında İmar ve İskan Bakanlığında 1.705 belediyede yapılan bir araştırma

yapıldığından söz etse de Yalçındağ'ın detaylı bilgi vermeden yaptığı bu aktarmada bahsedilen kaynağın tam künyesine ve dolayısıyla kendisine ulaşılammaktadır.

Birgül Güler ve M. Kemal Öktem (1989) “*Belediyelerimizde Personel Sistemi*” başlıklı makalede Mayıs-Aralık 1988’de 50 belediyede yaptıkları alan araştırmasında belediye personel işlerinden sorumlu birim yöneticisine çok küçük bir kısmı da belediye başkanı veya başkan yardımcıyla gerçekleştirilen anketlere dayanmaktadır.

Osman Kaptan (1989) *Belediyelerin Personelle İlgili Sorunları: Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Ankara Belediyeleri Örneği* başlıklı doktora tezinde Ankara ilindeki farklı büyüklüklerdeki belediyelerde uyguladığı anket çalışmasında belediyelerde personelle ilgili sorunlara ve özellikle hizmet içi eğitim konularına odaklanmaktadır.

Fazliye Uzun (1989) *Belediyelerin Gıda Kontrol Hizmetleri Konusunda Bir Çalışma* başlıklı Hacettepe Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsünde tamamlanan Bilim Uzmanlığı tezinde farklı büyüklüklerdeki belediyelerde gıda kontrol hizmetlerinin durumunu ve gıda kontrolünde görev yapan zabıta ile veteriner gibi personelin sayı, nitelik ve sorunlarını irdelemektedir.

Mehmet Tikici (1989) “*Hizmet İçi Eğitimin Norm Kadro ile İlişkilendirilmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinden Örnek Uygulama*” isimli doktora tezinde yerel yönetimlere odaklanmamış; ancak norm kadro üzerine kamu sektöründe alan araştırması yürütmüştür. Tikici tezi için kamu iktisadi teşebbüslerinde hizmetiçi eğitimin norm kadro ile ilişkilendirilip ortaya koyulması amacıyla bu teşebbüslerden 25 işletmede anket ve görüşme usulüyle veri toplamış ve analiz etmiştir.

Sacid Adalı (1989) “*Belediyelerde Yeni Bir Fonksiyonel Teşkilatlanma ve Sapanca Örneği*” başlıklı basılı bildirisinde diğer alan araştırmalardan hayli farklı bir çaba içine girerek tek bir orta ölçekli, hatta kendi döneminde küçük sayılabilecek belediyede kamu yönetimi ve örgüt bilimi açısından derinlemesine hesaplamalar ve sayısal analizler gerçekleştirmiştir. Adalı (1989) Sapanca Belediyesini norm kadro açısından incelediği çalışmasında Adapazarı, İzmit ve Beykoz belediyeleriyle kıyaslamalar yapmaktadır. Adalı (1989) bildirisinin önemi bilimsel yöntemlerden yararlanarak belediyelerde yapılan öncü ve detaylı norm kadro çalışmalarından birisi olmasıdır. Dolayısıyla yerel yönetimlerde norm kadro çalışmalarının mevzuata 2000’li yılların ortasında önce 5215, 5272 ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl

Özel İdaresi Kanunlarına arkasından 2006 yılından itibaren ilgili yönetmeliklere yansımından çok önce yapılan bu çalışma oldukça yol göstericidir. Adalı'nın 1988'de sunulup 1989'da basılan bildirisi --belki de adı çok çağrışım yapmayan *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu* başlıklı bir etkinlikte sunulup basılmasından dolayı gözden kaçmakta ve atıf almamaktadır.

Mensiye Öztürk (1990) Prof.Dr. Nuri Tortop danışmanlığındaki *Belediyelerin Personelinin Niteliği ve Eğitim Sorunları* başlıklı yüksek lisans tezinin giriş ile sonuç ve öneriler dahil altı bölümlük tezinin ikinci bölümüne "Belediye Personelinin İstihdamı" başlığını vermiş ve bu bölümün dört alt kısmından üçüne sırasıyla şu başlıkları vermiştir: Belediyelerde kadro ihdası, sözleşmeli personel kadroları, geçici işçi çalıştırılması. Tezinin üçüncü bölümünde personel eğitimi ve belediye personelinin eğitimine ayıran Öztürk (1990: 36-67) belediye personelinin niteliği ve eğitim sorunları hakkında alan araştırması başlıklı dördüncü bölümde ankete dayalı çalışmasını ve bulgularını aktarmaktadır. Öztürk (1998) oldukça kapsamlı olan alan araştırması çerçevesinde 1.125 belediyeden geri dönüş almıştır.

1989-1991 döneminde gerçekleştirilen ve TODAİE tarafından hazırlanıp bastırılan KAYA Raporu (1991) ve onun alt çalışmalarından mahalli idarelere odaklanan bir rapor ile KAYA çerçevesinde farklı araştırmacıların hazırladıkları çoğaltma türündeki diğer eserler. KAYA Raporundaki genel olarak personel özel olarak yerel yönetimlerde personele dair yaklaşımlar üçüncü bölümde 3.7. nolu başlıkta detaylı olarak ele alınmaktadır.

Ziya Çoker (1991) TODAİE tarafından gerçekleştirilen KAYA Projesinin *Kırsal Yörede Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli* başlıklı ve Projenin Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Alt Raporu olarak çoğaltma şeklinde hazırlanan ve Balıkesir, Nevşehir ve Zonguldak illerindeki 10 küçük (en kalabalık olanı 7.383 nüfuslu) belediyedeki araştırma kapsamında bu 10 kasaba belediyesine odaklanmıştır.

Mustafa Yıldırım (1992) "Kent Belediyelerinde Örgütlenme Sorunları ve Akşehir Örneği" başlıklı TODAİE uzmanlık tezinde Konya İlinin Akşehir Belediyesi örneğinde personel sorunlarını derinlemesine irdelemiştir.

Mustafa Lütfi Şen (1992) yüksek lisans tezinde aralarında İzmir Büyükşehir Belediyesinin de bulunduğu İzmir'deki farklı devlet dairelerinde ve kurumlarında çalışan kamu görevlilerinin eğitim-istihdam ilişkisini irdelemiştir.



Muhittin Acar (1993) *Belediyelerde Halkla İlişkiler* başlıklı kitap olarak da basılan DPT Uzmanlık Tezinde belediyelerin halkla ilişkiler sorunlarını anket temelli olarak incelerken personel sorunlarına da yer vermiştir.

Mustafa Tamer (1993) *İl Özel İdaresi: Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri Ve Geleceği* başlıklı basılı doktora tezi 1994 yılında İl Özel İdaresi ismiyle kitaplaştırılmıştır. Türkiye’de il özel idarelerinin sorunlarını kapsamlı anketlerle ele alırken personel sorunlarına da genişçe yer vermektedir. Tamer’in çalışması daha sonra bazı mevzuat ve yargı kararları ışığında güncelleme ve geliştirmelerle 2009 ve 2014’de kitap versiyonunu genişleterek yenilemiştir. Tamer’in *İl Özel İdaresi* kitabı meydana gelen değişiklikleri içerecek şekilde ve konuları genişleterek 4. Baskıya ulaşmıştır. Bu kitapta norm kadro konusuna doğrudan genişçe yer verilmektedir. Ayrıca doğrudan personelle ilgili olarak ise “geçici işçi çalıştırılması” bölümü bulunmaktadır. Çalışma açısından özellikle mevzuata bütüncül bakış ve yargı kararları oldukça yol göstericidir (Tamer, 2009).

Güngör Erdumlu (1993) tarafından hazırlanan ve DPT tarafından yayımlanan *Büyükşehir Belediyeleri Araştırması* isimli alan araştırmasına dayalı metropolitan alan yönetimine yoğunlaşan eserinde başlık düzeyinde olmamakla birlikte personelle ilgili önemli tespitlerde bulunmaktadır (Erdumlu, 1993: 89).

Cevat Geray (1994: 185) tarafından “Belediyeçilik Eğitime Duyulan Gereksinim ve Öneriler” ismiyle yayımlanan makale Prof. Dr. Ruşen Keleş danışmanlığında ve Doç. Dr. Can Hamamcı’nın eşgüdümünde ortaklaşa yürütülen ve kitap olarak da yayımlanan araştırmanın ürünlerinden birisidir.

Cevat Geray ve Can Hamamcı’nın (1994) Mahalli İdareler Araştırma Geliştirme Merkezinden çıkan *Belediyeçilik Eğitimi*, kitabında belediye personelinin hizmetiçi eğitimine dair detaylı bilgiler verdikten sonra seçimle işbaşına gelen yöneticilerin, atanmış ve orta düzey yöneticilerinin ve alt basamaktaki görevlilerin belediye yönetimini başarıya ulaştırabilmesini sağlayacak politikaların üretilmesi, kararların zamanında alınması, proje üretebilmesi ve politikaların hayata geçirilmesinde sözü edilen yöneticilerin ve çalışanların ne ölçüde rol oynadığı anket yardımıyla araştırılmıştır. Belediyenin seçilmiş ve atanmış yöneticilerinin belediyeçilik eğitimi konusundaki durum ve tutum ve görüşleri betimleyici bir çalışmayla ortaya koyulmaya çalışılmış olup örneklem coğrafi bölge ve belediyelerin nüfusuna göre belirlenmiştir.

Firuz Demir Yaşanmış, *Belediye Yönetimi* (1996a: 43-44) isimli kitabının ortaya çıkarılmasına uzun süren akademik birikiminin yanında Dünya Bankası desteği ile ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülen Çukurova Metropolitan Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi çerçevesinde Adana, Mersin, İskenderun, Tarsus ve Ceyhan Belediyelerinde 1985-1987 yılları arasında gerçekleştirilen proje çalışmalarından elde edilen bilgi ve verilerle birlikte Ankara Büyükşehir Belediyesi sistemine bağlı Çankaya İlçe Belediyesi'nde 1990-1991 yılları arasında gerçekleştirilen proje çalışmalarının katkısından da yararlanmış. Yaşanmış (1996b) Çankaya Belediyesi'ndeki verilerini "Belediyeler ve Gıda Denetimi: Önemli Bir Geri Adım" başlıklı makalesinde de kullanmıştır.

Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Projesinin Belediye Personel Sistemi Modülünden türeyen ve bu tezle yakından ilişkili en az dört eser bulunmaktadır: 1) Güler ve diğerleri (1999), 2) Sezen ve Karasu (1999), 3) Aslan (2000); 4) Karahanoğulları (1999). Konuyla ilgili bir başka kaynak da editörlüğünü Birgül Ayman Güler'in yaptığı TODAİE tarafından yayınlanan "*Belediye Personel Sistemi*" kitap formatındaki eserdir (1999). Adı geçen kitap belediye personel sisteminin tüm yönleriyle algılanabilmesi için son derece önemli bir kaynaktır. 1998 yılında başlatılan "Yerel Yönetimleri Güçlendirme Araştırması Projesinin" (YERYÖN Projesi) altı modülünden birisi olan "Belediye Personel Sistemi" isimli kitap saha çalışmasını da içermektedir. Sistemin genel görünümü, memur statüsü, sözleşmeli statüsü, işçi statüsü, personel yönetimi-işveren sendikacılığı, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim olmak üzere altı bölümden oluşmaktadır. Çalışma son derece önemli olmakla birlikte yayın tarihinin (1999) üzerinden uzun zaman geçmiştir ve bu geçen süre içerisinde yerel yönetimler sisteminde ciddi değişiklikler gerçekleşmiştir.

Birgül Ayman Güler ve arkadaşları (1999) *Belediye Personel Sistemi* başlıklı kitapta Ayaş - Ankara, Beypazarı – Ankara, Büyükşehir İlçe Belediyesi olarak Çankaya – Ankara ve İzmit (şimdi Kocaeli) Büyükşehir Belediyelerinde belediye personel sistemi üzerine alan araştırması ve ikincil verilere dayalı analizler yapmışlardır. Ayaş ve Beypazarı çalışmanın yapıldığı 1999 yılı itibarıyla Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde değillerdi. Aşağıda tanıtılan Sezen ve Karasu'nun (1999) alan araştırmasına dayalı yerel yönetimlerde personel çalışması da Güler ve arkadaşları (1999) ile aynı ana araştırmaya dayanmaktadır.

Seriye Sezen ve Koray Karasu (1999) “*Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı*” başlıklı TODAİE tarafından yürütülen kapsamlı projeye dayalı makalede TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezince yürütülen Yerel Yönetimleri Güçlendirme Projesinin Personel Modülü çerçevesinde dört farklı türdeki 1178 belediyede anket yoluyla ve merkezi yönetimdeki ilgililerle gerçekleştirilen mülakatlardan yola çıkılarak belediyelerde kadro sürecinin işleyişi ve istihdam yapısı ile bunların sorunları ve çözüm önerileri irdelenmiştir.

Hüseyin Özgür (1999) *Kentleşme Sürecinde Aydın Sempozyumunda* sunulan ancak basılmayan “Yerel Yönetimler Arası İşbirliği Stratejileri ve Gerekliliği: Aydın Örneği” başlıklı, bildiriye Aydın’da belediyelerin teknik personelin yetiştirilmesi başta olmak üzere konusunu da içeren işbirliklerine örnekler sunmaktadır.

Tekin Karabıyık (1999) “*Küreselleşme Özelleştirme Yerelleştirme Perspektifi ve Antalya Örneği – II*” başlıklı mesleki dergi makalesinde Antalya, Erzurum ve Eskişehir Büyükşehir Belediyelerinin ilgili su ve kanalizasyon idarelerinde 1995 yılı verileri esas alınarak personel kadrolarını unvanlarına göre karşılaştırmaktadır.

Aykut Polatoğlu (2000) “*Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler*” başlıklı makalesi için 103 küçük belediyenin bütçeleri üzerinde yaptığı detaylı inceleme sonucunda bu belediyelerin bütçelerinin yetersizliği nedeniyle teknik personel bulundurmada sorunlar yaşadıklarını ortaya koymuştur.

Onur Ender Aslan (2000) “Yerel Yönetimlerde Hizmet Öncesi Eğitim” başlıklı makalesinde yerel yönetimlere yönelik hizmet öncesi orta öğretim ve önlisans (yüksekokul) eğitimi-öğretimine yönelik --ders programları dahil-- detaylı bilgi vermektedir. Aslan Zabıta ve İtfaiyecilik ve Yangın Güvenliği önlisans programlarına da kısaca yer vermektedir.

Zerrin Toprak, Ayşe Yıldız, Şermin Atak ve Ethem Kadri Pektaş (2000) TODAİE tarafından gerçekleştirilen Yerel Yönetimler Sempozyumunda sundukları “21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası” isimli bildiri aşağıda ayrıntısıyla anlatılan çalışmanın bulgularını paylaşmaktadır. Uluslararası Yerel Yönetimler Birliğinin katkısıyla İzmir Yerel Gündem 21 koordinasyonunda, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF kamu yönetimi bölümü, Ege Belediye Zabıtalı Vakfı ve Konak İlçe Belediyesi işbirliğiyle İzmir’de yapılan alan çalışmasında; halkın, esnaf ve sanatkârların ve zabıta personelinin görüşlerinin tespitine yönelik olarak 1.725 anket uygulanmıştır.

Hüseyin Özgür ve Sedat Azaklı (2001) “*Hizmet Öncesi Mahalli İdareler Eğitimi Üzerine Düşünceler: Türkiye’deki Mahalli İdareler Önlisans Programları*” başlıklı makalede personel temininden önceki aşama olan hizmet öncesi eğitimle ilgili, özellikle de mahalli idareler, zabıta ve itfaiyecilik önlisans programlarının gelişimine dair önemli tespitlerde bulunmaktadırlar.

Recep Bozlağan (2001) *Belediyelerde Örgüt Geliştirme (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği)* ismiyle doktora tezi hazırlamıştır. Örgüt geliştirmenin odak noktası olan örgüt kültürünün incelenmesi için İstanbul Büyükşehir Belediyesi seçilmiştir. Belediye yönetim kademelerini kapsayan çalışma, belediye ve/veya birim içindeki uygulamalara ve sergilenen davranış biçimleri ile paylaşılan inanç ve değerlerin belirlenmesine yöneliktir. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde “genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler, müdür yardımcıları ve şeflerden oluşan 375 kişiye anket çalışması yapmıştır (Bozlağan, 2001: 116). Her ne kadar doktora tezinin konusu örgüt geliştirme kavramı olsa da örgüt kültürünün önemli unsuru olan personel konusu ve sorunlarının üzerinde ayrıntısıyla durulmaktadır.

Onur Ender Aslan, Örsan E. Akbulut ve Nizam Önen ve Proje Yöneticisi Birgül Ayman Güler’in (2002) üstlendiği *Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi* kitabı 1998 yılında başlatılan “Yerel Yönetimleri Güçlendirme Araştırması Projesi” kapsamında Belediye Zabıta Hizmetleri Alt Modülünün genel raporu olarak yayımlanmıştır. 584 belediyeden geri dönüş alınarak gerçekleştirilen anket çalışması dışında, Bilecik ilinin sekiz belediyesinde ve Kırıkkale Üniversitesi Keskin Meslek Yüksekokulunda derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Hasan Canpolat (2002) *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu* ismiyle basılan doktora tezinde, 197 belediye başkanı ve 197 fen işlerinden sorumlu belediye bürokratlarına olmak üzere 394 adet anket formu valilikler aracılığıyla belediyelere gönderilerek veri toplanmıştır. Çok sayıda anket sorusu içeren çalışmanın ana konusu ölçek olmasına karşın personele ilişkin de birkaç doğrudan ve dolaylı soru bulunmaktadır. Personele ilişkin kısımlar doğrudan teknik personel konusuna eleman sayıları ve türleri üzerinedir.

İsmail Destan (2002) *Yerel Özerklik Açısından Belediye Personelinin Yönetimi (Ankara Belediyeleri Araştırması)* başlıklı yüksek lisans tezinde Ankara Büyükşehir, Keçiören, Kızılcahamam ve Pursaklar belediyelerinde yönetici konumundaki belediye

başkanlar, personel müdürlerinin tamamı ile belediye encümenine katılan birimlerde görev yapan memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici personel üzerinde örneklem usulüyle anket gerçekleştirmiştir. Anketin bizzat yüzyüze yapılması için yakınlık da dikkate alınarak bu belediyeler tercih edilmiştir.

Mustafa Tamer'in (2003) *İl Özel İdareleri* isimli kitap formatındaki eseri yerel yönetimlerden sadece il özel idarelerine odaklanmakla birlikte il özel idaresi kavramını tüm boyutlarıyla --örgüt, personel, mevzuat, tarihçe-- değerlendirmesi açısından oldukça önemli bir çalışmadır. Yerel yönetimlerde oldukça az sayıdaki saha çalışmasından birisinin de bu çalışma olup eser kitap olarak da neşredilmiştir ve üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm başlığı "Tarihsel Gelişim İçinde İl Özel İdareleri", ikinci bölüm başlığı ise "İl Özel İdarelerinin Konumu ve Geleceği"dir. Üçüncü bölümün başlığı ise "İl Özel idaresi Araştırılmasını Değerlendirilmesi"dir. Kitapta personele ilişkin olarak il özel idaresinin organları kısmında "il özel idaresinde çalışan kamu personeli" ve araştırma sonuçlarının paylaşıldığı "il özel idarelerinin personeli ve teşkilat yapısı" alt başlığıdır. Personel konusunun yer aldığı bir başka alan ise öneriler kısmındaki "Örgüt ve Personel" alt başlığıdır (Tamer, 2003).

Fatih Yüksel (2003) "*Belediyelerde Teknik Personelin Yeterliliği Üzerine Bir Araştırma: Büyükşehir Belediye Örneği*" başlıklı bildirisinde ülkemizde yerel yönetim personel sisteminin temel sorunlarını ele almıştır.

Ethem K. Pektaş (2003) *Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri ve 21. Yüzyıl Kentinde Zabitanın Yeri (Afyon Belediyesi Örneği)* başlıklı doktora tezinde zabıta hizmetlerini Türkiye genelinde ve Afyonkarahisar Belediyesi özelinde derinlemesine irdelerken zabıta personelinin yetişmesi, işe girmesi, çalışma sorunları ile zabıta biriminin örgütlenmesine de genişçe yer vermiştir.

Veysel Şahin'in (2003) *Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü Çerçevesinde Kasaba Belediyeleri* başlıklı yüksek lisans tezinde, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve bu süreçte kasaba belediyelerin mevcut konumları ile ideal büyüklüklerinin ortaya konulması amacıyla daha önce Kaymakam olarak görev yaptığı Çorum, Aksaray, Ordu, Siirt ve Denizli illerindeki gözlemleri ile araştırma esnasında görev yaptığı Afşin İlçesi ile komşu ilçeler olan Elbistan ve Gökşun'daki toplam 25 kasaba belediyesi incelenmiştir. Çalışmanın sonunda, özellikle kasaba belediyelerinin optimal olmadığı, küçük ölçekli olmaları nedeniyle verimli olmadıkları, yerel yönetimlerden amaçlanan

sonuçları elde edilemediği, gelirlerinin büyük bir kısmının personel gideri olarak kullanıldığı görülmüştür.

Uğur Ömürgönülşen ve Mustafa K. Öktem'in (2004a) kamu görevlilerinin ve işçi sendikası temsilcilerinin norm kadro konusundaki tutumlarına ve eleştirilerine yer verilen çalışma öncül niteliktedir. İdrisoğlu (2014) ODTÜ'deki yüksek lisans tezinde bu çalışmanın devamını getirmiştir.

2004 yılında eğitim bilimleri alanında "Milli Eğitimde Norm Kadro Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Konuyla İlgili Çözüm Önerileri" isimli yüksek lisans tez çalışmasında Bahadır Gülbahar, o tarih itibariyle norm kadro sistemine geçilen okullardaki eğitim yöneticisi, öğretmen ve eğitim sendikaları yetkilileriyle yüzyüze mülakat yapmıştır. Her ne kadar yerel yönetimler alanında olmasa da norm kadro uygulamasına geçilen öncü kurumlardan olması sebebiyle eğitim alanında, öğretmenler ve sendika temsilcileriyle yapılan görüşmeler sistemin uygulamasında ortaya çıkabilecek potansiyel sorun alanlarını göstermesi açısından önemlidir

Eğitim bilimleri alanında 2004 yılında tamamlanan bir başka yüksek lisans tezi "Norm Kadro Uygulamasının Norm Kadro Fazlası Öğretmenler Tarafından Değerlendirilmesi" ismiyle Derya Çiçek (2004) tarafından hazırlanmıştır. Bu çalışma çerçevesinde Ankara İli Altındağ ilçesi, 1. Eğitim bölgesinde norm kadro fazlası 22 öğretmenle mülakat yapılmıştır.

2004 senesinde yapılan bir başka çalışma olan "Norm Kadro ve Norm Kadro Uygulaması" isimli yüksek lisans tezi Fikrullah Erdem tarafından hazırlanmıştır. Bir kamu kuruluşunun norm kadrosunu belirleyerek personel ihtiyacını veya fazlasını ortaya koymak amaçlanmıştır. Tezin alan çalışması kısmında bir ilçenin tapu sicil müdürlüğünde, yerinde gözlem, anket yöntemleri kullanılarak ve örgüt analizi, iş analizi, iş tanımı, iş gerekleri, iş değerlemesi, iş etüdü süreçlerinden geçirilerek birimin norm kadrosu ortaya çıkartılmıştır.

Murat Akçakaya (2008) "İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Uygulaması" isimli doktora tezinde insan kaynakları yönetimi süreci ve bu sürece etki eden faktörler, insan kaynakları planlaması, insan kaynakları planlamasının bir aracı olarak norm kadro konularına yer verdikten sonra Türkiye'de Norm Kadro Çalışmalarını Yapan Bazı Kamu Kurumlarının Değerlendirilmesi çerçevesinde Sağlık Bakanlığı, PTT Genel Müdürlüğü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Gençlik ve Spor

Genel Müdürlüğü, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. Genel Müdürlüğünün çalışmalarına yer vermiştir. Tezin alan çalışması kısmında ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında çalışan 750 kişi ve icrai görevler alan uzman ve uzman yardımcısından oluşan 104 kişiye anket yapılmıştır.

Ertuğrul Acartürk, Hüseyin Özgür ve F. Neval Genç tarafından (2005) yürütülen *Ege Bölgesi Büyük Köylerinin ve Küçük Belediyelerinin Belediyeleşme Süreci: Çabalar, Sorunlar ve Nedenler* başlıklı Adnan Menderes Üniversitesi BAP projesinde Ege Bölgesindeki --Aydın ve Denizli ağırlıklı olarak-- 68 küçük belediyede yürütülen alan araştırmasında personel ve teşkilatlanmaya dair kapsamlı anket çalışması sonucu personelin yeterlik, eğitim durumu, belediye yöneticileriyle ilişkiler ve hizmet sunma kapasitesi açısından durumları sorgulanmıştır.

E. Sezgin'in 2006 yılında yayımladığı "*Belediye İstihdam Öyküleri: Belediye İstihdam Anketi Çalışma Gözlemleri*" başlıklı makalesinde farklı belediyelerde taşeron şirketlerde çalışan taşeron personelin ve belediyelerdeki taşeron personel haricindeki personelin çalışma koşulları ve belirli koşullardaki görüşleri incelenmektedir.

Kamil Ufuk Bilgin, Aslı Akay, H. Emre Koyuncu ve E. Çetin Haşar (2007c) tarafından hazırlanan *Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim* isimli çalışma yerel yönetimlerdeki personelin eğitim ihtiyacını bütünsel bir bakış açısıyla irdeleyen ve alan araştırması yapılan çalışmalar arasında yerini almıştır. Ankara, Samsun Büyükşehir Belediyeleri; Sivas, Uşak, Yalova merkez ilçe belediyeleri; Yenimahalle, Karadeniz Ereğli, Tarsus, Odunpazarı, Tepebaşı, Bafra ilçe belediyeleri örneklem seçilerek anket yapılmıştır. Anket uygulanan belediye personeli, belediyenin eğitim sorumlularının da dahil olduğu birim yöneticileri (82 kişi) ve daha önce bir hizmet içi eğitime katılan belediye çalışanları (98 kişi) olmak üzere toplam 180 belediye personelidir.

Fatma Neval Genç'in (2007) "*Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı-Aydın Örneği*" de Aydın ilindeki belediyelerde yapılan alan araştırması yoluyla yerel yönetimlerdeki eğitim-istihdam örtüşmesinin problemlili alanlarına dikkat çekmektedir. Aydın'da nüfusu 10.000'i geçen ilçe belediyeleri olan Nazilli, Söke, İncirliova, Germencik, Didim, Kuşadası belediyeleri ve Aydın il merkezi belediyelerinde çalışan personelin eğitim ihtiyacını ve problematiğe ilişkin çözüm önerileri sunmak üzere hazırlanmıştır. Bu çalışma TMMOB Peyzaj Mimarları Odası tarafından 17-18 Ekim

2007 tarihinde Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumunda sunulan bildirinin gözden geçirilerek genişletilen halidir.

Arif Erençin (2007) “Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu” başlıklı makalesinde 2005-2006 yıllarında büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planlar ve plan taslaklarındaki ifadeleri dikkate alarak bir araştırma yürütmüştür. Çalışmada kullanılan temel kaynak büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planlardır. Bu belgelerde büyükşehir belediye yönetimlerinin personel sorunu ve politikasına ilişkin güncel verileri ve yaklaşımları bulunarak oluşturulan bir tablo yardımıyla analiz edilmiştir; ancak stratejik plan belgeleri çalışmada kullanılan tüm bilgileri içermediğinden bazı büyükşehir belediyelerinin 2005 ve 2006 yıllarına ait Faaliyet Raporlarından da destekleyici kaynak olarak yararlanılmıştır.

Mısra Ciğeroğlu (2007) *Denizli Kentsel Alanının Yönetim Alternatifleri* başlıklı yüksek lisans tezinde Denizli Merkez İlçedeki belde belediyeleri ve köylerin belediye başkanları ve muhtarlarıyla Denizli’de 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. Maddesi uyarınca kapatılarak ana belediyeye katılacak yerleşimlerin durumuyla ilgili derinlemesine mülakatlar gerçekleştirmiştir.

Hakan İnci (2007) “Yerel Yönetimler Yasası’ndaki Değişikliklerin Belediyelerin Yönetim ve Organizasyon Yapısı Üzerindeki Etkileri: Edirne Belediyesi Örnek Olayı” başlıklı yüksek lisans tezinde norm karo konusunu mevzuat çerçevesinde inceledikten sonra Edirne Belediyesinin teşkilatlanma şemasından bahsetmekte ve norm kadro çalışmalarının önemine vurgu yapmaktadır.

Hülya Engin (2008) “*Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması Olarak Norm Kadro*” isimli tezinde, tezin isminde geçmese de Kocaeli Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki Saraybahçe Belediyesinin ilçe belediyesine dönüşmeden önce alt kademe belediyesi statüsüne sahip olduğu son yıllarda norm kadroya uyumlaşma sürecini incelemiş olup süreci anlatması bakımından önemlidir.

Hüseyin Özgür, Ertuğrul Acartürk ve Fatma Neval Genç (2008) Aydın İlinin belediyelerini de yoğun şekilde içeren kapsamlı anket çalışmasına dayalı alan araştırmasında Ege Bölgesindeki 68 küçük belediyenin belediyeleşme sürecini ve yaşadıkları çok çeşitli sorunları ADÜ-BAP Projesi çerçevesinde 2002-2005 yılları arasında inceleyerek elde ettikleri bulguların bir kısmını literatür ışığında yorumlayarak



“Ege Bölgesi Büyük Köylerinin ve Küçük Belediyelerinin Belediyeleşme Süreci: Sorunlar ve Çözüm Önerileri” ismiyle bildiri olarak yayınlamışlardır. Bu çalışmada küçük belediyelerin ve büyük köylerin çok çeşitli sorunlarına ve bunlarla ilgili çözüm önerilerine de oldukça çok sorusu bulunan kapsamlı bir anketin bulguları çerçevesinde literatür ışığında yer verilmiştir.

Fatih Yüksel, Osman Çevik, Kadir Ardıç (2008) “Belediye Başkanları Gözüyle Yerel Yönetim Sorunları” isimli makalelerinde alan araştırması bulgularını paylaşmışlardır. Anket çalışmasının şeklinde kurgulanan alan çalışmasının amacı belediye başkanlarına göre yerel yönetim sorunlarını tespit etmek ve bulgulara göre çözüm önerisi sunmaktır. Bu bağlamda 7 büyükşehir, 36 il, 293 ilçe ve 736 belde olmak üzere 1072 belediye başkanına ulaşılmıştır.

Halil Karacan (2009) “*Belediyelerde Norm Kadro Süreci*” başlıklı yüksek lisans tezinde İstanbul Büyükşehir Belediyesinde detaylı bir norm kadro çalışması yürütmüştür. Ayrıntılı bir saha çalışmadan sonra Karacan olması gereken kadro sayısı ve nitelikleri ile mevcut arasındaki farklılığa dikkat çekmiştir.

Ali Ender Ulusoy’un (2009) *Belediyelerde Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Sorunları* başlıklı yüksek lisans tezinde İstanbul Büyükşehir Belediyesinde 6 sözleşmeli personel ile derinlemesine mülakat yaparken, tezin başlangıcında planladığı anket çalışmasından ise tezin yazımı sırasında bilindik cevaplar gelebileceği savı nedeniyle vazgeçmiştir. Ulusoy (2009) yerel yönetimlerde sözleşmeli personel temini ve çalıştırılması üzerine mevzuat ve literatürü de derinlikli biçimde irdelemiştir.

Devrim Alkaya, Yasemin Alkaya ve Kazım Alkaya (2009) “*Belediyelerin Sorunlarının Denizli Örneğinde İncelenmesi*” başlıklı eserinde inşaat teknikerleri ve mühendislerinin sayıca ve nitelik olarak yeterliliklerini Denizli İli Merkez İlçesindeki belediyelerinde irdelemektedirler.

S. Berkün ve O. Ş. Yiğitbaş (2009) “Yerel Yönetim Çalışanları, İnsan Kaynakları Yönetimi Modelinden Ne kadar Haberdar? Çanakkale Belediyesi Örneği” isimli bildiride personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş sürecinde yerel yönetimler çalışanlarının ne kadar hazır olduklarını alanda veri toplayarak ölçmeye çalışmışlardır. Çanakkale Belediyesinde tam zamanlı olarak çalışan kişilere anket soruları yöneltilerek “insan kaynakları planlaması”, “personel tedariki”, “personel seçimi”, “çalışma ilişkileri”, “eğitim uygulamaları” gibi konular irdelenmiştir.

Sultan Kavili Arap (2009) “Belediyeler ve Katılımcı Uygulamaları: Aydın Belediyesi Örneği” başlıklı bildirisinde eski ve yeni belediye başkanları, Belediyenin çok sayıda orta ve üst düzey yöneticisiyle derinlemesine mülakatlar yaparak, Belediyenin faaliyet raporlarını inceleyerek katılımcılık uygulamalarını literatür ışığında sorgulamıştır. Bildiride özet bir tablo halinde 1984-2009 arası dönemde her bir belediye başkanı döneminde personel sayılarını işçi ve memur olarak vermiştir.

Uğur Ömürgönülşen ve Uğur Sadioğlu (2009) “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları” başlıklı makalede anket yoluyla il özel idarelerinin personel dahil sorunlarını incelemiştir.

Kamil Ufuk Bilgin, Mustafa Tamer, Fatih Sarıoğlu ve Mehmet Öztaş’ın (2009) “Mevzuat-Uygulama İkileminde Yerel Yönetimler Personel Sorunları” başlıklı bildiride belediye ve il özel idarelerinde YEREP Projesi kapsamında yürütülen “Yerel Personel Sorunları Araştırması”nın bulguları paylaşılmıştır. Araştırma kapsamında Ankara İl Özel İdaresi, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Malatya, Elazığ, Kütahya, Sivas il belediyeleri ve il özel idareleri, Keçiören, Odunpazarı, Dumlupınar, Kovancılar, Battalgazi İlçe Belediyeleri ve Kale, Yarımca, Gündüzler, Gündüzbey belde belediyeleri yer almıştır. Araştırma yerel yönetimlere ilişkin mevzuatın özellikle yerel personel yönetimine yansması ve personelin mali, hukuki, idari, sosyal sorunları ölçülmeye çalışılmıştır (Bilgin, vd., 2009: 623). Araştırma hem il özel idarelerini hem de değişik statüdeki/türdeki belde belediyelerini kapsamaması açısından da ayrıca önemlidir.

Sedat Azaklı ve Özlem Özkösedag İçin’in (2009 ve 2015) “*Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunlarının Çözümünde Hizmet Öncesi Eğitim*” adlı iki farklı baskısı olan aynı başlıklı çalışmalar da, bir anlamda Özgür ve Azaklı’nın yaptığı çalışmanın devamı niteliğindedir; sorunun arz yönüne odaklanan talep yönünü dışarıda bırakan değerlendirme yapmaktadırlar.

Nacihan Kara (2010) “*Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması: Isparta Örneği*” isimli yüksek lisans tezi norm kadroyla ilgili literatür çalışması yapmakla birlikte alan çalışması kısmında ilgili belediyenin ketum olmasından dolayı sınırlı bilgiler ışığında inceleme tamamlanmıştır.

Tarkan Oktay (2010) il genel meclisi üyeleriyle gerçekleştirilen anket temelli alan araştırmasına dayalı *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri* başlıklı

kitabında çok faydalı ve çarpıcı alan araştırması konuları ve soruları bulunmasına rağmen personel konusuna yer verilmemiştir.

Nazım Kartal (2010) yılında tamamladığı *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme* başlıklı doktora tezinde sınırlı da olsa personel politikasına yer vermekte olup il özel idarelerinin üst düzey yöneticileri ve valilerle gerçekleştirdiği anket çalışmasında kullandığı bir soru ve bu soruya dayalı bir tabloda yer alan bulgular il özel idarelerinde personel sistemine dair çarpıcı görüşler sunmaktadır.

Serap Tezsezer (2010) tarafından hazırlanan *Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Uygulaması-Taşeronlaşma ve Etkileri* isimli yüksek lisans tezi bu tez çalışmasıyla doğrudan ilgilidir. Çalışmanın ana konusu yerel yönetimlerde özelleştirme, taşeronlaşma uygulamaları ve bu uygulamaların çalışma yaşamına etkileri olup Babaeski Belediyesinde bazı verilerden yola çıkarak hizmet özelleştirilmesine değinilmektedir.

Esra Öz Yavuz (2010) “*Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Ve Yönetim Sorunları Kuşadası – Söke Kentsel Alan Örneği*” başlıklı yüksek lisans tezinde Aydın İlinin Kuşadası ve Söke ilçeleri ile İzmir ilinin Selçuk ilçesinde bu üç ilçenin bir metropoliten alan oluşturmasını anket yoluyla sorgulaması sırasında personel sorunlarına da kısaca yer vermiştir.

Abdullah Abid Öztoprak (2011) yönetim göstergeleri açısından Malatya İlindeki belediyelerde gerçekleştirdiği alan araştırmasına dayalı doktora tezinde çeşitli sorunlar yanında incelenen çoğu az nüfuslu belediyelerin personel sorunlarına da odaklanmıştır. Bu tezin alana yönelik olası katkı ve tezin özgün değerine de aşağıdaki paragraflarda özetle yer verilmektedir.

Veysel Eren (2011) “*Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları*” başlıklı proje destekli makalesinde 248 daire başkanı ve şube müdürü, 40 meclis üyesi, 62 belediye başkanı ve yardımcısı olmak üzere toplam 350 kişiyle 96’sı il belediyesi 122’si büyükşehir ilçe belediyesi 132’si büyükşehir belediyesinde çalışan/seçilmiş olan bu yöneticilerin yerel yönetim reformlarına ilişkin algısı ölçülmeye çalışılmıştır. Bu kapsamlı çalışmada norm kadro ve personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin de sorular mevcuttur.

Yeliz Özkan (2012) *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Kadıköy Belediyesi Örneği* başlıklı yüksek lisans tezinde temelde bu düşünceden hareketle insan kaynakları yönetiminin belediyelerde uygulanma biçimlerini ele almıştır. Burada temel amaç yaşanan değişim ve gelişimi Kadıköy Belediyesi örneğinde değerlendirmektir. Bu çalışmada Kadıköy Belediyesi'nde İnsan Kaynakları Yönetiminin uygulanış biçimleri verilerle ve anket bulgularıyla gösterilmiştir ve kamu hizmeti sunan belediyelerin insan kaynakları uygulamalarında aksayan yönleri dikkat çekilerek çözüm önerileri sunulmuştur.

Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönülşen (2013a: 353-371) “Yerel Özerklik Algılamaları: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği” başlıklı bildirisinin alan araştırması kısmında “yerel özerklik açısından Türkiye’de il belediyelerinin durumunu 22’sini doğrudan ziyaret ettikleri 25 il belediyesinde anket ve mülakat yoluyla araştırmışlardır. Sadioğlu ve Ömürgönülşen (2013a: 354) tarafından “25 il belediyesinden toplam 71 belediye yöneticisi (belediye başkanı, belediye başkan vekili, belediye başkan yardımcısı) ve belediye siyasetçisi (belediye meclis üyesi) ile mülakat yapılmıştır”. Alan araştırmasının bu konudaki bulguları beş alt başlıkta toplanmıştır. Bunlar “genel olarak yerel yönetimler reformu ve yerel özerklik”, “belediyelerin idari ve mali özerkliği”, “yönetim organlarının oluşumu”, organlararası ilişkiler ve doğrudan katılım”, güncel personel politikası” ve “kaynaklar-hizmet sunumunda etkinlik dengesi” şeklindedir (ss. 5-6).

Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönülşen (2013b) “Belediyelerde Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği” başlıklı makalede belediyelerin stratejik planları üzerinden personel politikalarını sorgulamaktadırlar.

“*Merkezi Yönetim-Belediye İlişkileri’nde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği*” başlıklı makalesinde Vehbi Alpay Günel’a (2013) göre, üstlendikleri görevler, yetkiler ve sorumluluklar artarken kullandıkları kaynakların merkezi yönetimin onayına bağlı olması yerel yönetimleri merkezle uyumlu ilişkiler kurmaya zorlamaktadır. Günel çalışmada Antalya Büyükşehir Belediyesi’nde iktidar ve muhalefet partili, birbirinin ardılı iki yönetimin merkezi yönetimle ilişkilerindeki farklılıkları ve nedenlerini sorgulamaktadır. Olası farklılıkları belirlemek için merkezi yönetimin onayına bağlı olan personel istihdamına ve merkezden büyükşehir belediyesine aktarılan mali kaynaklara odaklanılmıştır.

Feyza Kalav İdrisoğlu (2014) *Staffing Norms Practice in Turkish Public Administration A Critical Evaluation (Türk Kamu Yönetiminde Norm Kadro Uygulaması: Eleştirel Bir Değerlendirme)* başlığını taşıyan yüksek lisans tezinde norm Türkiye'deki bazı kamu kurum ve kuruluşlarında on yılı aşkın süredir uygulanan kadro uygulamasının niceliksel ve niteliksel anlamda kadro ihtiyacının bilimsel olarak tespiti, kamudaki insan kaynağının verimli ve etkili kullanımı ve kadro gereklerine uygun personel alımı sağlayacağı (işe göre adam) iddia edildiği tespitinden hareket etmektedir.

Kadir Peker (2014) doktora tezinde İstanbul ilindeki belediyelerin norm kadro uygulamalarını anketler yoluyla incelemektedir. Peker'in doktora tezi (2014) ve bu tez verilerinin de kullanıldığı doktora tez danışmanı ile ortak makale (Peker ve Şen, 2015) doğrudan belediyelerde norm kadroya odaklanarak yapılan tek kapsamlı alan araştırmasıdır. Seriyse Sezen ve Koray Karasu'nun TODAİE'nin ana projesinin Belediye Personel Sistemi modülü için toplanan anket, gözlem ve mülakat verilerinden de yoğun şekilde yararlanarak kaleme aldıkları makale (1999) norm kadro ve personel temini ile ilgili çok sayıda soru ve bulgu içermekte, makalenin geri kalanı da belediyelerde personel sorununa odaklanmaktadır.

### **1.3. Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Personel, Norm Kadro Ve Personel Temini Literatürüne Dair Değerlendirme**

Yukarıda kısaca yer verilen Türkiye'de yerel yönetim personel sistemine ve/veya sorunlarına dair personel temini ve/veya norm kadroyla ilgili alan araştırmasına dayalı veriler ve bulgular sunan bu tezlerden Öztürk (1990), Destan (2002), Şahin (2003), Engin (2008), Karacan (2009), Kara (2010) Özkan (2012), İdrisoğlu (2014) yüksek lisans tezidir. Aynı bağlamda, Kaptan (1989), Tamer (1993; 1994), Canpolat (2002), Kartal (2010), Öztoprak (2011), Peker'in (2014) çalışmaları ise alan araştırmasına dayalı doktora tezidir. Tüm bu lisansüstü tez çalışmaları içerisinde ikisi TODAİE uzmanlık tezi (Selçuk, 1984; Yıldırım, 1992) ve birisi ise Sağlık Bilimleri uzmanlık tezidir (Uzun, 1989). Uzun'un eseri Sağlık Bilimleri Enstitüsünde tamamlandığı için yüksek lisans veya doktora tezi yerine uzmanlık çalışması olarak kayıtlara geçmiştir. Güneşer Demirci'nin (2009) tezi ise kamu sektöründe personel konusunda alan araştırması barındırmamakla birlikte çok önemli tarihsel perspektif sunmaktadır.

Yerel yönetim personel sistemine odaklanıp norm kadro veya personel teminine alan araştırmasına yer verenler arasında tez çalışmasından türeyen alan araştırmasına dayalı olarak Türkiye’de yerel yönetim personeline (de) odaklı çalışma oldukça azdır. Peker’in (2014) tezinden makale olarak türeyen Şen ve Peker (2015) bu durumun örnekleri arasındadır.

Lisansüstü veya uzmanlık tezi olmadığı halde az sayıda yerleşim yerine odaklanan çalışmalar da bulunmaktadır. Adalı (1989) bildirisinde Adapazarı, İzmit ve Beykoz belediyeleri ile karşılaştırmalı olarak Sapanca Belediyesinde ve Karacan (2009) ise yüksek lisans tezinde İstanbul Büyükşehir Belediyesinde derinlemesine ve kapsamlı norm kadro analizi gerçekleştirmişlerdir. Firuz Demir Yaşamış ise Adana, Mersin, İskenderun, Tarsus ve Ceyhan Belediyelerinde 1985-1987 yılları arasında gerçekleştirilen proje çalışmalarından elde edilen bilgi ve verilerle birlikte Ankara Büyükşehir Belediyesi sistemine bağlı Çankaya İlçe Belediyesi’nde 1990-1991 yılları arasında alan çalışması yürütmüştür. İzmit Belediyesi hem Adalı (1989) hem Güler ve diğerleri (1999) tarafından belediye personeli açısından derinlemesine örnek olay çalışmasına konu olmuştur. Bir kısmı İzmit Belediyesinden ayrılan Saraybahçe Belediyesi (Engin, 2008) de personel sorunlarının örnek olarak seçilen bir belediyede analizi açısından araştırma konusu olmuştur.

Yerel yönetimlerde personel sistemine doğrudan veya satır aralarında güçlü bir şekilde yer veren ve Türkiye’de tamamlanan tezlerin bazıları spesifik bir veya birkaç belediyeye veya bir veya az sayıdaki ilde yer alan belediyelere odaklanmıştır. Selçuk (1984) Kırıkkale’nin Pınarhisar Belediyesi, Yıldırım (1992) Konya’nın Akşehir Belediyesi, Engin (2008) Kocaeli’nin Saraybahçe Belediyesi, Kara (2010) Isparta Belediyesi, Özkan (2012) İstanbul’un Kadıköy Belediyesi, Bozlağan (2001) İstanbul Büyükşehir Belediyesi üzerinde alan araştırmalarını gerçekleştirmişlerdir. Tek bir belediye yerine bir ildeki belediyelerin çoğunda veya tamamında alan araştırması yapmayı tercih edenlerden Kazancı ve diğerleri (1979), Kaptan (1989) ve Destan (2002) Ankara İlindeki belediyeler, Öztoprak (2011) Malatya İlindeki belediyeler, Peker (2015) ile Peker ve Şen (2015) İstanbul İlindeki belediyeler üzerinde çalışmalarını gerçekleştirmişlerdir. Destan dört farklı alt türdeki birer Ankara Belediyesinde alan çalışmasını yürütmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesiyle belediye ve köylerin ana belediyeye birleşmelerinin etkilerini Denizli Merkez İlçe örneğinde inceleyen Cigeroğlu

[Öztepe] (2007) ile aynı düzenlemenin olası/hipotetik, gerçekleşmesi halinde ortaya çıkabilecek veya gerçekleşmemesi durumunda varolan etkilerini Aydın İlinin Kuşadası ve Söke ilçeleri ile İzmir İlinin Selçuk İlçesinde inceleyen Öz Yavuz (2010) anketlerini belediye başkanları, belediye meclis üyeleri ve köy muhtarları ile gerçekleştirmişlerdir. Öz Yavuz (2010) bu hedef kitlenin dışında ilgili sivil toplum kuruluşu yöneticileri ile de anket gerçekleştirirken, Ciğeroğlu [Öztepe] (2007) ise ankete ilaveten aynı hedef kitlenin bir kısmıyla mülakatlar da yapmıştır. Her iki yüksek lisans tezinde kişisel gözlemlerden de yararlanılmıştır. Öz Yavuz'un (1990) araştırması bu doktora tezinin Aydın İli Örneği ile kısmen örtüşmektedir, çünkü Aydın İlinde 2016 itibarıyla varolan 18 belediye ile Öz Yavuz'un tezindeki üç belediyenin ikisi (Kuşadası ve Söke) örtüşmektedir.

Lisansüstü tezler dışında da eserindeki alan araştırmasını bir veya birkaç belediyeye odaklı olarak gerçekleştiren araştırmacılar bulunmaktadır. Örneğin Berkün ve Yiğitbaş (2009) bildirimlerinde Çanakkale Belediyesine, Adalı (1989) bildirisinde Sakarya (Adapazarı) İlinin Sapanca Belediyesine, Yaşamış (1996) makalesinde Çankaya Büyükşehir İlçe Belediyesine odaklanmışlardır.

Güler ve Öktem (1989) 1988 yılında 50 belediyede, Sadioğlu ve Ömürgönülşen (2009) Türkiye'deki tüm il belediyelerinde, Aslan, Akbulut ve Önen (2002) 583 belediyede anket çalışması yürütmüşlerdir.

Yerel yönetimlerde personel sorunlarına dair alan araştırmalarını odaklandıkları yerel yönetimlerin türü, büyüklüğü ve tür içindeki statüsüne göre de sınıflandırmak mümkündür. Bu bağlamda, yerel yönetimlerde personele dair ipuçları veren ve alan araştırmasına dayalı çalışmaları sadece küçük belediyelere (Genç, Özgür ve Acartürk, 2008; Geray ve Keleş, 1969; Şahin, 2003), sadece il belediyelerine (Eren, 2011), sadece il özel idarelerine (Tamer, 1993; 1994) odaklananlar olarak kümelemek mümkün ve sonrası araştırmacılar için faydalı gözükmektedir. Öte yandan, Fazlıye Uzun (1989), Aslan, Akbulut ve Önen (2002) Birgül Ayman Güler ve diğerleri (1999), Seriyeye Sezen ve Koray Karasu (1999) gibi bazı alan araştırması çalışmaları ise Türkiye genelindeki farklı farklı büyüklük ve statüdeki (kasaba/belde, ilçe merkezi, büyükşehir ilçe merkezi, il merkezi, büyükşehir belediyesi gibi) belediyelere odaklanmışlardır. Arif Erençin ise sadece 16 büyükşehir belediyesinin stratejik planları ve faaliyet raporları üzerinden bir alan araştırması yürütmüştür. Karabıyık (1999) üç ilin (Eskişehir, Erzurum, Antalya) su ve kanalizasyon idarelerindeki durumu incelemiştir, Antalya'ya ise daha fazla

odaklanmıştır. Antalya TODAİE'nin Yerel Yönetimleri Güçlendirme Araştırması Projesi" çerçevesinde gerçekleştirilen bir dizi alt modül saha çalışması ve bunlardan yayınların bir parçası olarak su ve kanalizasyon hizmetleri açısından ayrı bir incelemeye ve kitap boyutunda araştırmaya da konu olmuştur.

Osman Kaptan (1989) Veysel Şahin (2003), Kadir Peker (2014; Peker ve Şen, 2015) ise alan araştırmalarını sadece tek bir ildeki çeşitli belediyelerde yürütmüşlerdir. Acartürk, Özgür ve Genç (2005; Özgür, Acartürk ve Genç, 2008) ise alan araştırmalarını sadece Ege Bölgesiyle sınırlamışlar, pratikte ise anket ve mülakatların önemli kısmı Aydın ve Denizli illerindeki küçük belediyelerde gerçekleştirilmiştir; bu ekip projelerinde belediyelere ilaveten nüfusu 1.000'in üzerindeki köylere de, olabildiğince soruyu ortak veya benzer tutarak, kapsamlı bir anket uygulamışlardır.

İl özel idareleri üzerine yürütülen alan çalışmaları oldukça sınırlıdır ve önemli bir kısmı İstanbul'a odaklanmıştır. Doğrudan ve sadece il özel idarelerine odaklanan çalışmaların çoğunda anket, mülakat, belge incelemesi, anı, gözlem, içerik analizi, ikincil verilerin analizi gibi araştırma tekniklerinden birisi veya birkaçı kullanılarak personele dair analizler gerçekleştirilmemiştir. Bu durumun istisnalarından birisini Ömürgönülşen ve Sadioğlu (2009) tarafından yürütülen çalışma diğerini de Tamer (1993; 1994) tarafından doktora tezi çerçevesinde gerçekleştirilen kapsamlı alan araştırması oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerde personele dair alan araştırması yoluyla bilgi ve analizler içeren, özellikle de bulguları bu teze destek olan çalışmaların bir kısmı bir projenin parçası hatta büyük bir projenin (alt) modülü olarak gerçekleştirilmiştir. Bunlardan Yüksel, Osman ve Ardıç (2008) anket çalışmasını İçişleri Bakanlığı aracılığıyla gerçekleştirmişlerdir.

Belirli bir personel/çalışan grubuna doğrudan odaklanan veya belirli/spesifik bir yerel hizmet alanıyla ilgili derinlemesine çalışma yaparken ikincil düzeyde o hizmetin yürütülmesinde kamu görevlilerinin çeşitli sorunlarına da alan araştırmasında yer veren çalışmalar bulunmaktadır. İnşaat teknikeri ve mühendislerin (Alkaya, Alkaya ve Alkaya, 2009), şehir ve bölge planlama personelinin (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009; 2011; 2012), halk sağlığı personeli ve veterinerlerin (Uzun, 1989), zabıta personelinin (Toprak ve diğerleri, 2000; Kazancı ve diğerleri, 1979; Pektaş, 2003; 2004; Aslan, Akbulut ve Önen, 2002), halkla ilişkiler personelinin (Acar, 1993; Yalçındağ, 1996),



genel olarak teknik personelin (Yüksel, 2003; Geray ve Keleş, 1969; Şahin, 2003; Canpolat, 2002) yetersizliğine rakamlarla işaret eden ve durumu somut verilerle analiz eden, işe giriş ve çalışma şartlarındaki sorunlara dair somut görüş bildiren az sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalardan Alkaya, Alkaya ve Alkaya (2009), Uzun (1999) kendi akademik mesleki alanlarından belediyelerde personel sorunlarına bakmaktadırlar. Uzun (1999) alan araştırmasını farklı büyüklüklerdeki belediyeler üzerinde ve birden fazla ilde yürütmektedir.

Anket ve mülakat kullanmaksızın, en azından kullandıkları mülakatları sistematik olarak eserlerine yansıtmaksızın çok çeşitli ikincil verilerle yapılan çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin, Özgür ve Azaklı (2001; Azaklı ve Köseadağ İçin, 2009 ve 2015, Aslan, 2000). Bu çalışmalar yerel yönetim personelinin hizmet öncesi ve eğitimine odaklanmaktadır. Personelin hizmetiçi eğitime odaklanan ise daha fazla çalışma bulmak mümkündür. İkincil verilerle analiz yapanlar arasında Özhan (1994b) ve Karabıyık (1999) ve Günel'ı (2013) da katmak gerekmektedir.

Türkiye'de personel yönetimi kamu yönetimi ile siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümlerinde üzerinde sürekli çalışılan ana alanlardan birisidir. Aşağıda kısaca bu tez konusuyla ilgisi öne çıkarılarak özetlenen tezlerin önemli bir kısmında da derinlemesine ve kapsamlı alan araştırmaları bulunmamaktadır. Yine de norm kadro ve/veya personel temini konusuna nispeten istikrarlı ve sürekli ilgi duyup bu konuda iki veya daha fazla sayıda yayın üreten akademisyenler olarak aşağıdaki araştırmacılar dikkat çekmektedir.

- Aytül Güneşer Demirci (2009; 2010)
- Birgül Ayman Güler (1989; 2000; 2005; Güler ve Öktem, 1989; Güler ve diğerleri, 1999);
- Kamil Ufuk Bilgin (2002; 2004; 2007a; 2007b; 2007c; Bilgin ve Aytürk, 2003; Bilgin ve Can, 2008; Bilgin ve diğerleri, 2009);
- Musa Eken (Şen ve Eken, 2007; Eken ve Şen, 2004; 2005);
- Mustafa Kemal Öktem (1990; 1991; Güler ve Öktem, 1989; Canman ve Öktem, 1992; Ömürgönülşen ve Öktem, 2004a; 2004b);
- Mustafa Lütfi Şen (Eken ve Şen, 2004; 2005; Şen ve Eken, 2007; Peker ve Şen, 2015);

- Onur Ender Aslan (2000; 2006; 2012; Aslan, Akbulut ve Önen, 2002),
- Uğur Ömürgönülşen (Ömürgönülşen, 1987; 1988; Ömürgönülşen ve Öktem, 2004a, 2004b; Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009; Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2013a; 2013b).
- Zerrin Toprak Karaman (2010; Toprak vd, 2000).

Bu durumda, TODAİE, Ankara Üniversitesi, Sakarya Üniversitesi ve Hacettepe Üniversitesi, Dokuz Eylül Üniversitesi yerel yönetimlerde norm kadro konusundaki alan araştırmalarını istikrarlı ve tekrarlayan şekilde yürüten araştırmacılara ve araştırmalara ev sahipliği yapan akademik ve mesleki kurumlar arasında öne çıkmaktadır.

Elbette yerel yönetimlerde norm kadro ve/veya personel teminine odaklanan alan araştırması temelli eserler yukarıdakilerle sınırlı değildir. Örneğin Mustafa Lütfi Şen ayrıca Kadir Peker (2014) tarafından Sakarya Üniversitesinde tamamlanan *Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamaları* başlıklı doktora tezi ile Ali Ender Ulusoy'un (2009) *Belediyelerde Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Sorunları* başlıklı yüksek lisans tezinin danışmanıdır. Birgül Ayman Güler (2009) da Aytül Güneşer Demirci'nin tez danışmanıdır. Nuri Tortop *Belediyelerin Personelinin Niteliği ve Eğitim Sorunları* başlıklı yüksek lisans tezinin yazarı Mensiye Öztürk'ün (1990) danışmanıdır.

Onur Ender Aslan ise bir yandan kamu personel rejimine ve hukukuna dair kitap boyutundaki (Aslan, 2005; 2006; 2012), diğer yandan belediyelerin zabıta personeli (Aslan, 2007; Aslan, Akbulut ve Önen, 2002) yerel yönetim personelinin hizmet öncesi eğitimi (2000) gibi genelde yerel yönetim personeline özelde bu personelin temini ve norm kadrosuna odaklanan bu teze çok daha yakın eserleriyle 2000'li yılların başlarından itibaren (2002-2012 arası dönemdeki 11 yılda) konuyla ilgili yoğun yayın faaliyetlerinde bulunmuştur.

Alana önemli katkılarda bulunan Onur Ender Aslan ve Kamil Ufuk Bilgin TODAİE mensubudur ve hatta TODAİE'de üst düzey yönetimdedirler; Birgül Ayman Güler de alana yönelik katkılarının bir kısmını TODAİE'de görev yaptığı yıllarda kaleme almış ve bu yayınların bir kısmını 1990'lı yılların sonunda TODAİE-YYAEM tarafından yürütülen Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Araştırma Projesi kapsamındaki Belediye Personel Araştırması alt modülü çerçevesinde alandan gelen bilgilere dayandırmışlardır. TODAİE konuyla ilgili çeşitli kitap boyutundaki yayınlara

da ev sahipliği yapmıştır ve yapmaktadır. TODAİE-YYAEM’nde 1990’lı yılların sonunda tamamlanan Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Araştırma Projesinin bir parçası olan Belediye Personel Araştırması alt modülüne dayalı olarak gerçekleştirilen alan araştırmalarından üretilen eserlerden en az ikisi (Güler vd., 1999; Sezen ve Karasu, 1999) bu doktora teziyle oldukça örtüşen birinci el saha bilgisi sunarken biriside (Aslan, 2000) tez ile daha az ilişkisi olan personelin eğitimi konusunda değerli bilgiler içermektedir.

Bunların dışında bürokrasiden gelen Hayrettin Kalkandelen (1976; 1984; 1987a; 1987b; 1997a; 1997b) ve Hasan Hüseyin Can (2008; Bilgin ve Can, 2008), Mustafa Çöpoğlu (2008; 2015) A. Serap Fırat (2002) gibi personel yönetimine dair diğer eserleri yanında spesifik olarak norm kadro ve/veya personel temini alt çalışma alanına katkı veren isimler de bulunmaktadır. Burada araştırmacı isimlerine açıkça yer verilirken genelde kamu sektöründe --özellikle de yerel yönetimlerde-- personel temini ve (norm) kadro konularını yoğun ve doğrudan ele almak ölçüt olarak kullanılmıştır.

Hikmet Timur (1984; 1986; 1990; 2004a; 2004b; 2005; 2008) gibi işletme disiplininde norm kadro konusunda yoğun eser vermiş akademisyenler de bulunmaktadır. Esasen bu kavram işletme kökenli bir kavramdır. Timur’un ayrıca Kılıç, Arslan ve Aydın ile birlikte (2003) “*Kamuda Norm Kadro ve Reorganizasyon Çalışmalarında Temel Sorunlar*” başlıklı çalışması da bulunmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim personel sistemi, özellikle de kapsamlı alan araştırması açısından, sınırlı sayıda kitap formatında/boyutunda konu olmuştur. Mustafa Tamer ile Birgül Ayman Güler ve ekibinin kimi eserleri kitap boyutundaki çalışmalara örnektir. Mustafa Tamer’in (2007) *Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları*, Birgül Ayman Güler ve proje ekibinin 1999 yılında yayımlanan *Belediye Personel Sistemi* başlıklı kitabı zamanla güncelliğini kısmen yitirse de sistemin bütününe anlamak açısından kapsamlı eserler olarak yerlerini korumaktadır.

Aykaç da konuyu sürekli inceleyenler arasındadır. Genel olarak kamu sektöründe personel yönetimine dair (Aykaç, 1990; 1999; Aykaç ve Urhan, 2013) çalışmaları bulunduğu gibi; özel olarak yerel yönetimlere odaklanmayan ancak kadro kavramını inceleyen (Aykaç ve Yayman, 2003) çalışmalar da gerçekleştirmiştir

İl özel idarelerinde personel sistemi ve sorunları ise çok daha az ilgi çekmiştir. Aktif mülki idare amirliği döneminde doktorasını tamamlayan Emekli Vali Dr. Mustafa

Tamer (1993; 1994; 2007; 2009; 2014) personel sistemi ve sorunlarına da genişçe yer vererek il özel idaresine odaklanmak ve kimi eserlerinde kapsamlı alan araştırması sonuçları da barındıran ilgili çalışmalarıyla alanda özel bir yere sahiptir. Kamil Ufuk Bilgin *İl Özel İdaresi Yönetimi* başlıklı kitaptaki bölümüyle de (Bilgin, 2007b) il özel idarelerine özgü olarak norm kadro sistemini irdelemiştir. Nazım Kartal (2010), il özel idarelerin personel sistemine kısaca yer verse de, doktora tezinin anket temelli alan araştırmasında en azından doğrudan bir soruyu bu konuya ayırmıştır. Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönülşen (2009) de il özel idareleri üzerine yürüttükleri bir alan araştırmasında bu idarelerin personel yapısı ve sorunlarına genişçe yer vermişlerdir.

TODAİE-YYAEM Müdürü Kamil Ufuk Bilgin ile İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Hasan H. Can da alandan gelen birinci el bilgileri ve mevzuatı derinlemesine incelemesiyle yerel yönetimlerde personel literatüründe özel bir yere sahiptirler; çünkü Bilgin ve Can (2008) *Yerel Yönetimler Personeline Etkisi Açısından Yerel Yönetimler Reformu* başlıklı basılı bildirilerinde (2008: 3-7) il özel idarelerinde personel reformunu norm kadro sistemine ve sorunlarına da genişçe yer vererek irdelemişlerdir.

Türkiye’de yerel yönetim personel sistemine dair çalışmaların çoğunun genelde üç açıdan daha bütünlük/bütüncüllük sorunu bulunmaktadır. Elbette, Birgül Ayman Güler ve arkadaşlarının kitap boyutundaki çalışması (1999), Hasan Engin Şener’in Yıldız ve Sobacı editörlüğündeki *Kamu Politikası* kitabında yer alan bölümü (2013), Aykaç ve Urhan’ın (2013) bildirisi, Urhan’ın (2012) yüksek lisans tezi gibi çalışmalarda üstü örtülü veya açıkça (örneğin Güler vd., 1999) bu boyutların tümüne veya çoğuna birden belirli ölçülerde de olsa yer vermek veya boyutları daha bütüncül ve dengeli ele alıp irdelemek çabası ve kaygısı gözlemlenmektedir. Bu daha bütüncül bakış açıları Türkiye’nin kamu personel sistemini değerlendirirken oldukça gereklidir ve faydalıdır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### NORM KADRO SİSTEMİNE DAİR TEMEL KAVRAMLAR

Bu bölümde Türkiye'nin yerel yönetim sistemindeki norm kadro anlayışı, mevzuatı ve uygulamalarını anlamaya ve yorumlamaya yardımcı olacak temel kavramlar ve gelişmeler irdelenmektedir.

#### 2.1. Kamu Kesiminde İnsan Kaynakları Sisteminde Temel Gelişmeler

Yöneticilerin örgüt amaçlarına ulaşabilmeleri için yararlandıkları kaynaklar para, personel, malzeme, yer ve zamandır. Bu kaynaklar içinde en önemlisi en zor sağlanana genel olarak “personel” olarak da adlandırılan insan kaynağıdır (Aykaç, 1999: 15). Belli bir yönetim anlayış ve felsefesine dayanan personel yönetiminde temel değer insandır. Örgütün varlığını sürdürebilmesi insan kaynağına bağlıdır dolayısıyla insan kaynağı geliştirilebilirse örgüt de geliştirilmiş olur (Tutum, 1979: 2; Sayles-Strauss, 1981: 12).

Kamu kesiminde personel sistemi denilince, devletin üstlendiği görevleri yerine getirecek personelin bağlı olacağı temel politika, koşul, kurallar, teknikler ve uygulamaların bütünü (Tutum, 1980: 95; KAYA Raporu, 1991: 199) anlaşılmaktadır. Bu kural ve teknikler, kamu hizmetlerinin ve personelinin sınıflandırılması, ücret yapısı, kamu görevlerinin hak, ödev ve sorumlulukları, hizmet koşulları, yükseltmeleri ve isteklendirilmeleri gibi konuları içerir. Kısaca personel sistemi, kişi ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenleyen kural, teknik ve uygulamaların bütünüdür. Bir ülkede yürürlükte olan personel sistemi ile o ülkenin yönetsel, siyasal, sosyal ve ekonomik yapısı arasında yakın ilişkiler vardır. Personel sistemi yönetim sisteminin odak noktasıdır (Tutum, 1980: 95). Personel sistemi ve onun işleyişi sosyal ve ekonomik hayatla çok yakından ilişkilidir. Örneğin ekonomide herhangi bir olumsuzluk olması durumunda insan kaynakları ilk olarak tasarrufa gidilebilecek, feragat edilebilecek alanlardan birisi olarak değerlendirilmektedir. Ekonominin personel yönetimi üzerindeki bir diğer etkisi özellikle son zamanlarda sıklıkla tartışılan verimlilik artışının amaçlandığı sistemlerin kurulmaya çalışılmasında kendisini göstermektedir.

Piyasa anlayışı üzerine inşa edilen yeni anlayışta kaynak kullanımında verimlilik esas alınmış ve temel meşruiyet unsuru haline gelmiştir (Eren, 2006: 132). Verimlilikle ilgili tartışmalar özellikle kamu yönetimi disiplininin işletme disipliniyle yakınlaştığı

1980'ler sonrası dönemlerde yoğunluk kazanmıştır. Kamu personel sayısının yüksekliği, tasarruf edilmesi gereken bir alan olduğu ve temelde verimsiz çalıştığı kabulünden hareketle kamu personelinin yapısal özelliklerinde değişime gidilmesi gerekliliği sıklıkla tartışılmaktadır.

Kamu personel sistemini etkileyen bir diğer aktör ise siyasettir. Yönetimle siyaset çok yakından ilgilidir ve birbirinin içine geçmiştir. Önceleri idare siyasetin tamamen dışında normal usullere göre çalışan, adayların ilanı, seçim işleri ve bazı yasama faaliyetleri gibi olağan görevler dışında hiçbir siyasi faaliyetle uğraşmayan bir mekanizma olarak görülüyordu. Bu görüş kaynağını kuvvetler ayrılığı ilkesinden ve ABD özelinde ayrıca Woodrow Wilson'cu yönetim-siyaset ayrışmasından (dikotomisinden) alıyordu. Gerçekten kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yasama erki, sadece siyasal işlerle uğraşıyor, yargı erki adalet işleriyle, yürütme erki ise yasama organlarınca kararlaştırılan kanun ve kararları yürütmekle yükümlü oluyordu, kuramsal olarak bu yakınlığa rağmen, idare ile siyaset arasında yakın ilişki vardır (Tortop, t.y.: 31).

Kamu hizmetlerinin karmaşıklaşması ve niteliğindeki değişimler de uzmanlık bilgisine olan ihtiyacı artırmıştır. Bu durum yönetimin güçlenmesini sağlamış, toplumda bilgi ve uzmanlık tekeli yönetimde toplanmıştır. Kamu personelinin kamusal politikaları etkileme güçleri eskisiyle kıyaslanmayacak ölçüde artmıştır. Kamu görevlileri bir bakıma siyasi karar alma sürecini paylaşır hale gelmişlerdir (Tutum, 1990: 34; Eryılmaz, 2011).

Yöneticiler insan, araç, gereç, yetki vb. birçok imkâna sahiptirler veya sahip olmaları gerekmektedir. Politik de olabilen hedeflerin şekillenmesi ve gerçekleştirilmesinde kurumların ve yöneticilerin imkânları etkili olur ve katkıda bulunurlar. Bu yetki, uzmanlar, politik makamlara atanan yüksek dereceli memurlar ve teknisyenler vasıtasıyla güçlenmektedir (Tortop vd., 2010: 26).

Kamu personeline yön veren kavramlardan ilki çalışmanın öznesi olan "personel" yani insan unsurudur. İnsan unsuruyla ilgili olarak merkezi idarede geçerli olan kurallar yerel yönetimlerde de işlediğinden aşağıda kısaca kamu personeli hakkında bilgi verilmekte istihdam türleri ve yerel yönetimlerde hizmete alma usullerine ise dördüncü bölümde değinilmektedir.

## 2.2. Kamu Görevlisi Ve Kamu Personeli Kavramı

İngiliz-Amerikan sisteminde personel yönetimi kavramı “civil service” sözcüğüyle ifade edilmekte ve bu kavramla personel rejimi ve kamu memurlarının tümü anlatılmaktadır. Fransızlar benzer şeyleri anlatmak için “fonction publique” (kamu görevi) sözcüklerini kullanmakta ve bununla da kamu hizmetinde çalışan personelin tümü kapsamaktadır. “Administration du personnel” (personel yönetimi), “fonction publique” (kamu görevi), “civil service (sivil hizmet) eş anlmalıdır. Bu kavramlar yalnız çalışan memurların tümünü değil, aynı zamanda yönetimleri, düzenleme ve iyileştirmeyle ilgili tüm kuralları içermektedir. Bilimsel tam bir karşılık değil, sadece elverişli, uygun ve pratikte tutulan, kullanılan, kabul edilen ve kullanılmasına devam edilen bir kavram olarak “personel yönetimi” sözcüğü dilimize yabancı dillerde de “fonction publique”, “civil service” olarak kullanılmaktadır (Tortop, 1986: 31).

Kamu görevlilerine “kamu hizmeti görevlileri” ve “kamu personeli” de denilmektedir (Eryılmaz, 2011: 292). Fakat kamu personeli, kamu görevlisi, devlet personeli, devlet görevlisi, bürokrat, memur, işgören, kamu emekçisi, kamu çalışanı gibi deyişler zaman zaman birbirinin yerine kullanılmaktaysa da farklı anlamlar ifade etmektedir (Güler, 2005: 62).

Kamu görevlisi terimi, genellikle doğrudan bir kamu kurumunda personel olarak çalışanlarla, kamu otoritesini kullanarak işgören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanılmaktadır. Bu terimle seçim ve atamayla göreve getirilenlerin tümü kast edilebilmektedir. Bir kamu kurumunda istihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli, tüm çalışanlarla, örneğin bakan, belediye başkanı, yerel meclis üyeleri gibi buldukları göreve seçim yoluyla gelenlerin hepsi kamu görevlisidir. Bununla birlikte, terimin yalnızca atanmışlarla sınırlı biçimde, kamu personeli terimine özdeş anlamda kullanıldığına (Güler, 2005: 63) da rastlanılmaktadır. Eryılmaz bu kapsamı “geniş anlamda kamu görevlileri” şeklinde tanımlamaktadır; Cumhurbaşkanından işçisine kadar kamuda çalışan herkes bu anlamda birer kamu görevlisidir (Eryılmaz, 2011: 293).

Kamu görevlileri kavramına göre görece daha açık bir içeriğe sahip olan kamu personel terimi; bir kamu kurumunda seçimle değil, atama işlemiyle istihdam edilenleri anlatmaktadır. Burada sorun çıkmakta kamudaki işçilerin kapsama girip girmeyeceği tartışılabilmektedir. Tartışmayı yaratan sav, işçilerin kamuda istihdam edilseler de devlet personel rejimi kurallarına değil, iş hukuku kurallarına bağlanmış olmasıdır.

Buna karşılık, Türkiye’de kamu sektörü için istihdam politikasını belirleyen belgelerde kamu işçiliği bu politika içinde tartışılarak işçiler kamu personeli kavramı kapsamında sayılmaktadır. Hukuksal tartışma bir yana bırakılırsa kamu personeli kamuda istihdam edilenlerin bütünü olarak tanımlanabilir (Güler, 2005: 63-64).

### **2.3. İnsan Kaynakları Yönetiminde İlkeler Ve Sistemler**

Personel politikaları, kuruluşların görevlerini etkili ve verimli biçimde yürütebilmeleri için, personel seçiminde, istihdamında, dağılımında, eğitiminde ve değerlendirilmesinde uygulanacak yol ve yöntemler bütünü (Canman ve Öktem, 1992: 36) ifade etmektedir.

Kamu personel rejimi ise devletin üstlendiği görevi yerine getirecek personelin bağlı olacağı temel politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaların bütünü (Eren ve Eken, 2007: 173) olarak tanımlanabilir. Ancak insan kaynakları yönetimi ya da personel yönetimine ilişkin kaynaklar incelendiğinde ilkeler bazen sistemler olarak adlandırılmaktadır.

Canman’ın 1995 yılında yayımlanan “*Çağdaş Personel Yönetimi*” kitabında genel ilkeler; yeterlik-liyakat ilkesi, kariyer ilkesi, sınıflandırma ilkesi, eşitlik ilkesi, güvence ilkesi yansızlık ilkesi, haktanır ve yeterli ücret ilkesi olarak belirtilmektedir. Kariyer ilkesi ise işe yönelik kariyer sistemi (açık sistem), kişiye yönelik kariyer sistemi (rütbe sistemi) olarak ayrılmaktadır. Sınıflandırma ilkesi ise pozisyon (kadro) sınıflandırması ve rütbe sınıflandırması olarak tasniflenmektedir. Yazarın 2000 yılındaki “*İnsan Kaynakları Yönetimi*” isimli kitabında da aynı şekilde bir tasnif benimsenmiştir.

Tutum’un (1979) “*Personel Yönetimi*” isimli kitabında ilkeler, yeterlik ilkesi, kariyer ilkesi, eşitlik ilkesi, güvence ilkesi ve yansızlık olarak belirtilmekte kariyer ilkesini ise işe yönelik kariyer sistemi ve kişiye yönelik kariyer sistemi olarak tasnif etmektedir. Sınıflandırma ve iş değerlemesi ise ayrı bir başlıkta ilkelerden bağımsız olarak belirtilmektedir. Sınıflandırma, pozisyonların sınıflandırılması ve rütbe sınıflandırılması olarak ayrılmaktadır.

Tortop (1985) “*Kamu Personel Yönetimi*” isimli kitabında kariyer ve sınıflandırma sistemini dördüncü bölümde ele almaktadır. Kariyer sisteminde işe veya kişiye yönelik kariyer sisteminden (Tortop, 1985: 62-64) söz edilmemektedir.



Sınıflandırma sistemi, kadro sınıflandırılması (position classification) ve personel sınıflandırılması (rütbe, rank) olarak ikiye ayrılmaktadır. Tortop ve arkadaşları (2006) “*İnsan Kaynakları Yönetimi*” isimli kitapta ise insan kaynakları yönetiminde sistemler bölümünde personel sistemlerini açık sistemler ve kapalı sistemler olarak ele almakta; kariyer sistemi ve sınıflandırma sistemi diğer sistemler olarak belirtilmekte, kitapta sınıflandırma sistemi ise kadro ve rütbe sınıflandırması olarak yer almaktadır.

Akgüner (2001: 21-32) çağcıl/güncel kamu personel yönetimine egemen olan ilkeler olarak tarafsızlık, kariyer, liyakat, sınıflandırma, adil ve yeterli ücret, hizmet içi eğitim, uzman kişilere başvurma ilkelerinden söz etmektedir. Güler (2005) ise sistem olarak; kayırma sistemine karşı liyakat sisteminden, kariyer sistemi ve kadro (iş sınıflama) sistemini belirtmektedir.

Eryılmaz (2011) da sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerini Türkiye’de insan kaynakları yönetiminin ana ilkeleri olarak ele almaktadır. Buna göre kavram kargaşasından söz etmek mümkündür. Bazı kaynaklarda (Tortop, 1985; Tortop ve diğerleri, 2006; Güler, 2006) sistem olarak belirtilen kariyer kavramı diğer bazı kaynaklarda (Tutum, 1979; Canman, 2000; Akgüner, 2001; Eryılmaz, 2011) ilke olarak yer almaktadır.

Farklı ülke uygulamaları, günümüze dek, liyakat ilkesini hayata geçirmeyi amaçlayan iki tür personel sisteminin geliştirildiğini (Tutum, 1979: 31-57; Güler, 2005: 194) göstermektedir. Bunlar, (i) kişi odaklı sınıflandırma; kariyer-rütbe sistemi ve (ii) iş odaklı sınıflandırma; iş-kadro sınıflandırma sistemi olarak tanımlanabilir.

Liyakat ilkesini hayata geçirme kariyer ve kadro sisteminin ortak amacı olmasına rağmen, bu iki sistemi karşıt sistemler olarak ele almak gerekmektedir. Çünkü kariyer sisteminde liyakate dayalı kariyer ilkesi hedefi belirlenirken kadro sisteminde liyakate dayalı kadro ilkesi hedeflenmektedir. Liyakat ilkesi kariyer sisteminde hizmetin sürekliliği unsurunu ön plana çıkarırken, kadro sisteminde ayrıntılı olarak tanımlanan işlerde performansın gözetilmesi unsurunun bir parçası olarak ortaya çıkmaktadır. Bu iki karşıt sistemin belirli özelliklerini bir araya getirip verimli ve iyi işleyen karma bir sistem kurulması mümkün olmasa (Demirci, 2009: 18) da, pratikte –belirli ölçülerde– Türkiye dâhil karma sistem örnekleri görmek mümkündür; ancak karma personel sistemleri insangücü planlaması, mesleki eğitim, yükseköğretim ile de uyumsuzluk

yaşayabileceği ve suistimale açık hale gelebileceği için başarısız olma ihtimalleri kuvvetlidir.

Latince *carraria*'dan türeyen kariyer sözcüğü başka anlamları yanında, savaşta ve yarışta kullanılan iki tekerlekli araba, araba yolu, yarış güzergâhı, yaşam boyu gibi anlamlar taşır (Bozkurt vd., 2008: 141). Kariyer, yaşam boyu bir uğraş, bir iş olarak (Güler, 2005: 194) tanımlanabilir. Daha özgül anlamda “kariyer”, bir kimsenin normal olarak genç yaşlarda ilerleme umuduyla girdiği ve emekli oluncaya kadar sürdürdüğü onur verici iştir (Powel, 1975: 378; Tutum, 1979: 23).

Kamu kesiminde kariyer, memurluğun meslek durumuna getirilmesidir. Buna göre yeterlik ilkesine göre en yetenekli kişileri hizmete almak yetmez aynı zamanda bu kimselere hizmet içinde kariyer yapma imkânı da vermek gerekir. Amacı ise yetenekli kimseleri hizmete çekmek ve onları hizmette alıkoymaktır (Tutum, 1979: 24; Eryılmaz, 2011: 285).

Çağdaş personel yönetim sistemleri büyük ölçüde kariyer düşüncesinin uygulanmaya konuluş biçimiyle belirlenir; ancak tek tip bir kariyer sisteminden söz edilemez. Uygulamada, bir ülkede egemen olan devlet anlayışı, sosyal yapı ve gelenekler ve pratik gereksinimler kariyer sisteminin belirlenmesinde rol oynar. Kariyer sistemleri bakış açısına göre, girdiği iş kolunda (programında) çalışma olanağı tanıyan “program kariyer”, belli bir kuruluştaki çalışma imkânı veren “organizasyon kariyer” ya da kapsamlarına göre, “dar” veya “geniş”, hizmete giriş için konulan sınırlandırmalara göre “kapalı” ya da “açık”, göreve ya da kişiye verilen ağırlık derecesine göre “işe yönelik” ya da “kişiyeye yönelik” olarak değişik biçimlerde sınıflandırılabilir. Bu ayrımlar içinde en yaygın olanı ise “işe yönelik kariyer sistemi” ya da “kişiyeye yönelik kariyer sistemi”dir (Tutum, 1979: 24; Canman, 1995: 19; Canman, 2000: 20).

İşe yönelik kariyer sisteminin diğer adı açık sistem ya da pozisyon (kadro) sistemidir (Canman, 2000: 20). Bununla birlikte, rütbe sistemini kariyer sistemi ismiyle ananlar (Güler, 2005: 194; Demirci, 2010: 152) da bulunmaktadır. Bu durum ilke olan kariyer ilkesiyle “kişiyeye yönelik kariyer sistemi” olan rütbe kavramının birbirine karıştırılmasına neden olabilmektedir. Ancak bu çalışmada yazarların adlandırmalarına sadık kalabilmek için kavramlar, yazarların kullandığı şekilde kullanılmaktadır.

### 2.3.1. Rütbe Sistemi ve Rütbe Sınıflandırması

Kamu personel sisteminin kuruluşu ve sınıflandırılması konusunda başlıca iki anlayıştan söz edilebilir. Bunlardan ilki İngiltere ve Avrupa ülkelerinde uygulanan ve personel odaklı sınıflandırmaya dayanan kariyer (rütbe) anlayışı ve en belirgin haliyle A.B.D.'de uygulanan kadro (iş sınıflaması) anlayışıdır. Her iki sistemin temelini sınıflandırma ilkesi oluşturmaktadır (Demirci, 2010: 152-153); çünkü kamu hizmeti ile kamu sektörü çalışanları arasındaki organik bağ sınıflandırma ilkesine göre kurulmaktadır. Buna göre bu sınıflandırma kamu çalışanlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktadır. Sınıflandırmada esas iki faktör görev ve meslektir (Aslan, 2012: 41). Sınıflandırmanın en önemli özelliklerinden birisi, sınıfların kendi içinde birtakım yetki ve sorumluluk derecelerine ayrılmasıdır (Eryılmaz, 2011: 287). Sınıflandırma genel anlamıyla ana gruptan başlayarak bu gruplar içinde farklılıklara göre yapılmış sıralamalar bütünüdür nitelemesi olarak anlaşılmaktadır. Hâlbuki bu sistemde esas olan, sınıflandırma sürecinin metodolojisi içinde yapılan çalışmalar bütünü değil, ulaşılabilecek hedefler öne çıkarılırdı daha doğru olabilirdi (Ataay, 2003: 215).

Kamu personel sisteminin kuruluşundaki kariyer (rütbe) anlayışının odak noktasında görev, ödev ve sorumluluklar değil, kişilerin sahip olduğu bireysel nitelikler gelmektedir (Şen, 1992: 41; Şen ve Eken, 2007: 544; Demirci, 2010: 153; Eryılmaz, 2011: 286; Aslan, 2012: 42). Görevden çok memurun bizzat kendisini esas aldığından kariyer sistemi olarak adlandırılan sisteme “personel sınıflandırması” (Eryılmaz, 2011: 286; Aslan, 2012: 42) da denilmektedir.

Düşünsel köklerini modern devlet kuramcıları arasında yer alan Hobbes, Hegel ve Weber'in bürokrasi yaklaşımından almakta olan bu sistemde yönetimin özellikleri güçlü, dışı kapalı, türdeş, kendi başına mesleki bir uzmanlık olarak tarafsızlık ve süreklilik ilkelerine bağlı bir yapıda olmasıdır. Belirli bir öğretim kademesinden sisteme girilir ve memurluk mesleği “yaşam boyu” belirli kurallara göre sürekli yükselerek öğrenilir (Güler, 2005: 194).

Rütbe sisteminde her derece belli bir yetki ve sorumluluk düzeyini belirtmekte; derecelerde yükselme oldukça yetki ve sorumluluk da artmaktadır. Ancak personelin rütbesiyle (unvanı ve kadro derecesi) üstlendiği görev arasında (fiili çalışma unvanı) doğrudan bir ilişkinin bulunmadığı bu sistemde kişi, aynı rütbede çok değişik görevleri

yerine getirmeye yeterli sayılmaktadır; bu rütbe sisteminin en önemli özelliklerinden birisidir (Şen ve Eken, 2007: 544; Eryılmaz, 2011: 287).

Bu sistemin dayandığı anlayışa göre örgüt, öz olarak, insanlardan oluşur. Burada önemli olan işten çok kişidir. Örgütün yapısı örgüte verilen görevlere ve bireylerin yeteneklerine göre biçimlenir. Görev ile görevi yerine getirecek kişi arasında sıkı ilişki vardır. Görevi kişiden ayrı düşünmek ve önceden ayrıntılı olarak saptamak mümkün değildir. Genç yaşta kamu hizmetine giren kişi, kıdemine, eğitim düzeyine ve genel yeteneklerine göre rütbe/ler kazanır. Bu sistemin bir diğer özelliği ise uzmanlık eğitiminden çok genel öğretim önemlidir. Kişinin işin gerektirdiği bilgi ve becerileri hizmet içinde kazanabileceği düşüncesi hâkimdir. Ücret, performans ve başarıdan çok, diploma ve kıdeme; yükselmeler ise kıdeme bağlıdır (Şen ve Eken, 2007: 544). Herkes sahip olduğu diplomaya ve/veya niteliğine göre bulunduğu mevkiden daha üst basamaklara belirli süreler içinde ve düzenli ilerlemek hakkına sahiptir. Bu sistemde, kişilerde aranılan bilgi ve beceriler, daha çok kurum içinde geliştirilir. Bu nedenle kişiye yönelmiş kariyer sisteminde hizmet içi eğitim de çok önemlidir (Şen, 1992: 50).

Kişiye yönelmiş kariyer sisteminin karakteristik özelliği ise sosyal güvenlik ve yasal garantilerdir. Bu sistemde memurluk bir “meslek” olarak kabul edildiği için çalışanların güvenliği ayrıntılı yasal düzenlemelerle güvence altına alınmıştır (Şen, 1992: 50). Bu sistemde “personel” esas alındığından kıdem veya öğrenim düzeyine göre ücret temelken, iş temelli bir ücretlendirme yapılmadığından aynı işi yapanlar farklı ücret alabilirler, dolayısıyla “eşit işe eşit ücret” felsefesi bu sistemde geçerli değildir.

Bu sistem statü hukuku zemininde yükselmektedir (Aslan, 2012: 42). Kariyer sisteminde kadro kaldırılrsa bile, personelin hizmetle ilişkisi memurluk rejimi içinde devam etmektedir. Memurluğun varlığı kadronun varlığına değil, memurluk statüsünün kendisine bağlıdır. Memurun hizmetini sürdürme güvencesi iş-kadro değil, hizmet-kariyer düzenidir (Güler, 2005: 197).

Aslan (2012: 42) sistemlerin “iyi”-“kötü” olduğundan ya da “yararları”-“zararları” olduğundan söz edilemeyeceğini bu sistemlerin toplumsal ve yönetsel gerçeklerden kaynağını aldığından söz etmektedir. Ancak çalışanlar açısından sisteme bakıldığında performans veya hizmet üretimi temelli bir ücretlendirme yapılmadığından, çalışan ve çalışmayan personel arasında herhangi bir farklılık

bulunmamaktadır, dolayısıyla bu sistemin verimliliğini artırabilmek için farklı tekniklerle desteklenmesi daha uygun olabilir.

Kişiyeye yönelmiş kariyer sisteminde memur hangi işte çalışırsa çalışsın sahip olduğu rütbe ve derece esastır; ayrıca ödev, yetki ve sorumluluğun azalması ve çoğalması da ücreti etkilemez. Rütbe sınıflamasında, örneğin genel müdürlük kazanmış bir memurun şube müdürlüğü görevini yapması ile aylık derecesinde azalma olmaz; oysa kadro sınıflandırılması sisteminde, örneğin bir şube müdürünün genel müdürlüğe atanması durumunda kendisine bulunduğu makamın kadrosuna göre ücret verilir (Tortop vd., 2006: 180). Sistemin özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Güler, 2005: 196):

- Sistemin ağırlık merkezi “hizmete ilk giriş”tedir. Diploma koşulu devlet hizmetine giriş için başlıca koşuldur.
- Görevde yükselme genellikle içeriden atamalarla yapılır. Devlet hizmetine bir kez girildikten sonra kişi hizmet ile bütünleşir. Hizmete en alt kademedden girilir ve hizmet içinde görülen eğitim o kademenin işlerine değil, genellikle bir üst kademe yetki ve sorumluluklarını üstlenmeye dönük olarak verilir. Görev yeri değişikliği, her kademe için önceden açıklanan koşullara uygunluk sağlandıkça, içeriden yükselmelerle gerçekleşir. Yükselmelerde her görevli için aynı kurallar mevcuttur ve örgüt yapısından bağımsız olarak gerçekleşir.
- Kişiyeye yapılan ödemede esas olan şey kişinin performansı değil, “mevkii”dir; bu sistemde iyi performansın sebebi ücret değil, hizmet duygusudur.
- Emeklilik maaşı kişinin son çalıştığı görev mevkiine göre belirlenir. Personel emekli olduğunda hangi mevkideyse, o mevki için tanınmış haklara uygun emekli ikramiyesi ve maaşı alır.
- Sistem, tek tek görev bazında değil, genel sınıflandırma üzerine kuruludur.

Bu sistemin en fazla etkilediği ülkeler Fransa, Almanya, İtalya gibi Kara Avrupası ülkeleri ve İngiltere’dir (Tortop vd., 2006: 180; Aslan, 2012: 42). Bu sistemin en tipik örneklerinden birisi İngiltere olmakla birlikte (Tortop vd., 2006: 180; Karasu, 2009: 253; Güler, 2005: 199), İngiltere’de de son zamanlarda Amerikan iş sınıflamasına doğru evrilme görülmektedir (Güler, 2005: 199).

Rütbe sisteminin olumlu yönleri şunlardır (Şen, 1992: 51):

- Sistem yöneticilere her alanda kullanabileceği esnek bir işgücü istihdam sağlar.

- Sistem, çalışanlara büyük ölçüde “güvence” sağlar.
- Meslek içinde kişilerin yükselmeleri düzenlidir.
- Sistem grup arkadaşlığının ve küme değerlerinin gelişmesine elverişli bir ortam sağlar.

Rütbe sisteminin olumsuz yönleri ise şöyle özetlenebilir (Şen, 1992: 51).

- Bu sistem uzmanlaşmaya yer vermemektedir. Oysa teknik gelişmeler ve etkinlik düşüncesi herkesin belli dallarda uzmanlaşmasını gerektirir.
- Bu sistemdeki “memurluk” güvencesi, kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkin yürütülmesine engel teşkil edebilir. Şöyle ki, işinden atılma düşüncesi olmayan kariyer mensupları, durağan bir çalışma düşüncesi meydana getirerek, kamu hizmetlerinde bugün git, yarın gel” anlayışını egemen kılabilir.
- Bu sistemin en önemli sakıncası kıdeme ve deneyime önem verdiği için, yeteneklilerle beraber yeteneksizler de bu sistemde korunurlar ve üst makamlara yükselirler.
- Sistem, memurluğu meslek haline getirdiği için, memurların davranışları bakımından sistemde köklü değişiklikler yapmak oldukça zordur. İdari sistemdeki değişiklik, memurlardan değil, siyasi iktidardan kaynaklanır. Çünkü memurlar kendi geliştirdikleri usul ve yöntemlerin değiştirilmesini istemezler. Bu nedenle, bütün kamu bürokrasileri, memurların değişikliğe karşı tutumundan dolayı, kısmen muhafazakârdır.

### 2.3.2. Kadro Sistemi ve Sınıflandırması

Quadrom sözcüğünden türetilen kadro kelimesi kare, çerçeve, iskelet, çekirdek kökünden türetilmiştir. Kadro, kamu hizmetlerini yerine getirecek kişilerin sayısı, nitelik, derece, yetki ve sorumluluklarını gösteren çizelgedir (Bozkurt vd., 2008: 125). Kadro (position) belirli bir işin karşılığı olup personelin görevini ve kendisine yüklenilecek sorumluluğu da kapsamaktadır (Eryılmaz, 2011: 286). Kadro, bir kişinin tam zamanlı ya da yarı zamanlı olarak çalıştırılmasını gerektiren ödev, yetki ve sorumluluk kümesidir (Kalabalık, 2005: 638). Kadro yöntemi hem işin hem de işin gerektirdiği niteliklerin belirlenmesi anlamına gelen iş analizine dayanmaktadır (Güler, 2005: 204).

Kadro sisteminde rütbe sisteminin tersine memurlar değil, kadrolar sınıflandırılır, memurlardan bağımsız olarak kadroların görev ve sorumlulukları sınıflandırmanın konusudur. Taylorist uzmanlaşmaya göre, en küçük parçalara

bölünmüş işler, görev yeri olarak belirlenir ve bu görev yerleri kadroları oluşturur. Buna göre, görev yeri ve memur birbirinden ayrılır, böylece memur yerine konulabilir kılınır. Esas olan, memurun önceden belirlenmiş görevi yapıp yapamayacağıdır. Memurun genel eğitim ve diploması gibi kişisel nitelikleri hizmete alınmak için önem taşımaz. Önemli olan işi yapıp yapamayacağıdır (Aslan, 2012: 42).

Sınıf, ödev ve yetkileri, giriş imtihanları, terfi, nakil gibi hususlarda yani işleme tabi tutulmalarını icap ettirecek derecede birbirine benzeyen kadroların oluşturduğu bir gruptur (Civil Service Assembly, 1928: 9; aktaran Mihçioğlu, 1958: 7). Sınıf (class) veya kadrolar sınıfı (class of position) birbirinin aynı olan veya birbirine benzeyen kadroların toplamıdır. Bu ortak unsurlar, işin niteliği, konusu, güçlük ve sorumluluk derecesi, gerekli bilgi ve kabiliyetten oluşmaktadır (Eryılmaz, 2011: 286).

Bu sınıflandırma sistemi, A.B.D.'de 19. Yüzyılda tüm yönetsel görevlerin siyasal kadrolar tarafından serbestçe değiştirilmesi anlamına gelen yağma sisteminin (spoils system) kariyer anlayışına karşı, bürokraside liyakati sağlamaya dönük arayışların sonunda ortaya çıkmıştır. Sistem işe göre sınıflandırma esasını temelinde yükselme üzerine kurgulanmaktadır (Güler, 2005: 195; Demirci, 2009: 17).

Sistemde önemli olan görev-iştir; personelin işin niteliğine uygun olması gerekir. Sistem, ABD'deki devlet ve yönetim anlayışına, bireyci felsefeye, liberal ekonomi ve özel sektörün hükümet ve kamu yönetimiyle olan ilişkilerine uygun bir zemin üzerine kurulmuştur. Sistemde her görev için "ihtisas-uzmanlaşma" esas alınmıştır. Geniş hizmet grupları içinde değil, daha çok dar görev sınırı içinde bir uzmanlaşma öngörülmüştür (Eryılmaz, 2011: 286). Sistemi benimseyen diğer ülkeler ise Kanada, Japonya, Brezilya gibi ülkelerdir. A.B.D. memurluk rejiminde, benzer kadrolar sınıfları oluşturur, bu sınıflar 15 maaş derecesine ve bu derecelerin 10 basamağının olduğu genel liste içerisine yerleştirilirler. Yöneticiler için ise beş dereceli Yönetici Listesi bulunur (Aslan, 2012: 42).

Kadro sınıflandırmasına dayanan Amerikan Federal personel sisteminde işe alma usulleri, hizmetin niteliklerini ön planda tutan ve her biri ayrı bir ihtisas kolu halinde mütalaa edilen sınıflara, bu sınıflardaki işleri ihtisas derecesinde ifa edebilecek seviyede uzman kişilerin aranıp bulunmasını ve iş başına getirilmesini hedef alan bir istikamette geliştirilmiştir. Bu sistemde öğrenim asgari bir şart olarak aranmakta; esas itibarıyla tecrübe, ihtisas ve liyakate önem verilmektedir (Erkin, 1969: 40). Kadroyu

dolduracak personelde aranacak nitelikleri, kadroya ödenecek ücreti belirleyen tek etken, kadronun ödev, yetki ve sorumluluklarının güçlük ve ağırlık derecesidir (Demirci, 2010: 153).

Amerikan sınıflandırma sistemini doğru şekilde anlayabilmek için şu noktalara dikkat etmek gerekmektedir (Mihçioğlu, 1958: 8-10):

- Amerikan sisteminde tasnife tabi tutulan, kadroları işgal eden memurlar değil, o kadroların düzenlediği ödev, yetki ve sorumluluklardır. Tasnifin konusunu memur değil kadro teşkil eder. Kadro tasnifinin en önemli amaçlarından birisi ücretlerde eşitlik sağlamak yani güçlük ve önem bakımından aynı olan işlere aynı ücretin verilmesini sağlamaktır.
- Sınıflandırmada esas olan kadroyu işgal edenin rütbe ve unvanı olmayıp “kadro” kendisini işgal eden veya edecek şahıstan ayrı bir varlıktır (Mihçioğlu, 1958: 8). Aynı şekilde dolu bir kadronun memurunun işten ayrılması kadro tasnifi açısından bir değişiklik yaratmaz (38; Mihçioğlu, 1958: 8).
- Bir kadroya tayin edilen şahsın, o kadronun gerektirdiği özelliklere tam anlamıyla sahip olmaması o kadronun sınıfında herhangi bir değişiklik meydana getirmez. Aynı şekilde, memurun, kadronun gerektirdiğinden daha yüksek vasıflara sahip bulunması da kadronun dahil olduğu sınıfın değiştirilmesini gerektirmez. Bu birbirine zıt iki hal, sadece memurla yapmakta olduğu iş arasında uyumsuzluk olduğunu gösterir, esasen sınıflandırma sisteminin amaçlarından biri de, adaylarda işin gerektirdiği özelliklerin varlığını şart koşarak bu tarz uyumsuzlukları önleyebilmektir (Mihçioğlu, 1958).
- “Kadro” ile “memur”un birbirinden açık şekilde ayrılması Amerikan sınıflandırma sisteminin gerçek mahiyetinin anlaşılmasında bazı güçlüklerle yol açabilir. Kabiliyetli bir memura durum ve şartların icabı yeni görevler verilmesine ABD’de de sıklıkla rastlanmaktadır. Nitekim kadro, ödev ve yetkilerinde herhangi bir değişiklik olmaksızın özellik olarak birbirinden çok farklı kişilerce işgal edilebilir. Böyle bir durumda yapılması gereken şey önemli bir değişiklik olduğunda o kadroyu yeni baştan sınıflandırmak ve iş tanımını yeniden yazmaktır.



Kadro sisteminin Amerika'da uzunca süredir ve prensip olarak başarıyla teorik/kavramsal çerçevede belirtilen özelliklerine çok uygun (kitabi) şekilde uygulanmasını mümkün kılan nedenler ve koşullar bulunmaktadır; bunları işsizlik oranının düşüklüğü, 1940'lardan itibaren ayrımcılık ve kayırmacılığın sistematik olarak azaltılması, sektörlerarası hareketliliğin yüksek olması, çalışanların kariyerleri peşinde koşarken kurum ve sektör değiştirmeye hevesli olması, iş tanımlarının tüm sektörlerde nispeten gerçekçi ve detaylı olarak varlığı olarak özetlemek mümkündür.

Kadro (pozisyon) sınıflandırma sisteminde, kişi açısından yaşam boyu bir mesleğe giriş söz konusu değildir; herşeyin ölçüsü tanımlanan işte/kadroda saklı olup sistemin özellikleri aşağıda özetlenmektedir (Güler, 2005: 203):

- Sistemin ağırlık merkezi, herhangi bir kadroya alınma koşulları üzerinde kuruludur. Hangi kademe olursa olsun, tek tek işler tanımlanmıştır ve bu işlere en uygun kişilerin kamu kesimi içinden ya da dışından atanması mümkün kılınmıştır. Kamu hizmetine herhangi bir kademedan, herhangi bir pozisyon ile girilebilir. Personel girdiği işten emekli olabilir.
- Hizmette yükselme içeriden de dışarıdan da olabilir. Her pozisyonun kendine özgü nitelikleri vardır. Bireyin yapacağı iş ve personelin sahip olması gereken nitelikler, kadrosunun tanımında yer almaktadır. Personele kadrosunda tanımlananın dışında iş yaptırılamaz. Yükselme, doğrudan örgütün yapısına bağlıdır. Personel bulunduğu kadrodan başka bir kadroya, o kadronun iş tanımında öngörülen nitelikleri taşıyorsa atanabilir. Hizmetiçi eğitim, bir üst basamağa hazırlamak için değil, o anda yapılan işin yürütülmesi için gerekli bilgi ve becerileri kazandırmaya dönüktür.
- Ücret, kişinin bulunduğu rütbeye göre değil, kişinin yaptığı işler, işin güçlük ve sorumluluk derecesine göre belirlenir. Bu yolla "eşit işe eşit ücret" ilkesinin uygulanması hedeflenir.
- Emeklilik emekli olunan güne kadar ödenmiş prim tutarı üzerinden gerçekleşir.
- Sınıflandırma aşağıdan yukarıya, iş temelinde ve benzer işlerin gruplandırılması yoluyla yapılır.

Kadro sınıflamanın sağladığı faydalar ise şu şekildedir (Mihçioğlu, 1958: 10-18):

- Sınıflama sayesinde devlet hizmetlerinin bütünü ve parçaları hakkında kuşbakışı fikir sahibi olunabilir.
- Maaş ve ücret tespitinde yapılan işin güçlük ve sorumluluk derecesinden ziyade kıdem esas aldığı durumlarda maaş bakımından memurlar arasında ciddi haksızlıklar bulunmaktadır. Örneğin basit şekilde öğrenilen büro işini yürüten ve hiçbir yaratıcı yeteneğe ihtiyaç göstermeyen basit büro işlerinde çalışan bazı kimseler, kendilerinden çok daha ağır ve mesuliyetli ve uzmanlığa dayalı genç memurlara nazaran çok daha yüksek maaş almaktadırlar. Bu açıdan maaş ve ücretler, ehliyetli personeli devlet kadrolarına çekecek ve halen çalışmakta olanları da muhafaza edebilecek seviyede bulunmalıdır. Bu bakımdan 1) devlet kadrolarının öngördüğü görev, yetki ve sorumluluklar, 2) bu kadroları dolduracak elemanlarda aranacak nitelikler ve 3) kadroları işgal edecekler ödenecek ücretler arasında uygunluk ve ilişki olmalıdır. Bu üç husus arasındaki münasebete dikkat ederek, yapılacak işe/kadroya dair maaşlar, adaylarda aranacak nitelikler, kadroların ödev, yetki ve sorumluluklarının niteliklerine, güçlük ve önem derecesine göre tespit edilmelidir. Bu amaçları gerçekleştirmek için 1) güçlük ve sorumluluk bakımından birbirine benzeyen kadroları bir sınıf içinde toplamak, 2) bu sınıfları güçlük derecesine göre bir sıraya koymak, aralarında hiyerarşi tesis etmek gerekir. Kadro sınıflaması tekniği budur.
- Eleman sağlama (tedarik) işini kolaylaştırır.
- Tezkiye<sup>1</sup> ve terfi işlerinde rasyonellik sağlar.
- Nakilleri kolaylaştırır.
- Unvan ve tabirlerde yeknesaklık sağlar. Kadroların ödev ve yetkilerine dayanan bir sınıflandırmanın ve dolayısıyla yeknesak sınıf unvan ve tasvirlerinin mevcut olmadığı yerlerde kullanılan unvanların kadrolara ait ödev ve yetkilerin muhtevası hakkında doğru fikir vermemesi olasılığı yüksektir.

---

<sup>1</sup> Türk Dil Kurumu'ndan tezkiyenin karşılığı "temize çıkarma, aklama", "bir kimsenin iyi bir insan olduğunu kendisini tanıyanlardan soruşturarak ortaya çıkarma" olarak verilmektedir. <http://www.tdk.gov.tr>, erişim tarihi: 17.07.2016.

- Bütçelerde açıklık temin eder. Kesin bir terminolojiye dayanan ve standart ücretlere esas oluşturan kadro tasnifi sistemi bütçenin hazırlanmasında kolaylık ve açıklık sağlar.
- Kadrolar için standart unvan tespitleri ve bütçe işlemlerinde bunların kullanılmasının zorunlu hale getirilmesi, lüzumundan fazla sayıda ve ihtiyaçtan yüksek derecede kadroların tahsis ve devam ettirilmesine engel olur (Mihçioğlu, 1958: 15).
- Organizasyonun iyileştirilmesine hizmet eder. Sınıflandırma yapılırken mevcut kadrolar olduğu gibi ele alınır, incelenir ve hangi sınıfa girmeleri gerekiyorsa o sınıflara dahil edilir, bu süreçte sınıflandırmayı yapan memurlar teşkilat içinde gerekli ıslahat yapılabilir ve bu durumdan tasarruf da sağlanabilir.

Kadro sisteminin olumlu yönleri; siyasi kayırmacılığa imkân vermemekte veya en az düzeye indirgemekte, işe eleman almayı gerçek ihtiyaçlara dayandırmakta, eşit işe eşit ücret prensibini benimsemesi, personel değerlemesini objektif ölçütlere göre yapması, organizasyonda yetki ve görev düzeni, karışıklığa yer vermeyecek şekilde açık şekilde belirlenmesi, organizasyonun her düzeyine dışarıdan eleman almayı mümkün kılması, görevsel uzmanlığın özendirilmesidir (Şen, 1992: 49).

Kadro sisteminin olumsuz yönleri şunlardır (Şen, 1992: 50):

- Sistem çok çeşitli ve küçük meslek grupları meydana getirmektedir; bu da birçok farklı ücret düzeyleri oluşmasına yol açmaktadır.
- Sistem çok ayrıntılı iş tanımlamasına ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle sisteminin ayrıntılı düzenlemeyi gerektirmesi, güç ve pahalı işleyen bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır.
- Sistem, personel hareketliliğini büyük ölçüde sınırlandırmaktadır. Bunun nedeni dar kapsamlı hizmet sınıfının varlığıdır. Her pozisyon için oldukça değişik nitelikler aranması, sınıf değiştirmeyi kısmen zorlaştırmaktadır.

Kadro sisteminde görevle onu yerine getirecek kişi birbirinden ayrılabilir. Kadro ya da pozisyon, kişiden bağımsız soyut bir tanımlamadır. Örgütler, belli ödev, yetki ve sorumlulukların önceden tanımlandığı kadro/pozisyonlardan meydana gelmektedir. İşler-görevler arasında güçlük ve sorumluluk itibarıyla var olan ayrılıklar (farklılıklar) gerçeğe yakın biçimde belirlenebilir. Özel ve kamu kesimi arasına geçişlere imkân veren sistemde işe göre eleman alınır. Belirli bir kadroya atanabilmek için, o kadro için

belirlenen iş gereklerine uygun bir uzmanlık eğitimine, özel bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmak gereklidir. Yükselmelerde başarı ve performans en önemli ölçüttür. Benzer veya aynı işi yapanlar aynı ücreti alırlar; yani “eşit işe eşit ücret” ilkesi egemendir. Kadro sisteminde, istihdam gerçek ihtiyaçlara dayanmaktadır. Yapılacak işler/görevler ayrıntılı olarak tanımlandığından, örgüt içerisinde hangi birime, hangi niteliklerde ve sayıda eleman alınacağı önceden belirlenebilmektedir (Şen ve Eken, 2007: 544; Eken ve Şen, 2005: 111).

Kadro sisteminde bütün dikkat işin kendisine, işin yapılması için gerekli ödev ve sorumlulukların tanımlanmasına dönüktür. Sistem, tek tek işlerin detaylı analizine dayanması nedeniyle kurulması güç, uzun zaman alan ve pahalı işlemleri bünyesinde barındırır. En önemlisi, personelin hizmetteki varlığı işin tanımına dayanan kadroya bağlanmaktadır. Kadro kaldırıldığında işi gören personel sistem dışına çıkarılmaktadır. Kadro personeli kariyer sistemine bağlayan bir kurum değil, personelin belli bir işle bağlantısını sağlayan tanımdır. Kamu hizmetine yaşam boyu bağlılık söz konusu değildir. Personel, kamu hizmetinden doğan hiçbir güvence sistemine sahip kılınmaz (Güler, 2005: 205). Bu durum işini kaybetme korkusu içinde olan personelin kamu hizmetini yerine getirirken tarafsızlıklarını kaybetmelerine neden olabilir.

#### **2.4. Norm Kadro Uygulaması Nedir, Neden Ve Nasıl Yapılır, Temel Özellikleri Nelerdir?**

Kamu yönetiminde kadro aynı zamanda bir hizmet yeridir ve kişiyle ilişkilendirilen hukuksal bir araçtır. Zira bir kuruluşun yasayla kurulma işlemi ancak kadro alınması ve bu kadrolara kişilerin atanmasıyla tamamlanır ve örgüt yaşama geçer. Kadrosuz örgüt kurulamadığı ve kadrosuz memur çalıştırılmadığı için kadro, kamusal örgütlerin yapı taşıdır. Her kadro aynı zamanda bir görev yerini ve o göreve atanacak kişinin alacağı ücreti de ifade eder. Bu nedenle kadrolar personel hukuku ve bütçe yasalarıyla doğrudan ilgilidir. Personel hukuku yönünden kadro memur güvencesinin de bir parçasıdır. Her kadro, tahsis edildiği kurum, birim (yer), unvan, sınıf, derece ve varsa ek göstergeden oluşur (Bilgin ve Aytürk, 2003: 158). Kadro aynı zamanda personeli hizmete bağlayan, hizmetle bütünleştiren, hizmetle personel arasındaki organik ilişkiyi ortaya koyan bir kavram olmasına karşın uygulamada kadrolar hizmetten kopuktur; bu da kamu kesiminde yerinde istihdamın gerçekleşmesine engel olabilmektedir (KAYA Raporu, 1991: 200).

Modern kadro anlayışı belli ödevler, yetkiler ve sorumluluklardan oluşan bir sandalye veya koltuk olup buna oturabilecek personelin genel ve özel nitelikleri önceden belirlenir. Ancak bu gereklere ve yetkinliklere sahip personelin bu koltuklara oturması ve çalışanların uzmanlıkları/yetkinlikleri dışındaki değişik görevler için kullanılmamasını gerektirmektedir (Kalkandelen, 1984: 40; Kalkandelen, 1987a: 30). Norm standart, tekdüze, örnek, model olma durumlarını içermektedir (Kalkandelen, 1987a: 29).

Kamu Yönetimi Sözlüğünde “standart hale getirilmiş, tipleştirilmiş kadro, görev” olarak tanımlanan norm kadro kavramı bir işgören kümesini temsil etmekte ve bir ölçü birimi olma niteliği taşımaktadır (Bozkurt vd., 2008: 180). Bir başka tanıma göre ise norm kadro “kurum ve kuruluşların, görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları optimal kadronun nitelik ve nicelik olarak tespiti”dir (Pirler vd., 1999: 45). Başka bir ifadeyle, norm kadro, iş tanımlarının, personel sayılarının ve niteliklerinin belirlenmesinde; bunlara bağlı olarak yapılacak ölçme ve değerlendirme çalışmalarında başlangıç noktasını oluşturmaktadır (Eren ve Eken, 2007: 183; Eren, 2006: 136). Norm kadro, bir kişinin çalıştırılmasını gerektiren ödev, yetki ve sorumlulukları ve bunları yerine getirecek kişide bulunması gereken nitelikleri gösterir. Dolayısıyla, norm kadro, ancak belli niteliklere sahip kişilerin belirli görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için işgal edebilecekleri bir hizmet yeridir (Bilgin ve Aytürk, 2003: 159).

Norm kadro, bir işletme, bir kuruluş ya da bir birimin saptanan amacına ulaşabilmesi için kullandığı teknoloji de göz önünde tutularak amacı doğrultusunda yapması gereken işlerin yıllık iş yüküne göre, istihdam edilmesi gerekli personel sayısının nitelikleri itibarıyla saptanmasıdır (Timur, 2008: 155; Timur, 2004b).

Kamu kesiminde hizmetin gerektirdiği bilgi ve beceri taşıyan iyi yetişmiş insangücünün verimli olarak kullanılmasının önemi büyüktür. Bununla birlikte, bu konuda çeşitli sorunlar bulunduğu da yadsınamaz. Bir yandan, insan gücünün yerinde kullanılmaması, öte yandan da kimi hizmet alanlarında ve istenen yerlerde istenen ölçüde ya da nitelikte personel bulunmaması sorunlarıyla karşılaşılmaktadır (Canman ve Öktem, 1992: 39).

Norm kadro, bir örgütte benzer nitelikteki ödevlerden oluşan görevin yürütülmesine olanak veren itibari yapı olarak ifade edilmekte olup norm kadro

deyimiyle ülkemizde iki hususun kastedildiği anlaşılmaktadır. Bunlar, bir kurum, kuruluşta veya örgütteki (Kalkandelen, 1984: 40; Kalkandelen, 1987a: 30) şu unsurları içerir:

- Her kadro için oluşturulmuş “kadro şemaları”, ki bu şemalar, kadronun adı (unvanı) ve varsa kod numarasını, ödevlerini, yetkilerini, sorumluluklarını kadroya atanacaklarda aranacak genel ve özel nitelikleri ve kadronun aylık ve ücretlerini içerir.
- Kadro şemalarına dayalı olarak her türden optimum düzeyde kadro sayılarını ve toplam kadro miktarını anlatmaktadır.

Norm kadro, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerini yürütebilmesi için ihtiyaç duydukları personelin nitelik, sayı, sahip olacağı unvan ve derece olarak tespit edilip standart hale getirilmesi işlemidir. Örgütün analizinin ve şemasının yapılması, görevlerin-işlerin tanımlarının yapılması, kadro-pozisyon sayısının tespit edilmesi aşamalarından oluşan norm kadro uygulamasında her iş tek tek tanımlanır, birbirine benzer işler bir araya toplanarak bir iş sınıfı belirlenir. İşte bu gruplandırılmış işleri ifade eden isimlerden her biri norm kadrodur. Ama işler, ancak o işi görececek kişilerin sahip olmaları gereken özelliklerle birlikte tanımlanabilir. Yalnızca işi sınıflandırmak yetmez, aynı zamanda işi yapacak kişilerin özellikleri de tanımlanır. Bu nedenle norm kadro çalışması yalnızca basit bir derleme işlemi değildir. Personelin haklarını da doğrudan etkileyen “norm kadro” uygulamasının kendine özgü bir felsefesi vardır (Demirci, 2009: 168).

Norm kadro düzeni en geniş anlamda ayrıntılı bir sınıflandırmadır. Norm kadro sisteminde de tıpkı sınıflandırma türü gibi birbirine benzer ödevler, bir veya daha çok özellikleri yönünden örgütlerin ihtiyaç ve olanakları karşısında bir kadro kapsamında toplanmaktadır. Bundan sonra bu ödevler için gerekli yetkiler ve sorumluluklar saptanmakta ve ödevleri yerine getirecek personelin sahip olması gereken nitelikler ile bu kişilere verilecek ücret veya aylık belirlenmesi suretiyle kadrolar norm hale getirilmektedir (Kalkandelen, 1984: 41; Kalkandelen, 1987a: 31).

#### **2.4.1. Norm Kadrolamanın Amaç ve Yararları**

Norm kadro sistemi layıkıyla uygulanırsa çeşitli faydaları ortaya çıkmaktadır; ki bu tez de olası faydaların varlığını teyit etmekte, ancak Türkiye’de yerel yönetimlerin personel uygulamalarında bu faydaların yeterince ortaya çıkamadığı/çıkmadığı ana

fikrine dayanmaktadır. Norm kadro sisteminin fayda ve amaçları Türkçe dilindeki çalışmalarda şu şekildedir (Kalkandelen, 1976: 28-31; Kalkandelen, 1984: 45-49; Kalkandelen, 1987a: 36-40; Kalkandelen, 1997b: 36-41; Pirlar, vd., 1999: 44; Bacı, 1999: 25; Bilgin ve Aytürk, 2003: 160; Kalabalık, 2005: 640 Timur, 2008: 156; Karacan, 2009: 136):

- Gerekli personel sayısı iş ölçümü yöntemiyle belirleneceğinden fazla personel istihdamı önlenir ve emek verimliliği artırılır.
- Kadro ve görev unvanlarına açıklık getirir ve bunları tanımlar. Diğer bir anlatımla, norm kadro çalışmaları esasında günlük işyükü toplamı brüt 8 saatten az olan işler için unvan yaratılmadığından unvan enflasyonu önlenir.
- Tarafsız (objektif) yönetimin sağlam temellere oturtulmasında altyapı oluşturur. Kadrolamayla saptanan esaslara uyulduğu takdirde kayırma sisteminden uzaklaşılır.
- Kadro gereklerine uygun niteliklere sahip personelin seçilip işe alınmasına yardımcı olur.
- Norm kadro sistemi “eşit işe eşit ücret” ilkesini işler hale getirebilir. Norm kadro, görev/iş değerlemesine dayandığı için, görevin önemi, güçlüğü, sorumluluğu gibi çeşitli etmenlere (faktörlere) göre saptanan aylık ve ücreti belirttiğinden ve ona göre işlem yapılmasını zorunlu kıldığından, personel arasında aylık veya ücret adaletsizliklerinden doğan çekişmeleri önler. Grup çalışması işe uyum içinde çalışma ortamını, yönetici-memur/işçi ilişkilerini geliştirir, amaçla bütünleşmeyi mümkün kılar.
- Norm kadro sistemi personelle ilgili istatistiklerin alınacak kararlarda hızlı ve güvenilir olarak kullanımına yardımcı olur. Bu durum personel giderlerinin gerçeğe yakın şekilde hesaplanmasını ve ilgili konulardaki mali değerlendirme ile bütçenin sağlıklı yapılabilmesini destekler.
- Kadrolarla ilgili veriler sağlıklı şekilde oluşturabilir, saklanabilir ve güncellenebilirse kamu siyasa yapıcılarının politika sürecinde ellerinde sağlıklı veri bulunmasını sağlayacağından doğru politikalar saptanabilmesine katkı sağlar.
- Norm kadroya dair önemli çıktılardan bazıları personel başlığıyla ilgili olanlardır. Bu sistemle sadece personelin sayısı değil aynı zamanda nitelikleri de belirlendiğinden uygun nitelikte personelin işe alınmasına,

personelin eğitim ihtiyacının saptanmasına, personelin başarısının değerlendirilmesine yardımcı olur.

- Personelin işe/hizmete uygun olarak eğitilmesi ve yetişmesine katkı sağlar.
- Yönetimin değişen şartlara uyum sağlaması kolaylaşacaktır.
- Yerel yönetim teşkilatındaki gizli işsizliği ortadan kaldırarak dengeli iş paylaşımı yapılmasını sağlar.

Norm kadro sistemi personel gereksiniminin saptanması, personelin seçimi, işe alımı, değerlendirilmesi ve ücretlendirilmesinde de temel ölçü ve altyapı malzemesi niteliğindedir.

Norm kadro yönetimin siyasi baskılara karşı kendisini savunabilme aracı olarak kullanılabilir. Devlet kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılması (Tutum, 1990: 36) anlayışının önüne geçmenin asgari şartlarından birisi bilimsel bir sınıflandırma yapmaktır. Özellikle birincil/yüzyüze/aracısız ilişkilerin yaygın olduğu yerel yönetimlerde siyaset daha fazla ve derin roller oynayabilmekte ve kadrolar gereksiz yere oy kaygıları ve kökene dayalı ilişkilerin baskısını azaltabilmek gibi sebeplerle daha çok şişirilebilmektedir. Özhan (1994) ile Eken ve Şen'e (2005) göre yerel yönetimler istihdam kapısı olarak görülebilmektedir. Bu durumun sonuçlarından bazıları ise kamu personeline verimsizlik, ilgili kurumların personel giderlerinin artması, yönetimden memnuniyetsizliklerin ortaya çıkması, işe alınmayan kişilerin küskünlüğüdür. Norm kadro bilimsel olarak hesaplanıp nitelikleri de sağlıklı olarak belirlenebilirse devlet kadrolarındaki yöneticiler siyaset baskısından uzaklaşabilir; dolayısıyla siyaset-yönetim ilişkisinde yönetimin daha bağımsız karar alabilmesine olanak sağlar. Diğer taraftan siyasetçilerin de halktan gelen tazyiklere karşı direnmesine yardımcı olur.

Norm kadro çalışmalarının öncülüğünü Amerikalı bir mühendis olan Frederick Winslow Taylor yapmıştır. F. W. Taylor 1880'li yıllarda Henri Towne'un "*Bir Ekonomist Olarak Mühendis*" başlıklı Konferansından esinlenerek çalışmalarında işgücü verimliliğini artırmanın yöntemlerine ağırlık vermiştir. Esasen F. W. Taylor hem iş ölçümüne odaklanmış hem de metot etüdü denilen yöntem çalışmaları üzerinde durmuştur. F. W. Taylor'a göre, bir işi yapmanın "en iyi bir tek yolu vardır"; bu yol mutlaka bulunmalı ve uygulamaya konmalıdır (Timur, 2008: 155). İnsan etkinliklerinin gözlenerek yapılan işlerin en küçük birimlere bölünmesi, her birim için aynı kişilere



gövdürülmesini ve ileri düzeyde uzmanlaşmayı olanaklı kılmıştır (Öktem, 1990: 20; Canman ve Öktem, 1992: 37).

Bilimsel yönetim akımı Taylorizm, işlerin yetersiz biçimde yürütmesinin ve denetlenmesinin insangücü ve malzeme savurganlığına yol açtığından hareket ederek, bir işi en verimli şekilde gerçekleştirmenin yollarının bulunması üzerinde durmuştur. Akımın önde gelen isimlerinden Taylor'a göre bir işletmede verimliliği engelleyen etmenlerin başında iş yöntemlerindeki aksaklıklar gelir. Bu aksaklıklar ancak yönetim sürecinin bilimsel biçimde ele alınması ve incelenmesiyle giderilebilir (Canman, 2000: 11).

Taylorist yaklaşım ve bilimsel yönetim uygulaması, zaman ve eylem araştırmalarının kullanılmasıyla, bu konuda en iyi uygulama örneklerini sergilemiş ve üretimde verimin artırılmasını sağlamıştır. Bilimsel yönetime dayalı iş süreçleri, yürüyen bant, parça başı üretim gibi bedensel gayret ve beceriye dayanan basit üretim işlerinde başarılı olsa da; zihinsel etmenlerin ağır bastığı pozisyonlarda işgörenin performans derecesini kısıtlayıcı ve hatta geriletici etki yapmıştır (Kaynak, 1996: 152).

Taylor'un "*Bilimsel Yönetimin İlkeleri*" isimli eserinde üzerinde gözlemlerde bulunduğu grup çoğunlukla işçilerdi; diğer taraftan onların yönetiminde bulunan kişiler de gözlemlendiği bir başka gruptu. İşçilerin doğal olarak kaytarma eğiliminde oldukları, bunun sebeplerinden ilki doğal içgüdülerden kaynaklanan "doğal tembellik"ten ikincisi ise insanların diğer insanlarla ilişkileri sonrasında "sistematik kaytarma"dan kaynaklandığı (Taylor, 2005: 7-11) belirtilmekteydi.

Kişilerin işbaşında gereksiz hareketlerinin ortadan kaldırılıp yavaş ve verimsiz hareketlerin hızlılarıyla değiştirilmesi yoluyla büyük bir zaman kazanımı ve dolayısıyla üretim artışı sağlamak; ancak işinin ehli bir kimse tarafından gerçekleştirilen metot ve zaman etütleri sonucu oluşan gelişmenin bireyce fark edilmesiyle tam olarak mümkün olabilir. Daha net ifadeyle çalışanlar, işlerinin bütün detaylarını etraflarını gözlemleyerek öğrendiklerinden, aynı işi yapmak için birçok, belki de kırk, elli, yüz yol mevcuttur. Aynı sebepten dolayı her çeşit metot için çeşitli araçlar kullanılmaktayken bilimsel yönetim sonrası her bir işin her bir bölümünde izlenen metot ve kullanılan araçlardan daima bir tanesi diğerlerinden daha iyi ve daha hızlı olduğu algısı yerleşmiştir. Bu en iyi metot ve araçlar bir bütün olarak kronometrik zaman etütleri ve hareket etütleriyle bilimsel olarak analiz edilmeleriyle belirlenebilir ve geliştirilebilir.

Bu da rastgele metotlar yerine kademeli olarak bilimsel metotların teknik yöntemlerle ikame edilmesiyle sağlanabilir (Taylor, 2005: 15).

Kamu hizmetlerine en yetenekli kişileri seçiminden sonra personelden en etkili ve verimli şekilde yararlanmanın yolları aranmalıdır. Bu itibarla, yapılan işler önce sistemli biçimde izlenmeli, ölçümlenmeli ve bu işleri yapacak personelde bulunması gereken nitelikler saptanmalı ve bu nitelikleri taşıyan kişiler işe alınmalıdır. Personel ile yönetim arasında sürekli, yakın, birebir, içtenlikli ve sıkı işbirliği kurulmalı; yönetim personele rehberlik etmeli, böylece personelin yaptığı işe uyumu sağlanmalı, personelin inisiyatifini harekete geçirilmeli, personelin amirlerince iş başında eğitim yoluyla geliştirilmesine önem verilmelidir. Tüm bunlar evrensel uygulama değeri olan ilkelerdir. Bilimsel yönetim anlayışı, personel hizmetlerinin, bir uzmanlık alanı olarak özel bir statüye kavuşmasını sağlamıştır. Böylece, personel yönetimi, hem hizmete almayı düzenleyen bir araç, hem de personelden en verimli biçimde yararlanmayı gerçekleştirmeyi amaçlayan bir disiplin olmuştur (Canman, 2000: 11-12).

#### 2.4.2. Norm Kadro Sürecinde Yapılması Gereken İşlemler

Norm kadro düzenleme süreç ya da kadroların standart ve norm haline getirilmesi süreci birbiriyle ilgili ve birbirini izleyen bir seri işlemi içermektedir (Kalkandelen, 1987a: 41). Kalkandelen (1984: 242; 1987a: 289) norm kadro düzenleme sürecini şu şekilde şematize etmektedir:

**Tablo 1.** Norm Kadro Düzenleme Süreci

GÖREV (İŞ) ANALİZİ	KADRO TANIMLAMASI	KADRO DEĞERLEMESİ	KADRO DERECELEMESİ GRUPLAMASI	KADRO Performans Standartlarının Saptanması
1. Bilgi-belge toplama 2. Gözlem 3. Anket 4. Mülakat Teknikleri	GÖREV (İŞ) 1. Adı 2. Ödevleri 3. Yetkileri 4. Sorumlulukları  PERSONELİN 5. Genel Nitelikleri 6. Özel Nitelikleri 7. Görevin / Görevlinin Aylık/Ücreti	1. Sıralama 2. Sınıflama 3. Faktör Karşılaştırma 4. Puanlama Yöntemleri		

Bu beş işlem bir bütünün öğeleridir; iyi ve eksiksiz bir kadrolama yapabilmek için bunların hiçbirinden feragat etmemek gerekmektedir (Kalkandelen, 1987a: 41).

Kadrolama süreci gerçekleştirilmesi öngörülen amaçlara göre şekillendirilmekte ve bu doğrultuda çeşitlilik göstermektedir. Bu ifadeyi somutlaştırmak gerekirse, kadrolamanın, kapsamındaki beş işlemin sayı ve içeriği bakımlarından bir değişikliğe tabi tutulduğunu, bu değişikliğin nedenlerinin, kadrolamanın cevaplayacağı amaçlarla ilgili olduğunu belirtmek mümkündür. Amaç sadece personel tedariki ise, bu takdirde sayı bakımından beş işlem yerine ilk iki işlemle yetinmek gerekecektir. Eğer amaç, tüm personel işlemleri için altyapıyı oluşturmak ise, bu takdirde beş temel işlemi içeren bir kadrolama çalışmasına ihtiyaç duyulacaktır (Kalkandelen, 1984: 129).

Bilgin ve Aytürk (2003: 160) norm kadro düzenlemesini aşağıdaki süreçlerden oluşan bir bütün olarak ifade etmektedir:

- Örgüt analizi ve örgütleme,
- İş analizi ve iş tanımı,
- İş ölçme ve iş düzenleme,
- Kadrolama (norm kadro sayısını belirleme),
- Norm kadro el kitabı hazırlama,
- Norm kadro kılavuzu hazırlama.

Timur (2008: 157-177) norm kadro çalışma sürecini örgüt analizinin yapılması, görev/iş tanımlarının yapılması, norm kadro sayısının belirlenmesi olarak aşamalara ayırmaktadır. Norm kadronun saptanmasında izlenen yöntem ise iş ölçümü yöntemi ve iş örnekleme yöntemi olarak ikiye ayrılmaktadır.

Norm kadronun amacı emek verimliliğini artırmaktır. Emek verimliliğini etkileyen faktörlerden mevcut organizasyon yapısı oldukça önemli bir yer işgal etmektedir (Timur, 2008: 157). Nitekim 2000/1658 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar”ın 1. maddesine göre norm kadro çalışmasına önce örgüt analizi yapılarak başlanır. Bundan sonra, teşkilatlardaki her birim için gerekli kadro/pozisyonun (ihale usulüyle görülmekte olan hizmetler de dahil olmak üzere) iş analizi ve iş ölçümleri yapılır. İş analizleri ve iş ölçümlerine göre her bir kadro/pozisyonun görev tanımları ve bu kadro/pozisyonlarda çalıştırılacaklarda aranacak nitelikler (iş gerekleri) ile bu birimler için gerekli kadro/pozisyon sayısı (norm kadro) belirlenir.

### 2.4.3. Örgüt Analizi ve Örgütlenme

Yeniden yapılanmanın kamu yönetiminin başarısında önemli bir araç olduğunun belirlenmesi bu amaçla yapılacak araştırmayı gerekli kılmaktadır. Araştırmaya öncelikle örgüt araştırmasından başlanmalıdır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 160). Organizasyon analizinin amacı, mevcut organizasyon yapısında bir aksaklık olup olmadığının, varsa bu aksaklığın neler olduğunun ortaya çıkartılmasıdır (Timur, 2008: 102). Bir başka kaynakta organizasyon yeterlik analizi (Ataay, 2003: 213) olarak adlandırılan örgüt analizi yasa ve yönetmeliklerle belirlenen hedeflere göre organize edilmiş kurumun en alt noktalarından başlanarak organizasyonun incelenmesidir. Organizasyon yeterlik analizi, olması gereken ile mevcut organizasyonun yapı, organ, faaliyet, fonksiyon, görev-iş-işlemlerine göre çeşitli yöntemler kullanılarak incelenmesiyle gerçekleştirilir.

Örgüte ve kadroya dair araştırmaya konu olacak kurum, kuruluş, girişim veya genel adıyla örgüt aşağıdaki dört konuda içinde bulunduğu durumu bilmelidir. Bunlar (Kalkandelen, 1976: 52; 1997b: 69; 1984: 100): Örgütün amacı ve politikası, görevleri, yapısı, kadrolarıdır.

Araştırma sırasında örgütteki yetki devri, iş akımı, iş bölümü, görev ve yetki girişiklikleri ve sorumluluklar gibi işlevsel süreçler gözlemlenmeli, örgütü iyi tanıyanlarla üst düzey beyin fırtınası yapılmalıdır. Ayrıca, çalışanlar arasından seçilecek uygun nitelikte personelle “SWOT / GZFT analizi” yapılmalı (Bilgin ve Aytürk, 2003: 161) ve diğer araştırma teknikleri kullanılmalıdır. Örgütlenme süreci kamu yönetiminde şu aşamalardan oluşmaktadır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 163-165):

- Yapılacak İşlerin Belirlenmesi: Planlama sürecinde yapılacak iş ve etkinlikler önceden belirlenmekle birlikte, bu aşamada işler en az emek ve harcamayla sürdürülebilecek biçimde gruplandırılmalı, önceliğine göre sıralanmalı ve iş birimleri haline getirilmelidir.
- İşlere Uygun Personelin Belirlenmesi: Önceden belirlenen işlerin gerektirdiği bilgi, beceri, deneyim ve benzeri niteliklerin mevcut personelde var olup olmadığının araştırılması, işe en uygun elemanlar seçilerek atanması bu aşamada yapılması gereken işlerdir. Böylece, işlerle bu işleri başarıyla yapacak personelin görev, yetki ve sorumlulukları karşılaştırılacaktır.
- İşleyişe Uygun Çevre Şartlarının Belirlenmesi: Örgütlenme sürecinin son aşamasında, personelin işleri en iyi şekilde yerine getirebilmesi için yer, araç

ve yöntemler belirlenmelidir. Zira hizmetlerin sunulabilmesi için arazi, bina, makine, büro araç ve gereçleri gibi fiziki ve maddi üretim girdilerine ihtiyaç bulunmaktadır.

Örgütlenme (yeniden yapılandırma) için girişilen faaliyetlerin ilk aşaması örgüt analizidir. Bu analize örgütün kurulmasını oluşturan temel kaynakların incelenmesiyle başlanır. Bu kaynaklar, başta örgütün kurulmasını gerektiren amaç ve politikalar olmak üzere, ilgili kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve diğer mevzuattır. Örgüt analizinde ikinci olarak, amaçların gerçekleştirilebilmesi için, örgüt yönetiminin yerine getirmesi gereken işler belirlenmelidir. Yeniden yapılanma amaçlı örgüt analizinde, iş bölümü, iş dağıtımı ve işlerin gruplandırılması (örgütlenme) aşamasında, ana hizmet birimlerinin, yardımcı birimlerin ve danışma-denetim birimlerinin neler olacağı üzerinde durulmalıdır. Örgüt analizi sonucunda, örgütün öncelikle mevcut yapı ve işleyişinin ortaya konduğu daha sonra da belirlenecek ilke ve politikalara göre yeni bir örgüt yapısının önerildiği örgüt raporunda, son aşamada önerilen yeni örgütün şemasına ulaşılmalıdır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 167-168).

Bu şema üzerinde örgütte çalışanların pozisyonları yetki ve sorumlulukları ve yükselme olanakları kolaylıkla izlenebilir. Buna bağlı olarak iş analiz ve tanımları da çıkarılırsa işlerin yapısına uygun elemanların çalışıp çalışmadığı veya bu elemanların ne gibi nitelikler taşıması gerektiği kolaylıkla saptanır (Sabuncuoğlu, 2000: 36).

Örgüt analizi ile kuruluşun en uygun yeniden yapılanması mümkün olurken; iş analizi ile mevcut durumda ne yapılıyor, nasıl yapılıyor, neden yapılıyor, nerede yapılıyor, ne zaman yapılıyor ve kim yapıyor sorularına yanıt aranmalıdır. Sonuçta, ne daha iyi yapılmalı, nasıl yapılmalı, neden yapılmalı, nerede yapılmalı, ne zaman yapılmalı ve kim yapmalı sorularıyla analiz edilen işin özeti, görev yetki ve sorumlulukları, çalışma koşulları ile bu işi yapacak personelin sahip olması gereken eğitim, deneyim, beceri, yetenekleri hakkında bilgi edinilerek görev/iş ve insan kaynağı tanımlarına ulaşılmaktadır (Bilgin ve Can, 2008: 2).

#### **2.4.4. İş Analizi**

Çağdaş anlamda iş analizi kavramı 1909-1910 yıllarında doğmuştur. F. W. Taylor tarafından zaman, hareket etütleriyle ilişkili kılınmıştır. 1. Dünya Savaşı sırasında, iş analizi kavramından ABD’de kamu personelinin sınıflandırılması amacıyla yararlanılmıştır. Bir süre sonra banka ve sigorta şirketlerinde kullanılmış ve 1930’lu

yıllarda yaygınlaşmıştır. II. Dünya Savaşında iş analizi en parlak dönemini yaşamıştır (Aldemir vd., 1993: 59).

İnsan kaynakları yönetiminde iş analizi, bir iş yerinde yapılmakta olan tüm işleri oluşturan unsurların (görevlerin) ortaya çıkarılması, ortaya çıkarılan her bir unsurun yapılış koşullarının belirlenmesi, söz konusu işin diğer işlerden farklılığının açıklığa kavuşturulması ve her bir işi yapacak kişilerde bulunması gerekli niteliklerle ilgili bilgilerin toplanması, değerlendirilmesi ve organize edilmesi çalışmalarının tümüdür (Timur, 2008: 116).

Yeterli bilgi olmadan, uygun yönetsel kararların alınamayacağı açıktır. Organizasyonlardaki işlere eleman seçmek ve istihdam etmek, onları gerektirdiği gibi eğitmek, ücretlerini belirlemek, performanslarını değerlendirmek için yöneticinin her işin gereklerini ve bu işlerin iyi yapılıp yapılmadığı konusunda karar verirken kullanılacak ölçütleri bilmesi gerekir. Her işin bir amacı olmalı ve her iş organizasyonun amaçlarına uzanan zincirin bir halkası olarak görülmelidir. İşin yerine getirilmesinin neleri gerektirdiği bilinmezse elemanın kapasite ve ilgisinin o işe uygun olup olmadığı yeterince anlaşılmaz (Akçakaya, 2010: 230). Bu anlamda işletmelerin personel ihtiyaçları hesaplanırken hareket noktalarından önemli birisi iş analizleridir (Aldemir vd., 1993: 59). İyi bir iş analizi yapılmaksızın insan kaynaklarının işlevlerini gereği gibi gerçekleştirmek hemen hemen imkânsızdır (Timur, 2008: 117).

İş analizinden önce iş açıklanmalıdır. İşle ilgili kavramlar (görev, iş, görev unvanı, pozisyon, makam; meslek) şu şekildedir (Timur, 2008: 115-116):

Görev, işin içeriğinde olan ve mantıksal olarak işin yerine getirilmesi için yapılması gerekli temel unsurlardır. Diğer bir anlatımla görev, bir işi oluşturan temel unsurların bir tanesidir.

İş, görev unvanı, pozisyon, makam ise örgütsel amaçların başarılması için gereken görevler, ödevler, sorumluluklar topluluğudur (Aşkun, 1978: 104; Timur, 2008: 116). Diğer bir anlatımla departmanlara ya da bölümlere ayırma yolu ile oluşturulan her bir birim görev unvanı, bir pozisyon, makam ya da iştir, yani görevler bütünüdür.

Belli bir öğrenim ve/veya tecrübe sonunda kazanılan, belli çalışma koşullarına uyularak icra edilen faaliyetler meslek olarak tanımlanır. Meslekte belli bir işin, belirli ayrıntılara inilerek yapılması söz konusudur (Şenatalar, 1978: 73'den aktaran Timur, 2008: 116).

Görev (iş) analizi, bir görev (iş)'in öğeleri (unsurları) ile onun çeşitli etmenler (faktörler) bakımından içinde bulunduğu durumu ve öteki görev (iş)'lerden farklılığı ortaya koyan bilimsel ve teknik bir çalışmadır. Başka bir bakımdan, görev (iş) analizi, bir görev (iş)'in, ne olduğu, niçin ve nasıl yapıldığı, ifası için gerekli niteliklerin nelerden oluştuğunu saptama işlemi (Kalkandelen, 1976: 81) olarak tanımlanmaktadır.

En kısa tanımla iş analizi işin kendisini inceler. İş bir kişinin faaliyetlerini oluşturan görevlerin toplamı olarak tanımlanır. İş işgörenin yapmakla sorumlu olduğu görevdir. İş analizi ise işgörenler tarafından tek tek ya da toplu olarak yerine getirilen işin ayrıntılı biçimde incelenmesidir (Sabuncuoğlu, 2000: 54). İş analizi bir işyerinde yapılan işler ve bu işleri oluşturan görevleri yapacak kişilerde bulunması gereken nitelikler hakkında bilgi ya da veri toplamaktır. İş analizinde, genellikle, bir iş yerinde ya da örgütte yapılmakta olan işler ile bu işleri yapacak kişilerde eğitim ve öğrenim dahil bulunması gereken nitelikler konusunda bilgi toplanmaktadır (Timur, 2008: 120). İş analizi faaliyetleri kuruluşlardaki işlerin içerdiği görev, sorumluluk ve çalışma şartlarını belirlemeye yönelik çabalardır (Tortop vd., 2006: 55).

En geniş çapta benimsendiği şekliyle iş analizi, her bir işin niteliğini ve o işin görüldüğü çevre ve koşulları gözlem ve inceleme yoluyla belirleme ve ilgili bilgiyi yazıya dökme işlemidir. Bununla, bir yandan işi oluşturan eylemler ve ödevlerle bu işin başarılı yürütülmesi için gerekli ustalık, bilgi yetenek ve sorumluluk belirlenir, bir yandan da işin hangi çevrede ve hangi koşullarda yapıldığı anlaşılır (Aşkun 1982: 104). İş analizi, bilgi toplama, anket ve mülakat teknikleri kullanılarak bir görevin unsurları ile onun çeşitli bakımlardan öteki görevlerden farklılığını ortaya koyan bilimsel ve teknik bir çalışmadır (Pirler vd., 1999: 45).

İş analizi, belli bir işin yapılması için yerine getirilmesi gereken ödevleri ve bu ödevlerin görece önemlerini saptayıp tanımlama sürecidir. İş analizinde güdülen amaç personeli hizmete alma, yetiştirme, ücret ve performans takdir etme gibi istihdam işlemlerini, işi tanımlayarak kurmak ve belgelendirmektir (Güler, 2005: 204).

İş analizi çalışmaları ile endüstri mühendisliği alanında kullanılan iş dizaynı kavramlarını karıştırılmamalıdır. İş dizaynında işlerin sayısal ölçümü yapılır, örneğin hareket ve zaman etüdüleri, iş zenginleştirme ve genişletme, iş basitleştirme gibi teknikler devreye alınır. Oysa insan kaynakları açısından inceleme konusu yapılan iş

analizinde işlerle ilgili ayrıntılı bilgilerin toplanması, işin doğru tanımının yapılması ve işi yapacak kişilerin doğru işte çalıştırılması amaçları güdülür (Sabuncuoğlu, 2000: 54).

İş analizi ile iş tanımı birbirini tamamlayan iki işlemdir. İş tanımı iş analizinin sonucudur. İş analizi, işi ya da görevi tanımaya, tanıtmaya ve tanımlamaya; tanımlanan işi/görevi standartlaştırmaya yaramakta ve aynı zamanda iş düzenlemesi, iş değerlemesi ve iş derecesinde, standart performans belirleme ve ücretlendirmede kullanılmak üzere altyapıyı oluşturmaktadır (Kalkandelen, 1976: 71; Bilgin ve Aytürk, 2003: 169).

İş analizi soru formunun değerlendirilmesi ve işyerinde yapılan inceleme, gözlem ve personelle yapılan görüşmeler sonucunda iş tanımı yapılır ve iş gerekleri (personelin nitelikleri) ortaya konulur. Bu bağlamda iş tanımı, örgütte her görev (kadro) için toplanan bilgilerin ve personelin temel iş ve etkinliklerinin, diğer kadrolarla olan ilişkilerinin ve sahip oldukları işlevsel yetkilerin kısa ve özlü olarak yazılmasıdır (Tikici, 1989: 24; Bilgin ve Aytürk, 2003: 173).

İş analiziyle ortaya çıkarılmaya çalışılan noktalar basitçe şu şekildedir (Güler, 2005: 204):

- İş hangi kurumda ve kurumun hangi birimindedir?
- İş yürütülürken, somut olarak ne tür iş-işlemler yapılmaktadır?
- İş yapanın emrinde çalışan astlar var mıdır; varsa bunlara dönük hiyerarşik-işlevsel denetim yetkisinin kapsamı nedir?
- İşin kapsama ve etki alanı nedir?
- İş denetleyen üst birimler hangileridir?
- İşin gerektirdiği inisiyatif, yaratıcılık, karar verme özellikleri ne genişliktedir?
- Üst ve astlar dışında ilişki içinde bulunulan kesimler var mıdır?
- İş, ne tür kişisel yetenekler gerektirmektedir?

Esasen iş analizi, aşağıda sıralanan ve benzeri sorulara cevap oluşturur (Timur, 2008: 117):

- Yapılan iş nedir?
- Bu iş hangi görevlerden oluşmaktadır?
- Bu işte hangi alet ve edevatlar kullanılmaktadır?
- Bu işi yapacak kişinin deneyim, eğitim, yetenek, vb. özellikleri ne olmalıdır?



- Bu iş için ne düzeyde bir denetim gereklidir?
- İşin çalışma ortamı nasıldır?
- İşin riski nedir?
- Bu işi yapacak kişiden beklenen performans düzeyi nedir?

Genel olarak iş analizi; hazırlık çalışmalarının yapılması, iş analizi örgütlenmesi, iş analizi yönteminin kararlaştırılması, bilgi toplama ve alan çalışması, toplanan bilgilerin incelenmesi süreçlerinden oluşmaktadır (Tortop ve diğerleri, 2006: 56). Timur (2008: 119-120) da süreci beş aşamaya ayırmış ve aşağıdaki gibi sistematize etmiştir:

1. İş analizine hazırlık çalışmalarının yapılması,
2. İş analizi çalışmalarının organize edilmesi,
3. İş analizi yönteminin belirlenmesi,
4. Gerekli verilerin toplanması,
5. Toplanan verilerin irdelenmesi.

#### **2.4.5. İş Tanımı**

İş tanımı iş analizi çalışmasının uzantısıdır. Bir kurum iş analizi çalışması yapmışsa, onu izleyen ikinci aşama olarak mutlaka iş tanımlarından söz edilir. Bu iki kavram birbirini bütünler. Bir diğer anlatımla iş analizinden elde edilen bilgiler daha açık ve anlaşılır biçimde kâğıt üzerine belirli standart kalıplar haline dökülür (Sabuncuoğlu, 2000: 64).

İş tanımı, iş analizi yoluyla toplanan verilerden yararlanmak suretiyle hazırlanan ve söz konusu işin görevlerini, yetkilerini ve yükümlülüklerini sorumluluklarını, çalışma koşullarını, risk vb. hususlarını yazılı olarak açıklayan belgedir (Timur, 2008: 137). İş tanımı norm kadro düzenlemesinin esasen ikinci basamağı olup bu işlem analiz sonuçlarının rapor haline getirilmesi olarak adlandırılabilir. İş tanımları aslında --neyin analiz edilmesi gerektiğinin saptanması için-- analiz öncesinde ve (Kalkandelen, 1976: 107) işin özelliklerinin ortaya konulması için iş analizi araştırması sonucunda yapılır.

İş analizi soru formunun değerlendirilmesi ve işyerinde yapılan inceleme, gözlem ve personelle yapılan görüşmeler sonucunda iş tanımı yapılır ve iş gerekleri (personelin nitelikleri) ortaya konulur. Bu bağlamda iş tanımı, örgütte her görev (kadro) için toplanan bilgilerin ve personelin temel iş ve etkinliklerinin, diğer kadrolarla olan

ilişkilerinin ve sahip oldukları işlevsel yetkilerinin kısa ve özlü olarak yazılmasıdır (Tikici, 1989: 24; Bilgin ve Aytürk, 2003: 173).

İş tanımı iş analizinin doğal bir uzantısı olmakla birlikte aradaki fark şöyle özetlenebilir: İş analizi işlerle ilgili bilgileri toplayan bir mekanizma, iş tanımı ise toplanan bu bilgileri sistematik ve bilinçli biçimde sunan bir tekniktir (Sabuncuoğlu, 2000: 65).

Hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın iş analizinin sonucu iş tanımı ve personel niteliklerini gösteren çizelgelerdir. İş tanımı işin özelliklerini belli ederken personel nitelikleri çizelgesi işi yerine getirecek kişilerin özellikleri üzerinde durur. İş tanımları ve personel nitelikleri çizelgelerinde genellikle şu bilgiler yer almaktadır (Aldemir vd., 1993: 69-70): İş tanımı; iş unvanı, işin bağlı olduğu iş kategorisi ve numarası (kodu), işin bağlı olduğu bölüm veya kısım, işin ana görevlerini içeren özeti, ana görevlerin ve sorumlulukların tanımı, personelin nitelikleri (deneyim ve öğrenim, eğitim, bilgi, beceri ve yetenekler) bilgilerini içermelidir.

Görev/iş tanımlama formu olmadan iş tanımlaması yapılamaz; bu formda şunlar olmalıdır (Kalkandelen, 1976: 108-109):

- Görev/işin adı ve varsa kod numarası ve birimi (gerekirse alt birimi),
- Görev/işin eşdeğer görevler/işler,
- Görev/işin bir üst derece görevler (terfi dereceleri) ve tanımlama tarihi,
- Görev/işin ödevleri,
- Görev/işin yetkileri,
- Görev/işin sorumlulukları,
- Personelin genel nitelikleri,
- Personelin özel nitelikleri,
- Görev veya personelin aylık/ücreti yer almaktadır.

Genel olarak iş tanımları üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm olan iş kimliği bölümünde işin adı, kodu, bağlı bulunduğu bölüm, iş tanımının hazırlandığı tarih gibi bilgiler yer almaktadır. İşin özeti kısmında ise işin amacı, kapsamı ve diğer işlerden ayırt edici özellikler belirtilir. Üçüncü bölümde ise kullanılan makine ve

malzemeler, işin kim tarafından gözetim ve denetim altında bulundurulacağı, işe ilişkin mali sorumluluk, çalışma şartları, iş riski ve kişisel nitelikler konuları yer almaktadır (Tortop vd., 2006: 57).

Sabuncuoğlu'na (2000: 65) göre, iş tanımı altı temel bölümden oluşur: Birinci bölümde işin kimliği, ikinci bölümde özeti, üçüncü bölümde işin yapımı sırasında kullanılan makine ve teçhizat yer almaktadır. Dördüncü bölümde, işin başlangıcından bitişine kadar nasıl bir akış izlediği, diğer işlerle ne tür ilişki içinde olduğu, işin örgütsel yapıdaki yeri sergilenmekte, beşinci bölümde o işin yapılması için ne gibi görev ve yetkiler verildiği maddeler halinde belirtilmekte, altıncı bölümde o işi yüklenecik personelde bulunması gereken --çoğu zaman iş gerekleri olarak adlandırılan-- nitelikler yer almaktadır.

İş tanımları yapmanın faydaları şöyle özetlenebilir (Aşkun, 1982: 117-118):

- Sağlıklı bir iş değerlemesinin yapılması,
- İşe yerleştirmede nesnel bir kılavuzluk sağlaması,
- Doğru iş bilgilerini vermesi,
- Eğitim planlamasının işgörenin ustalık ve yeteneklerinden maksimum şekilde yararlanılması,
- İş güvenliği sağlayarak iş kazalarının önlenmesi,
- İşgören değerlemesinin yapılabilmesi,
- “Eşit işe eşit ücret” prensibini hayata geçirerek kadın işgörenlerin ayrımcılığa tabi tutulmasının önüne geçmesi,
- İşgören-işveren arasındaki ilişkilerde işgörende oluşabilecek işverenin kayırmacı davrandığı algısının kırılması,
- Diğer işletmelerle karşılaştırılma yapılabilmesinin sağlanması,
- İşveren iş tanımını yazmak için işgörenle görüştüğünden işveren işgörenle oldukça ilgili davranır ve bu durum moral gücü sağlar.

İş tanımları spesifik ve genel iş tanımları olarak ikiye ayrılır (Timur, 2008: 138-139): Spesifik iş tanımında işin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları ayrıntılı şekilde belirtilmektedir. Bu tip iş tanımları genellikle, bir kurumda bölümlerin ve her bölümün

bünyesinde yer alan alt birimlerin birbirinden, açık ve net olarak ayrıldığı, emir komuta sisteminin hâkim olduğu bürokratik veya diğer deyişle mekanik örgütlerde kullanılır. Durağan çevrede başarılı olan bu tip örgütlerde temel felsefe iyi bir planlama ve kontrol yoluyla iş akışını sekteye uğratmamak ve buna bağlı olarak da verimliliği arttırmaktır. Genel iş tanımları yeni kullanılmaya başlanan bir olgudur. Değişen şartlarda bir kurumun hayatta kalabilmesi bu koşullara uyum sağlamasına yani esnekliğe bağlıdır. Esneklik işgörenlerin gerektiğinde uzmanlıkları ya da bilgi birikimleri dikkate alınarak bir görevden başka bir göreve kaydırılmasını gerektirir; genel iş tanımları bu tür yer değiştirmelere uygundur. Halbuki spesifik iş tanımları, özellikle sendikal baskılar nedeniyle, bu tür yer değiştirmelere izin vermeyebilmektedir. Bu nedenle genel iş tanımları spesifik iş tanımlarına karşı bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

#### **2.4.6. Norm Kadronun Saptanmasında İzlenen Yöntem**

Norm kadro çalışmalarında örgüt analizi sonucunda oluşturulan yapıya uygun olarak belirlenen kadroların, iş analiz yöntemiyle iş tanımlarının yapılmasının ardından norm kadro sayısını belirlenmesi sürecine geçilir (Karacan, 2009: 63). Norm kadronun saptanmasında iş ölçümü (zaman etüdü) ve iş örnekleme olmak üzere başlıca iki yöntemden söz edilebilir (Timur; 2003: 159).

Örgütte sayının saptanması için kullanılan yöntem kadro türüne göre değişir. Yönetimsel kadrolar ilke olarak örgüt analizi sonucu belirlenir. Görevsel kadrolar ise amaca uygun olarak hazırlanan iş tanımları sonucu oluşur. Ancak bu kadroların sayısı 1'den fazlaysa norm kadro sayısının belirlenmesinde standart performans analizi uygulanır. Bir birimdeki görevsel kadroda bulunan aynı unvanlı birden çok kişinin performansları (yaptıkları iş düzeyleri) toplamının kişi kadro sayısına bölünmesiyle, bir kadronun standart performansı (ortalama çalışma düzeyi) belirlenir. Elde edilen miktarın birimin iş yükü miktarından oranlanmasıyla da norm kadro sayısı saptanır. İş yüküne bağlı kadrolar memur, işçi, hizmetli gibi kadrolardır. Örgütlerde işyüküne bağlı unvansız kadro sayısı, iş ölçümü yapılarak (zaman, hareket ve metod etüdüleri) belirlenir (Bilgin ve Aytürk, 2003: 174).

Norm kadro açısından Türkiye'de yerel yönetimlerde ise iki tür kadro vardır. Bunlardan birincisi görev yerine bağlı kadrolardır ve işin niteliği itibarıyla "işyükü" hesabı bu kadrolar için gereksizdir. Yerel yönetimler insan kaynaklarında "şef",

“odacı”, “müdür” gibi kadrolar bunlara örnektir. İkincisi ise niteliği gereği işyükü hesaplanabilir (Bozlağan, 2001’den aktaran Karacan, 2009: 72).

Belediyelerde ilgili birimlerce yürütülen işlerin tekrarlanma sıklığı her bir iş için farklılık gösterir. Kimi işler sürekli tekrar ederken diğerleri çok seyrek aralıklarla yapılıyor olabilir. Bundan dolayı işlere ait zaman değerlerinin kantitatif yöntemlerle belirlenmesi oldukça zor ve karmaşık bir süreçtir. Bu nedenle zaman değerleri belirlenirken çalışanların tecrübeleri ve gözlemleri ile sıklık belirlemek için birim kayıtlarından yararlanılmalıdır (Bozlağan, 2001’den aktaran Karacan, 2009: 72).

#### **2.4.6.1. İş Ölçümü Yöntemi**

İş ölçümüyle ilgili en eksiksiz tanım İngiliz Standartlar Enstitüsü tarafından yapılmıştır. Buna göre iş ölçümü nitelikli bir işçinin tanımlanan bir işi belirlenen çalışma hızıyla yapabilmesi için gerekli zamanı saptamak amacıyla hazırlanan tekniklerin uygulanmasıdır (British Standart Institution, 1979: 2; aktaran Timur, 2003: 159). Yine aynı kurumun nitelikli işçinin ne olduğu üzerine tanımı da “belirlenmiş bir çalışma hızı belli bir yöntemi bilmeleri için özendirilmiş olma koşulu ile, nitelikli işçilerin, aşırı bir çaba göstermeden, bir iş günü ya da vardiya süresince doğal olarak erişebileceği doğal üretim oranıdır” (British Standart Institution, 1979: 20; aktaran Timur, 2003: 160).

Hareket, zaman ve metot etütlerinin birleşimi olan iş ölçme; işin en az zaman ve çaba harcanarak ve örgütte uygulanan yönetsel metotlar yeniden düzenlenerek yapılması tekniğidir. İş ölçme tekniği ile örgütte üretilen mal ve/veya hizmetlerde, iş ve işlemlerde harcanan çaba ve zaman, uygulanan yöntem ve süreçler etüt edilerek işyükü ve işgücü analiz edilir. Bir örgütte iş ölçümü yapılabilmesi için üretilen mal ve/veya hizmet ve etkinliklerde, iş ve işlemlerde şu faktörlerin bulunması gerekir (Bilgin ve Aytürk, 2003: 175):

- Bir kişinin yaptığı iş (bu işin adı),
- İşin aldığı süre (bir saatte/bir günde yapılan iş),
- İşin miktarı (bir saatte/ bir günde yapılan iş miktarı),
- Bu işi yapan birden fazla kişi.

İş ölçümünü oluşturan öğeler hareket, zaman ve metot etütleridir. Hareket etüdü, örgütte daha kolay ve rahat çalışma ortamı ve koşulları geliştirerek en az enerjiyle çalışmayı ve yorgunluğu azaltmayı; böylece örgütte çabukluğu, hoşnutluğu ve verimliliği artırmayı amaçlamaktadır. Zaman etüdüyle işin ne kadar sürede, nerelerde ve kimlerce yapılmasının beklendiği ve ne kadar sürede, yerde ve mesafede yapıldığı ve sonuçlandığı saptanarak zaman kayıplarının nedeni araştırılır. Bunun sonucunda da zaman kayıplarını ortadan kaldıracı çözüm yolları araştırılır (Timur, 1984: 24; Bilgin ve Aytürk, 2003: 175).

Metod etüdüyle iş gereksiz prosedürlerden arındırılarak maliyet artırıcı, geciktirici, zorlaştırıcı prosedürlerden uzaklaştırılarak yeniden düzenlenir (Bilgin ve Aytürk, 2003: 175).

İş ölçümü yöntemine göre norm kadro saptanırken; iş analizlerinin yapılması, işin öğelere ayrılması ve zamanlaması, çalışma hızının derecelendirilmesi ve normal zamanın saptanması, eklenecek payların belirlenmesi, normal zamana payların eklenmesi suretiyle standart zamanın saptanması ve norm kadronun saptanması süreçlerinden geçilir (Timur, 2003: 160-165).

İş analizi yöntemi önceki kısımlarda açıklanmıştı; aslında norm kadro çalışmalarının temelini iş ölçümü oluşturmaktadır. Bir işyerinde iş ölçümünün yapılabilmesi için o işyerinde yapılmakta olan tüm işlerin ortaya çıkarılması gerekir. Bir işyerinde yapılmakta olan tüm işlerin çıkarılması ise iş analizi çalışmasıdır. Bu nedenle, iş ölçümü dolayısıyla norm kadro çalışmalarına iş analizi çalışmalarıyla başlanır (Timur, 2008: 170).

İşin öğelere ayrılması ve her öğenin ayrı zamanlanması norm kadronun temelini oluşturur. Öğeler ise bir işin gözlemini, ölçümünü kolaylaştırmak için seçilmiş o işe ait bağımsız parçalardır (Timur, 2003: 161).

Çalışma hızının saptanmasında işçiler normal zamandan daha hızlı veya yavaş çalışabileceğinden sonuçlar doğru çıkmayabilir. Bunu aşmak için derecelendirme gereklidir. Derecelendirme, zamanlama sırasında elde edilen neticenin normal zamanlamaya ayarlanmasıdır (Timur, 2008: 161). Örneğin öğenin ortalama zamanının 20 dakika, çalışanın hızının %75 olduğunu varsayarsak;

Normal Zaman =  $20 \times 0.75 = 15$  dakika olur.

Diğer bir anlatımla, bir iş yerinde çalışması gereken kişinin işini yapma esnasındaki normal temposunu (hızını) %100 kabul edersek, söz konusu kişi de işini %75 tempo ile (aynı yavaş çalışarak) 20 dakikada yapmış ise, normal çalışmış olsaydı işini 15 dakikada yapmış olması gerekirdi (Timur, 2008: 161). Öğelerin ortalama zamanının 20 dakika, çalışma hızının ise %125 olduğunun varsayarsak;

$$\text{Normal Zaman} = 20 \times 1,25 = 25 \text{ dakika olur.}$$

Burada işgören normal tempo olarak kabul edilen %100 temponun üzerinde, %125 tempo ile çalışarak işini 20 dakikada tamamlamıştır (Timur, 2008: 161).

Standart zamanın bulunması için işgören performansını etkileyen tüm faktörleri hesaplanarak normal zamana eklenmesi gerekir; çünkü çalışanlar durmadan çalışmamaktadır; normal zamana gecikme payı eklenmelidir. Bu pay normal zamanın %15'inden fazla olmamalıdır (Timur, 2008: 162). Çalışma süresince meydana gelen kayıpları ifade ettiği için bu oran “iş kaybı oranı” olarak da adlandırılmaktadır (Bozlağan, 2001; Karacan, 2009: 73).

Normal zamanın, eklenecek pay yüzdesi ile çarpılması sonucu elde edilen rakamın normal zamana eklenmesi suretiyle standart zaman bulunur (Timur, 2008: 162).

$$\text{Standart zaman} = \text{Normal zaman} + (\text{Normal zaman} \times \% \text{ olarak eklenecek pay})$$

Örneğin, söz konusu öğenin saptanan normal zamanın 16 dakika, eklenecek pay yüzdesinin de %15 olduğunu varsayarsak söz konusu öğe için

$$\text{Standart zaman} = 16 \times 1,15 = 18,4 \text{ dakika olur (Timur, 2008: 162)}$$

Norm kadronun saptanmasında teorik olarak bir işletme bir yılda yapılan tüm işlerin, tüm öğelerinin standart zamanlarının toplamı içinde o işletme, o birimin iş yükünü saat açısından ortaya koyar. Saat açısından yıllık olarak elde edilen toplam işyükünün bir kişinin saat açısından bir yıllık çalışma süresine bölünmesiyle, bir işletme personel ihtiyacını diğer anlatımla norm kadro sayısını saptamış olur (Timur, 2008: 163).

#### **2.4.6.2. İş Örneklemesi Yöntemi**

Bu yöntem zaman etüdü kadar masraflı, uzun ve ayrıntılı bir teknik değildir. İş örneklemesi yöntemi makinaların ve işçilerin belli bir süre rastgele aralıklarla

gözlenmesi yoluyla, istenilen verilerin sağlanmasında kullanılan bir tekniktir (Timur, 2008: 165). Bu yöntem temelde şahsi kanaatlerle yani sübjektif kararlarla, zaman etüdü gibi derinlemesine yapılan araştırmalarla elde edilen sonuçların ortalamasını verir (Timur, 2008: 165). İlk defa 1935 yılında İngiliz tekstil enstitüsü araştırma grubunda çalışan L.H.C. Tippet tarafından “ani okuma tekniği” adı altında geliştirilen, 1940’dan sonra Amerika’da uygulanmaya başlanan iş örnekleme, bir istatistik tekniğidir. Fakat gözlemcinin bu tekniği uygulayabilmesi için matematikçi olması gerekli değildir (Timur, 2008: 165).

İş örnekleme yönteminin temel prensibi kalite kontrolünde kullanılan prensibe benzer. Bu yöntem işgören üzerine ani ve rasgele gözlem yapılması mantığıyla çalışır. Elde edilen sonuçlara göre de işgörenin vaktinin ne kadarını çalışarak geçirdiği saptanır. Örneğin bir işgören üzerinde bir günde 25 gözlem yapıldı ve bu gözlemlerin 5’inde çalışmadığını kaydettik; bu gözlem sonucu o işgörenin bir işgününün %80’ini çalışarak %20’sini ise çalışmayarak geçirdiği sonucu çıkartılabilir (Timur, 2008: 167).

Örgütte uygulanan metotların geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi için iş basitleştirme tekniklerinin uygulanması şarttır. İş ölçümünde yapılan işin sadece süresinin ve miktarının belirlenmesi yeterli değildir. Zira var olan süre ve miktar üzerinden örgütte iş ölçümü yaparak norm kadro belirlemek, mevcut düzeni, yöntem ve süreçleri aynen korumak ve devam ettirmek demektir. Bu yüzden, iş ölçümünde ve norm kadro belirlemede, mal ve hizmet üretiminde, özellikle iş ve işlemlerin yürütülmesinde uygulanan yönetsel ve teknik yöntem ve süreçleri de analiz ederek değerlendirmek ve yeniden düzenlemek gereklidir. Yoksa aynı iş ve eylemlerin aynı şekilde yapılmasına devam edilir ve bunun sonucunda yapılan norm kadro çalışması da mevcut sistemi korur ve uygulamada yararı olmaz Norm kadro çalışmasında önemli olan, örgüt analizi yaparak yeniden örgütlemek; teknik ve rutin iş ve işlemlerden en alt kademeye kadar yetki devrederek iş ve işlemleri çabuklaştırmak; iş ölçümü ve metod etüdü yaparak iş ve işlemleri basitleştirmek ve yeniden düzenlemektir (Bilgin ve Aytürk, 2003: 175-176).

#### **2.4.7. Norm Kadro El Kitabı Hazırlama ve Norm Kadro Kılavuzu**

Norm kadro çalışması sonucunda hazırlanan Norm Kadro El Kitabı iki bölümden oluşur. 1. Bölümde, örgütte yer alan her birimin kendine özgü (müfettiş, avukat, eğitim uzmanı, ayniyat saymanı, kadro şefi, ambar memuru gibi) görevsel



kadroların iş tanımları; II. bölümde ise, her birimde bulunan bilgisayar işletmeni, büro şefi, sekreter, büro memuru, hizmetli gibi ortak kadroların iş tanımları yer alır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 178).

Norm kadro kılavuzu, genel olarak, bir örgütün (kurum, kuruluş veya işletmenin) norm haline getirilmiş optimal tür ve sayılardaki kadro ihtiyacını ve bunların örgütün birimleri arasındaki dengeli dağılımını gösteren bir belgedir. İhtiyaç, değişken bir nitelik taşıdığı için, ihtiyaçtaki değişmeler paralelinde kılavuzun da değişmesi doğaldır (Kalkandelen, 1987b: 111).

Norm kadro, genel bakış açısından iki temel öğeye sahip bulunmaktadır. Bu öğelerden ilki şekil ve yapıyla ilgilidir. Bunlar, önceden saptanmış normlara göre oluşturulmaktadır. Sözü edilen normlar, her kadro şemasında baz form olarak ele alınan yedi unsurdan meydana gelmektedir. Bu suretle kadrolar standart bir şekle ve yapıya sahip duruma getirilmiş olmaktadır. Bu unsurlar kadronun adı (unvanı), ödevleri, yetkileri ve sorumlulukları, kadroya atanacaklarda aranacaklar ise genel nitelikler (gerekler), özel nitelikler (gerekler) ve kadronun aylık ve ücretleridir (Kalkandelen, 1987b: 111-112).

Norm kadronun ikinci temel ögesi tür ve sayı bakımından her örgütün (kurum, kuruluş veya işletmenin) ihtiyacını tam olarak karşılayacak optimal sayıdaki (ne ihtiyaçtan çok, ne de ihtiyaçtan az) kadro tür ve miktarını ifade etmektedir. Bu öğede sözü edilen iki terimden biri tür, diğeri sayıdır. Tür “cinslerin ayrıldığı bölüm” veya çeşit anlamındadır. Kadro bakımından kendine özgü kadro çeşidi olarak başka kadrolardan içerik (ödevler, yetkiler, kadro gerekleri ve benzeri) bakımından farklılığı olan bir yapıyı ifade etmektedir (Kalkandelen, 1987b: 112).

Yukarıda sözü edilen iki temel öge kadronun iki parçası durumundadır. Bunlardan birincisi, her örgütün kadro el kitabında, her türlü kadro için yukarıdaki yedi madde karşılığındaki bilgiler içeren “kadro şemalarında” yer almaktadır. İkincisi ise örgütlerin türel (tür ve çeşit olarak) ve sayısal (her türdeki kadro sayısı) olarak norm kadro kılavuzunda ayrıntılı biçimde ve belgeleriyle gösterilmektedir. Bu veriler, her kadroya ilişkin iş yükü veya iş ağırlığının, iş etüdlere ve yöneylem araştırmalarıyla saptanması, sonra da bu ağırlıkların, her kadroya ilişkin standart performanslara bölünmesiyle elde edilmektedir (Kalkandelen, 1987b: 112).

Norm kadro kılavuzu, iş etüdleri ve kadroların standart performansları arasındaki organik ve yakın ilişkiye göre düzenlenmiş olmak kaydı aşağıdaki konularda da veri, kaynak, destek hizmetleri görmektedir (Kalkandelen, 1987b: 112-113):

1. Örgütlerin yerine getirmek zorunda buldukları tüm görevler için ihtiyaçları bulunan optimal tür ve sayıdaki kadroyu ve bunların, örgütün tüm birimleri arasındaki rasyonel dağılımı gösterir.

2. Örgütlerini tüm üretim giderleri arasında personele ayrılacak paranın gerçek miktarının hesabına en güvenilir verileri sağlar.

3. Örgütlerde “çok veya az sayıdaki kadronun” yaratacağı iş kayıplarını önler.

4. Denetim kuruluşları ve denetçilerin kadro kontrolleri yapmasında güvenilecek tek veri veya kaynak hizmetini görmektedir.

5. Kadroların performans standartlarının tespitinde, ilgililer, standartları oluştururken performanslara konu ödevleri belirtmelerinde destek hizmetini görür.

6. Kadroların performans standartlarını yükseltilmesine yönelik iş etütlerinde, daha önceki araştırmalarda kullanılan yöntemleri ve elde edilen sonuçları belgeleriyle birlikte sunması bakımından örgütlerde bilgi birikimine imkân sağlar. Norm kadro kılavuzundan yararlanabilmek için bazı şekil şartlarına uymak gerekir.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Norm kadro kılavuzunun yapısı ve işleyişi, biçimsel görünümü, içeriği ve kullanılışı ve örnekleri hakkında bkz. Kalkandelen (1987b).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL YÖNETİMİNE DAİR PERSPEKTİFLER

Ülkemizde iktidar ve hükümet değişikliklerinde en çok tartışılan konular arasında personel sorunları gelmektedir. Bir örnek vermek gerekirse Cumhuriyetin başından günümüze kadarki --1990 tarihli makale-- sürede (68 yılda) 23 başbakan, 52 kez hükümet kurulmuş ve 48 hükümet programı okunmuştur. Bu programların 38'inde personel konularına ağırlık verilmiştir (Tutum, 1990: 34-35). Sürekli tartışılan konulardan olmasına karşın personel konusuna ilişkin sorunlar çözülmüş değildir. Bu anlamda politika yapıcıların, uygulayıcıların ve sivil toplum kuruluşlarının stratejilerini gösteren belgeler son derece önemlidir. Bu bölümde politika yapıcıların yerel yönetimlerde personel sistemine ilişkin bakış açıları değerlendirilmektedir.

#### **3.1. Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Personel, Personel Temini Ve Norm Kadro**

Kalkınma planları merkezi idarenin temel stratejisini ortaya koyan çalışmalar olduğu için kamu yönetimine yön veren temel kaynaklardır. Bu bölümde kalkınma planlarında genelde yerel yönetimlerin ve özelde yerel yönetimlerde personel konusunun ağırlığı ve içeriği değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Yerel yönetimlerde norm kadro konusuyla ilgili olarak ise doğrudan norm kadro ifadesi kullanılmaması ihtimali göz önüne alınarak “yeniden yapılanma”, “reorganizasyon”, “standardizasyon”, “insangücü planlaması” gibi kavramlar da incelenmektedir. Ayrıca genel olarak, yerel yönetimlerde ilişkisi olup olmadığından bağımsız, Türk kamu yönetiminde “personel temini” ile “norm kadro” ve “kadrolama” hususundaki ifadeler de bu tezin ileriki bölümlerine altyapı oluşturması açısından irdelenmektedir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), TBMM Plan Karma Komisyonu, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinde görüşülüp 21 Kasım 1962 tarihinde onaylanmış ve 3 Aralık 1962 tarihi ve 11272 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Belediyeler ve il özel idareleri için 1 Mart 1963 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Plan ulusal kalkınmayı bütüncül ve topyekûn olarak gerçekleştirebilmek için atılan en önemli adımlardandır. Planda “idarede yeniden düzenleme” başlığında personel politikasıyla ilgili olarak “iş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını iyi bir şekilde kavrayan bir personel politikası tespit etmek”, işbölümünün ve

işbirliğinin sağlanması, tekrarlamanın ve boş yere çalışmanın önlenmesi, verimliliğin sağlanması ve bunun için denetim mekanizması kurulması gibi ilkeler belirlenmiştir. Merkezi Hükümet Teşkilatı'nın içinde bulunduğu durum ve yapılacak reformun belirlenmesi için yapılacak çalışmada mahalli idarelerin durumunun da incelenmesi kararlaştırılmıştır. Mahalli idarelere 1. Plan kapsamında daha çok toplum kalkınması - köy kalkınması çerçevesinde yer verilmiştir. Hızlı nüfus artışı neticesinde şehir ve kasabaların büyüdüğü, ancak mahalli idarelere yeterince kaynak aktarılmadığından mahalli idare hizmetlerinin yetersiz görüldüğü tespitlerine Planda yer verilmektedir (DPT, 1963). 1. Planda genel olarak mahalli idareler personeline, özel olarak ise mahalli idare personel teminine ilişkin ayrı bir bölüm düzenlenmemiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972) insangücü, kalkınmanın en önemli unsuru olarak belirtilmiş, vasıflı insangücü "kıt kaynak" olarak nitelenmiştir. İnsangücünün kamu sektöründeki görünümünde ise insangücü kullanılmasıdaki görev ve yetki karmaşası, eğitimin belirli bir yoğunlukta olmaması ve organizasyon bozuklukları problem olarak sayılmıştır. İkinci Planda, insangücüyle ilgili uygulanacak politikalar başlığında kıt kaynak olarak nitelenen insangücünü verimli kullanmak ve her kademedeki yeterliliğe dayalı çalıştırma politikası ve insangücünün kendi ihtisas alanında çalıştırılması ve en etkili olduğu yerde çalıştırılmasının esas olduğu belirtilmektedir. İnsangücü ihtiyacıyla ilgili ilerisi için üretim ve hizmet kapasitelerini teknolojik değişiklikleri göz önünde tutarak hesaplamaları ve yeniden düzenlemede modern işletme araçlarından ve "iş değerlendirme" tekniğinden yararlanılması gerektiğinden ve hizmetiçi eğitimden (DPT, 1968: 145-157) söz edilmektedir. Dolayısıyla üstü örtük şekilde de olsa, norm kadro sistemine ilk defa yer veren plan 2. Kalkınma Planıdır. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "mahalli idareler" mali ifadelerle (DPT, 1968: 89) anılmıştır. Gelir sistemleri, gelirlerinin artırılması, Belediye Gelir Kanununun değiştirilmesi, mali tevzin kanununun çıkarılması mahalli idarelerle ilgili öne çıkan konulardır. 2. Planda mahalli idarelerde personel temini konusuna doğrudan herhangi bir yer ayrılmamıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının (1973-1977) ana vurgu noktası "sanayileşerek kalkınmanın sağlanması"dır. Buna koşut biçimde, hızlı sanayileşmenin kamuya büyük sorumluluk yüklediği, bu sebepten mahalli ihtiyaçların mahalli kaynaklarla karşılanmaları gerektiği, ancak mevcut durumun bundan çok uzak olduğu, mahalli idarelere yapılan yardımların belli zamanlarda ve belli ölçülere uyulmadan

verildiği, yeni kurulacak mahalli idarelerin ölçeklerinin günün şartlarına uygun olarak belirlenmediği ve yetersiz birçok mahalli idarenin kurulduğu belirtilmektedir. Bu Plana göre, mahalli idarelerin mahalli ihtiyaçları yeterince iyi karşılamamalarının ardındaki sebeplerinden birisi de merkezden aktarılan kaynakların rasyonel şekilde kullanılmaması olup bunun sebebi olarak da “mahalli potansiyelleri tespit etme ve değerlendirmede yararlı olabilecek nitelikteki personelden yoksun bulunması” (DPT, 1973: 941) gösterilmektedir.

1961 Anayasasınının 112. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin bir bütün olduğu, ancak merkezi ve mahalli idare arasındaki görev çizgilerinin iyi belirlenemediği, mahalli idarelerin plan uygulamalarına ahenkli biçimde katılmadıkları, mahalli idarelerin merkezin taşra kuruluşlarıyla etkin işbirliği kuramadıkları şeklinde genel nitelikte bir dizi sorun tespiti yapılmıştır. Bu Planda bahsedilen sorunların çözümüyle ilgili ilkeler belirlenmiştir; bu ilkeler “idarenin bütünlüğü”, “milli ihtiyaç” ve “mahalli ihtiyaç” ayrımına uygun çalışma, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması ve mahalli idarelerin öz kaynaklarının geliştirilmesidir (DPT, 1973: 942-946).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının “Tedbirler” başlığında personelle ilgili olarak “mahalli yatırım projelerinin hazırlanmasında teknik hizmet personeli yetiştirilmesine önem verilecek, mahalli idare personeli zaman zaman hizmetiçi eğitimden geçirilecektir” (DPT, 1973: 947) ifadesiyle yerel yönetimlerde personel temini ve hizmetiçi eğitim konularına dikkat çekilmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında personel ve “yerel yönetimlerde personel” konusuyla ilgili, dolaylı ancak, oldukça önemli bir başka gelişme ise kamu kesimi reformuna genişçe yer verilmesidir. “İlkeler ve Tedbirler” başlığında kamu yönetiminde reform çalışmalarına başlanacağı ve reformun mahalli idareler de dahil tüm kamu kesimini, yapısını, işleyişini, donanımını ve personelini de kapsayan bir bütün olarak ele alınacağına (DPT, 1973: 918; 997) yer verilmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983) bölgesel gelişme ve gelir dağılımına dair sorunlara özellikle dikkat çekilmektedir. Kentleşmedeki sorunlarla başa çıkma konusunda geçmiş dönemlerde kentleşme politikalarının yönlendirilmesinde yetersiz kalındığı, kurumsal düzenlemelere gidilmediği (DPT, 1979: 72-77) belirtilmektedir. Kentlerde yaşayan nüfusun artmasına karşın, sanayileşme-kentleşme sürecinin gerisinde kalan 1930’ların belediye modelinin işlemediği vurgulanmakta,

metropolitan alanlara özgü bir belediye yapısının gerekliliğine dikkat çekilmektedir. Gelir yetersizliğine bu Plan döneminde de dikkat çekilen yerel yönetimlerin personel giderlerini karşılayabilmek için sürekli Hazineye ve KİT'ne borçlanmak zorunda kaldıkları (DPT, 1979: 99) ifade edilmektedir. Bu Planda “yerel yönetimler” “kentleşme” konusuyla beraber anılmakta, altyapı hizmetleri, ulaşım hizmetleri, imar hizmetleri ve diğer benzeri yerel hizmet sunumu sorunlarına kentsel düzeyde daha fazla yer verilmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ayrıca, “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi” başlığında Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında sözü geçen iyileştirilmelerin yapılamadığı hatırlatılmakta, “yeniden düzenleme tekniklerinin kamu kuruluşlarınca yeterince bilinmemesi, kamu yöneticilerinin buna gereken önemi vermemeleri ve yeniden düzenleme çalışmalarında temel politika ve ilkeleri saptayacak, kuruluşlara yol gösterecek, aralarında eşgüdüm ve işbirliği sağlayacak bir merkezi organın olmaması ...” (DPT, 1979: 299) bunun sebepleri olarak Planda yer almaktadır.

Yeniden düzenleme çalışmalarında merkezi yönetim başlığında personelle ilgili olarak çağdaş ve demokratik yönetimlerle örgütlenecek nitelikli personelin sağlanması için personel rejiminin yeniden gözden geçirileceği, personelin kamu yönetiminde kalıcılığının özendirileceği, kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ile yatay ve dikey yükselmelerinin içeren özlük işlemlerinde objektif ölçülere göre düzenlenmiş kuralların uygulanacağı, işçi-memur ayrımının zamanla giderileceği belirtilmektedir. Kamu personeli sayısının gereksiz artmasının önlenmesi ve kamu kuruluşları arasında hizmet gereklerine göre personelin kaydırılması önerilmekte, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün kamu yöneticilerinin nitelikli olarak eğitilebilmesi için yeniden düzenleneceği ve bu konuda başka kuruluşlardan da yararlanılacağı ve hizmetiçi eğitime önem verileceği (DPT, 1979: 301) belirtilmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi bölümündeki “yerel yönetimler” başlığındaki altı maddenin birisinde “personel” konusu da bulunmaktadır. Buna göre, “yerel yönetimlerin görev, kaynak, personel gibi geleneksel sorunlarının çözülerek Anayasanın 112. maddesi uyarınca “yönetimin bütünlüğü” ilkesi içinde çalışmaları ve kendilerine verilmiş görevlerin yerine getirilmesi amacıyla yönelik olarak demokratik, halkçı, birlikçi, bütünlükçü bir yaklaşımla üretici ve kaynak yaratıcı bir niteliğe kavuşturulmaları sağlanacaktır”. Diğer beş madde ise kent belediyelerinin daha geniş ekonomik ve toplumsal işlevlerle

donatılması, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sunulması, büyük kentlerde belediye yönetiminin kurulması, yerel yönetim birlikleri oluşturmanın özendirilmesi gibi konulara odaklanmıştır (DPT, 1979: 302-303). Yerel yönetimlerde personel konusuna dair “problemlerin çözülmesine” dolaylı olarak yer verilen Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında aslında kamu personeli konusu “yeniden düzenleme” başlığında ve “istihdam” gibi başlıklarda yer almaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler personeline sınırlı yer verilmesi ancak personel konusunun bu (4.) Planda nispeten ayrıntıyla yer alması yerel yönetimler personeli konusuna odaklanılmayı azaltmış ya da kamu personeline yapılan düzenlemelerin yerel yönetim personeli de etkilediği fikrinden kaynaklanmış olabilir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989) “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığına göre personel ve ücret sistemi günün şartlarına uygun hale getirilecektir. Kadro ve unvan standardizasyonu “kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlaması yapılacak ve buna göre kadro ve unvan standardizasyonu gerçekleştirilecek” (DPT, 1985: 173) şeklinde belirtilerek kalkınma planı düzeyinde ilk defa “standart-norm” kadroyla ilgili “açık” bir ifade kullanılmaktadır. Kaynak israfının önlenmesi, merkez ile taşra arasında yetki devri ilişkisinin kurulması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki esaslarının belirlenmesi, tasarruf tedbirlerine uyulması Planın kamu yönetiminin iyileştirilmesi başlığındaki diğer ilkelerdir (DPT, 1985: 173). Bu Planda mahalli idarelerle ilgili kısımda ilkeler ve politikalar başlığında 13 madde yer almaktadır. Bu kısım şu şekildedir (DPT, 1985: 168-169):

Mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ve merkezi idare ile koordinasyonu Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan çerçevede düzenlenecektir.

Belediye ve il özel idaresinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirilecektir.

Belediye teşkilatı kurma alt sınırı olan 2.000 nüfus ölçeği yükseltilecektir.

Mahalli idarelerle ilgili kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır.

Belediyeler şehircilik hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. Devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevleri, belediyelere devredilecektir.

Mali Tevzin Kanunu'na göre belediyelere dağıtılan gelirlerin sarf şekli belirlenecektir. Belediye hizmetlerinin öncelikleri tespit edilip ilan edilecek, öncelik sırası takip edilecektir.

Belli sınırlar üzerindeki belediye harcamaları için proje şartı aranacak, DPT'nin onayı ile harcama yapılacaktır.

Belediyelerin yatırım programları belli dönemler itibarıyla tespit edilecek, bu yatırımların finansmanının belediye kaynaklarından yapılması esas olacaktır. Gereken hallerde büyük projeler için finansman modeli geliştirilecektir.

Belediyeleşmede esas, çok sayıda belediye kurulmasına imkan verilerek, sonradan bunların birleştirilmesi değil; tabii sınırla içerisinde giderek büyüyen merkez belediyenin şubeleşmesi yoluyla hizmetlerin daha verimli hale getirilmesi olacaktır.

Mahalli idare, işletme ve birlikleri nitelikli personel istihdam edilmesini sağlayan bir yapıya kavuşturulacaktır.

Belediyelerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza mal edebilecekleri mahalli nitelikteki sorunları çözecek birlikler kurmaları teşvik edilecektir.

Belediye işletmeleri kârlılık ve verimlilik esasına göre çalışacak şekilde düzenlenecektir.

Belediye hizmetlerinden rantabl çalışmayanlar ihale yolu ile firmalara yaptırılacak ve gelir sağlanması yolları teşvik edilecektir.”

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, daha önceki kalkınma planlarından farklı olarak, unvan ve kadro standardizasyonu yapılmasından “açıkça” söz edilmektedir. Mahalli idareler personeliyle ilgili olarak ise personele sayısal olarak yer verilmiş personel temini konusunda ya da yerel yönetimlerdeki personel sorunları konusunda “nitelikli personel istihdam edilmesi” ve “kârlılık ve verimlilik esasına göre çalışılacağı” dışında derinlemesine değerlendirmede bulunulmamıştır. Beşinci Plan kendisinden önce gelen planlara göre daha sınırlı hacimdedir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının (1990-1994) maliye politikası başlığında -- daha önceki planlarda olduğu gibi-- mahalli idarelerin özgelirlerini artırıcı düzenlemelere gidileceği (DPT, 1990: 34) temennisi yer almaktadır. Bu Planda ilkeler ve politikalar başlığında ise şu ifadeler (DPT, 1990: 320-321) bulunmaktadır:

Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması esastır.

Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilecektir.

Mahalli idarelerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır.

Mahalli idarelerin görev ve fonksiyonlarıyla uyumlu olarak insangücü planlaması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte belirleyecekleri norm kadrolarını serbestçe kullanabilmeleri ve profesyonel yöneticiler istihdam edebilmeleri için gerekli çalışmalar yapılacaktır.

Mahalli idarelerin bütçe ve muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.

Mahalli idarelerde norm kadro konusuna ilk kez Altıncı Planda yer verilmiştir. Norm kadronun insangücü planlaması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte mahalli idarelerce belirleneceği ve norm kadronun yerel yönetimlerce serbestçe kullanılabilmesi ifadesi norm kadroyla ilgili dikkat çeken çarpıcı diğer ifadelerdir.



Hizmetiçi eğitimle ilgili olarak ise hem seçilen hem de atananların eğitime tabi tutulması düşüncesi ise oldukça önemlidir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu yönetiminin iyileştirilmesi başlığında ise “hizmette birlik” ve “yetki devri” esasına göre oluşturulacak teşkilat yapısı, modern yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, devlet-vatandaş ilişkilerinde beyanın esas alınması, kamu hizmetlerinin oluşturulmasında rasyonel bir personel politikası uygulanması ve Avrupa Topluluğu ile ilgili faaliyetleri yürütecek personelin eğitilmesi gibi ilkelerden (DPT, 1990: 325-326) söz edilmektedir. Maliye Politikası başlığında ise kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve fonksiyonlarıyla uyumlu insangücü planlaması yapması, personel alımlarında buna uyması ve tasarrufa azami ölçüde riayet edilerek cari giderleri azaltma amacının gözetilmesi (DPT, 1990: 33) üstünde durulmaktadır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına (1996-2000) göre genel durumun değerlendirmesi kısmında kamu kesimindeki borçlanmanın ardındaki sebeplerden birisi de mahalli idareler personel harcamalarındaki artıştır (DPT, 1996: 9). Planın üçüncü bölümü “Temel Yapısal Değişim Projeleri”ne ayrılmıştır. “Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu” da oldukça geniş bir şekilde yedi projeden birisi olarak “Ekonomide Etkinliğin Artırılmasına Yönelik Yapısal Değişim Projeleri” kısmında yer almaktadır. Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu başlığında mevcut durum kısmı çoğunlukla yerel yönetimlerin yaşadığı sorunları anlatmaktadır. Bunlar optimum büyüklüğü sağlayacak düzenlemelerin yerel yönetimlerin kurulması için gerekli olduğu halde gerçekleştirilmemiş olması, yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimliliğini azaltması, mahalli idare birimlerinin birbiriyle bağlantılı çalışmaması, idarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde hizmet ve kaynak dengesinin kurulamaması, mahalli idare gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payının artırılması ihtiyacının devam etmesi gibi sorunlardır. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları ve yaşadıkları maddi sıkıntılar, kentsel hizmetlerle ilgili merkezi idare ile belediyeler arasındaki koordinasyon ihtiyacı gibi konular Plandaki diğer sorun tespitleridir (DPT, 1996: 124-126). Yerel yönetimlerde personel temini ve norm kadro konusunda ise “Mahalli idarelerle ilgili norm kadro tespiti çalışmaları, 6. Plan döneminde yapılamamış olup, söz konusu idarelerde rasyonel kaynak kullanımı ve etkin hizmet üretimini sağlayacak insangücü planlaması yapılması ihtiyacı devam etmektedir” (DPT, 1996: 125) ifadesi yerel yönetimlerdeki personelin

durumunu tespit etmektedir. Konuyla ilgili bir başka önemli tespit ise “VI’ncı dönemde belediyelerin personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı, özellikle yatırım harcamaları aleyhine, yükselmiştir” (DPT, 1996: 126) tespitidir.

Yedinci Planda mahalli idarelerin güçlendirilmesiyle ilgili belirtilen ilkeler ve politikalar başlığında yukarıda sayılan sorunların çözümüyle ilgili olarak belirlenen politikalar ise özetle, mahalli idarelerin yeniden ve kapsamlı şekilde düzenlenmesinin kamu yönetimi reformu ile birlikte yapılması, üniter yapı içerisinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulmaları, teşkilat yapısında yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilmesi, mahalli idarelerin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra kanunun yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği yerel nitelikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde yetkili kılınmaları, mahalli idarelerin ağırlıklı olarak özkaynakları ile hizmetleri yerine getirmelerinin sağlanmasıdır (DPT, 1996: 130-131).

“Mahalli idarelerde, insangücü planlaması çerçevesinde, ihtiyaçlarına uygun nitelikli personel istihdamını temin etmek üzere norm kadro çalışmaları yapılacaktır” ve “Belediyelerin yürütme organlarındaki sorumlu mevkilere profesyonel yöneticilerin getirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır” (DPT, 1996: 131) ifadeleri ise norm kadro sisteminin mahalli idarelerde yapılmasıyla ilgili Yedinci Planda da irade değişikliği olmadığını göstermektedir; her iki madde birlikte değerlendirildiğinde ise liyakat ilkesinin somut hedeflerle hayata geçirilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Yedinci Planda “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığında ise kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacının devam ettiğinden; amaçlar, ilkeler ve politikalar kısmında geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketinin hazırlanarak uygulamaya konulacağından söz edilmektedir. Bu kısımda “kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde istihdamın sayı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecek, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde istihdamını sağlamak üzere insangücü planlaması yapılacak ve etkinliğin artırılması amacıyla iş analizlerine dayalı norm kadroları hazırlanacak ve mevcut durumun olması gereken açısından değerlendirilebilmesi için kamu insangücü envanteri çıkarılacaktır” ifadesi (DPT, 1996: 117-120) ile bir önceki (Altıncı) Planda

sadece yerel yönetimler için belirtilen “norm kadro” sisteminin tüm kamu sektörü için gündeme geldiği anlaşılmaktadır.

Kalkınma planlarının isimleri 8. Plan ile birlikte değişmiş ve 2001-2005 yılını kapsayan plan “Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” olmuştur. Uzun Vadeli Plan 2001-2023 dönemini kapsamakla birlikte bu dönemdeki ilk kalkınma planı 2001-2005 yılını kapsamaktadır. Sekizinci Planın dokuzuncu bölümündeki başlıklardan birisi de “Mahalli İdareler”dir. Mahalli idareler ile merkezi idare üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak sorumluluk ve kaynak paylaşımının sağlanması, mahalli idarelerin teşkilat, mali yapı ve personel yapısının yeniden düzenlenmesi, merkezi idarenin yerel hizmetlere ilişkin politika ve standartları belirlemesi ve etkin bir denetlenme sağlanması, mahalli idareler görevlerinin gerektirdiği gelir yapısına kavuşturulmaları, mahalli idarelerin kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirdikten sonra kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği kamu görevlerinin mahalli idarelerce yerine getirilmesi gerektiği, kaynak israfına yol açan küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahalli idare sisteminin ıslah edilmesi, yerel yönetim şirketlerinin hizmet götüreceği alanların sınırlandırılması, yerel yönetim birlikleri ve şirketleri de kapsayacak denetim sağlanması Planda sözü edilen ilkelerdir. Bununla birlikte mahalli idarelerde personel temini ve norm kadro konusunda ilgili olarak “mahalli idarelerde, insangücü planlaması çerçevesinde, ihtiyaçlarına uygun nitelikli personel istihdamını temin etmek üzere norm kadro çalışmaları yapılacaktır” ifadesi (DPT, 2001: 198-199) aslında o zamana kadar daha önceki planlarda da belirtilmesine rağmen, norm kadro çalışmalarının mahalli idarelerde yapıl(a)madığını göstermektedir ve bunun yapılması amaç olarak belirlenmektedir.

Sekizinci Planın “kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması” başlığında ise “... kamu hizmetlerinde vatandaşın taleplerini esas alan kaliteli mal ve hizmet sunumu, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamının esas olacağı ...”, “kamu yönetiminde performansın artırılması, yetki, işbölümü ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması”, norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikası izlenmesi, kariyer ve liyakat esas alınarak eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi (DPT, 2001: 230) amaçları yerel yönetimlere paralel şekilde merkezi idarece de aynı ilkelerin benimsenmesi gerektiğini göstermektedir. Aynı ifadeler Planın bir başka yerinde “kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması” başlığında da yer almaktadır.

Norm kadroyla ilgili olarak Sekizinci Planda öğretmen sayısındaki yetersizlikler ve dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi için Norm Kadro Yönetmeliğinin uygulamaya konulduğu (DPT, 2001: 81), kamu istihdamı açısından büyük önem taşıyan Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarında norm kadro çalışmalarında önemli gelişmeler sağlanmakla birlikte, bu çalışmaları kamu kesiminin bütününe yaygınlaştırma gereğinin sürdüğü (DPT, 2001: 105), norm kadro çalışmaları ve devlet personel rejimi reformunun tamamlanacağı (DPT, 2001: 107) belirtilmektedir. Bu ifadeler norm kadro çalışmalarının ete kemiğe büründürülmeye başlandığının göstergesidir.

Sekizinci Planda “tüm kamu kuruluşlarının norm kadroları tespit edilerek, kadro ve pozisyon ihdasları buna göre yapılacaktır. Taşra teşkilatı bulunan kuruluşların, il ve bölge teşkilatlarındaki kadrolar da bu kıstaslara göre tespit edilerek, kadroların belirli bölgelerde yığılması önlenecek, yapılan hizmetlere göre kadrolar ihdas edilecektir. Kurum farklılığı gözetilmeksizin bütün kadro ve pozisyonların kanunla ihdas edilmesi sağlanarak, önceden belirlenen norm kadro sayısı, olağanüstü bir hizmet genişlemesi olmadan artırılmayacaktır. Bu bağlamda, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname gözden geçirilecek, yukardaki kıstaslara uygun şekilde yeniden düzenlenmesi sağlanacaktır” ifadesine de yer verilmiştir (DPT, 2001: 192).

Sekizinci Planda kamuda personel teminiyle ilgili olarak ise devlet memuriyetine merkezi sınavla giriş uygulamasının 1999 yılında başlatıldığından (DPT; 2001: 105) ve insan kaynaklarının geliştirilmesi kısmında da eğitim sistemiyle işgücü piyasasının bütünlük içinde etkin ve verimli çalışması amacıyla Meslek Standartları Sınav ve Belgelendirme Sistemi oluşturulacağından (DPT, 2001: 223) söz edilmektedir.

2007-2013 dönemini kapsayan 9. Kalkınma Planı o zamana kadarki planlar arasında hacimce (101 sayfayla) en küçük/kısa olanıdır ve tıpkı 8. Kalkınma Planı gibi Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır. 9. Plan öncesi durumu anlatan “kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması” başlığında, kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi kısmında norm kadroyla ilgili olarak “kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı ve personel yetersizliği sorunları göze çarpmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemiş olması kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve personelde aranacak niteliklerin bilinmemesine yol açmaktadır” (DPT, 2007: 51) tespitinden sonra Planın geleceğe matuf olan kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi kısmında “kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile

bölgeler arasında dengesiz dağılımı önlenecek, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılarak gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı sağlanacaktır” (DPT, 2007: 96) amacı vurgulanmakta, dolayısıyla daha önceden belirlenmiş stratejilerin uygulanamadığı hatırlatılmaktadır.

9. Kalkınma Planında yerel yönetimlerle ilgili olarak 8. Kalkınma Planı döneminde yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumluluklarının artırıldığı (DPT, 2007: 47); bununla birlikte Planın bir başka yerinde (DPT, 2007: 50) son yıllarda merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelere rağmen yerel yönetimlerle ilgili, idari, mali ve personel sorunlarının devam etmekte olduğu tespiti yapılmaktadır.

Dokuzuncu Planın “yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması” kısmında “başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kuruluşların yeterli sayı ve nitelikte teknik personele ve donanımına sahip olmaları desteklenecek, kalkınmada rolü olan kurumların ve aktörlerin proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında kapasiteleri artırılacak, kaynak kullanımında etkinlik sağlanacaktır” (DPT, 2007: 93) ifadesi de mevcuttur.

2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planında “Kamuda İnsan Kaynaklarının Durum Analizi” kısmında kamu personeline toplu sözleşme hakkının tanınması, kamu personelinin izin haklarının iyileştirilmesi, sicil sisteminin kaldırılarak yerine personel bilgi sistemi getirilmesi öngörüsü, özel sektörden kamu sektörüne geçişi teşvik edecek kolaylıklar getirildiği belirtilmektedir. Bu gelişmelerle birlikte, kamuda istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakata dayalı ve objektif işe alma ve terfi sisteminin oluşturulması, kısmi zamanlı çalışma imkânlarının geliştirilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, kurumlar arası ve kurumların merkez-taşra örgütleri arasında personel dağılımının dengeli hale getirilmesi, kamu çalışanlarının kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim faaliyetlerine erişim artırılarak niteliğinin yükseltilmesi ihtiyacı devam etmekte olduğu (DPT, 2014: 52) tespiti yapılmaktadır. Planın kamuda insan kaynaklarıyla ilgili amaç ve hedefleri ise: işe alımdan emekliliğe kadar bütün sürelerde hizmet kalitesi ve personel verimliliğinin yükseltilmesi, hizmet içi eğitim uygulamalarının yaygınlaştırılması suretiyle kamu personelinin bilgi ve beceri düzeyinin artırılması, kamu insan kaynakları süreçlerinde

liyakatin temel alınması, uygun kurumlardan başlanarak esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesidir. Bu hedeflere ulaşmak için belirlenen politikalar ise kamuda hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modelinin oluşturulması, işe alım ve terfi sürecinde liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık temelinde iyileştirilmesi, çalışanların niteliklerine uygun kariyer planlaması yapılması, kariyer mesleklerinde nitelikli insan gücü istihdamının teşvik edilmesi, esnek çalışma modelinin geliştirilmesi, kamuda personelle ilgili dijital veri tabanı oluşturulması, hizmet içi eğitim uygulamasının kolayca erişilebilen bir yapıya kavuşturulması gibi bir dizi politika (DPT, 2014: 52-53) belirlenmektedir.

Onuncu Kalkınma Planının mahalli idarelerle ilgili durum analizi kısmında belediye sayılarının azaltıldığı, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt sistemine göre nüfusun 2012 yılından itibaren %84,3'ünün belediye yönetiminde yaşadığı, 2012-2013 yıllarında yapılan düzenlemelerle büyükşehir belediye sayısının 30'a yükseldiği, belediye sınırlarının il mülki sınırları ile bütünleştirildiği, büyükşehir belediyesi olan illerdeki il özel idareleri ile büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyeleri ve köylerin kaldırıldığı belirtilmekte, belediyelerin mali durumlarıyla ilgili değerlendirmeler yapılmaktadır. Planda mahalli idareler personeliyle ilgili olarak ise şu ifadeler yer verilmektedir: “Yapılan düzenlemeler sonucunda belediyelerin personel istihdamında disiplin sağlanmış, personel sayıları düşmüş ve personel harcamalarının GSYH içerisindeki payları azalmıştır. Hizmet alım yönteminin yaygın olarak kullanılması personel harcamalarında sağlanan bütçe tasarrufunu azaltmıştır”, “Plan döneminde KÖYDES, BELDES ve SUKAP gibi projeler kapsamında kırsal altyapı ve orta-küçük ölçekli belediyelerin altyapı yatırımları desteklenmiş, sürekli işçi kadrolarından merkezi idare kuruluşlarına yapılan devir sonucunda, özellikle küçük ölçekli belediyelerde, cari harcamaların bütçe üzerindeki yükü hafifletilmeye çalışılmıştır” ifadeleri bulunmaktadır. Politikalar kısmında personelle ilgili olarak “Başta yeni kurulan büyükşehir belediyeleri olmak üzere mahalli idarelerde çalışan personelin uzmanlaşma düzeyi yükseltilecek, proje hazırlama, finansman, uygulama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim, katılımcı yöntemler ve benzeri konularda kapasiteleri artırılabilecektir (DPT, 2014: 131-133) vurgusu yer almaktadır.

### **3.2. Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler Personeline Dair Tespitlerin Toplu Olarak Değerlendirilmesi**

Genel olarak kalkınma planları yerel yönetimlerde personel temini ve norm kadro açısından değerlendirildiğinde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (1963-1967) toplum-köy kalkınmasına yoğunlaştığı, bu Planda mahalli idarelerde personel konusuna yer verilmediği görülmektedir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972) insangücünün öneminin fark edildiği anlaşılmaktadır. İnsangücünün kendi ihtisas alanına yoğunlaşması, insangücü ihtiyacının hesaplanmasında “modern işletme araçlarından” ve “iş değerlendirme” tekniğinden yararlanılması gerektiğinin belirtilmesi üstü örtük olarak norm kadro sistemini işaret etmektedir. Mahalli idarede personel temini ya da norm kadro sisteminden ise merkezi idareden bağımsız şekilde söz edilmemektedir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının (1973-1977) vurgu noktası ise “sanayileşme” olup bu Planda “yerel yönetimlerde teknik hizmet personelinin geliştirilmesi” ve “hizmetiçi eğitim” konularına dikkat çekilmektedir. Mahalli idareler dahil tüm kamu personelini kapsayan bir kamu yönetimi reformu yapılacağı vurgusu bu Planın konuyla ilgili en önemli tespitleridir. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983) yerel yönetimlere ilgi kentleşme ağırlıklıdır. Dördüncü Planın yerel yönetimler kısmında personel sorunundan söz edilmekte, ancak yerel yönetimlerde personel temini konusu üzerinde durulmamaktadır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989), daha önceki planlardan farklı olarak, kadro ve unvan standardizasyonundan açık şekilde söz edilmektedir. Mahalli idarelerde nitelikli personel istihdamı ve kârlılık ve verimlilik ilkelerine göre personel çalıştırılacağı personel teminiyle ilgili yer verilen önemli hususlardır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) mahalli idarelerde norm kadro konusunun açıkça ilk kez yer aldığı plandır. Norm kadronun, insangücü planlaması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte belirleneceği ve norm kadronun yerel yönetimlerce serbestçe kullanılabileceği ifadesi 5393, 5216, 5302 sayılı yasalardan uzun zaman önce mahalli idarelerde norm kadro sisteminin temelini atıldığını göstermektedir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise (1996-2000) Altıncı Plan döneminde mahalli idarelerle ilgili norm kadro tespiti çalışmalarının yapılamadığından ve insangücü planlama ihtiyacının halen devam etmekte olduğundan söz edilmektedir.

Sekizinci Kalkınma Planında (2001-2005) ise mahalli idarelerde insangücü planlaması çerçevesinde, ihtiyaçlara uygun nitelikli personel temin etmek üzere norm

kadro çalışması yapılacağı belirtilmektedir. Bu durum son üç plan döneminde de sözü edilen norm kadro sisteminin mahalli idarelerde işlemediğini göstermektedir. Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarında norm kadro sisteminde önemli gelişmeler sağlandığı merkezi idarede bu sistemin yavaş yavaş oturmaya başladığının göstergesi olarak kabul edilebilir. Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013) Sekizinci Kalkınma Planı döneminde yürürlüğe giren yerel yönetimlerle ilgili kanunların yerel yönetimlerin yetkilerini artırdığı belirtilmekle birlikte, yerel yönetimlerde idari, mali ve personel sorunlarının devam ettiği belirtilmektedir.

Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) insan kaynakları yönetiminde “liyakat” sisteminin işletilmesi ve esnek istihdam gibi konular ağırlık kazanmıştır. Yerel yönetimlerde ise personel kısıtlamasına gidilmesinin hem personel sayılarını hem de personel giderlerinin GSYH içerisindeki paylarını azalttığı belirtilmekle birlikte, hizmet alım yönteminin yaygınlaşmasının bütçe tasarrufunu azalttığı belirtilmiştir. Bu durum kamuda etkinlik ve bütçe tasarrufu sağlamak amacıyla oldukça yaygın kullanılan “hizmet alım yöntemi”nin amaçlanan tasarrufu sağlayıp sağlamadığı sorusunu akla getirmektedir. Yerel yönetimlerde kamu hizmeti sunumunda emanet yönteminden vazgeçilerek ihale gibi alternatif hizmet görme usullerinin yaygınlaşmasının amaçlanan faydayı sağlayıp sağlamadığı ya da etkin hizmet sunumunda başarılı olup olmadığı bir başka çalışmanın konusu olabilir; ancak bundan kalkınma planı düzeyinde söz edilmesi bu uygulamadan da rahatsızlık duyulmaya başlandığının göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Mahalli idareler, özellikle ilk kalkınma planlarında oldukça sınırlı olarak, daha sonraki planlarda ise genişleyerek yer almaktadır. Kalkınma planlarında mahalli idarelerin çoğunlukla; bütçeleri, mali olanakları, merkezi idare ile görev-yetki paylaşımları, personel gibi konularına odaklanılmakla beraber personel konusu nispeten sınırlı yer tutmaktadır. Kalkınma planlarında, genel olarak kamu sektöründe personel konusu “nitelik sorunu”, “harcama kalemi olması”, “verimlilik ve karlılık sorunu” gibi problemlerle ifade edilerek anılmakta; “hizmetiçi eğitim”, “kadro ve unvan standardizasyonunun sağlanması” gibi olumlu ifadeler de bazen kullanılmaktadır.

Derinlemesine değerlendirmelerde bulunmak amacıyla oluşturulan özel ihtisas komisyonu raporları konuyu daha derin perspektifle analiz etme açısından oldukça kıymetlidir.



### **3.3. Kalkınma Planlarının İlgili Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporlarında Yerel Yönetimler Personeli**

Yerel yönetimlerle ilgili olarak merkezi planlama düzeyinde yapılmış çalışmaların en önemlilerinden bir diğeri de Özel İhtisas Komisyonu Raporlarıdır. Devlet Planlama Teşkilatı/Kalkınma Bakanlığı çalışmalarına yardımcı olmak üzere hazırlanan özel ihtisas komisyonu raporları katılımcı anlayışla hazırlanmaları, ihtisas alanlarına yoğunlaşmaları sebebiyle derinlemesine değerlendirme yapılan belgelerdir.

Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu (1994) yedi bölümden oluşmakta ve Kalkınma Planlarında yerel yönetimler konusunu tarihsel perspektifte rapor tarihine kadar geçen süre için toparlamaktadır. Rapordaki üçüncü bölüm yerel yönetimlerin yapısal sorunlarına, yeniden yapılandırılmalarına ve istihdamına ayrılmıştır. Özel İhtisas Komisyonu Raporunun diğer kısımlarında ise, merkez-yerel arasında görev ve yetki paylaşımına, yerel yönetimlerin mali yapılarına, büyükşehir yönetimi konularına yoğunlaşmaktadır. Çok sayıda akademisyenden, yerel yönetimlerdeki seçilmişlerden, bürokratlardan, sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluşan özel ihtisas komisyonu “Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi” konusuna odaklanan özel ihtisas komisyonu olması ve katılımcı anlayışla hazırlanması dolayısıyla son derece önemlidir. Raporun ortaya çıkış sebeplerinden birisi Kalkınma Planlarında yerel yönetimlere verilen önemin uygulamada yeterince yerini bulamamış olmasından kaynaklanmaktadır (DPT 7. B.Y.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu, 1994: 1). ÖİK Raporu’nda yerel yönetimlerimizin yeterince demokratik ve güçlü olmadığı ve bir dizi örgütsel ve yönetsel sorunla uğraştıkları ve dolayısıyla yeniden yapılandırılmaları gerektiği belirtilmekte ve belediyelerde görev yapan personeli dört grupta toplamaktadır. Bunlardan birincisi belediye başkanı ve meclis üyeleri gibi “seçimle iş başına gelenler”, ikincisi memurlar, üçüncüsü sözleşmeli personel ve diğeri de işçilerdir (DPT 7. B.Y.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu, 1994: 41-53).

Yerel yönetimlerde personel temini konusunda önemli yer işgal eden personel alım usulleri bu komisyon raporunda oldukça ayrıntılı şekilde yer almıştır. Kadroların tespiti ve bölgeler itibariyle belediyelerde fiili istihdam durumu ve belediye personelinin eğitimi, personel harcamaları üzerinde durulan diğer konulardır (DPT 7. B.Y.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu, 1994: 53-60).

Doğrudan personel temin ve norm kadro sistemine odaklandığı için bu bölüm birebir ifadelerle sunulmaktadır:

“Yerel yönetimlerle personelin sadece nicelik değil aynı zamanda nitelik sorunu da bulunmaktadır, diğer taraftan ihtiyaç duyulan kadro ve personelin merkezi yönetim tarafından değiştirilerek ya da azaltılarak gönderilmesi de ayrı bir sorundur. Bazı üst ve temel görevler dışında yerel yönetimlerin yükledikleri işlerle ilgili (imar, çevre vb.) norm kadrolar bile belirlenmemiştir.

Yerel yönetimler sorunlarının temelinde merkeze bağlılık kadar yetişmiş, nitelikli ve profesyonel eleman eksikliği de yatmaktadır. Bunun çözümü ise idari ve mali özerkliğe sahip bir yerel yönetim modelidir.

Yerel yönetimler kendi örgütlerinin gereksinmelerine ve görevlerine uygun olarak kurma ve iç yönetim yapılarını serbestçe belirleyebilme yetkisine sahip olmalı, bütçelerine göre personel kadrolarını serbestçe belirleyebilmelidirler. Yerel yönetimler için ayrı bir personel rejimi de getirilebilir.

Özellikle belediyelerin personel giderlerinde artış, işçilere verilemeyen ücretler ve personelden kaynaklanan vergi, sigorta, tasarruf kesintisi gibi borçlar belediyeler aleyhine tartışma konusu yapılmaktadır. Belediyeler bu sorunlarının giderilmesi için merkezden mali yardım istemektedir. Bu görüntü yerel yönetimlerin personellerini istedikleri gibi belirleme görüşü ile çelişir gibi görülebilir. Ama unutulmaması gereken bu aksamanın “bağımlı yerel yönetim” modelinden kaynaklandığıdır. Özerk yerel yönetim sorunları kendi içinde çözecektir. İdari ve mali olarak merkezi yönetimden bağımsızlaşan, kendi bütçesini yapan yerel yönetimler istihdam politikalarını, kadro ve ücretleri daha yerinde belirleyebileceklerdir.”

Bu Raporun sonuç kısmında (yedinci bölümde) ise kalkınma planlarındaki hedeflerin gerçekleştirilememesinin sebebi kamu yönetimi olarak görülüş, problemlerin aslında özerk yerel yönetim modelinin uygulanmamasından kaynaklandığı belirtilmiştir. Komisyonun 19 maddelik değerlendirme kısmında ise personelle ilgili herhangi bir değerlendirme bulunmamaktadır (DPT 7.B.Y.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu, 1994: 131-134).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu” on bölümden oluşmaktadır. Kurumsal yapı ve çalışma usullerinin düzenlendiği dördüncü bölümde personel kısmı mevcut durum ve sorunlar, öneriler kısmından oluşmaktadır. Personel yapısıyla ilgili olarak ise yerel yönetimler için ayrı bir personel rejimi düzenlemesine gidilmediği; ancak genel yapı içerisinde, yerel yönetimlere yönelik düzenlemelere yer verildiği; bunlara örnek olarak da, kadroların iptal, ihdas ve değişiklik işlemlerinin gösterilebileceği (DPT 8. B.Y.K. P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 74) ifade edilmektedir.

Yerel yönetimlerde personelle ilgili sorunlar ise şu şekilde belirtilmektedir (DPT 8. B.Y.K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 79-81): Yerel yönetimlerde mali olanakların sınırlı olması, bunun personel sistemine yansımalarının ise sayı ve nitelik açısından yeterli personel sağlanmasını engellemesi, görevleriyle ilgili eğitimden geçmemiş olmaları, asli ve süreli işlerin zaman zaman işçilerce görülmesi, işçilerin yeterli iş güvencesine sahip olmamaları, geçici işçi istihdamın yaygınlaşması, yerine getirilen görevle kadro unvanın bağdaşmaması, yerel yönetimlerde memur kadrolarında unvan standardizasyonun sağlanmaması, kariyer ve liyakat ilkelerine uyulmaması, zabıta ve itfaiye mevzuatlarının yetersiz kalmasıdır.

Temelde mali yapının güçlendirilmesi, hizmetiçi eğitimin yapılması, anayasal ve yasal kazanımların korunması, insangücü planlamasına gidilmesi, geçici işçi istihdamının denetime alınması, Zabıta Personeli Yönetmeliğinin yenilenmesi, itfaiye personelinin hizmet öncesi eğitimine önem verilmesi gibi öneriler yukarıdaki sorunların çözümü için ortaya konulan önerilerdir. Öneriler konusundaki iki maddeden birincisine göre “yerel yönetimlerde iş analizleri yapılmalıdır. Norm kadro ve görev (iş) tanımları, iş analizleri sonucunda belirlenecek norm kadro miktarı ve istihdam eksikliğini ortaya çıkaracak; görev (iş) tanımları ise personelin nitelik, görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesini sağlayacaktır. İş analizlerine dayalı norm kadro ve görev tanımları oluşturma çalışmaları Devlet Personel Başkanlığı’na başlatılmıştır. Bu çalışmalara hız verilmelidir” ve ikinci çözüm önerisi olarak yer verilen “yerel yönetimlerde sadeleştirmeye ve standardizasyona gidilmelidir” (DPT 8. B.Y.K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 81-82) ifadesi doğrudan tezin konusu olan norm kadroyla ilgilidir. Zabıta personelinin sayısının belirlenmesinde nüfusun yanında işyerinin de esas alınması gerektiği vurgusu kadroyu belirlerken göz önüne alınması gereken kriter olarak norm kadroyla dolaylı da olsa ilişkilidir. Personelin işe alımında ve iş içinde yükseltilmesinde liyakat ilkesinin işletilmesi, siyasi istismar ve kaynak kaybına neden olan geçici işçi istihdamı uygulamasının kontrol altına alınması ise personel teminiyle ilgili ifadeler olarak öne çıkmaktadır.

9. Kalkınma Planının Özel İhtisas Komisyonu Raporları arasında Yerel Yönetimler Başlığında bir rapor bulunmamaktadır.

Kalkınma Bakanlığınca yayımlanan Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda yerel yönetimlerde personel konusu oldukça kapsamlı şekilde yer almaktadır. Yerel yönetimlerin hem günümüz hem

gelecekteki durumunu ortaya koymak için gerçekleştirilen GZFT analizinde yerel yönetimlerde personelle ilgili şu değerlendirmeler mevcuttur (Kalkınma Bakanlığı 10.K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2014: 59-68): Yerel yönetimlerde güçlü yön olarak “köy hizmetlerini devralan il özel idarelerinin teknik personel ve donanım açısından imkanlarının artması” belirtilmişken, zayıf yön olarak ise “personelin nitelik ve niceliksel zayıflığı”, “İl özel idarelerine köy hizmetlerinden gelen personelin fazlalığı nedeniyle kalifiye elan istihdam edilememesi”, “personelin her seçimde değişmesi, kurumsallaşmanın sağlanmaması”, “yerel yönetimlerde kamu yönetimi ve yerel yönetimler eğitimi almış personel istihdam politikası eksikliği” belirtilmiştir. GZFT analizinin fırsatlar kısmında “eğitim sisteminin yükselmesi sonucunu nitelikli personel edinebilme” ifadesi mevcuttur. Analizin tehditler kısmında ise “hizmetlerin yerel yönetimler personeli yerine dışarıdan hizmet alımları yoluyla gerçekleştirilmesi”, “belediyelerin sınavsız personel alımının insan kaynağı açısından sıkıntılı olması; memur, sözleşmeli ve işçi istihdamında merkezi baraj sınavı olmaması”, “kalifiye personel istihdamında yaşanan sıkıntılar” ve “belediyelerin taşeron personel sistemine eğilim göstermeleri” belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerde personel durumunu özetleyen bu çalışmada dikkat çeken husus personel konusunda tehditlerin ön plana çıkmasıdır. Dolayısıyla potansiyel problem alanları için önlem alınması gereken alan olan tehditlerdeki dört ifade de personel teminiyle ya doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkilidir. Zayıf yön olarak belirtilen personelin nitelik ve nicelik zayıflığı konusu personelin hem sayısının hem de niteliğinin belirtildiği norm kadro sistemiyle doğrudan ilişkilidir. “Yerel yönetimlerde kamu yönetimi ve yerel yönetimler eğitimi almış personel istihdam politikası eksikliği” ifadesi de hizmet öncesi eğitime dikkat çekmektedir. Her ne kadar eğitim-istihdam ilişkisi doğrudan tez konusu olmasa da bu konu norm kadro sistemiyle oldukça yakından ilgilidir. Tezin bu kısmında komisyon raporlarında personel konusunun algılanması sorusuna cevap arandığı için taşeron personel sistemi, norm kadro sistemi, sınavlar, personel temini gibi konuların içiçe geçtiğinden söz edilmekle yetinilecek, ayrıntılı değerlendirmelere tezin ilerleyen kısımlarında geçilecektir.

“Yerel yönetimlerde kapasite artırımı ve hizmet sunum yöntemleri” başlığında yerel yönetimlerde hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli sunumunun sağlanabilmesinin temel koşulunun hizmet sunan personelin yeterliliğinin sağlanması ve sürdürülebilmesi olduğu ve gerek hizmete girişte gerekse hizmetin devamında personelin eğitim niteliği

kamu hizmetinin kalitesinin sağlanabilmesi için temel koşul” olduğu belirtilmektedir. Raporun ilerleyen kısımlarında yerel yönetimler personelinin sayısal özelliklerine (Kalkınma Bakanlığı 10.K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2014: 72) yer verilmektedir.

Raporda yerel yönetimlerde nitelikli personel ihtiyacı üzerinde etraflıca durulmakta; bunu sağlamak için ise hizmet öncesi eğitim kurumlarının yerel yönetimler hizmet alanlarına yönelik olarak eğitim programları ve politikalarının belirlenmesi gereğinden söz edilmektedir. Zabıta ve itfaiye kadroları örnek olarak verilmekte, yükseköğretim kurumları ile mahalli idareler arasında bağın kurulması konusuna dikkat çekilmektedir. Raporda yerel yönetimlerde personel konusunda bir başka üzerinde durulan husus ise hizmetiçi eğitim konusuna odaklanılması gerektiğine ilişkindir. Burada personelin hizmet alanına uygun ve ayrı ayrı hizmetiçi eğitimler verilmesi gerektiğinden söz edilmesidir. Yerel yönetimlerde personel konusundaki bir başka değerlendirme “vekaleten görevlendirilme sisteminin yaygınlaştığı” tespitinden sonra özellikle yönetici kadrolarında “asaleten atanmanın” sağlanması gerektiği, bunun da sınavla yapılması gerektiği konusundadır (Kalkınma Bakanlığı 10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2014: 75).

Komisyon Raporunda yerel yönetimlerde personel konusuyla ilgili bir diğer husus da sözleşmeli personel istihdamının geçici, zorunlu ve istisnai hallerle sınırlandırılması gerektiği ve 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren ve 6447 sayılı Kanunla adı ve bazı maddeleri değiştirilen 6360 sayılı Kanun hükümleriyle gerçekleştirilen düzenlemelere paralel olarak norm kadro düzenlemelerinin hayata geçirilmesi gerektiğine ilişkindir (Kalkınma Bakanlığı 10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2014: 75-76).

Raporda nitelikli personel kategorisinin güçlendirilmesi amacıyla belediyeler bünyesinde müfettiş ve müfettiş yardımcısı unvan kadrolarına ait kadro sayılarının artırılmasına (Kalkınma Bakanlığı 10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2014: 76) da yer verilmektedir.

“Etkin bir yerel yönetim sistemi ve işlevsel belediyelerin tesisi için belli bir ölçeklendirme çerçevesinde özellikle büyükşehir belediyelerinde, mesleğe çok aşamalı yarışma sınavı ile girilen ve belli bir yetiştirme döneminin sonunda yine çok aşamalı bir yeterlik sınavı ile atama yapılan istihdam sistemi oluşturulması sağlanmalıdır. Bu

meslek grubunun mesleğe giriş, yetiştirilme ve kariyer içerisindeki ilerlemeleri ayrı bir yönetmelikle düzenlenmelidir” (Kalkınma Bakanlığı 10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2014: 76) ifadesi doğrudan personel temini konusuna odaklanmaktadır.

Rapora göre, idari kapasitenin iyileştirilmesi, verimliliğin sağlanması ve nitelikli insan gücünün artırılması yönünde düzenlemelerin yapılmasına politikasının hedefi, verimliliğin artırılması, liyakat ve kariyer ilkesinin hayata geçirilmesidir. Bu politika ve hedeflere ulaşabilmek için belirlenen stratejiler ise şöyledir (Kalkınma Bakanlığı 10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2014: 76-78):

- Hizmet öncesi eğitim kurumlarının eğitim politikası ve planlarının yerel yönetimlerin hizmet alanlarına yönelik ihtiyaçlarına uyumlaştırılması;
- Yerel yönetimler personelinin ihtiyacı olan hizmetiçi eğitimlerin personelin hizmet alanı ile kadro unvanına göre ayrı ayrı planlanması;
- Üst düzey yöneticilerin çağdaş yönetim teknikleri konusunda eğitilmeleri;
- Görevde yükselme yönetmeliğinde yönetici sınıfının göreve yükselmesine yönelik eğitim ve deneyim koşullarının geliştirilmesi;
- Belirli bir takvime bağlı ve merkezi olarak gerçekleştirilecek görevde yükselme eğitim ve sınavına dayalı sistemin yaygınlaştırılması;
- Norm kadro uygulamalarında gelişen ihtiyaçlara yönelik olarak yeni düzenlemeler yapılması;
- Yerel yönetimlerde çalışmakta olan sözleşmeli personelin merkezi idare kuruluşlarındaki duruma koşut olarak memur kadrolarına geçirilmesi;
- Belediye müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarının sayı ve nitelikçe artırılması;
- Belediyelerdeki müfettiş yardımcısı, müfettiş, danışman ve başkan yardımcısı gibi kadroların özlük haklarında merkezi yönetimdeki benzer unvanlara sahip kadroların hukuki ve mali hakları göz önüne alınarak düzenleme yapılması
- Büyükşehir belediyelerinde yarışma ve yeterlik sınavlarıyla atanılan bir istihdam sisteminin uygulamaya konulması, düzenlenmesi;
- Yerel yönetimlerde nitelikli ve iş güvenceli personel istihdamına imkân sağlayacak düzenlemelerin yapılması;

- Yerel yönetimlerde personel istihdamında liyakat ve kariyer ilkesinin esas olması;
- Yerel yönetimlerin hizmet içi eğitimleri konusunda ölçüt ve standartların belirlenmesi ve eğitimin sürekli kılınması.

Türkiye’de kentleşme ve mekânsal planlamada sorun alanlarından birisi de norm kadro konusuyla ilgili olarak “norm kadro standartlarının belirlenmesine rağmen, işin ehli olan personelin planlama birimlerinde istihdam edilmediğinden, hizmetin verilmesine esas yeterli kadro ihdası yapılmadığından hizmet verimliliği sağlanamamaktadır” (Kalkınma Bakanlığı 10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2014: 101) şeklinde belirtilmektedir.

Sözü geçen tüm (üç) ihtisas komisyonu raporlarında (DPT 7. B.Y.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu; DPT 8. B.Y.K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 81-82; Kalkınma Bakanlığı 10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu) personel konusu zaman içerisinde genişleyerek yer almıştır.

7. B.Y.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporunda personel konusu “istihdam türleri”, “işe eleman alım usulleri”, “kadroların fiili istihdam durumları”, “belediye personelinin eğitimi”, “yerel yönetimlerin kendi bütçelerine göre personel kadrolarını serbestçe belirleyebilmeleri” şeklinde yer almaktadır.

8. B.Y.K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporunda “personelin nitelik ve nicelik sorunları”, “görevleriyle ilgili eğitimden geçmemiş olmaları”, “asli ve sürekli işlerin işçilerce görülmesi”, “kariyer ve liyakat ilkelerine uyulmaması”, “kadro-hizmet uyumunun bulunmaması”, “geçici işçi istihdamının artmasının sorunlara neden olması”, “yerel yönetimlerde norm kadro sistemine geçilmesi gerektiği”, “zabıta ve itfaiye mevzuatlarının düzenlenmesi” konuları yer almaktadır. Raporda “yerel yönetimler için norm kadro çalışmalarının yapılması gerektiği” belirtilmektedir.

10. Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporunda personel konusu derinlemesine analiz edilmektedir. “Hizmet öncesi yerel yönetimler/kamu yönetimi eğitimi almış kişilerin istihdam edilmesi ihtiyacı”, “hizmetiçi eğitimin alana uygun verilmesi”, “vekâleten atanmanın problemlili oluşu”, “sözleşmeli eleman istihdamının sınırlandırılması gerektiği”, “kariyer ve liyakat ilkesi”, “görevde yükselmenin sınava dayandırılması”, “norm kadronun güncellenmesi”, “taşeron sistemi” konuları üzerinde durulmaktadır.

10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporunda personel konusuna ayrıntılı ve bütüncül şekilde yaklaşmaktadır. 8. B.Y.K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporunda belirtilen norm kadro çalışmalarının tamamlanması ifadesi, 10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporunda değişen mevzuata göre norm kadronun uyumlaştırması şekline dönmüştür. Bir başka önemli nokta da yerel yönetimlerde personel konusunda eskiden çoğunlukla sadece hizmetiçi eğitime odaklanılmışken, 10. K.P. Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporunda hizmet öncesi eğitiminin öneminin de kavranmaya başlandığı anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerde personel konusundaki uygulama stratejilerinde sınav sistemi üzerinde hem eleman temininde, hem görevde yükselmeye sıklıkla üzerinde durulan bir konu olmasıdır. Liyakat ilkesinin işletilebilmesi için personel temini konusu ve norm kadro sisteminin oldukça önemli olduğu göz önünde tutulduğunda personel konusundaki neredeyse tüm maddeler ya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak tezin konusunu ilgilendirmektedir.

#### **3.4. Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler Personeli, Personel Temini Ve Norm Kadro**

Bu başlık altında icra makamı olan hükümetin görev süresince yapmayı öngördüğü ya da “taahhüt ettiği” işler için temel belge olması sebebiyle hükümet programları, “yerel yönetimlerde personel temini” ve “yerel yönetimlerde norm kadro” konuları üzerinden incelenmektedir. Hükümet programlarında yerel yönetimlerin ağırlıkları, özelde ise programlarda “yerel yönetimlerde insan kaynaklarının” ağırlıkları önemlidir. Yerel yönetimlerde norm kadro “reorganizasyon”, “yeniden yapılanma”, “reform”, “ıslah” konuları ile beraber ele alındığı için, esas konudan uzaklaşmadan bu kavramların geçtiği cümleler de değerlendirmeye alınmıştır.

30.10.1923-06.03.1924 aralığındaki 1. İnönü Hükümeti Programı (1. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)), Cumhuriyet tarihimizin ilk hükümet programı olup, oldukça kısadır ve içerisinde mahalli idarelerle ilgili hüküm bulunmamaktadır, 06.03.1924-22.11.1924 aralığındaki 2. İnönü Hükümetinin (2. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)) hükümet programı yoktur.

Memurlarla ilgili olarak “Memurinin hukuk ve vazayifini tanzim için epey müddetten beri başlanmış olan mesaiyi ikmale çalışmak mühim işlerimiz adadından bulunacaktır” (3. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)) ifadesi bulunmakla birlikte,



22.11.1924-03.03.1925 aralığındaki Okyar Hükümeti'nin Programında da mahalli idarelerle ilgili hüküm bulunmamaktadır.

03.03.1925-01.11.1927 tarihli 3. İnönü (4. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) ve 01.11.1927-27.09.1930 tarihli 4. İnönü (5. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) programlarında mahalli idarelerden ve personel temininden söz edilmemektedir.

27.09.1930-04.05.1931 aralığındaki 5. İnönü Hükümeti Programında memurlarla ilgili olarak maaşlarının birleştirilmesi, emekliliği ve memurların hukuk ve refahının artırılmasını konuları mevcutken, bu Programda mahalli idarelerle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır (6. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr)

04.05.1931-01.03.1935 aralığındaki 6. İnönü Hükümeti Programında “Memur kadrolarında yüzde on beş derecesinde bir tasarruf, alelumum masraflarda her halde yüzde on tenzil, şimendifer işletmelerinde çok ucuz ve tasarrufkarane bir hattı hareket takibi gibi radikal tedbirlerle alelumum bütçede geçen seneye nispetle ümit ettiğimiz tenakus miktarı otuz milyondan hayli fazladır. Hadisata cevap vermeye hazır, ihtiyatlı sağlam muvazeneli bir bütçe, umumi hayat için de esaslı bir nazım olacaktır” (7.Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) ifadesi yer almaktadır. Memur kadrolarından tasarruf edilmesinden söz edilmektedir.

01.03.1935-01.11.1937 aralığındaki 7. İnönü Hükümeti Programında (8.Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) daha çok dış politika konularına yoğunlaşmaktadır ve bu Programda da mahalli idarelerle ilgili hüküm bulunmamaktadır.

01.11.1937-11.11.1938 aralığındaki 1. Bayar Hükümeti Programında CHP'nin parti programının hükümetin parti programı olduğu belirtilmektedir ve yerel yönetimler şu şekilde yer almaktadır (9. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“... Hususi idarelere ve belediyelere şefin ilhamını takip ederek büyük kalkınma savaşımızda başarı hasılası artırılabilecek ve hususi ile hayat ucuzluğunu temin edecek vazifeler vereceğiz.”

“... Belediyeler beş senelik mesai planı tazminine sevk edilecek harita, imar planı, su, ışık, kanalizasyon, kültür ve spor işleri, çocuk bahçeleri ve kısaca sıhhat ve güzelliğini alakadar eden belli başlı işleri, planlaştırılacak ve bu planlar, şefin işaret buyurdukları veçhile merkezde (belediyelerimizi süreli bir surette aydınlatmak, kılavuzlamak) vazifesiyle teşkil edilecek olan teknik büronun mütekaddim tetkik ve kontrolüne tabi olacaktır.

Belediyeler, mesken, bina, yiyecek ve içecek gibi hayat ucuzluğunda ölçüler kanunu tatbikatı gibi alış veriş doğruluğunda müessir vazifeler alacaklardır.

Belediye gelirlerini artırmak için tedbirler alınacak ve şehir dahilindeki kara ve deniz nakliyelerinin ve diğer ticari mahiyette umumi hizmet işlerinin peyderpey belediyelere devri temin olunacaktır.”

Bu Hükümet Programında mahalli idarelerden belediyelerle ilgili ve daha çok bayındırlık ile imar hizmetlerinden söz edilmekle birlikte yerel yönetimlerde personel teminiyle ilgili olarak hüküm bulunmamaktadır.

11.11.1938-25.01.1939 aralığındaki 2. Bayar Hükümeti Programında (10. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr), 25.01.1939-03.04.1939 tarihlerinde iktidarda olan 1. Saydam Hükümeti Programında (11. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) ve 03.04.1939-09.07.1942 tarihleri aralığındaki 2. Saydam Hükümeti Programında (12. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) mahalli idareler ya da personel teminiyle ilgili herhangi ifade mevcut değildir.

09.07.1942-09.03.1943 aralığındaki 1. Saraçoğlu Hükümeti döneminde (13. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr ) İkinci Dünya Savaşının etkileri yoğunlukla hissedilmektedir ve Hükümet Programı da buna koşut biçimde “yokluklar” çerçevesinde şekillenmektedir. Bu Programda da mahalli idarelerle ve personel teminiyle ilgili hüküm bulunmamaktadır.

09.03.1943-07.08.1943 tarihli 2. Saraçoğlu Hükümeti Programında mahalli idareler seçimler çerçevesinde yer almaktadır (14. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) Bu kısım ise şu şekildedir:

... Bu yıl köylerimizde ihtiyar heyetleriyle muhtarlar, şehir ve kasabalarımızda da belediye meclisleriyle belediye reisleri yeniden seçilmiş ve vilayet umumi meclisleri seçimi de her tarafta yenilenmiştir...

07.08.1946-10.09.1947 aralığındaki Peker Hükümeti Programında şu ifadeler mevcuttur (15. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“İller genel ve özel idare kuruluş ve işleyişini yeni kanunlarla tesbit etmek ve bilhassa velilerin yetkilerini Anayasanın yetki genişliği ve görev ayrılığı ruhuna göre artırmak işi önemle ele alınacaktır.”

“Belediyelerimizin gelişmesini sağlayacak usul ve esasları üzerinde gereken kanun değişiklikleri teklif olunacaktır.”

“Belediye ve özel idareler gelirlerini artırma konusunu müspet bir neticeye bağlamaya çalışacağız.”

Bu Programda yerel yönetimlerle ilgili olarak “gelirler”, “yetkiler”in belirlenmesi çerçevesinde ifadelerin yer aldığı ve yerel yönetimlere dikkat çekilmeye başlandığı

görülmekte birlikte, yerel yönetimlerin içindeki personel ve personelin sorunlarıyla ilgili ifade bulunmamaktadır.

10.09.1947-10.06.1948 aralığındaki 1. Saka Hükümeti Programında kadro konusu ile ilgili ifadeler şöyledir (16. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“Devlet kadrolarında rasyonel bir çalışma sistemi kurmak ve esaslı tasarruf yoluna gitmek kararındayız. Bu amacın gerçekleştirilmesi için, yüksek ihtisas sahibi olarak tanınmış yabancı müesseselerden de faydalanmayı yerinde buluyoruz.”

Rasyonel çalışma sistemi kurmak ve bunun için yabancı müesseselerden faydalanmak kamu personel yönetiminde “reorganizasyon” düşüncesinin ve bu konuda yabancılardan yardım alma düşüncesinin yerleşmeye başladığını göstermektedir. Bununla birlikte bu programda mahalli teşekküllerden vatandaşın geçim zorluğuna çare arayacak ve bu konuda hükümetle işbirliği yapacak kurumlardan sayılmakta bunun dışında mahalli idarelerle ilgili ifade bulunmamaktadır.

10.06. 1948-16.01.1949 aralığındaki 2. Saka Hükümetinin Programında devlet kadrolarıyla ilgili şu ifadeler mevcuttur (17. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“Yıllardır bütçemizin yarısını alan Milli savunma masraflarını ve diğer yarısına yakın kısmını bulan devlet kadro giderlerini, öbür yandan kültür, ekonomi, sağlık ve bayındırlık alanlarında kalkınmamızın getirdiği karşılıkları, ekonomik kaynaklarımızı zorlamadan temin etmek ödeviyle karşı karşıya bulunmaktayız...

... Yalnız genel bütçeye dahil teşkilat kadroları her yıl artışlar kaydetmek suretiyle çeşitli özlük hakları ile birlikte karşılıkları içinde bulunduğumuz yıl bütçe gelirinin %46'sına kadar yükselmiştir.

Hükümetimiz bu derece yükselmiş olan kadro masraflarının daha fazla artmasını önlemek kararındadır. Bu kadroyu hizmet ihtiyaçları ile mütenasip bir hale getirmek için alınmış olan kararın tedrici surette tatbikine geçilerek bütün kadroları yeni baştan düzenlemek, sayısı on yıl içinde bir misline çıkmış olan memurlarımızı, kitle halinde açıkta bırakmayacak şekilde ve mağduriyete sebep olmayacak tedbirlerle, bugün için mümkün olan asgari kadrolara varmak istiyoruz.”

Yurt savunmasına ayrılan paylar nedeniyle İkinci Dünya Savaşının ekonomik etkilerinin devam ettiği bu dönemle ilgili olarak 17. Hükümet Programı bu konu üzerinde durmakla birlikte önemsenen bir başka husus da bütçe gelirlerinin büyük kısmının “kadro masraflarına” ayrılmış olmasıdır. Bu sebeple mümkün olan asgari kadroya varmak amaç olarak benimsenmiştir. Bununla birlikte bu Programda mahalli idarelerle ilgili hüküm bulunmamaktadır.

16.01.1949-22.05.1950 aralığındaki Günaltay Hükümeti Programındaki “Devlet daireleri kadrolarının hizmet ihtiyaçlarına göre ayarlanması ve buna muvazi olarak

istihkakları düzenleyen teadül kanunlarının ıslahı için girişilen çalışmaya devam olunacaktır” (18. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) ifadesi kadro-hizmet ilişkisinden söz etmektedir. Aynı zamanda bu Programda mahalli idarelerle ilgili herhangi bir ibare bulunmamaktadır.

Çok partili hayatın ilk hükümeti olan ve 22.05.1950-09.03.1951 tarihleri arasında hüküm süren 1. Menderes Hükümeti Programında (19. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) mahalli idareler/belediyelerle ilgili olarak ve kadro düzenlemesiyle ilgili ifade bulunmamaktadır.

09.03.1950-09.03.1951 aralığındaki 2. Menderes Hükümeti Programında mahalli idarelerle ilgili son derece önemli şu ifadeler mevcuttur (20. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr ):

“Mahalli idareler teşkilatını, bu müesseselerin vazifeleri itibariyle müspet surette çalışacak veçhile ıslah etmeyi ve bu meyanda mahalli idarelerin, varidat ve muhasebe teşkilatlarını Maliye teşkilatına ithal etmek ve vilayet bütçelerinin, merkeze ve diğer ait olduğu müesseslere vermekte oldukları hisseleri, mahalli idareler lehine terketmek suretiyle bu teşkilatı radikal bir reforma mazhar kılmak esasını ihtiva eden kanun lahiyası hazırlanmış olup son tetkikleri yapılmaktadır.”

Mahalli idarelerin ıslahı ilk olarak bu Programda yer almakta ve bunun için önerilen çözüm yolu ise gelir ve muhasebe teşkilatını Maliye Bakanlığı’na devretmek, mahalli idarelerin merkeze verdikleri hisselerin mahalli idarelerde kalmasıdır. Mahalli idarelerde bu yolla radikal bir reformdan ve kanun çalışmasından bu Programda söz edilmektedir.

17.05.1954-09.12.1955 aralığındaki 3. Menderes Hükümeti Programında (21. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) ve 09.12.1955-25.11.1957 aralığındaki 4. Menderes Hükümeti Programında (22. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) mahalli idareler, norm kadro ve personel teminiyle ilgili herhangi bir ifade bulunmamaktadır.

25.11.1957-27.05.1960 aralığında hüküm süren 5. Menderes Hükümeti hükümet programının temel yapısının Demokrat Parti Programı olduğunu belirtmekle birlikte (23. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) hükümet programında mahalli idareler ve personel teminiyle ilgili herhangi bir ifade mevcut değildir.

1960 Darbesi sonrası kurulan ve 30.05.1960-05.01.1961 arasında hüküm süren 1. Gürsel Hükümetinin Programında yerel yönetimler aşağıdaki şekilde yer almaktadır (24. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“... Devlet bütçesinden başlayarak, katma özel idare ve belediye bütçelerinde, bütçe samimiyeti ve hakiki bütçe denklığı temin edilecektir”

“... Şehir ve kasabalarımızın imar planlarının hazırlanmasında ve belediyelere yapılacak kredi yardımlarında, her türlü tesir ve zayıflıkların dışında, yalnız ihtiyaç dereceleri ve ehemmiyetleri gözönüne alınarak, imkanlar dahilinde bir sıra takibedilecektir.”

05.01.1961-20.11.1961 tarihlerinde hüküm süren 2. Gürsel Hükümetinin programı bulunmamaktadır (25. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr). 20.11.1961-25.06.1962 tarihlerinde hüküm süren, CHP ve AP'nin oluşturduğu koalisyon hükümeti olan 8. İnönü Hükümeti Koalisyon Protokolünde de ne mahalli idareler ne de personel temini konusunda ifade yoktur (26. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr).

CHP-CKPM-YTP-Bağımsızlardan oluşan ve 25.06.1962-25.12.1963 aralığında hüküm süren 9. İnönü Hükümeti Koalisyon Protokolündeki “İktisadi Devlet Teşekküllerini rasyonel çalışma imkanlarına kavuşturmak üzere şimdiye kadar yapılmış tetkikleri ve çalışmaları değerlendirmek, bu teşekküllerin reorganizasyonu işini bir an önce sonuçlandırmak kararındayız ...” ve “İktisadi kalkınmanın zaruri şartı olan idari reform ve toprak reformu gibi temel ıslahat tedbirleri mümkün olan en kısa zamanda gerçekleştirilecektir” (27. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) ifadeleri iktisadi devlet teşekküllerinin reorganizasyonuna dikkat çekmektedir. Bununla birlikte mahalli idarelerde personel konusu incelendiğinde, bu Programda da daha önceki programlarda olduğu gibi, mahalli idarelerde personel konusunda herhangi bir ifade bulunmamaktadır.

25.12.1963-20.02.1965 tarihli 10. İnönü Hükümeti Programında mahalli idarelerde ödev ve kaynak konusu üzerinde durulmakta ve aşağıda birebir alıntılarla sunulan şu çarpıcı tespitler yer almaktadır (28. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“Mahalli idarelerimizi, kanuni ödevlerini kalkınma planları ile kendilerine yüklenen görevleri gerçekleştirebilecek ve aynı zamanda demokratik bağımsızlıklarını sağlayacak mali kaynaklara kavuşturmak maksadı ile bu idareler ait vergiler de ıslah edilecek ve buna ilişkin tasarılar pek yakında Yüksek Meclise sunulacaktır.”

“... Kalkınma Planında yer almış olan bütün bu meselelerin çözümü ve plan hedeflerine ulaşması bakımından, kamu idaresinin yeni bir anlayışa kavuşturulmasını, İktisadi Devlet Teşekküllerinin Plan gereklerine uydurulmasını, vergi, tarım, toprak ve personel reformlarının gerçekleştirilmesini önemli şartlar olarak görmekteyiz.”

“... İdari reform çalışmaları içinde önemli bir unsur teşkil eden yeni personel rejimi ile çalışmaları süratle sonuçlandırmak ve bununla ilgili tasarıyı yakında Büyük Meclise sunmak kararındayız. Elimizdeki kıt kaynakların her şeyden önce kalkınmaya ayrılması zorunluluğu karşısında, yeni personel sisteminin memurlarımızın geçim şartları ile ilgili olarak getireceği ıslahatın uygulanabilmesi, ancak daha çok ve daha etkili çalışarak kamu

hizmetlerinin verimliliğinin artırılması ve cari harcamalarında tasarruf sağlanması ile mümkün görülmektedir.

Bu şekilde fazla işgücü bulunan bölge ve kuruluşlardan ihtiyaç duyulan ve gelişen alanlara iş gücünün kaydırılması ile sağlanacak imkân ve tasarruflarla yeni personel sistemimizin mali tedbirlerini kademeli olarak karşılayabileceğimizi düşünüyoruz. İdarecilerimizin ve memurlarımızın bu gerçeği göz önünde tutarak, çalışmalarının verimini artıracak tedbirlerin uygulanmasına yardımcı olacaklarına inanıyoruz.”

“... Çağımızın kalkınma anlayışı içinde daha da önem kazanan milli eğitim konularımız, Kalkınma Planının gerektirdiği sayı ve nitelikte personeli yetiştirme gücüne sahip olacak şekilde de alınacaktır. Özellikle mesleki ve teknik öğretim kurumlarımız, gerek öğrenci kapasitesi bakımından, gerek çeşitli ve kaliteleri bakımından büyük ölçüde geliştirilecektir.”

“... Gene vatandaş huzuru için şart olan emniyet ve asayişin tam olarak yerleşmesini sağlamak üzere gerekli bilgi ile teknik araçlarla donatılmış zabıta personeli yetiştirilmesine önem verilecek ve demokratik hürriyet düzenini ve yeni sosyal oluşların isteklerine uygun olarak batıda başarılı örnekleri bulunan toplum zabıtası konusu da ele alınacaktır.”

Bu Programda idari reformun içindeki önemli unsurlardan olan personel reformu üzerinde durulmakta; personelin verimliliğinin artırılması gerektiği belirtilmekte; fazla işgücü bulunan bölgelerden eksik alanlara kaydırılmasından söz edilmekte; ancak bu fazlalığın nasıl tespit edileceği üzerinde durulmamaktadır. Bu Programda dikkat çeken bir başka konu da personelin hizmet öncesi yetiştirilmesiyle ilgilidir. Kalkınma planlarının gerektirdiği sayı ve nitelikte personelin yetiştirilmesi konusu gündeme gelmekte ilk olarak eğitim-istihdam ilişkisine dikkat çekilmektedir.

20.02.1965-27.10.1965 tarihli Ürgüplü Hükümeti Programında memur kadroları konusunda “İçişleri Bakanlığı personeli ile ilgili meselelerimizi hassasiyetle izleyeceğiz. Bu arada yıllardan beri kadrosuzluk yüzünden büyük ıstıraplar çeken küçük dereceli memurların kadro ve intibakları mevzuunu önemle takip edeceğiz” ifadesi o dönemde “kadro intibakının” problemlili olduğunun göstergesi olarak algılanabilir. Mahalli idarelerle ilgili mevcut olan “Mahalli idareler hizmetlerinin tamamen muhtar mahalli idareler tarafından görülmesini temin ve merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki vazife ve hizmet çatışmalarını önleyecek tedbirler alınacak ve mahalli idarelerimizin, kifayetsiz gelir kaynaklarına kavuşturulmaları imkânını verecek kanunların süratle çıkarılmasına çalışılacaktır” ifadesi (29. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr,) mahalli idarelerin öneminin kavranmaya başladığını göstermektedir. Zabıta personelinin yetiştirilmesi yerel yönetimlere personel konusundaki istisnadır dolayısıyla başka bir ifade bulunmamaktadır.

27.10.1965-03.11.1969 aralığındaki 1. Demirel Hükümeti Programında konuyla ilgili şu ifadeler mevcuttur (30. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“İdari hayatımızı güçleştiren, işlerimizi geciktiren çok masraf, büyük gayret sarfı ile az hasıla temin eden formaliteleri gidermek ve kuruluş hatalarını düzeltmek, her işi merkezîyetçilikte arayan bir zihniyet yerine kanun sınırları içinde muhtar mahalli idareleri geliştirerek vatandaş hizmetinin sürat ve suhuletle görülmesi yolunda gerekli reformları memleket gerçeklerine ve ihtiyaçlarına uygun bile şekilde ve kısa zamanda tahakkuk ettirmek; gayelerimizin başında gelmektedir.”

“... Gelir kaynakları, yüklendikleri hizmetleri ödemeye yetmeyen mahalli idarelerle, belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere, Devlet bütçesinden gereken yardımları yapacağız.”

“Sağlık hizmetlerinde çalışan hekim ve yardımcı sağlık personeli yeter sayıda değildir. Çeşitli imkanlardan faydalanarak yeter sayı ve nitelikte personel yetiştirilecek ve yurt dışında dengeli bir şekilde dağılmalarını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağız.”

Görüldüğü üzere, merkezîyetçi zihniyet yerine mahalli idarelerin geliştirilmesi üzerinde durulmaktadır. Mahalli idarelerle ilgili üzerinde durulan bir başka konu ise diğer programlarda olduğu gibi finansman/bütçe konularıyla ilgilidir, yerel yönetimlerde personel konusuna bu hükümet döneminde de yer verilmemiştir. Personelin dengeli dağılımı konusundan ise sağlık alanında söz edilmektedir.

03.11.1969-06.03.1970 tarihli 2. Demirel Hükümeti Programında konuyla ilgili şu ifadeler mevcuttur (31. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)):

“... İktisadi devlet teşekkülleri, mahalli idareler ve belediyeler personeli de dahil olmak üzere devlet hizmetinde çalışan bütün personelin hayat şartlarını ıslah için memleketimizin kaynaklarının elverdiği nisbette gerekli tedbirler alınacaktır. ...

... Bilumum kamu personelinin huzur içerisinde çalışabilmeleri için, bir taraftan asgari hayat şartlarına intibakları yapılırken, diğer taraftan da adil bir ücret dengesi sağlanacaktır. Ayrıca bütün memur ve hizmetlilerinin sosyal güvenlik şartlarının artırılması için gerekli tedbirler alınacaktır.

Devlet Personel Kanununun mali hükümleri, yukarıda belirtilen esaslar dahilinde ıslah edilecektir.”

“... İcranın müessiriyetini artırmak maksadıyla yapılacak ıslahatın hedefi merkezi hükümet teşkilatının ve mahalli idarelerin kanunları uygulama ve kamu hizmetlerini yürütmede zamandan insan gücünden ve paradan tasarruf sağlayacak ve daha iyi hizmet edecek surette yeniden teşkilatlanması ve çalışma usullerinin bu maksatlara göre rasyonelleştirilmesidir.”

“... İdaredeki ıslahatın yönelmesi gereken hedefler...”

Kalkınma planının hazırlanmasında ve uygulanmasında mahalli idarelere düşecek görevleri karşılayacak şekilde mahalli idareler yetki, sorumluluk ve kaynaklarla teşhis edilecektir.”

İlk kez bu Programda genel kamu personeli dışında mahalli idareler personelinden de söz edilmekte; bütün personelin hayat şartlarının iyileştirilmesi, adil bir ücret dengesi ve çoğunlukla mali konular üzerinde durulmaktadır. İdarede etkinliğin artırılması için merkezi idare ve mahalli idarelerin yeniden teşkilatlanması paradan ve

insan gücünden tasarruf maksadıyla değerlendirilmektedir; ayrıca idarede ıslahat bu programdaki önemli diğer vurgu noktasıdır.

06.03.1970-26.03.1971 tarihli 3. Demirel Hükümeti Programında “... öngördüğümüz ıslahat tedbirleriyle devlet çarkının daha iyi ve süratli işlemlerini sağlayacağız. Kırtasiyeciliği ortadan kaldırmak, devlet dairelerini israftan korumak, devlet iktisadi teşekküllerini daha verimli hale getirmek, birçok kamu hizmetlerinin yerinde ve süratle görülebilmesi için mahalli idareleri müessir yetkilerle teçhiz etmek hususlarında gerekli tedbirler alınacaktır ...” ve “... İlk ele alacağımız iş, hazırlıkları hemen hemen tamamlanmış bulunan Personel Kanunu Tasarısının en kısa zamanda meclislere getirilip kanunlaştırılmasıdır” (www.tbmm.gov.tr, 32. Hükümet Programı) ifadelerinin bulunması ve amaç olarak belirtilmesi aslında daha önceden amaçlanan çıktılara ulaşılamadığını göstermektedir.

Reformların genişçe yer aldığı 26.03.1971-11.12.1971 aralığındaki 1. Erim Hükümeti Programında (33. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) toprak, milli eğitim, hukuk ve adalet, enerji ve tabii kaynaklarla ilgili ve devlet kesiminin yeniden düzenlemesiyle ilgili reformlar bulunmasına karşın Programda mahalli idarelerle ilgili herhangi bir ibare bulunmamaktadır.

11.12.1971-22.05.1972 döneminde hükümette olan 2. Erim Hükümetinin Programında “... Mahalli idareler, özel idare ve belediyelerin kuruluş, fonksiyon ve kaynak konuları yeniden hizmet ve günün koşulları açısından değerlendirilecektir. Parlamentomuzda görüşülmekte olan Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısının sonuçlandırılmasını rica etmekteyiz ...” ifadeleri mahalli idarelerde daha önceki hükümet programlarından farklı bir bakış açısı geliştirilmediğini göstermektedir. Bununla birlikte “... 1327 sayılı Kanunla değiştirilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 800 bin kamu personelini çok yakından ilgilendirmektedir ...” ifadesi ve “... Sağlık kurumlarının ve personelinin yurt sathında dengeli bir şekilde dağıtılması ve çevre sağlığı, koruyucu hekimlik, aile planlaması, ana ve çocuk sağlığı ve yataklı tedavi hizmetlerinde koordinasyonun sağlanması sağlık ve sosyal yardım politikamızın temel ilkeleri olacaktır” (34. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) ifadeleri ise kamu personeliyle ilgilidir ve 30. Hükümet Programında olduğu gibi personelin dengeli dağılımından sadece sağlık alanında söz edilmektedir.



22.05.1972-15.04.1973 aralığındaki Melen Hükümeti Programında (35. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) reformlar büyük yer işgal etmektedir ve bunlardan birisi de “devlet idaresinde reform”dur. Bu kısımda devlet idaremizin işleyişinin vatandaşı memnun edecek düzeyde olmadığı, birçok sorununun Yetki Kanunu çerçevesinde giderilmesine çalışılacağı, üniversite öğretim üyesi ve yardımcılarının özlük haklarını düzenleyen Üniversite Personel Kanunu Tasarısının da en kısa zamanda çıkarılacağı gibi hükümler bulunmakla birlikte personel temini ve personel dağılımı, norm kadro ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Aynı zamanda bu programda mahalli idare/yerel yönetim/belediye ile ilgili herhangi bir ifade bulunmamaktadır.

Personel reformunun aksaklığını düzeltmek için mevzuat düzenlemelerinin de yapılması gerekenler arasında sayıldığı ve oldukça kısa olan ve AP-CGP ve Bağımsızlardan oluşan Talu Hükümeti (15.04.1973-26.01.1974) koalisyon protokolünde (36. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) mahalli seçimlerin yapılması dışında mahalli idarelerle ilgili herhangi bir ibare bulunmamaktadır.

CHP-MSP’den oluşan ve 26.01.1974-17.11.1974 aralığında hükümet eden 1. Ecevit Hükümeti Koalisyon Protokolünde personel konusunda “... Devlet harcamalarının en önemli kalemi olan personel maaş ve özlük haklarında, mevcut aksaklık ve karışıklığın giderilmesi için gerekli mevzuat çalışmaları yapılacak ve kurumlarla ilgili düzenlemelere gidilecek ve bu arada Devlet Personel Dairesine de yeni bir şekil verilecektir ...” ifadesi yer almaktadır. “... Belediyelerin mali imkanlarını genişletici kanuni tedbirler alınacaktır. Hizmeti aksatmadan şehircilik alanında yeni hamleler yapılabilmesi için belediye borçları konsolide edilecektir” (37. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) ifadesinin yer aldığı bu Programda yerel yönetimlerde personel konusuna ayrıca değinilmemiştir.

17.11.1974-31.03.1975 tarihli Irmak Hükümeti Programında “... Devlet Personel Dairesinin organizasyonu ve çalışma usulleri yeniden düzenlemek yoluyla kanuni tedbirler alınacak bu konudaki uygulamalarda gereksiz tereddüt ve ihtilafları önleyici ve çabukluk sağlayıcı değişikliklerin gerçekleştirilmesine çalışılacaktır. ... Kamu gelirleri kaynaklarının merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşılmasını Anayasamızın bu konudaki anlayış ve ilkelerine uygun bir biçimde yeniden düzenlemeyi amaç saymaktayız. Özellikle belediyelerimizin, çağın gereklerine göre gittikçe ağırlaşan finansman sorunlarının en kısa zamanda çözümlenebilmesi

maksadıyla Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısını hazırlarınıza getirmek kanısındayız. ... Daha çok sayıda sağlık personeli yetiştirilmesine çalışılacak ve bu personelin dengeli dağılımını sağlamak için yoksunluk bölgelerine girmesini özendirici tedbirler alınacaktır” şeklindeki ifadeler (38. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) mahalli idarelerle ilgili kısmın gelirler ve bütçe çerçevesine sıkıştırıldığını göstermekte; personelin dengeli dağılımı konusundan ise yine sadece sağlık alanında söz edilmektedir.

31.03.1975-21.06.1977 aralığındaki 4. Demirel Hükümetinin Programında konuyla ilgili şu çarpıcı ifadeler mevcuttur (39. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“Devlet mekanizmasını ahenk içinde işlemesi, kararların hızla verilmesi, yetki ve sorumlulukların iyi bir şekilde belirlenmesi ve dağıtılması suretiyle müesseriye ve verimliliğin artırılması için kamu idaresinde sürekli ıslahat yapılması lüzumuna inanıyoruz. Devlet idaresinin ıslahatından kurtarılmasına kırtasiyecilik, rüşvet, irtikap ve suiistimal ile müessir şekilde savaşılmaya büyük önem vereceğiz.”

“... Köy kalkınmasına büyük öncelik verecek ve köye giden hizmetleri artırarak daha yaygın ve daha külfetsiz hale getireceğiz. Köy hizmetlerinde, köylüye yüklenen katılma paylarını kaldırmaya kararlıyız. Günün icaplarına uygun bir Köy Kanunu çıkaracağız. ...

... Mülki ve mahalli idarelerin yetki ve sorumlulukları artırılacak, Devlet memurlarının sosyal ve ekonomik durumlarının geliştirilmesine çalışılacaktır. ...

... Hızlı şehirleşme, Türkiye'nin en önemli meselelerinden biri haline almıştır. Nüfus artışı ve hızlı şehirleşme nedenleri ile süratle artan konut ihtiyacını karşılamak üzere, konut kredisi imkanları genişletilecek, inşaat maliyetlerinin düşürülmesi için çok yönlü tedbirler alınacaktır. Çevre sağlığı ve hava kirliliği dahil, şehirleşme meselelerinin halledilmesi maksadıyla belediyelerin mali ve teknik bakımdan yeterli güce kavuşturulmasına çalışılacaktır. Şehir ve kasabalar dışındaki mevcut ve müstakbel sanayi ve turizm gelişmeleri için altyapı tesisleri geliştirilecektir. ...

... Şehir ve kasabaların özellikle altyapı hizmetlerinin yeterli şekilde ve süratle halledilmesi için gerekli yardım ve imkanlar sağlanacak kaynaklar geliştirilecektir. Belediyelerimizin şehir ve kasabalarda yaşayan vatandaşlarımıza hizmet götürmede içinde buldukları sıkıntıları giderici tedbirler alınacaktır. ...”

Yukarıda belirtildiği üzere, kamu idaresinde ıslahat konusu üzerinde durulan bu Programda mahalli idarelerle ilgili olarak Köy Kanunu çıkartılması gündeme gelmiştir. Belediyelerle ilgili olarak ise hızlı kentleşmeyle ilgili problemlerin çözülebilmesi için belediyelerin mali ve teknik güce kavuşturulması vurgulanmakta; ancak bunun hangi yöntemler kullanılarak yapılacağı belirtilmemektedir. Yukarıdaki ifadeler dışında mahalli idarelerde personel konusyla ilgili bir ifade mevcut değildir.

21.06.1977-21.07.1977 aralığında hüküm süren 2. Ecevit Hükümeti Programında şu ifadeler mevcuttur (40. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“Belediyelerin yetkileri artırılırken, yeni kentleşme alanlarında etkin bir kamu denetimi kurulacaktır”, “Kentlerimizin su, yol, kanalizasyon hizmetlerini yeterli düzeyde sağlamak için devlet, belediyelere yardımcı olacaktır. Bu gibi hizmetlerden gecekondularda oturanların eksiksiz yararlanmaları sağlanacaktır. Belediyelere, gelirlerini adaletli yollardan arttırabilmeleri, hizmetlerini gereğince yapıp geliştirebilmeleri için yasalarla geniş ve esnek yetki tanınacaktır. Kamu gelirlerinden belediyelerin daha yeterli ve adaletli pay alabilmeleri sağlanacaktır. Belediyelerin yetki ve görev alanları, kentlerin beklenen ve istenen gelişme alanları yönünde geliştirilecektir Böylece kentlerde aşırı yığılma önenebileceği gibi, yeni yerleşme alanlarında düzenli ve sağlıklı kentleşme de güvence altına alınacaktır. Halkın yerel yönetimde söz hakkı ve denetleme olanakları genişletilecektir. Aşırı fiyat oynamalarını ve pahalılığı önlemek üzere belediyeler düzenleme satışlarına özendirilecektir. Çalışan halkın ulaşım sıkıntısını sona erdirmek üzere, kent içi toplu taşıma sistemlerine öncelik verilecektir. Büyük kentlerde kitle ulaşımının hızla geliştirilmesi için belediyelere Devletçe yardım edilecektir.”

Kadrolarla ilgili olarak ise “Vekil imam-hatiplerin kadro intibakları ivedilikle sağlanacaktır. Hükümetimiz bütün din görevlilerinin manevi ve maddi huzurunu sağlamayı ödev bilecektir. İmam-hatip kadrolarının dağıtımında hak ve adalet duygusu içerisinde tüzük kurallarına göre davranılacaktır.”

“Kamu kesiminde teknik personelin manevi ve maddi huzur içinde çalışabilme olanakları sağlanacaktır. Yerel olanaklarla bir devlet proje ofisi kurularak, proje hazırlığındaki aksamalar önenecektir.”

Bu Programda belediyelerden, altyapı, ulaşım, yol gibi kamu hizmetleri sunumu çerçevesinde söz edilmekte, belediye gelirlerinin artırılması üzerinde durulmaktadır. Belediyelerin görevlerine geniş yer verilen bu Programda belediyelerde insan kaynaklarıyla ilgili herhangi bir ifade yoktur. Ayrıca bu Programda öncekilerden farklı olarak din hizmeti görevlilerinin adaletli dağılımından söz edilmektedir.

21.07.1977-05.01.1978 tarihli ve AP-MSP-MHP’den oluşan 5. Demirel Hükümeti Koalisyon Protokolünde “Kamu İktisadi Teşebbüsleri sür’atle reorganize edilecek, kaynak israfı önenecek, dağınıklıktan kurtarılacak, kapasite boşluğu değerlendirilecek ve serbest piyasa şartlarında çalışma imkanına kavuşturulacaktır” ve “Kamu hizmeti gören memurlarımızın, değişen hayat şartlarına göre gelir imkanlarını yeniden ele alıp düzenleyeceğiz” ifadeleri (41. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) dışında ne kamu personeli ne de mahalli idarelerle ilgili bir ifade vardır.

05.01.1978-12.11.1979 tarihli 3. Ecevit Hükümeti Programında konuyla ilgili şu oldukça önemli ifadeler mevcuttur (42. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“...Yönetimi, hem iç güvenlik açısından, hem de ertelendikçe ağırlaşan ve aleyhimize dönüşen uluslararası sorunlar ve dış güvenlik açısından en elverişsiz koşullarda devralan Hükümetimiz. .... her alanda savurganlık ve kadro şişkinlikleri ve toplumsal barışı bozacak boyutlara ulaşan işsizlik, bu mirasın gözeler önündeki belirgin örnekleridir...”

“...Din görevlilerinin kadro tıkanıkları ivedilikle giderilecektir. Hükümetimiz, bütün din görevlilerinin manevi ve maddi huzurunu sağlamayı ödev bilecektir. İmam-hatip kadrolarının dağıtımında adaletli bir uygulama gerçekleştirilecektir.”

“Çevreye yönelik koruyucu hekimlik hizmeti, Devletin, yerel yönetimin ve toplumsal güvenlik ve hizmet kurumlarının işbirliğiyle, toplumun tümünü kapsayan ve sürekli işleyen etkin bir düzene bağlanacaktır. Kişiye yönelik, koruyucu hekimlik hizmetleri sağlık bakım hizmetleriyle bir arada yürütülecektir.

Besin maddelerinin devletçe ve yerel yönetimlerce etkin biçimde denetimi sağlanacaktır. Sağlıklı beslenme konusunda yaygın eğitim programları düzenlenecektir.”

“Yerel yönetimlerimizin parasal ve teknik alanda yardımcısı olan İller Bankasının maddi olanakları ve teknik örgütü geliştirilip güçlendirilecektir. Yerel yönetim yatırımlarıyla ilgili görev karışmaları giderilecektir ve İller Bankasını bu alandaki yetki ve sorumluluğu genişletilecektir. Belediyelerin yetki ve gelirleri artırılacaktır. Parasal yönden bugün içinde buldukları çıkmazdan hızla kurtarılması için yerel yönetimlerin Hazineye olan borçlarının bağışlanması sağlanacaktır.”

“Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak ve demokrasiye o yoldan da güç katmak amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur.”

Yukarıda görüldüğü üzere, bu Programda kadro şişkinliklerinden söz edilmekte ve 40. Hükümet Programında olduğu gibi “din görevlilerinin kadro tıkanıklıkları ve adaletli dağılımı” üzerinde durulmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler genişçe yer almakta, çevreye yönelik koruyucu sağlık hizmetlerinde yerel yönetimlerle işbirliği içerisinde bulunması, İller Bankasının güçlendirilmesi, yetki ve sorumluluğunun genişletilmesi, belediyelerin yetki ve gelirlerinin artırılması, Hazineye olan borçlarının bağışlanmasından söz edilmektedir. Program döneminde Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur; ancak yerel yönetimlerde personel konusu halen gündeme gelmemiştir.

12.11.1979-12.09.1980 aralığındaki 6. Demirel Hükümeti Programında “Devletten, belediyelerden, kooperatiflerden maaş alan kişilerin arasında ve şiddet olaylarını sevk ve idare edenler de bulunmaktadır” (43. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) ifadesi dışında mahalli idarelerle ilgili herhangi bir hüküm mevcut değildir. Bu ifade şiddet olaylarının oldukça fazla yaşandığı dönemin toplumsal koşullarını teyit eder niteliktedir.

20.09.1980-13.12.1983 aralığındaki Ulusu Hükümeti Programında konuyla ilgili şu ifadeler mevcuttur (44. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“... Türk kamu yönetimi teşkilatı bütünüyle gözden geçirilecek; uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden kısa sürede pratik düzenlemeler yapılacaktır. ...

... Devlet kadrolarındaki aşırı şişkinlikler zaman süreci içinde giderilmeye çalışılacak, gereksiz personel istihdamına kesinlikle gidilmeyecektir.

... Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatı süratle ele alınarak yeniden düzenlenecektir.

... Kamu idaresindeki aşırı merkeziyetçilik yerine; mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması sağlanacaktır. Vatandaşın, her işini Ankara'dan halletme zorunluluğu kaldırılmaya çalışılacaktır. Bunu sağlamak üzere taşrada yeni bir teşkilatlanmaya gidilerek, kurulacak bölge idareleri, özellikle mali, ekonomik ve teknik konulardan başlanarak devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle teçhiz edilecektir.

... Belediyeler ve diğer mahalli idarelerin mali ihtiyaçlarını halledecek ve yeni kaynaklar sağlayacak Finansman Kanunu hazırlanacaktır.

... Mahalli idareler, bu arada belediyeler yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulacaktır.”

Yukarıda görüldüğü üzere, Programda uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden, pratik düzenlemeler yapılacağı; devlet kadrolarındaki aşırı şişkinliklerin zaman içerisinde giderilmeye çalışılacağı; gereksiz personel istihdamına gidilmeyeceği, devlet memurları ve diğer personel mevzuatının yeniden düzenleneceği belirtilmekte; ancak “gereksiz personel istihdamı”nın saptanmasında nasıl bir yol izleneceğinden söz edilmemektedir. Merkeziyetçilik yerine mülki ve mahalli idarelerin güçlendirilmesi, belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulması bu programın mahalli idarelerle ilgili hükümleri olmakla birlikte tıpkı öncekilerde olduğu gibi bu Programda da mahalli idareler personel sorunlarına ilişkin bir ifade bulunmamaktadır.

13.12.1983-21.12.1983 tarihli 1. Özal Hükümeti Programı 1980 darbesi sonrası ilk sivil hükümet programıdır ve bu Programı kesintiye uğramış demokrasinin yeniden inşasının ilk adımı olarak görmek mümkündür. Konuyla ilgili ifadeler ise şu şekildedir (45. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)):

“Mahalli seçimlerin bir an evvel yapılması ve mahalli idarelerin millet tarafından seçilmiş kimselerce yönetilmesi demokrasinin yerleşmesi bakımından önemlidir. Demokratik idare, sadece parlamentodan ibaret değildir. Mahalli idareleri, demokrasinin alt yapısını tamamlayan en önemli unsur olarak kabul ediyoruz.”

“... Gerek imar planlarının tamamlanması, gerekse inşaat izninden iskana kadar lüzumlu ruhsatların çok uzun zaman aldığı mevcut düzende gecekondü veya kaçak inşaatın önlenmesi bir tarafa, normal konut yapımı da büyük güçlüklerle karşı karşıyadır. Konut yapımıyla ilgili formaliteler basitleştirilecek, imar planları süratle tamamlanacak, mahalli birimlerin yetkileri artırılabilecektir. ...

Değişik birimler tarafından aynı maksada dönük olarak yürütülen hizmetlerin bir arada toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtarılarak teşkilatlanmada sadeleşmeye gidilmesi, bakanlık ve her seviyede teşkilat sayısının birleştirilerek asgariye indirilmesi zorunludur. Buna mukabil, kararların ve hizmetin aksamasına ve tıkanmasına sebep olan aşırı merkeziyetçi birimlerde ise, yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tarifi ve tespiti de

gerekmektedir. Vatandaşın işlerini doğrudan doğruya yerinde çözülebilmesini teminen mahalli teşkilatların yetki ve sorumlulukları da artırılmalıdır.”

Bu Hükümet Programında mahalli idarelerin demokrasinin altyapısı olduğu algısı mevcuttur. Mahalli idareler bu Programda daha çok imar işleriyle anılmaktadır. Ayrıca aşırı merkezîyetçi birimlerde “yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tarifi ve tespiti” ve mahalli idarelerin yetki ve sorumluluklarının artırılması bu programın mahalli idarelerle ilgili diğer kısmıdır.

21.12.1987-09.11.1989 tarihleri arasında hükümet eden 2. Özal Hükümeti'nin konuyla ilgili ifadeleri aynen şu şekildedir (46. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“- Belediyelere önemli mali kaynaklar tahsis edilmiş, yetkileri artırılmıştır ... Şehirlerimizi modernleştirmek ve şehirde yaşayan vatandaşlarımıza daha iyi hizmetler götürmek için belediyelerime büyük maddi imkanlar aktardık ve onlara bu görevlerini ifa etmek için yetki verdik... Daha önceleri personelinin maaşını ödemekte zorluk çeken belediyelerimiz, son dört yılda halka hizmet için yatırım yarışına girmişlerdir. Başta içme suyu ve kanalizasyon olmak üzere, yeşil sahalar ve parklar, yollar ve pek çok altyapı hizmetleri yapılmaya başlanmıştır. 1983 yılında mahalli idare harcamalarının GSMH'ya oranı %1,7'den 1987 yılına %3,9 çıkmıştır. Aynı dönemde GSMH'nın artışını hesaba katarsak mahalli idare harcamalarının bu dönemde bizden önceki döneme göre, sabit fiyatlarla yaklaşık 3 kat arttığını söyleyebilirim. ... Mahalli idarelere sağlanan kaynaklarla şehirli vatandaşlarımıza hizmet götürülmesine devam edilecek, kaynakların daha verimli ve etkili kullanımını sağlamak için tedbirler alınacaktır. ... Mahalli idareler konusunda da çok büyük hamleler yaptık. Mahalli idarelere iktidara geldiğimiz günden itibaren önem ve ağırlık verdik... Mahalli idareleri görülmemiş ölçülerde mali imkanlara kavuşturduk. Bu imkanların kullanılmasıyla Türkiye'mizin çehresi değişti. Şehirlerimiz, kasabalarımız tanınmayacak şekilde güzelleşti. Parklar, bahçeler, spor tesisleri, ışıl ışıl sokaklar, alt yapı yatırımları, köylere kadar uzanmaya başlayan kanalizasyon şebekeleri ve gelecek yüzyıla göre planlanan beldeler, hep hükümet icraatımızın sonuçlarıdır. ... Mahalli idarelerin yetkilerini artırdık. Çeşitli mevzuat düzenlemeleri ile mahalli idarelere çalışma serbestisi sağladık. Böylece mahalli hizmetlerin vatandaşın ihtiyaçlarına arz süratlendi ve kolaylaştı. ... Mahalli idareleri güçlendirerek demokrasinin en küçük birimlere kadar uzanmasını ve bir hayat tarzı olarak yerleşmesini sağladık... İl Özel İdaresi Kanunu ile idari sistemimizde gerçek bir reform yaptık. Hizmetlerin tesbitini ve harcama yetkisini mahalli idareye vererek, idare sistemimiz aşırı merkezîyetçi yapısından kurtarılmıştır... Çok sayıda yeni ilçeler kurularak hizmetlerin dağılımında kolaylık ve etkinlik sağlandı... Büyükşehir belediye idaresini kurduk ve büyük şehirdeki problemlerin çözümlenmesine ayrı bir önem ve ağırlık verdik... Önümüzdeki dönemde mahalli idareler belirli esaslar dahilindeki yetki ve kaynak yönünden daha fazla desteklenecek, kaynakların daha verimli kullanılması için gerekli tedbirler alınacaktır. Önümüzdeki dönemde “Belediye ve Köy Kanunları değiştirilecek mahalli idarelerin daha da güçlenmesi temin edilecektir ...”

“... İdari reform çalışmaları çerçevesinde bir kadro reformu uygulaması başarılmıştır. Bu düzenleme sonucunda: Devletin kadroları tespit edilerek kanuna bağlanmış, kadro unvan standardizasyonu geliştirilerek, 8000'den fazla ünvanı 900'e indirilmiş ve basitleştirilmiştir. Kadro tespit ve talepleri, iş analizi ve ölçümlerine dayandırılmış, keyfi kadrolaşmaya son verilmiş ve yeni kadroların ancak kanuna alınabileceği esası getirilmiştir.”

45. Hükümetin devamı niteliğindeki 46. Hükümet Programında 45. Hükümet döneminde yapılanlar anlatılmaktadır. Bunlar yukarıda belirtilmekle birlikte personelle ilgili olarak “personelinin maaşını ödemekte zorluk çeken belediyelerimiz”, yerel yönetimlerimizin personel ve mali kaynaklar konusunda içinde buldukları güçlüğü çarpıcı şekilde ifade etmektedir. Mahalli idare harcamalarının GSMH’ya oranının %1,7’den %3,9’a çıkartılmasından ve mahalli idarelere önem verildiğinden söz edilmektedir. Bir başka dikkat çekici husus da artışın görece başarı kabul edilse de %3,9 oranının oldukça düşük olmasıdır. Bu Hükümet Programı o zamana kadarki hükümet programları içinde mahalli idarelere en geniş yer verenidir. Yapılması planlananlar kısmında ise belediye ve köy kanunlarının değiştirileceği belirtilmektedir (46. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)).

46. Hükümet Programının önemli bir özelliği de kadro standardizasyonundan hükümet programlarında ilk kez söz edilmesidir. Kadro unvan standardizasyonunun geliştirilerek unvanların sayısının 8.000’den 900’e indiği belirtilmektedir. Ancak burada şu hususlar da dikkat çekmektedir: Kadro tespit ve taleplerinin iş analizi ve ölçümlerine dayandırıldığı, keyfi kadrolaşmaya son verildiği, yeni kadroların ancak kanunla getirilebileceği ifadesi bulunmasına rağmen, bu konuyla ilgili çalışmaların 2000’lerden sonra resmîyet kazanmasıdır.

09.11.1989-23.06.1991 tarihlerinde iktidarda olan Akbulut Hükümeti Programında yerel yönetimler personeli ve norm kadro sistemine dair şu ifadeler mevcuttur (47. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)):

“Vergilemede ana ilkelerimiz ve yaptıklarımız şöyle özetlenebilir: Pek çok kalkınmış ülkenin bile geçişte zorlandıkları, katma değer vergisi rekor denilecek bir sürede uygulamaya konularak, büyük başarı elde edilmiştir. Aynı şekilde meslek vergisi kaldırılmış, yeninden değerlendirme daimi hale getirilmiş, emlak vergisi belediyelere ve özel idarelere devredilerek mahalli idarelerin güçlü hale getirmelerine imkan sağlamıştır.

“Kamu hizmetlerinin süratli, etkili, verimli bir şekilde yürütülmesi, kamu idaresinin temel prensibidir. Hedefimiz, kamu hizmetlerinin vatandaşa en iyi şekilde götürülmesini sağlamaktır.

Önümüzdeki dönemde, Türkiye’nin büyümesi ve gelişmesine paralel olarak, il, ilçe ve büyükşehir sayısı belirli esaslar dahilinde artırılabilecektir. Belediye ve Köy kanunları değiştirilerek mahalli idarelerin daha da güçlenmesi temin edilecektir. ...

... Kamu idaresi bütünüyle gözden geçirilmiş, köklü şekilde değiştirilmiş ve bürokratik işlemler her kademe asgariye indirilerek idari reform gerçekleştirilmiştir. İdari reform çalışmaları çerçevesinde bir kamu reformu uygulaması da başarılmıştır. Bu düzenleme sonucunda: Devletin kadroları tespit edilerek kanuna bağlanmış, kadro unvan standardizasyonu geliştirilerek, 8.000’den fazla kadro ünvanı 900’e indirilmiş ve

basitleştirilmiş, kadro tespit ve talepleri, iş analizi ve ölçümlerine dayandırılmış, keyfi kadrolaşmaya son verilmiş ve yeni kadroların ancak kanunla alınabileceği esası getirilmiştir.”

Yukarıda da görüldüğü üzere, 47. Hükümet Programındaki mahalli idareler ve kadro standardizasyonu ile ilgili ifadeler bir önceki hükümet programıyla büyük ölçüde benzerlik göstermektedir.

23.06.1991-20.11.1991 tarihleri arasında hükümet eden 1. Yılmaz Hükümeti Programında “Mahalli idarelere personel yetiştirmek üzere eğitim kurumu faaliyete geçirilecektir. Köy Kanunu süratle gözden geçirilip, günün şartlarına göre yeniden düzenlenecektir” ifadesi, daha önceki programlarda olduğu üzere, Programda Köy Kanununun yeniden düzenleneceği ifade edilmektedir. Ancak mahalli idarelere personel yetiştirmek konusu yerel yönetimlere personel teminiyle ilgili en önemli ve yeni ifadelerdendir. Kamu personeli konusundaki “Kamu personel rejiminde temel politikamız, çalışanı ödüllendirmek ve korumaktır. Çalışanla çalışmayanı, sicili olanla olmayanı, vatandaşa iyi muamele edenle etmeyeni, kıdemli ile kıdemsizi ayırt edecek ve teşvik edecek bir personel rejimi amaçlıyoruz. Yetki kanunu ile bu konuda gerekli düzenlemeleri en kısa zamanda gerçekleştireceğiz. Kadro karşılığı sözleşmeli uygulaması düzeltilenecektir” şeklindeki ifadeler kamu personeli sorunlarını tespit eder nitelikte olmakla birlikte ilk kez bu Programda “kadro karşılığı sözleşmeli” (48. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)) uygulamasından düzeltilmesi gereken bir uygulama olarak söz edilmektedir.

21.11.1991-25.06.1993 tarihleri arasında hükümet eden 7. Demirel Hükümeti Koalisyon Protokolünde yerel yönetimler başlığında şu ifadeler mevcuttur (49. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)):

“Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yerel yönetimler yeniden düzenlenecektir, yerel-merkezi idareler ayrımındaki ağırlık, yerel yönetimlere kaydırılacaktır. İl Genel Meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkileri artırılacak ve yerel kaynakların bir bölümün yerel önceliklere göre kullanmaları sağlanacaktır, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük metropoller için özel yaklaşımlar ve yürürlükteki projeleri kapsayan uygulamalar gerçekleştirilecektir.

Yerel Yönetimler: İl Genel Meclisleri ile Belediye Meclislerinin yerel sorunları çözme konusundaki yasal ve kaynak eksiklikleri yeni düzenlemelerle giderilmek suretiyle bu Meclislerin yerel parlamento özelliği kazanmaları sağlanacaktır. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetim azaltılacak, yerinden yönetim ilke ve güvenceleri kuvvetlendirilecektir.”

Bu Programın özgünlüklerinden birisi ilk kez bu Programda merkezi-yerel idare ayrımındaki ağırlığın yerel yönetimlere kaydırılacağı belirtilmesidir. Yerel yönetimlere yetki ve kaynak artırılmasıyla ilgili ifadeler bu Programda mevcutken yerel



yönetimlerde personelle ilgili ifade yoktur. Devlet personel rejimiyle ilgili olarak ise çağdaş bir personel reformu gerçekleştirileceği ve bu reformun personel rejimi, ücret rejimi, sosyal güvenlik rejimi, sosyal yardım düzeni projelerini ve verimlilik ilkesini kapsayacağı (49. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)) belirtilmektedir.

25.06.1993-05.10.1995 aralığındaki DYP-SHP'den oluşan 1. Çiller Hükümeti Koalisyon Protokolü'nde şu şekilde ifadeler yer almaktadır (50. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)): Demokratikleşme ve devletin yeniden yapılandırılması başlığındaki maddelerden birisi de şöyledir:

“Yerel yönetimler, özerklik, maddi kaynak ve yetkileri açısından güçlendirilecek, merkezi yönetim yerine, yerinden yönetim ilkesi pekiştirilecektir.

Anayasa değişikliği ihtiyaç olarak belirtilmekle birlikte Anayasa değişiklikleri gerçekleştirilinceye kadar; varolan temel rejim yasaları bugünkü Anayasanın tanıdığı son sınıra kadar demokratikleştirilecektir. Bu çerçevede yeniden düzenlenecek yasa gruplarından birisi de Yerel yönetimlerle ilgili yasalardır.

Değişim ve reform politikaları başlığında ise şunlara yer verilmektedir:

“Yerel yönetimlere idari ve mali özerklik kazandırılacaktır. Kamu yönetiminin ayrılmaz parçası olan yerel yönetimlerle ilgili mali reformun amacına ulaşması için bu reform, idari reformla birlikte ele alınacaktır. Yeni ve sağlıklı kentleşme modeli uygulanacaktır. Belediye sınırları içindeki kamuya ait arazi ve arsalar projelendirilmek suretiyle halka satılacaktır. Konut sorunu kentleşme olduğu ile birlikte ve arsa/altyapı/konut bütünlüğü gözetilen bir yaklaşımla çözülecek ve bu amaçla gerekli kaynaklar ayrılacaktır.

Belediyelerin finansman sorunlarına sağlıklı ve kalıcı çözümler bulmak amacıyla gelirleri yeni düzenlemelerle artırılabilecektir.”

Ekonomi başlığında ise “Yerel yönetimlerin temel görevleri dışında açmış oldukları ve karlı yürütemedikleri ticari ve sınai kuruluşlardan kurtulabilmeleri için gerekli özendirme yapılabilecektir.”

50. Hükümet Programında demokratikleşme ve devletin yeniden yapılandırılması başlığında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel yönetimlerle ilgili yasaların, mali reformların idari reformlarla ele alınması kararlaştırılmaktadır. “Kamu yönetiminin ayrılmaz parçası” olarak nitelendiği halde yerel yönetimlerde personel konusu es geçilmektedir.

05.10.1995-30.10.1995 tarihlerindeki 2. Çiller Hükümeti Programında yerel yönetimlere dair ifadeler ise şu şekildedir (51. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)):

“5 Nisan Kararlarının bir yıllık uygulama döneminde, Merkez Bankası'nın özerk bir yapıya kavuşturulmasını, özelleştirme, sosyal güvenlik, tarımsal destekleme, birlikler, mahalli idareler ve kamu istihdamı alanlarındaki yapısal reformlarda önemli adımlar atılmıştır. Kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması ilkesi çerçevesinde, demokratik yapılanma ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan mahalli idareler, yeni bir yapı ve çalışma düzenine

kavuşturularak güçlendirilecektir. Bu yöndeki çalışmaların ilk adımı atılmıştır. Merkezi idareler ile mahalli idareler “üniter yapı” içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacaktır. Merkezi idare tarafından sağlanan bazı hizmetler il özel idarelerinde başlanmak üzere, yerel yönetimlere bırakılacak ve bu bağlamda mahalli idareler sürekli ve düzenli kaynaklara kavuşturulacaktır. Yöre halkının yönetime katılmaları sağlanacaktır.”

Yukarıda görüldüğü üzere, 51. Hükümet Programında da yerel yönetimlerle ilgili önceki hükümet programlarına benzer ifadeler kullanılmakla beraber, bu Program “üniter yapı” ve “idarenin bütünlüğü” üzerinde durması sebebiyle farklılaşmaktadır.

30.10.1996-06.03.1996 tarihli DYP ve CHP’den oluşan 3. Çiller Hükümeti Koalisyonu Hükümetinin yazılı protokolü bulunmamakla (52. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) birlikte, koalisyon kurulma aşamalarında bazı konularda mutabakat sağlanmıştır. Bu konulardan birisi de Büyükşehir Belediyesi Yasasında değişiklik yapılmasıdır; yerel yönetimlerde personel yapısı ya da teminiyle ilgili hüküm ise mevcut değildir.

06.03.1996-28.06.1996 tarihli ANAP ve DYP’den oluşan Koalisyon Hükümeti Protokolünde (53. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) hem devletin yeniden yapılandırılması hem de yerel yönetimler konusu genişçe yer tutmaktadır. Devletin yeniden yapılandırılması başlığında şu ifadeler yer verilmektedir:

“... Kamu görevlilerinin tümünü kapsayan, yetki ve sorumluluğu dengeleyen yeni bir kamu personel rejimi yürürlüğe konulacaktır... Tutumlu bir devlet örgütünün gerekli kıldığı sayıda kamu görevlisi çalıştırmak üzere mevcut kadroların toplam sayısı beş yıl süre ile arttırılmayacak, ihtiyaçlar boşalan kadroların etkin kullanımıyla karşılanacaktır” ifadesi yeni kamu personeli rejimi konusunda önceki programlarla benzerlik göstermektedir. Ayrıca devlet örgütünün gerekli kıldığı kadro sayısının ölçümünün neye göre yapılacağı konusunda hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte mevcut kadroların toplam beş yıl arttırılmaması pek gerçekçi olmayan bir hedef olarak görülmektedir.

53. Hükümet Programında “devletin yeniden yapılandırılması” kısmında “yerel yönetimler” alt başlığında ise aynen şu ifadeler yer almaktadır:

“Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması, rasyonel kaynak kullanımı, demokratik ve katılımcı yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve yasa çıkartılacaktır. Bu yasa ile merkezi ve mahalli idarelerce yürütülecek hizmetlerin nitelikleri belirlenecek, merkezi idare tarafından yürütülen mahalli nitelikli hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin mahalli idarelere idari ve mali yapıları ile denetimlerinin esas ve usulleri belirlenecektir. Merkezi idarenin idari vesayet hakkı asgariye indirilmekle birlikte bu hakkın etkili olarak kullanılması için gerekli tedbirler alınacaktır. Belediye ve il meclislerinin oluşumu, muhtarlar dahil, halk temsilcilerinin daha büyük oranda katılımına imkan verilecek şekilde yeniden düzenlenecektir. Mahalli idarelerin mümkün olan hizmet ve faaliyetlerini özelleştirilmesi özendirilecek ve yönlendirilecektir. Ülke nüfusunun büyük bir bölümünün

yaşadığı İstanbul'un giderek büyüyen içme suyu, kanalizasyon-arıtma, çevre, ulaşım, sanayii gibi sorunlarını çözebilmek amacıyla özel bir yönetim şekli ve yapılanması uygulanacaktır. Mahalli idarelerin gelir kaynakları kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya imkan verecek şekilde düzenli ve sürekli hale getirilecektir.”

53. Hükümet Programının bu kısımda dikkat çeken ve önceki hükümet programlarından farklı olan ise mahalli idareler hizmetlerinden mümkün olanlarının özelleştirilmesinin sağlanması düşüncesidir. Önemli bir başka husus da İstanbul için özel yönetim şekli ve yapılanması konusudur. 53. Hükümet Programın bir başka yerinde geçen “... Hedefimiz kamu sektöründe, kadro şişkinliğiyle işsizliğe palyatif çözüm bulmak değil, özel sektör öncülüğünde yatırımları ve üretimi artırarak istihdam sağlamaktır” ifadesi özelleştirmenin sadece yerel yönetimlerde söz konusu olmadığını göstermektedir. Ayrıca Programda uygulama esasları ve ekleri de yayımlanmakta ve bu eklerin protokol metnine dahil olduğu bildirilmektedir. 1996 yılı sonuna kadar çıkarılması gereken kanun tasarıları arasında yerel yönetimlerle ilgili olarak “2380 sayılı Belediyelere ve Özel İdareler Genel Bütçeden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, “Belediye Gelirleri Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediyeler Kanunu”, “Köy Kanunu”, “3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu” sayılmaktadır.

28.06.1996-30.06.1997 tarihleri arasında yaklaşık bir yıl iktidarda kalan RP ve DYP'nin ortak oluşturduğu Erbakan Hükümeti Koalisyon Protokolünde (54. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr ) devletin yeniden yapılanması başlığında “Yeni bir kamu personeli rejimi yürürlüğe konacaktır” ifadesi daha önceki birçok hükümet programında olan bir ifadedir. Aynı başlık altındaki yerel yönetimler alt başlığında yer alan aşağıdaki ifadeler mahalli idarelerle ilgili bakış açısı farkı getirmemektedir.

“Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve yasa çıkartılacaktır. Merkezi idare tarafından yürütülen mahalli hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin mahalli idarelere devri sağlanacak, mahalli idarelerin idari ve mali yapıları ile denetimlerinin esas ve usulleri belirlenecektir. Mahalli idarelerin gelir kaynakları, kamu hizmetlerine imkan verecek şekilde düzenli ve sürekli hale getirilecektir”

54. Hükümet Programında yer verilen bu durum yukarıda da sözü geçtiği üzere, önceki hükümetlerin amaçlarını gerçekleştirme konusunda çok da başarılı olmadıklarının göstergesi olarak kabul edilebilir.

30.06.1997-11.01.1999 tarih aralığındaki ANAP-DSP-DTP ve Bağımsızlardan oluşan 3. Yılmaz Hükümeti Koalisyon Protokolünde (55. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr) yerel yönetimlerle ilgili kısım oldukça sınırlıdır. “Demokratik ve

katılımcı yerel yönetimler anlayışına uygun olarak yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve mali kaynaklarını artıracak düzenlemeler yapılacaktır. Son bir yılda, genel bütçeden yapılan adaletsiz aktarmalarla, yerel yönetimler arasında yaratılan büyük dengesizlik hızla giderilecektir” ifadelerinin bulunduğu Programda yerel yönetimler personeliyle ilgili herhangi bir hüküm mevcut değildir.

11.01.1998-28.05.1999 aralığındaki oldukça sınırlı zamanda hükümet eden 4. Ecevit hükümeti programında (56. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)) hükümetin ömrünün yaklaşan seçimlerle sınırlı olacağını belirtmiş, bu sebepten Hükümet Programını sınırlı tutmuştur. Bu Programda kamu sektöründe personel teminine dair aşağıdaki ifadeler bulunsa da, yerel yönetimlerde personel konusuna ayrıca yer verilmemektedir:

“Kamu yönetimindeki uygulamalarımızın temelini, insan gücünün ve parasal kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması oluşturacaktır. Bu konudaki kararlılığımızın ilk örneği Bakanlar Kurulumuzun 38 yerinde 25 üyelikle sınırlandırılmış olmasıdır. Tüm kamu hizmetlerinde yansızlık, sürat, verimlilik ve doğruluk ilkelerine bağlı kalınacaktır. ... Yasa veya hizmet gereği olmadıkça, kamu yönetiminde yeni atamalar yapılmayacaktır; partizanlığa asla fırsat verilmeyecektir. Zorunlu olabilecek atamalarda da, şimdiye kadar özenle gözettiğimiz gibi, liyakat kesin ölçüt olacaktır”

DSP, MHP, Anavatan Partisi’nden oluşan ve 28.05.1998-18.11.2002 tarihleri arasındaki 5. Ecevit Hükümeti Koalisyon Protokolünde (57. Hükümet Programı, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)) yerel yönetimleri de ilgilendiren “Yerel yönetimlerin yetkilerini genişletici, kaynaklarını artırıcı ve denetimlerini daha etkili kılıcı yasa bir yıl içinde; sosyal güvenlik reformunu ve kamu yönetimine ilişkin yasalar, Siyasi Ahlak Yasası, Anayasa’ya uyum yasaları bir an önce çıkarılacaktır” şeklinde cümle yer almaktadır. Koalisyonun hedefleri başlığında kamu yönetimi alt başlığında ise şu ifadeler bulunmaktadır:

“Kamuda işe alınmada yeterlilik, görevlerde yükselmelerde ehliyet ve liyakat esas alınacak, kayırmacılık önlenecektir. Kamu personelinin atama ve yükseltmelerinde ehliyet ve liyakat şartlarını nesnel ölçülere ve sınav esasına dayandırılacaktır. Kamu görevlerine giriş sınavlarının merkezi sistemler gerçekleştirilmesi uygulamasının yerleşmesi sağlanacaktır”

57. Hükümet Programının diğerlerinden farkı, kayırmacılığı önlenecek, ehliyet ve liyakat şartlarını gerçekleştirecek nesnel sınav sisteminden söz edilmesi, daha sonradan hayata geçecek olan KPSS sisteminin Devlet Memurluğu Sınavı şeklindeki ilk örneğini ortaya çıkarmasıdır.

18.11.2002-14.03.2003 tarihli Gül Hükümeti Programında konuyla ilgili ifadeler şu şekildedir (58. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“Merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapıların aşılması bakımından: Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir. Yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilecek, seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idarenin denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılacaktır. ... Örgütsel büyüme ve hantallığın giderilmesi bakımından; Kamu personeli eğitilecek, geçici ve nitelik gerektirmeyen işler için ilave personel alımı önlenecektir. Kuruluş içi, kuruluşlar arası ve bölgeler arası personel dağılımı yeniden düzenlenerek, vatandaşa doğrudan hizmet verilen noktalardaki personel açığı giderilecektir. ... Kayırmacılığın ve yozlaşmanın önlenmesi bakımından; Personel alımında objektif kriterler getirilecek, terfilerde liyakat ve fırsat eşitliği esas alınacaktır. ... Yerel yönetimler konusunda ise “Hükümetimiz döneminde kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleşecektir. Yerel Yönetimler Reformu çerçevesinde, merkezi idare ile yerel idareler arasında görevi yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine göre yeniden belirlenecektir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtildiği gibi, merkezi idarenin görev ve yetkileri tek tek belirlenecek ve bunu dışında kalan tüm görevler yerel yönetimler bırakılacaktır. Bu çerçevede, merkezi idare politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetlerinden sorumlu olarak, uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynaklar yerel yönetimlere devredilecektir. Yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacaktır. Mahalli idareler insan kaynakları ve mali açıdan güçlendirilecek, İl Genel Meclisleri katılımı artırılacak şekilde yeniden yapılandırılacak ve gerçek anlamda birer yerel meclise dönüştürülecektir. Büyükşehir Belediyesi kurulması objektif kriterlere bağlanacaktır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev-yetki paylaşımı, hizmetlerde aksamaya yol açmayacak şekilde yeniden düzenlenecektir.” “İl İdareleri yeniden yapılandırılarak; Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri, Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilecektir...” ifadeleri mevcuttur.

Yukarıda görüldüğü üzere, 58. Hükümet Programı gerek kamunun yeniden yapılanması gerekse mahalli idareler konusunda o zamana kadarki programlar içinde hedefleri en ayrıntısıyla belirten program olmuştur. Kamuda genel olarak personel sistemiyle ilgili olarak ilave personel alımının sınırlandırılması, kurumlar ve bölgeler arasında personelin dengeli dağılımı, personel temininde objektif kriterler aranması kamu personel sistemine dair üzerinde önemle durulan konular arasındadır. Kapsamlı bir yerel yönetimler reformu yapılacağına daha önce de belirtilmesi, merkezi idarenin yetkilerinin tek tek sayılarak bunlar dışındaki görevlerin yerel yönetimlerce yerine getirileceğinin belirtilmesi bu idarelere verilen önemin anlaşıldığını göstermektedir. Mahalli idarelerin insan kaynakları açısından güçlendirilmesi ifadesi yerel yönetimler personeliyle ilgili önceki programlardan en önemli farklılıklar arasındadır.

14.03.2003-29.08.2007 aralığındaki Erdoğan Hükümeti Programında yerel yönetimlere dair şu ifadeler bulunmaktadır (59. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“Kamu yönetimi sistemimizin, çağdaş bir yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Hükümetimiz bu dönüşümü sağlama kararlılığındadır. Bu kapsamda, merkeziyetçi ve hantal yapılarına aşılması bakımından, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda, Hükümetimiz döneminde, kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirilecektir. Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir. Yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilecek, seçimle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idarenin denetimi, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılacaktır. Yerel Yönetim reformu çerçevesinde, merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir. İl idareleri yeniden yapılandırılarak; Bakanlıklarına taşradaki görev ve yetkileri, valiliklere ve il özel idarelerine devredilecektir. ...”

29.08.2007-06.07.2011 aralığındaki 2. Erdoğan Hükümeti Programında yerel yönetimlerle ilgili ifadeler şu şekildedir (60. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğü esastır. Merkezi ve yerel yönetimler birbirini tamamlayarak güçlendirir.” “Belediye ve il özel idarelerini, Anayasa’ımızda belirtilen yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yeniden ele aldık ve çok temel sorunları çözüme kavuşturduk. Geçen dönem hazırlıklarını tamamlamış olduğumuz İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri kanunu Tasarısı bu dönemde çıkarılacak yerel yönetimlerimiz mali yönden güçlendirilecek, Köy Kanunu da yenilenecektir.”

“Birçok önemli reform, Hükümetimizin ve Meclisimizin yoğun çalışmaları sonucu gerçekleşmiş; ekonomiden sosyal politikalara, sağlıktan eğitime, temel hak ve özgürlüklerden yargı sistemine, yerel yönetimlerden çevreye, toplu konuttan ulaşım, sosyal güvenlik sisteminden yoksulluğun azaltılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesine kadar çok geniş bir alanda önemli mesafeler alınmıştır.”

60. Hükümet Programı yerel yönetimler reformunun gerçekleştirildiğinden söz etmektedir; bununla birlikte yerel yönetimler personeli ve norm kadro konularında herhangi bir ifade bulunmamaktadır.

06.07.2011 tarihi ile 29.8.2014 tarih aralığında iktidarda olan 61. Hükümet (3. Erdoğan Hükümeti) Programında yerel yönetimlerle ilgili şu çarpıcı ifadeler mevcuttur (61. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr):

“Yerel yönetim mevzuatını baştan sona yeniledik, yerel idarelerin yetkilerini ve kaynaklarını artırdık. Belediyelere ve il özel idarelerine sağladığımız imkanlarla şehirlerimizde ve kırsalda büyük bir dönüşüm başlattık.”, “Bakanlıkların yeniden düzenlenmesi başta olmak üzere önümüzdeki dönemde merkezi idare reformlarına ağırlık verilecektir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle, bir yandan yerel yönetimleri hizmet odaklı bir anlayışla daha da güçlendirirken, diğer yandan merkezi idarenin strateji geliştirme, standart koyma, izleme ve denetleme fonksiyonlarını geliştireceğiz.”, “Merkezi idare reformlarımızda temel aldığımız

ilke, merkezin görev ve yetkilerini tarif etmek, kalan bütün konularda yerel yönetimleri yetkilendirmektir. Yerel düzeyde ise değişik hizmet birimleri arasında tamamlayıcılık esas olacaktır. Büyükşehir belediyeleri konusunda köklü değişiklikler yapılacaktır. Nüfusu 750 binden fazla olan illerde büyükşehir belediyesi kurulacaktır. İl bazında üst ölçekli plan bütünlüğü sağlanacaktır”, “Hazırlıklarını büyük oranda tamamlamış olduğumuz Köy Kanunu bu dönemde yenilenecektir.”, “Planlama, projelendirme ve yapılaşma konularında kaliteli hizmet ve denetim için il, ilçe ve belediyelerde yeterli sayıda nitelikli teknik personel çalıştıracacağız.”

“Kamu hizmeti sunumunda, hizmetin ilk kademedeki ve vatandaşa en yakın yerde verilmesi, kamu kurumlarının hizmet standartlarını belirlemesi ve internet üzerinden yayınlaması ilkeleri çerçevesinde uygulama devam edecektir.”

... Ayrıca, istihdam mesleki eğitim ilişkisinin güçlendirilmesi eylem planını hazırladık ve uygulamaya başladık. İlk defa Hükümetimiz döneminde mesleklerin standartlarını belirlemeye ve belgelendirmeye yönelik düzenlemeler yaptık ve bu amaçla mesleki yeterlilikler kurumunu kurduk. Bu sayede, Avrupa Birliği ile uyumlu bir şekilde istihdamın niteliğini ve hareketliliğini artırma çalışmalarını kararlılıkla sürdürüyoruz. İşgücü piyasamızın ihtiyaç duyduğu ulusal meslek standartlarının tamamını 2012 yılı sonuna kadar hazırlayacağız. Önümüzdeki dönemde, İŞKUR’a kayıtlı her işsiz bir iş ve meslek danışmanı” olacak ve işsizlerimize birebir hizmet verilecektir. ... Böylece meslek edinme, iş arama, bulma ve işte kalma konusunda birebir, kişiye özgü ve yakından takip edilen bir süreci hayata geçireceğiz.”

Yerel yönetimlerin mevzuatının önceki dönemde yenilenmiş olduğuna yer verilerek 61. Hükümet Programında büyükşehir belediyeleriyle ilgili köklü değişiklikler yapılacağı ve 750 bin asgari nüfus sınırı getirileceği bildirilmekte ve hizmetin vatandaşa en yakın yerde verilmesi esnasından söz edilmektedir. Bu Programda norm kadroyla en fazla ilintili konu ise “meslek standartlarının belirlenmesi” ve “eğitim-istihdam ilişkisinin kurulması” konusudur. Şöyle ki norm kadro sisteminde sadece işin nitelikleri değil aynı zamanda işi ifa edecek kişide aranan nitelikler de önem kazanmaktadır. Bu açıdan bu çalışma ilerleyen zamanlarda norm kadronun çoğunlukla personel sayısının üst sınırının belirlenmesi şeklinde uygulandığı göz önünde bulundurulursa norm kadro sisteminin daha iyi işlemlerini sağlayacak bir uygulama olarak görmek mümkündür.

29.8.2014-28.8.2015 tarihler arasındaki Davutoğlu Hükümeti (62. Hükümet Programı, Başbakanlık, file:///C:/Users/as/Downloads/62nciHukümetProgrami.pdf) o zamana kadarki hükümet programları arasında yerel yönetimler konusuna en fazla yer veren hükümet programlarından biridir. Bu programda yerel yönetimler, yerel yönetimlerde personel konularına ilişkin olarak şu ifadelerle yer vermektedir:

“Merkezi idare reformlarımızda temel aldığımız ilke, merkezin görev ve yetkilerini tarif etmek, kalan bütün konularda yerel yönetimleri yetkilendirmektir. Yerel düzeyde ise değişik hizmet birimleri arasında tamamlayıcılık esas olacaktır.”

“Türkiye’nin merkezi üniter devlet yapısını vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruyan bir yapı olarak görüyoruz. Merkezi devlet ile çalışmıyacak ve onu tamamlayacak bir yerel yönetim sistemini aynı zamanda temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi ve kamu hizmet sunumunda etkinliği sağlamanın bir aracı olarak görmekteyiz. Bu kapsamda hükümetimiz merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında sağlıklı bir işbirliği ve koordinasyonu esas almakta, yerel nitelikteki her türlü kamu hizmet sunumunun asıl sunucusunun da yerel yönetimler olması gerektiğini düşünmektedir.” “Yerel yönetimlerde insan ve hizmet odaklı bir yönetim anlayışına sahibiz, ...yerelleşme ve yerel yönetimlerin devlet yapısı içerisindeki ağırlığını artırmaya yönelik faaliyet ve çabalarımız aynen devam edecektir.” “Yerel yönetimleri salt bir idari ve teknik aygıt olarak görmek değil, ileri demokrasi, yönetişimin kurumsallaşması, vatandaşın güçlendirilmesi ve yönetime katılımı, saydamlık ve hesap verebilirliğin tesisi ile kamu hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin artırılmasının bir aracı olarak görmekteyiz. Bu kapsamda yerel yönetimleri daha da güçlendirmeye yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerimiz devam edecektir.”

“Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olmaya devam edecek, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler yerel yönetimlere devredilecektir...”

“Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde...2012 yılında kabul edilen yeni büyükşehir kanunu ile 14 büyükşehir belediyesi ve 27 ilçe kurulmuş, bütün büyükşehirlerde belediye sınırları mülki sınırlar haline getirilmiştir.”

“Merkezi idarenin mahalli idari üzerindeki vesayet yetkisini daralttık. Bu kapsamda, bazı istisnalar haricinde mahalli idareler meclis kararlarının mülki idare amirlerince onaylanması yetkisini kaldırdık.”

“Yerel yönetimlerin başta öz gelirleri olmak üzere finansman ve hizmet imkânlarını kuvvetlendireceğiz.”

“Büyükşehir belediyelerinin genişleyen hizmet alanları ve farklılaşan görev ve sorumluluklarıyla uyumlu, her kademede hizmetin niteliğine göre farklılaşan ve mekânsal özellikleri dikkate alan düzenlemeler yapacağız.”

“Başta yeni kurulan büyükşehir belediyeleri olmak üzere mahalli idarelerde çalışan personelin uzmanlaşma düzeyi yükseltecek; proje hazırlama, finansman, uygulama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim, katılımcı yöntemler ve benzeri konularda kapasitelerini artıracamız.”

“Hazırlıklarını büyük oranda tamamlamış olduğumuz Köy Kanunu da bu dönemde yenilenecektir. Köy yönetimleri güçlendirilerek köy yerleşim yerlerinin sürdürülebilirliği sağlanacaktır.”

“Mahalli idare vergilerinin genel vergi sistemi ile uyumunun sağlanması ve bu sayede yerel yönetim öz gelirlerinin artırılması sağlanacaktır.”

Yerel yönetimler konusuna oldukça geniş yer ayıran bu 62. Hükümet Programında yerel yönetimlerde personel konusu büyükşehir düzenlemelerinden sonra personelin uzmanlığının artırılması konuları şeklinde yer almaktadır.

28.8.2015-24.11.2015 arasındaki tarihlerde 63. Hükümet olan 2. Davutoğlu hükümeti (63. Hükümet, <https://www.basbakanlik.gov.tr>) seçim hükümetidir. 7 Haziran



2015 tarihinde yapılan seçimlerin üzerinden 45 gün geçmesine karşın yeni hükümetin kurulmaması üzerine, 1 Kasım 2015'te yapılacak seçim öncesi süreçte ülkeyi yönetmek üzere kurulmuştur.

25.11.2015-24.5.2016 tarihleri arasındaki 64. Hükümet Programında (3. Davutoğlu Hükümeti) "yerel yönetimler" başlığı da bulunmaktadır. Oldukça uzun olan bu hükümet programında yerel yönetimler de önemli bir yer tutmaktadır (64. Hükümet Programı, [www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr).)

"İdarenin bütünlüğü anlayışıyla merkezi idare ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin akılcı bir anlayışla dağılımını öngörüyoruz. Merkezi ve yerel yönetimleri birbirini tamamlayan ve vatandaşlarımıza hizmetleri en etkili şekilde ulaştırma sürecinde temel unsurlar olarak konumlandırıyoruz. Yeni dönemde de merkezi standartlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilkimiz olmaya devam edecektir." "Hükümet olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında sağlıklı bir işbirliği ve koordinasyonu esas almaktayız. Yerel yönetimlerin, idari ve mali kapasitelerini geliştirerek, vatandaşa en yakın ve yerel taleplere en duyarlı hizmet birimleri olarak hızlı ve verimli çalışmalarını öngörüyoruz." "Mahalli idarelerin yerel gelirlerini artırmaya yönelik düzenleme yapacağız.", "...Büyükşehir Belediyesi Kanunu mevcut tecrübeler ışığında aksaklıkları giderecek şekilde iyileştirilecektir. Büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin kaynaklarının artırılmasına yönelik tedbirler alacağız." "Yerel yönetimlerin asgari hizmet standartlarını belirleyeceğiz. Ayrıca yerel yönetim hizmetlerinin etkinliğini ve sürekliliğini sağlamak üzere personelinin özellikle teknik kadronun her seçim döneminde değişmesini engelleyecek mevzuat çalışması yapacağız.", "Yerel yönetimlerin hizmetlerinin önceliğinin belirlenmesi ve altyapı yatırımlarına yeterli kaynak tahsis edilmesini sağlayan düzenlemeler yapacağız." "Yerelde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Öncelikli Dönüşüm Programı'mızı hayata geçireceğiz."

"Yerel yönetimlerde insan kaynakları sistemi kuracağız; uzmanlık ve kariyer yapısını güçlendireceğiz. Valiliklerde nitelikli eleman istihdamını sağlayacağız. Yöneticiler için sistematik eğitim programları uygulayacağız."

Yönetişim başlığında ise "Devlet personel rejimimizi etkinleştirecek, kamuda insan gücü planlaması yapacağız. Nispeten geri kalmış yörelerimizde yeterli ve nitelikli personel istihdamına yönelik tedbirler geliştireceğiz."

İfadeleri yer almaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin ifadelere genişçe yer verilen bu Programda yerel yönetimlerde her seçim dönemi özellikle teknik kadroların değişmesinin önüne geçilmesi, yerel yönetimlerde insan kaynağı sisteminin kurulması, yöneticiler için sistematik eğitim programları düzenlenmesi düşünceleri yerel yönetimlerdeki insan kaynaklarının önemsendiğini göstermektedir.

24.5.2016'dan itibaren görevde olan Binali Yıldırım Programı (65. Hükümetin Programı) incelendiğinde:

Anayasa ve başkanlık sistemi vurgusu, terörle mücadele ve güvenlik vurgusu ön plana çıkmakta, "...Yerel yönetimlerde, kamu kaynaklarının ülke ve millet menfaatleri

için kullanımını temin edecek düzenlemeleri süratle gerçekleştireceğiz” ifadesi dışında yerel yönetimler konusu doğrudan işlenmemektedir.

“Devlet personel rejimimizi etkinleştirecek, kamuda insangücü planlaması yapacağız, nispeten geri kalmış yörelerimiz yeterli ve nitelikli personel istihdamına yönelik tedbirler geliştireceğiz” (65.Hükümet Programı, <http://www.basbakanlik.gov.tr>) ifadesi ise uzun zamandır kamu personel rejimimiz alanında kullanılan ifadedir.

### **3.5. Hükümet Programlarının Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Personeli Ve Norm Kadro Özelinde Değerlendirilmesi**

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren uzunca bir süre yerel yönetimler konusu hükümet programlarında yer almamıştır. Toplumsal-siyasal arka planın hükümet programlarını şekillendirdiği ve Cumhuriyetin ilk yılları olması ve savaşıardan yeni çıkmış ülkenin daha öncelikli sorunlarının bulunduğu göz önünde tutulduğunda mahalli idareler konusunun ihmal edilmesi olağan karşılanabilir. Ancak yerel yönetimler konusunun sonraki hükümet programlarında da önemiyle paralel olarak yer aldığını söylemek oldukça güçtür; aynı tespiti Tutum (1990: 35) da yapmaktadır. Personel düzenlemeleri dönemin toplumsal olaylarına denk düşmektedir. Örneğin belli başlı personel düzenlemeler açısından şu tarihler veya dönemler öne çıkmaktadır: 1926, 1929, 1939, 1958, 1965-1970, 1982, 1983-1990. Tüm bu tarihler ve dönemler ülkenin karşılaştığı siyasal ve ekonomik dönüşüm ve krizlere denk düşmektedir. Bu nedenle personel düzenlemeleri, genellikle çıkarıldıkları dönemin izlerini taşımakta ve kalıcı çözüm arayışlarından çok günü kurtarma endişesini yansıtmaktadır.

Yerel yönetimler-hükümet programları ilişkisine dair bir diğer tespitse yerel yönetimler konusunun ele alınış şeklinin toplumsal-siyasal yapının konjonktürel durumuyla belirlenmesidir. Örneğin ilk yıllarda belediyelerin imar ve bayındırlık hizmetlerine yoğunlaştığı görülmektedir (9. Hükümet Programı). İkinci Dünya Savaşının yaşandığı yıllarda fiilen savaşa girilmese dahi savaşın sosyo-ekonomik etkileri yoğunlukla hissedilmiş ve yerel yönetimler, programlarda planlanması gereken bir alan olarak yer almamıştır ya da “seçimler” gibi (16. Hükümet Programı) rutin konularla sınırlı olarak gündeme gelmiştir.

Yerel yönetimler hükümet programlarında yer almaya başladıktan sonra da çoğunlukla benzer konular üzerinde odaklanılmıştır. Konuların ağırlığını anlayabilmek ne sıklıkta hangi konuların gündeme geldiğini incelemekle mümkündür. Bütçe,

finansman, gelirler ve mali konular hükümet programlarında mahalli idarelerle ilgili odak noktası olup bunu 24., 30., 31., 34., 37., 38., 39., 40., 42., 46., 50., 54., 55. hükümet programlarında görmek mümkündür. Aynı konunun sıklıkla benzer ifadelerle hükümet programlarında yer alması konuya verilen önem kadar uygulanan politikaların başarısızlığını ve/veya çözümü ile uygulanmasının zorluğunu da gösteriyor olabilir.

Mahalli idareler yasalarının değiştirilmesi sıklıkla üzerinde durulan diğer konulardandır. Mahalli idarelerde reform konusu 20. Hükümet Programından itibaren bazen doğrudan, bazen de mevzuat değişiklikleri şeklinde hükümet programlarında yer almaktadır. Yerel yönetimlere dair kanunların ilk defa yapılması veya yenilenmesinden hükümet programlarında sıklıkla söz edilmektedir. Örneğin ilk olarak 39. Hükümet Programında sözü edilen ve aralıklarla (46., 48., 52., 53.) hükümet programlarında da yer alan Köy Kanunu 65. Hükümet Programı (2016 yılı sonu) itibariyle halen yapılamamıştır; ancak 2009'dan bu yana bir Köy Kanunu Taslağı bulunmaktadır. Bunun dışındaki alanlarda da yerel yönetimlerle ilgili ciddi hukuki değişikliklerin yapıldığından ancak 60. Hükümet Programında söz edilebilmiştir.

Yerel yönetimlerle merkezi idare arasında yetki, kaynak ve görev paylaşımı mahalli idareler konusunda hükümet programlarının üzerinde durduğu en önemli diğer hususlardandır. Ancak yerel yönetimlerin en önemli konularından birisi olması beklenen insan kaynakları konusundan yeterince söz edilmemektedir.

Mahalli idarelerde personel konusu ilk kez 29. Hükümet Programında (sadece zabıta personeliyle ilgili olarak) yer alabilmiş, münferit bir kavram olarak “mahalli idareler personeli” kavramı ise ilk kez 31. Hükümet Programında kullanılmıştır, mahalli idarelerin teknik güce kavuşturulması (39. Hükümet Programı) gibi muğlak ifadeler dolaylı olarak personele işaret etse de, mahalli idarelere personel yetiştirme konusunun ele alınması ancak 48. Hükümet Programında mümkün olmuştur. Yerel yönetimlerde insan kaynaklarının güçlendirilmesi konusu ise 58. Hükümet Programında kendisine yer bulabilmiştir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerde personel konusu taşıdığı önemle karşılaştırıldığında hükümet programlarında oldukça sınırlı şekilde ele alınmıştır. Özetle yerel yönetimler zaman içerisinde hükümet programlarında nispeten daha geniş yer almakla birlikte (özellikle 1970'li yılların ortalarından sonra) yerel yönetimlerde personel konusu üzerinde yeterince durulmamıştır.

Hükümet programlarında kadro konuları genellikle tasarruf nesnesi olarak yer almakta olup bunu ilk olarak 6. Hükümet Programında görmekteyiz. Kadro konularına tasarruf saikiyle yaklaşımın diğer örnekleri özetle şu şekildedir:

- 16. Hükümet Programında konu devlet kadrolarına rasyonel çalışma sistemi kurmak ve esaslı tasarruf yoluna gitmek şeklinde;
- 17. Hükümet Programında bütçe gelirlerinin genel bütçeye dahil kadroların %46'sına yükseldiği, bunun için kadro hizmet ihtiyacı uyumlaştırılması gerektiği şeklinde;
- 18. Hükümet Programda kadroların hizmet ihtiyaçlarına göre ayarlanması yönünde;
- 31. Hükümet Programında insangücünden tasarruf şeklinde;
- 44. Hükümet Programda kadrolardaki aşırı şişkinlik ve gereksiz personel istihdamının saptanması çerçevesinde;
- 53. Hükümet Programında 5 yıl süreyle kadroların artırılmaması yönünde;
- 56. Hükümet Programında insangücünün verimli, etkin ve tutumlu kullanılabilmesi;
- 58. Hükümet Programında ise ilave personel alımının sınırlandırılması.

Personel konusundaki reform ya da reorganizasyon konusu hükümet programlarında sıklıkla üzerinde durulan bir başka alan olarak karşımıza çıkmaktadır. 16., 27., 28., 41., 35., 36. Hükümet Programlarında reorganizasyon ya da reform konularından doğrudan söz edilmekle birlikte, bunlardan 27. ve 41. Programlarda spesifik olarak iktisadi devlet teşekkülü ya da kamu iktisadi teşebbüsüne yoğunlaşmıştır. Personel kanununun çıkartılması 32., devlet personel dairesinin yeniden düzenlenmesi konusu da 37. Programda yer almaktadır.

Personelin dengeli dağılımından din hizmetleri ve sağlık hizmetleri gibi belirli alanlarda söz edilmiştir. Sağlık alanında personelin dengeli dağılımına 30., 34., 38. Hükümet Programlarında; din hizmetlerindeki görevlilerin adaletli dağılımına 40. Programda; kadro tikanıklıklarının kaldırılması ve adaletli dağılımına ise 42. Programda yer verilmiştir. Dolayısıyla yukarıda sayılan dönemlerde dengeli dağılım konusunun

bütüncül şekilde ele alındığını söylemek güçtür. 58. Programda ise kurumlar ve bölgeler arasında personelin dengeli dağılımı konusu sektör belirtilmeksizin vurgulanmıştır.

Kadro standardizasyonunun açıkça yer alması ise 46. Hükümet Programında “kadro sayısının 8.000’den 900’e indiği, yeni kadroların ancak kanunla getirilebileceği, kadro taleplerinin iş analizi ve ölçümünde dayandırıldığı ifadesiyle” geçmektedir; aynı ifadeler 47. Hükümet Programında da tekrarlanmaktadır.

Personel teminiyle ilgili olarak ise işe elaman alımlarında ve/veya yükselmelerde liyakat konusu 56., 57., 58. Hükümet Programlarında belirtilmekteyken, nesnel sınav 57., objektif kriterler ise 58. Hükümet Programlarında yer almaktadır.

### **3.6. Parti Programlarında Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Personel Ve Norm Kadro**

2015 yılı itibariyle Mecliste olan partiler Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi, Halkların Demokratik Partisi, Demokratik Gelişim Partisi, Anadolu Partisi, Elektronik Demokrasi Partisi, Demokratik Bölgeler Partisi, Merkez Parti, Millet ve Adalet Partisi’dir (TBMM, www.tbmm.gov.tr). Mecliste grubu olan partiler parti programlarının incelenmesinde kriter olarak alınmıştır. Bu partiler ise AK Parti, MHP, CHP ve HDP’dir.

AK Partinin Parti Programında “kamu yönetimi” başlığında mahalli idarelerle ilgili olarak yerel yönetim alt başlığında yerel yönetimlerin ağırlığının arttığı, yerel yönetimlerle ilgili asıl sorunun demokrasimizin derinlikten yoksun olmasından kaynaklandığı belirtilmektedir. AK Partinin Programında ayrıca yerel yönetimlere yönetim biçimlerini geliştirme yetkisi verilmesi, mali güçlerinin artırılması, sivil toplum kuruluşlarının katılımının sağlanması, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere gitmeden önce onlara danışılması, yerel yönetimlere yargı yoluna gidebilme hakkı verilmesi, büyükşehir kurulmasında objektif kriterler oluşturulması gibi ifadeler mevcutken yerel yönetimlerde personel konusuyla ilgili herhangi bulunmamaktadır. Kamu personel yönetimi alt başlığında ise personel temini konusunda şu ifadeler mevcuttur (www.akparti.org.tr, 2015):

Hizmet gereklerine göre oluşturulacak norm; kadrolara atamayı objektif kıstaslara göre yapacaktır.

Kamu personeline kariyer ve liyakat esasını temel alacak ve eleman alımlarını bu kıstasa göre yapacaktır.

Kamu personeli arasında işçi ve memur ayrımının sebep olduğu olumsuzlukların ortadan kaldırılması için gerekli yasal düzenlemeleri yapacaktır.

Kamu personelinin ücreti, yaptığı göreve ve başarılarına göre belirlenecektir. Aynı ve benzer işler için aynı ücret ödenecek, eşit işe eşit ücret ilkesi gerçekleştirilecek, benzer kurumlar arasındaki ücret ayrıcalıkları kaldırılacak, kamu personeline verimlilik ilkesine uygun yeterli ücret ödenecektir. Kamu personeli ile ilgili mevzuatta yukarıda belirtilen hedefler doğrultusunda gerekli değişiklikler yapılacaktır.

CHP'nin Parti Programında yerel yönetimlere genişçe yer verilmektedir. CHP Parti Programında; yerel yönetim reformu yapılacağı belirtilmekle birlikte, merkezi idare ile gelir ve kaynak bölüşümü, yerel yönetim organlarıyla ilgili yapılmak istenenler üzerinde durulmakta; çevreye saygılı, katılımcı, demokratik yerel yönetimler vurgusu öne çıkmaktadır. Belediyelere mali destek, gelecekte tüm coğrafyaların belediyelere dönüşmesi, İstanbul için yeni bir yerel yönetim modeli oluşturulması gibi birçok konu üzerinde duran ve yerel yönetimlerin oldukça geniş yer kapladığı Programda --personel mevzuuna en yakın ifade olarak-- “Muhtarların özlük hakları, üstlenecekleri yeni sorumluluklar paralelinde iyileştirilecek, gelirleri artırılabilecektir” ifadesi dışında yerel yönetimler personeli konusuna ilişkin herhangi bir ifade bulunmamaktadır.

CHP'nin Parti Programında (www.chp.org.tr, 2015) çağdaş bir kamu personel reformu gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Bu kısımda çalışanların sendikal hakları, idari, mali ve hukuki konuları, çalışma ortamları ve özlük haklarına ilişkin konularda düzenlemelerin iyileştirileceği belirtilmektedir. Doğrudan işgücü planlaması ve personel temini gibi konulara odaklanan ifadeler birebir aşağıdaki şekildedir:

“İş güvencesinden yoksun olmalarının yanı sıra siyasal etkilere ve kadrolaşmaya açık bir hale dönüştürülen ve daha da önemlisi kamusal hizmetlerin etkin, verimli ve eşit düzeyde sunulmasının önünde ciddi bir engel oluşturan sözleşmeli personel ve geçici personel uygulamaları zorunlu hallerde sürdürülecek, kamu personel rejiminde ilke olarak sadece memur ve işçi istihdamı olacak ve bu statülerde çalışanlar, yürüttükleri işlerin niteliğine göre memur ve işçi kadrolarına geçirileceklerdir.

Kamu hizmetinin yürütülmesinde gerekli kadrolar ve bu kadroların görev tanımları, hizmet gerekleri ve atanma koşullarını içerecek şekilde belirlenerek sınıflar yeniden değerlendirilecektir.

Personel alımına yönelik sınavların nesnel ve hakkaniyete dayalı olması sağlanacak, sözlü aşamasında görülen kayırmacılığa son verilecektir.

Kamu kurum ve kuruluşları işgücü planlamasına yönlendirilecektir.”

MHP'nin Parti Programında (www.mhp.org.tr) teşkilatlanma ve personel rejimi, ücret adaleti kısmında kamu politikalarının birbiriyle uyumuna dikkat çekilmektedir.

Kurumların, kendi kendisini sürekli ve sistemli bir şekilde geliştirebilecek dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturulması, personel rejiminin liyakatı esas alan ve performansı değerlendiren

bir çerçevede ele alınması, ücret adaletini sağlayarak görev yetki ve sorumluluklarla birlikte başarının ödüllendirilmesi “eşit değerde işe eşit ücreti” sağlayacak adil bir ücret rejiminin tesis edilmesi, ülkenin her yerinde hizmet ihtiyacı ile mütenasip nicelik ve nitelikte personel istihdamının sağlanmasını gerekli görmekteyiz.

MHP Parti Programının yerel yönetimlerin hizmet kapasitelerinin artırılması kısmındaki “Bazı kamu hizmetlerinin, erişimini kolaylaştırmak, kalitesini ve etkinliğini artırmak suretiyle yerel düzeyde vatandaşa arzını sağlayacak bir anlayışla sunumu esas olacaktır. Bu amaçla yerel yönetimlerin hizmet kapasitesi artırılacaktır” (www.mhp.org.tr, 2015) ifadeleri dışında konuyla ilgili ifade bulunmamaktadır.

HDP'nin Parti Programında (www.hdp.org.tr, 2015) “yerinde ve yerelde yönetim, demokratik özerklik” başlığında yerel yönetimler kısmı genişçe yer bulmuştur. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi, katılımcı yerel yönetim modelinin uygulanması, yerel yönetimlerde toplumsal cinsiyet eşitliği, neo-liberal politikalar yerine sosyal politikaların hayata geçirilmesi gibi yaklaşımlar benimsendiği görülmektedir. Parti programında “Bütçesini halkın belirlediği, rantı ve hırsızlığı, taşeronlaştırmayı önleyen yerel yönetim anlayışını geliştirmek” ifadesi yerel yönetimlerde personel konusunun programa yansıyan kısmıdır.

Parti programları genel olarak değerlendirildiğinde, AK Partinin Parti Programında personel temini ve norm kadro konusunda “hizmet gereklerine göre norm oluşturulması”, “kadrolara atamayı objektif kıstaslara göre yapma”, “kariyer ve liyakati temel alan eleman alımı” vurgusu öne çıkmaktadır. Bununla birlikte AK Parti Programında yerel yönetimlerde personelle ilgili herhangi bir ifade bulunmamaktadır.

CHP Parti Programının oldukça geniş olduğu ve bu Program içinde yerel yönetimler başlığının genişçe yer tuttuğu göz önünde tutulursa “yerel yönetimlerde personel” konusuna dair sadece muhtarlar için bir cümlenin olması, yerel yönetimlerde bu konunun aslında çok önemsenmediğini göstermektedir. Parti Programında yerel yönetim personeline yer verilmemesinin bir başka nedeni ise bu idarelerin personelinin kamu personeli dışında değerlendirilmeyip ayrıca yer vermeye gerek duyulmaması da olabilir. “Sözleşmeli ve geçici personel statüsünün sadece zorunlu hallerde sürdürülmesi”, “kadro tanımları” ve “bu kadro tanımlarına uygun atanma koşulları”, “personel alımının nesnel kurallara bağlanması”, “işgücü planlaması yapılması” gibi vurgular CHP Parti Programında doğrudan personel temini ve norm kadroyla ilgili dikkat çeken ifadelerdir.

MHP'nin Parti Programında “personel rejiminde liyakat”, “eşit değerde işe eşit ücret”, “hizmet ihtiyacı ile mütenasip nitelikte personel istihdamı” personel temini ve norm kadroyla ilgili ifadelerdir. Yerel yönetimlerle personel konusuyla doğrudan ifade bulunmasa da “hizmet kapasitesinin artırılması” ifadesi dolaylı olarak personel konusuna işaret etmektedir.

HDP'nin Parti Programında ise kamu personeliyle ilgili doğrudan bir ifade bulunmamasıyla birlikte yerel yönetimlerde personel istihdamı konusunda “taşeronlaştırmayı önleyen bir yerel yönetim” vurgusu mevcuttur.

Mecliste grubu bulunan partilerin programları değerlendirildiğinde AK Parti, MHP ve CHP'nin parti programlarında açık ve üstü örtük şekilde norm kadro sistemlerinin benimsendiği anlaşılmaktadır. Bu üç partinin, ayrıca, personel temininde temel ilkeler konusunda da benzeştikleri görülmektedir.

Bir başka değerlendirme hususu ise parti programlarında yerel yönetimlerle ilgili ayrıntılı ifadeler mevcutken (CHP ve HDP'nin Programlarında daha geniş) yerel yönetimlerde personel konusu parti programlarında ya bulunmamakta, ya sınırlı olarak ya da dolaylı olarak yer almaktadır. Bu durum yukarıda sözü edildiği üzere, yerel yönetimlerde personel konusunun hiç önemsenmediği ya da yerel yönetimlerde personel konusunun kamu personelinin zaten içinde olduğu, dolayısıyla kamu personeliyle ilgili çözümler yerel yönetimler personelinin de kapsadığı düşüncesinden ortaya çıkmış olabilir. Her ne kadar yerel yönetimler personeli kamu personeli içinde değerlendirilse de yerel yönetimler “siyasal kayırmacılık” ve “alt işveren” sorunlarını daha fazla hissetmektedirler. Aynı zamanda personel sınırlaması mantığıyla yerel yönetimlere getirilen norm kadro sisteminin ya da bu sistemin yanlış kullanılmasının başka sorunlara yol açtığını söylemek mümkündür; ancak bu tespit daha çok dördüncü bölümü ilgilendirmektedir.

### **3.7. TODAİE'nin Kaya Raporunda Yerel Yönetimlerde Personel, Personel Temini Ve Norm Kadro**

Kurum raporları arasında en çok öne çıkanlardan birisi KAYA Raporu ve bu araştırmanın alt ürünlerinden birisi olan Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporudur. Kamu personel yönetimindeki iyileştirme çalışmalarına, 1972 yılında “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”, 1982 yılında “Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu”, 1991 yılında “Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA Projesi)” gibi raporlarla



devam edilmiş, kamu personel sistemimizdeki sorunlara yönelik çözüm yolları aranmaya çalışılmıştır (Akgüner, 2001: 20-21).

Bu raporlardan özellikle KAYA Raporu, hem hazırlanışı ve kapsamıyla, hem de getirdiği eleştiri ve önerilerle oldukça dikkat çekmiştir. TODAİE tarafından üç yılda hazırlanan KAYA Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin ve merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzenlemeye kavuşturmak, kamu kurumlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek (KAYA, 1991: 3) olarak belirlenmiştir. KAYA Raporunda personel rejimine ilişkin mevcut durum ve temel sorunlar sıralanmakla birlikte, bu tez çalışması açısından Projenin/Raporun parçalarından birisi olan Yerel Yönetimler Araştırma Grubu daha somut, detaylı ve çok sayıda tespitlerle çözüm önerileri içermektedir.

KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda örgüt ve personel yapılarıyla ilgili toplam 15 öneri içinde en az beşi doğrudan norm kadro ve/veya üzerinedir. Bunlar birebir ifadelerle aşağıda sunulmaktadır (1992: 236-238):

4 nolu madde: Yerel yönetimlerde modern yönetim ve personel yönetim teknikleri kullanılmalı, iş analizleri, iş ölçmeleri ve görev ve pozisyon tanımları yapılarak hizmetler bunlara göre gruplandırılmalı, etkili ve verimli bir çalışma düzeni kurulmalıdır.

6 nolu madde: Nüfus ve alan büyüklükleri, coğrafi konumları ve sosyo ekonomik durumlarına göre gruplara ayrılacak yerel yönetimlerde hizmet birimlerinin kurulmasında uyulması gereken ölçütler – örgüt standartları ve her grup yerel yönetim biriminde çalıştırılabilecek en çok personel sayıları norm kadro – merkez yönetimince belirlenmeli, merkezi yönetim bu standart normlara uygun davranılıp davranılmadığını denetleyebilmeli, aykırılıkların saptanması durumunda bazı yaptırım ilkeleri olmalıdır.

11 nolu madde: Yerel yönetimlerde memurlar tarafından yürütülmesi gereken hizmetler için sürekli ya da geçici işçi çalıştırılması önlenmeli, memur ve işçi tanımına kesin ölçütler getirilmelidir.

12 nolu madde: Yerel yönetimlerde hangi tür görevler için sözleşmeli personel çalıştırılabileceği kesin tanım ve ölçütlerle saptanmalıdır. Belirli hizmetler için yerel yönetimlerin büyüklüklerine göre değişen belli sayıda sözleşmeli personel çalıştırma hakkı tanıdıktan sonra bu çalışma ile ilgili olarak merkezi yönetime herhangi bir vesayet yetkisi bırakılmamalıdır.

14 nolu madde: Tüm yerel yönetimler için ortak, tüzel kişiliğe sahip, merkezi bir personel kurumu ve sistemi oluşturulmalıdır. Bu kurumun başlıca amaçları şunlar olmalıdır:

- Memurların diğer yönetim birimlerine geçişlerini düzenleyerek, onların meslekleri için gelişme ve ilerlemelerine imkan vermek,

- boş olan görevler hakkında bilgi alınmasını kolaylaştırmak,
- işe nakil müracaatlarının incelenmesini objektif kural ve yöntemler uygulayarak tüm taraflara bilgi vermek.
- Kırsal yörelere hizmet veren yerel yönetim birimlerinin özellikle teknik personel bulma ve onları elde tutmadaki sıkıntılarını hafifletmek

15 nolu madde: Bu merkezi kurum, yapacağı araştırmalarla, yerel yönetimlerin hangi tür mesleklerde personel gereksiniminin olduğunu saptamalı, merkezi sınav yoluyla memur adaylarını belirlemeli ve yerel yönetimlerin bunlar arasında atama yapmasına olanak sağlamalıdır.

KAYA Raporu personel sayılarına üst sınır belirlemeyi önerirken alt sınırla ilgili bir öneride bulunmamaktadır. Raporun merkezi bir personel kurumu ve sistemi önerisi kayda değer ve ilginç gözükmemektedir.

### **3.8. Sendikalar, Düşünce Kuruluşları, İşadamı Dernekleri Ve Diğer Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Yönetimler Personeline Bakışları**

Bu başlık altında sendika, düşünce kuruluşları, işadamı derneklerinin genelde yerel yönetimlerde personel sistemine özelde ise –varsa- yerel yönetimlerde personel temini ile norm kadroya dair görüşleri aktarılmaktadır.

Hizmet-İş Sendikası'nca yayınlanan “*Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Sendikal Perspektiften Öneriler*” başlıklı sendikanın uzmanlarından İdris Demirel tarafından kaleme alınan kitap formatındaki eser yedi bölümden oluşmakta ve yerel yönetimlerde yaşanan sorunlar ile reform önerileri alt başlıklarını taşıyan bölümlerinde personel sistemine dair sorun tespitleri ve çözüm önerilerine yer verilmektedir. 22 sorunun tespit edilip kısaca tanımlandığı beşinci bölümde bazı başlıklar personelle ilgilidir. Örneğin, 5 nolu başlık personel ve memur-işçi ayrımı doğrudan ilişkili olmakla birlikte personelle ilgisi olan yozlaşma, atanmış-seçilmiş gerilimi, seçilenlerin yetersizliği, kırtasiyecilik gibi sorunlar da ele alınmıştır. Ayrıca reformlarla ilgili olarak da 10 nolu maddede belediye çalışanlarıyla ilgili yeni düzenlemelere vurgu yapılmaktadır (Hizmet-İş, 1999).

Sendikalar veya sendika üst kurumları (federasyon ve konfederasyonları) tarafından 2000’li yılların başlarında gerçekleştirilen ve çoğu kamu sektöründe reformu merkeze alan bir dizi toplantı, seminer ve yayınlarda yerel yönetimlerde personel, personel temini ve norm kadro konuları da ele alınmıştır.

TÜHİS'in (Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) 22-23 Şubat 2003'deki Türkiye'de Kamu Personel Rejimini Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu kitaplaştırılmıştır. Kitap, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Personel Rejiminin Genel Esasları, Türk Kamu Personel Rejiminde Yeni Yaklaşımlar, KİT'ler ve Özerk Kamu İdarelerinde Personel Rejimi, İşçi-Memur Ayrımı, Esnek İstihdam ve Norm Kadro Uygulamaları, Kamuda Ücret Rejimi, İşe Alma ve Yükseltme, Kamu Personel Rejiminin Sosyal Tarafları bölümlerinden oluşmaktadır (TÜHİS, 2003).

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneğinin (TÜSİAD) Parlamento İşleri Komisyonu tarafından hazırlatılan TODAİE öğretim üyesi Dr. Selçuk Yalçındağ, İçişleri Eski Müsteşarı, emekli vali Ziya Çoker ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Eski Genel Müdürü, eski vali Fethi Aytaç tarafından yazılan ve koordinasyonu Komisyon Üyesi Melih Çelet tarafından yapılan Yerel Yönetimler Yasa Taslağı ismiyle kitap formundaki eseri dört bölümden oluşmaktadır.

Kitabın sunuş kısmında “Yerel Yönetimler: Sorunlar-Çözümler” başlıklı raporun yasanın genel gerekçesi olduğu belirtilmektedir. Ayrıca taslak ile önerilen modelin hayata geçirilmesi için “Yerel Yönetimler Mali Denge ve Gelir Yasası” ile “Yerel Yönetimler Personel Yasası”nın hazırlanması gerektiği (1997: 11) belirtilmektedir.

Genel gerekçe kısmında yerel yönetimlerin ve taşra yönetim sisteminin sorunları kısmında temel sorunun yerel yönetimler sisteminin Osmanlı yönetim sistemine girişi zorlama ve ithal yoluyla alınmış olması, Cumhuriyet döneminde de geleneksel merkeziyetçi yönetimin tekrar tekrar üretilmiş olması olarak belirtilmekte, diğer sorunlar ise görev-yetki ve idari vesayet sorunları, mali kaynakların yetersizliği, çağdaş örgütlenme ve yönetim tekniklerinden yararlanılmaması, hemşehricilik bilincinin gelişmemiş olması, katılımın yetersizliği, saydam, hukuka uygun olmayan yönetim, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmaması sorunlarıyla birlikte “kaliteli personel sorunu” olarak belirtilmektedir (TÜSİAD, 1997: 21-30).

TÜSİAD Raporunda kaliteli yerel yönetimler personeli sorunu “Özellikle belediyelerde bilgili ve yetenekli elemanların çalıştırılması bakımından; seçme, işe alma, değerlendirme, yükseltme ve insan-gücü planlaması gibi konularda, çağdaş insan-gücü kaynağının yönetimine ilişkin uygulamaların yetersizliği bilinmektedir. Ayrıca

belediyelerde siyasal güdülerle gereksiz personel istihdamı uygulamaları da yaygındır” (TÜSİAD, 1997: 26) ifadesi belirtilmektedir.

Hizmet-içi eğitim gereksinimi, mevzuatın (Devlet Memurları Kanunu ile Memurun Muhakematı Kanununun) personelin verimini olumsuz etkilemesi, ayrıca idari vesayet aracılığıyla merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kadro ihdasını manipülasyonunun, insangücü planlamasını önlemesi kaliteli personelin yerel yönetimlerden bulunmamasının diğer sebepleridir (TÜSİAD, 1997: 26). Yerel topluluklarda hizmet için yerel yönetimler yasa taslağı ile önerilen modelin personel kısmı aynen şu şekildedir (TÜSİAD, 1997: 47):

Yerel yönetimlere, merkez yönetiminin yasa ile belirleyeceği kurallar çerçevesinde özgürce personel kadrosu oluşturma ve personel işlemleri yapma yetkisi verilmelidir.

Yerel yönetim birimlerinin özelliklerine göre standart kadro üst sınırları hukuk kuralları ile belirlenmeli, yerel yönetimlerin personel harcamalarının, bütçe giderlerinin %30'unu aşmaması hukuk kuralı, etkililikle denetlenmelidir.

Yerel yönetim personeli 657 sayılı Yasaya tabi olmamalı, yerel yönetimler için özel bir personel sistemi oluşturulmalıdır.

Yerel yönetim kuruluşları arasında personel nakli mümkün olabilmelidir.

Memurun Muhakematı Kanunu yerel yönetimler personeline uygulanmamalıdır.

Yerel yönetimler insangücü planlaması, norm kadro, görev tanımlaması gibi çağdaş personel tekniklerini uygulamalıdır.

Hizmet-içi eğitim için Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerini de kapsayacak programlar düzenlemeli, genelde yerel yönetim personeli için hizmet-içi eğitim, yerel yönetim birliklerine bağlı olarak oluşturulacak “Eğitim Merkezleri” aracılığıyla sağlanmalıdır. Merkez yönetimi bu alanda yerel yönetimlere yardım ve destek sağlamalıdır.

TÜSİAD tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler Yasa Taslağında personelle ilgili olarak bulunan ifadeler birebir şöyledir (TÜSİAD, 1997: 122-143):

12. madde yerel yönetimler, standart örgüt yapısı ve en çok personel sayısı sınırları içinde, meclis kararı ile kendi örgüt yapılarını ve personel kadrolarını belirler.”

14. maddede ise “Yerel yönetim birimlerinin personel harcamaları, bütçe toplam giderlerinin %30'unu aşamaz. Harcamalarda bu oranın aşılması durumunda, merkez yönetimi ile yerel yönetim meclisleri üyeleri, seçmenler ve seçmenlerin oluşturduğu sivil toplum örgütleri de yargı denetimi için başvurabilirler, il meclisi, gelir gücü en az düzeydeki standart kadro personelinin harcamalarını karşılayamayan beldelerde bu oranı, ilgili ilçe meclisinin önerisiyle %50'ye kadar çıkarabilir.”

16. madde “Yerel yönetimler personelinin atanmaları, yer değiştirmeleri ve her türlü özlük işleri özel bir yasa ile düzenlenir. Bu yasa çıkıncaya kadar Devlet memurlarıyla ilgili yasa yerel yönetim personeli için de uygulanır.”

73. madde “Yerel yönetimlerde bunların kurdukları işletme, kurum ve birliklerde kadrosuz memur ve kadrosuz daimi işçi çalıştırılmaz. Standart memur ve daimi işçi kadro normları ve

sözleşmeli personel sayıları, en az ve en çok düzeyde, yerel yönetimlerin nüfus, alan, gelişmişlik dereceleri, gelir ve giderleri, güçleri ve benzer özellikleri dikkate alınarak ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşlerine dayalı olarak İçişleri Bakanlığınca bir yönetmelikle saptanır. Uygulamaya konulacak memur ve daimi işçi kadroları ile sözleşmeli personel sayıları, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek standartlara uygun olmak koşuluyla, ilgili yerel yönetim birimlerinde yürütme kurullarının önerisiyle yerel yönetim meclisleri tarafından kararlaştırılır, aynı usullerle değiştirilir ya da kaldırılır. Kadroların saptanmasında, yönetmelikle belirlenen normlara uyulmakla birlikte, memur, daimi işçi, geçici işçi ve sözleşmeli personel dahil, toplam personel harcamalarının bütçenin %30'unu aşmaması kuralına da dikkat edilir. Memur ve sözleşmeli personel kadrolarına, yerel yönetim başkanlıklarının önerisiyle yürütme kurulu; daimi işçi kadrolarına, personel biriminin önerisiyle başkan tarafından atama yapılır. Yer değiştirmelerde de aynı yöntem izlenir. İl ve ilçe yerel yönetimlerinde çalışan memur ve daimi işçilerin yer değiştirmeleri, il sınırları içinde valinin önerisiyle il yürütme kurulu, ilçe sınırları içinde kaymakamın önerisiyle ilçe yürütme kurulu tarafından yapılır.”

74. madde geçici işçilerle ilgili olarak düzenlenmiştir. “Yerel yönetimlerde, hizmet gereklerine göre, geçici işçi çalıştırılabilir. Bir önceki maddede belirtilen yönetmelikte, geçici işçilere ait standart normlar da, yine yerel yönetimlerin yukarıda sayılan özelliklerine göre, genel nitelikleriyle belirtilir. Bu normlar içinde, geçici işçilerin çalışacakları hizmet birimleri, en çok işçi sayısı ve çalışılacak en çok süre, tüm personel harcamalarında bütçedeki %30'luk sınırı aşmamak koşuluyla, başkanların önerisiyle yürütme kurulları tarafından kararlaştırılır. Bu kararlara göre atamalar ilgisine göre, ilgili başkan tarafından yapılır.”

75. ve 76. maddeler ise personelin özlük hakları ve memurlar hakkında soruşturma ve kovuşturma usulüyle ilgili olarak düzenlenmiştir.

TÜSİAD Raporunda dile getirilen yasa taslağıyla mevcut yerel yönetim yasalarının (5216, 5393, 5302 sayılı yasalar) personel maddeleriyle, özellikle burada kıyaslanan 5393 sayılı Belediye Kanunuyla, büyük ölçüde uyum içerisindedir. Uyum içinde olunan konulardan ilki personel harcamalarına üst sınır konulmuş olmasıdır. Belediye personel giderlerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin %30'luk kısmını aşmaması (5393 sayılı Yasanın 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'u) ortakken, nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerde 5393 sayılı Yasaya göre %40'a çıkartılabilecek orandan TÜSİAD'ın önerdiği (1997) yerel yönetimler yasa taslağına göre %50 olmasıdır.

Model önerisindeki “yerel yönetimler insangücü planlaması, norm kadro, görev tanımlaması gibi çağdaş personel tekniklerini uygulamalıdır” ifadesinin karşılığının norm kadro sistemi olarak Belediye Kanununda yer bulduğunu belirtmek mümkündür. Ancak Cumhurbaşkanınca veto edilen 5215 sayılı Kanunda geçen “... Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını belediye yapar veya yaptırır” ifadesi kanunun en son hali olan 5393'te yer almamaktadır.

TÜSİAD'ın (1997) yasa taslağı metnindeki “yerel yönetimler, standart örgüt yapısı ve en çok personel sayısı sınırları içinde, meclis kararı ile kendi örgüt yapılarını ve personel kadrolarını belirler” ifadesindeki kadar serbestlik vurgusu ön plana ortaya çıkmasa da 5393 sayılı Belediye Kanununda “norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir” ifadesi belediye meclislerinin kendilerine verilen sınırlar içerisinde serbest olduklarını gösterir.

TÜSİAD'ın (1997) metnindeki “yerel yönetimler personelinin atanmaları, yer değiştirmeleri ve her türlü özlük işleri özel bir yasa ile düzenlenir. Bu yasa çıkıncaya kadar Devlet memurlarıyla ilgili yasa yerel yönetim personeli için de uygulanır” maddesi kendisine yer bulamamıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerde çalışan personelin istihdam türüne göre kendi mevzuatlarına tabi olma durumu söz konusuken (örneğin memurlar için 657, işçiler için 4857 sayılı yasa hükümleri) yerel yönetimler sisteminde ayrı bir özel personel yasası oluşturulamamıştır. Bir başka farklılık noktası ise TÜSİAD'ın (1997) metninde yerel yönetimlerde memur ve daimi işçi kadrolarının hem üst hem de alt sınır belirlenmesi konusunda iken norm kadro yönetmeliklerinde üst sınır belirlenmekle birlikte alt sınır belirlenmemiştir. Norm kadro alt sınırına (asgari olması gereken personel sayısına) değinme konuyla ilgili yapılan çalışmalarda çok nadiren yer alan önemli bir husustur. TÜSİAD'ın metninin (1997) -en azından yerel yönetimlerde personel konusu açısından- yerel yönetimler kanunlarının ilgili kısmını etkilemiş görünmektedir.

### **3.9. 5215/5272 Ve 5393 Sayılı Belediye Kanunlarının İlgili Madde Ve Genel**

#### **Gerekçelerinin Değerlendirilmesi**

1580 sayılı Belediye Kanunu 09.07.2004 tarihinde 5215 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış, ancak bu Kanunun Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırılık gerekçesiyle TBMM'ye iade edilmesi üzerine, yeniden görüşülerek bazı değişiklikler yapılmak suretiyle 07.12.2004 tarihinde 5272 sayılı Kanun olarak kabul edilip, 24.12.2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı Belediye Kanunu ise TBMM'deki oylama yönteminden kaynaklanan İç Tüzüğe aykırılık nedeniyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve bunun yerine şu anda bazı

değişikliklerle yürürlükte bulunan 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5215 sayılı Belediye Kanunu her ne kadar veto edilse de personel istihdamı konusunda 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan sonraki ilk belediye kanunu olması ve uzun zamandır gerek hükümet programları gerekse kalkınma planlarında adı geçen "mahalli idareler reformu"nun en önemli yasal çıktularından birisi olması açısından oldukça önemlidir. "Bu kanunu niçin yapıyoruz" sorusunun cevabı olan gerekçe kısmı konuya yaklaşımı kanun koyucu perspektifinden ortaya koymaktadır.

5215 sayılı Belediye Kanununun Genel Gerekçe kısmında "yeni kamu yönetimi anlayışı" çerçevesinde kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın mahalli idarelerde dönüşüm ve değişimi gerekli kılması en esaslı gerekçe olarak öne çıkmaktadır. Bu idarelerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışan esnek ve daha küçük birimlerin oluşturulması, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanmasını gerektirdiği belirtilmektedir. Genel gerekçe kısmında kamu yönetiminde gerçekleştirilen değişimin mahalli idareler konusunda gösterilmemesi, belediye sınırlarında yaşayan nüfusun hızla artması, ölçek sorunu, 1580 sayılı Belediye Kanununun birçok açıdan güncelliğini yitirmesi ve iç tutarlılığını kaybetmesi, günümüzdeki yerelleşme eğilimleri karşısında gerekli açılımın sağlanamaması gibi bir dizi gerekçe yanında özellikle personel konusunda da gerekçeler belirtilmektedir. Özellikle ölçek bakımından küçük belediyelerin "nitelikli ve yetişmiş personel sıkıntısı" yaşadıklarından söz edilmektedir. 5215 sayılı Belediye Kanunu gerekçesinde genelde teşkilat yapısı özeldir personelle ilgili şu ifade oldukça dikkat çekicidir:

... Belediyelerin mevcut teşkilat ve personel yapısının kentsel hizmetleri karşılamada yetersiz kalmıştır. Etkin olmayan, katı ve hantal teşkilat yapısı etkili ve verimli hizmet sunmanın önündeki en önemli engellerden biridir. Teşkilat yapısından ve mevzuattan kaynaklanan dağınıklık, bürokrasi ve verimsizliği artırmanın yanında, her alanda değişik sorunlara yol açmaktadır. Personel istihdamında detaylara kadar bütün usuller merkezi idarece belirlenmektedir. Nitelikli ve yetişmiş personelin kaliteli hizmet sunma bakımından taşıdığı önem göz önüne alındığında, belediyelerin içinde buldukları yetersizlikler anlaşılacaktır.

5215 sayılı Belediye Kanununun "Belediye Teşkilatı" başlıklı maddesinin gerekçesi ise şu şekildedir:

Madde 48. - Belediyeler için ihtiyaçlara göre değişebilen esnek bir teşkilat yapısı öngörülerek mahalli hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, saydam ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı bir şekilde sunulması düşünülmüştür.

Madde ile belediye teşkilâtının; beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile İçişleri Bakanlığınca belirlenecek norm kadro sistemine uygun olarak kurulması öngörülmektedir. Yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinin her belediyede zorunlu olarak kurulması; sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimleri ile ihtiyaç duyulan diğer birimlerin belediye meclisinin kararı ile kurulmasına imkân tanınmaktadır.

Ayrıca, kurulmuş birimlerin kaldırılması veya başka bir birim ile birleştirilmesi hususunda belediye meclislerine yetki verilerek esnek ve gelişmeye açık bir teşkilât yapısının oluşturulabilmesi öngörülmektedir.

5215 sayılı Belediye Kanunundaki “Belediye Teşkilatı” başlıklı 48. madde 5393 sayılı Belediye Kanununda olduğu gibi korunmuştur. Belediye Teşkilatının 48. maddede düzenlendiği kısım incelendiğinde “vatandaş odaklı esnek bir teşkilat yapısı” vurgusu ön plana çıkmaktadır. 5215 sayılı Belediye Kanununun norm kadro ve personel istihdamı başlıklı 49. maddesinin gerekçesi işe şu şekildedir:

Norm kadro ve personel istihdamı başlıklı 49. maddede “Belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmetlerin memurlar, diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülmesi; kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle belediyede uzun süreli olarak görevlendirilmesi imkanı getirilmektedir.

Belediyede norm kadroya uygun olarak uzmanlık gerektiren çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ... alanlarında tabip, veteriner, avukat, mühendis... tekniker ve benzeri uzman ve teknik elemanlarını sözleşmeli olarak çalıştırılmasına imkan sağlanmakta; bunlara ödenecek ücretlerin Bakanlar Kurulunca belirlenecek sınırlar çerçevesinde belediye meclislerince kararlaştırılması öngörülmektedir.

Yıllık toplam personel giderleri toplamının, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerine oranlanması ve bu miktarın her yıl yeniden değerlendirme katsayısı oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın nüfusu on binin altında olan belediyelerde % 40'ını diğerlerinde ise % 30'unu aşmaması ilkesi benimsenerek personel giderlerinin artışının önlenmesi amaçlanmıştır.

Meclis üyeleri arasından başkan yardımcılığı kadrolarına görevlendirme yapma uygulaması da yeniden düzenlenerek devam ettirilmektedir.

Madde ile ayrıca, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere, belediye çalışanlarına, başarı durumlarına göre yılda iki defa ikramiye verilmesine imkân sağlayan bir hüküm getirilerek belediyelerimizde nitelikli personel çalıştırılmasının özendirilebileceği düşünülmüştür.

5393 sayılı Kanunun 49. madde gerekçesi de büyük ölçüde 5215 sayılı mülga Kanunun gerekçesiyle benzerlik göstermektedir; ancak önemli farklılıklar da mevcuttur. Bunlardan birincisi 5215 sayılı Kanunun gerekçesinde olmayan ancak Kanun metninde bulunan norm kadronun ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmesi konusunun 5393 sayılı Kanunun gerekçesinde de belirtilmesidir. Yasalaşan metinde ise 5215 sayılı Kanunda “Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından



müştereken belirlenir ifadesi yer almaktadır. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını belediye yapar veya yaptırır” ifadesi mevcutken 5393 sayılı Kanunda norm kadro çalışmasını belediyenin yapacağı veya yaptıracığı ifadesi yer almamaktadır.

Diğer taraftan gerekçeler kıyaslaması yapıldığında her ikisinde de belirli uzmanlık alanlarında sözleşmeli istihdamının yer alması gibi makro bir ortak düzenleme mevcutken, farklılık noktası nüanslarda ortaya çıkmaktadır. Örneğin bunlara ödenecek ücretlerin 5215 sayılı mülga Belediye Kanununun gerekçesinde Bakanlar Kurulunca belirlenecek sınırlar içerisinde olması öngörülürken, 5393 sayılı yürürlükteki Kanunun gerekçesinde “yılları bütçe kanunlarında belirlenecek ücret tavanını aşmamak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen” sınır içerisinde olması gibi.

5215 sayılı Kanun gerekçesinden farklı olarak 5393 sayılı yasanın gerekçe metninde bazı meslek gruplarında kısmi zamanlı olarak sözleşme ile serbest uzman çalıştırabilme konusudur.

Personel giderlerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerine oranlanması ve 10.000 nüfusuna göre %30 ya da %40 olarak belirlenmesinin benimsenmesi kanun gerekçesinde personel giderlerinin artışının önlenmesi amaç olarak belirtilmektedir ve her iki kanunun gerekçesinde de bu bulunmaktadır. Diğer hükümler de ortaktır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL İSTİHDAMI VE NORM KADRO

Yerel yönetimlerde personel konusu gerek politika yapıcılar, gerek sivil toplum kuruluşları gerekse akademisyenler tarafından üzerinde çalışılmaya değer bulunmuştur. Bununla birlikte, öteden beri norm kadro konusunun (üstü örtük olarak 2. Beş Yıllık Kalkınma Planında, ya da açık şekilde 5. Beş Yıllık Kalkınma Planında) üzerinde durulmasına karşın yerel yönetimlerde kullanılması oldukça yakın tarihlere rastlar. Her ne kadar 2000'lerden itibaren norm kadro sistemine geçilmesi gündemdeyse de norm kadro sisteminin Türkiye'nin yerel yönetim yapısına entegre olması 5215/5272/5393, 5216, 5302 sayılı yasalarla gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerde teşkilat ve personel yapısında ciddi değişiklikleri içeren sözü geçen yasalardan önceki durum bilmek yerel yönetimler personel sistemimizi daha rahat anlamamızı sağlayacaktır. Dolayısıyla bu bölümde mevzuat tarihsel bir perspektifle değerlendirilmektedir. Personel temini özellikle kamu sektöründe birçok konuyla içiçedir. Personel temini konusuyla insan kaynaklarını bulma, işe alma ve sınavlar doğrudan ilişkilidir. Sürecin daha gerilerinde ise etkili bir personel temini için insan kaynaklarının planlanması da önemlidir. Bu bölümde işe alma yapısını doğrudan değiştiren eski adıyla Devlet Memurluğu Sınavı, yeni adıyla Kamu Personeli Seçme Sınavı da mevzuat özelinde irdelenmektedir.

#### 4.1. Yerel Yönetimlerde Personelin Sayısal Görünümü

Yerel yönetimlerin oldukça geniş alanda ve çok çeşitli hizmetleri yürütmek yükümlülükleri düşünüldüğünde personelin niteliksel ve sayısal özellikleri önem kazanmaktadır. Personel sistemine ilişkin olarak ulaşılabilen en eski kaynağa göre belediye personel sayıları Tablo 2'de belirtilmektedir.

**Tablo 2.** Belediye Personel Sayısı

Yıllar	Maaşlı Memur	Daimi Ücretli	Geçici Ücretli	Toplam
1932	—	—	—	5.198
1938	—	—	—	10.589
1946	4.306	13.591	4.806	22.703
1950	5.977	3.513	8.380	17.870
1955	8.243	9.542	12.418	30.203
1960	9.380	13.580	20.033	42.993
1963	10.123	15.827	13.896	39.846

Kaynak: Yavuz (1966: 117)

Görüldüğü üzere, 1932’de 5,000 kadar olan belediye memur sayısı 2. Dünya Savaşı öncesine kadar iki katına, Savaş sonunda dört katına (22.000), 1960’da ise 8 katına yükselmiş olup 1963 rakamları 40.000’e yaklaşmıştır. Bu sayılar, hızlı kentleşme, belediye sayısının artması, çok partili sisteme giriş gibi nedenlerle belediye idarelerinin hareket içinde olduğunu göstermektedir (Yavuz, 1966: 117).

İl özel idarelerinde çalışan memurların sayısı ise 1925 yılında 14.762, 1946’da 18.913, 1950’de 5.148, 1969’da 5.049, 1973’te 5.201 ve nihayet 1980 yılında ise 5.802 olarak belirlenmiştir. Görülüyor ki, il özel idarelerinde çalışan personel sayısı 1950 yılında büyük bir düşüş göstererek daha sonraları 5-6 bin civarında seyretmiştir. İl özel idarelerinde çalışan personel sayısındaki bu azalma, bu idarelerin işlevlerini büyük ölçüde yitirdiğinin göstergesi olarak değerlendirilebilir (Açıkgöz, 2011: 100). İl özel idarelerindeki memurun aksine, belediye personel sayısında devamlı bir artış vardır (Yavuz, 1966: 117).

1994 yılındaki bir istatistiğe göre (Özhan, 1994a: 25) 2.331 belediyede toplam memur kadrosu 154.763, toplam sürekli işçi kadrosu 156.713, geçici işçi sayısı ise 83.861’dir. Bunlardan memur kadroları ve sürekli işçi kadrolarında tereddüt bulunmasa da, geçici işçiler için 83 bin olarak bilinen işçi sayısının 200 binin üzerinde olduğu sanılmaktadır. Güncel mahalli idare personel sayıları Tablo 3’de verilmektedir:

**Tablo 3.** 2015 Faaliyet Raporuna Göre Türleri İtibariyle Mahalli İdarelerin Personel Sayıları

Mahalli İdare Türü	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Toplam
İl Özel İdaresi	5.413	260	9.518	188	15.379
Belediyeler	97.918	8.407	69.487	4.972	180.784
Belediye Bağlı İdareleri	13.426	1.173	17.006	679	32.284
Mahalli İdare Birlikleri	707	197	401	366	1.207
Toplam	117.000	10.037	96.412	6.205	229.654

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu, migm.gov.tr (15.9.2016)

Türkiye genelinde kamuda istihdam edilen 3.391.945 personelin 229.654’ü mahalli idareler personelidir. Mahalli idarelerin kamu idaresindeki payı %6,77’dir. Mahalli idarelerin toplam kamu personeli içindeki payının düşüşündeki en önemli etken ise 6360 sayılı Kanunla belediyelerde çalışan norm fazlası 15.327 personelin kamu kurumlarına devrinden kaynaklanmıştır. Mahalli idarelerdeki memur sayısının kamuda çalışan memur sayısına oranı %4,65, mahalli idarelerdeki sözleşmeli personel sayısının kamuda çalışan toplam sözleşmeli personel sayısına oranı %8,41, mahalli idarelerdeki sürekli işçi sayısının kamuda çalışan toplam sürekli işçi sayısına oranı %38,18, mahalli

idarelerdeki geçici işçi sayısının sürekli işçi sayısı içindeki oranı ise %23,47'dir (MİGM, 2016: 47).

1995-1996 yılında 2.360.633 personelin 224.010'u yerel yönetimler personeliydi (Güler vd., 1999: 15). 1995-1996 yılı sayıları ile 2015 yılı sayıları kıyaslandığında yerel yönetimler personelinin kamu personel sistemindeki ağırlığının %9,48'den %6,77'ye düşerek son 20 yıl içinde ciddi oranda azaldığından söz edilebilir.

#### **4.2. Yerel Yönetimler – Merkezi Yönetim Arasında Kadim Çatışma Alanı: Memur Ve Sürekli İşçiler Kadro İhdası**

Yerel yönetimlerde kadro ihdası ve personel yönetimi hususunda üç sistemden söz edilmektedir. Bunlardan birincisi olan “tek personel sisteminde” yerel yönetimler merkezi idarenin ajanı konumundadır. Günümüzde çok az olmakla birlikte bu sistemle yönetilen ülkeler de mevcuttur. İkinci sistem olan “ayrı personel sisteminde” yerel yönetimlerde kadro ihdası ve personel ataması tamamen yerel yönetim organlarının yetkisindedir; ileri derecede gelişmiş kapitalist ülkelerde uygulanan bu modelde her yerel yönetim birimi tümüyle özerk bir işveren gibi davranmakta, çalışanlar yalnızca kendilerini işe alan yerel yönetime karşı sorumlu olmaktadır. Ancak bu sistemin de kendine özgü sakıncaları bulunduğundan diğer bir sistem olan “karma sistem” geliştirilmiştir. Bu sistemde hizmetlerin gereklerine göre kadro ihdası, yerel yönetimlerin karar organlarının yetkisinde olmakla birlikte, bu karar merkezi idarenin tasdiğiyle kesinleşir. Çalışanlar yerel yönetimce işe alınmakta, ancak personel sistemi başından sonuna kadar merkezi yönetimin bir ya da birkaç kurumu aracılığıyla yönlendirilmekte, denetlenmektedir (Güler ve Öktem, 1989: 25; Pirlar vd., 1999: 54).

Türkiye'deki model ise tek personel sistemine yakın karma modeldir (Güler ve Öktem, 1989: 25). Ancak bu durum yerel yönetim personel sistemindeki sorunların bizatihi sorumlusu olarak da algılanmaktadır. Bu tespiti destekleyen ifadelerden birisi DPT'nin 7.B.Y.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporunda yer alan “yerel yönetimler kendi örgütlerinin gereksinimlerine ve görevlerine uygun olarak içyapılarını serbestçe belirleyebilme yetkisine sahip olmalı, bütçelerine göre personel kadrolarını serbestçe belirleyebilmelidir. Yerel yönetimler için ayrı bir personel rejimi de getirilebilir” ifadesidir. Tarihsel perspektifle bakıldığında ise --tarihin bir noktasında- - yerel yönetimlerin personel konusunda göreceli olarak daha özerk olduğu kabul edilebilir. 1580 sayılı Kanun 1930'larda yürürlüğe girdiğinde tüm memur kadroları,

maaşı da dahil olmak üzere belediye meclislerince tespit ve tasdik edilmekteyken 1939 tarihli 3656 sayılı Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanunun çıkarılmasıyla belediye memurları diğer merkezi idare personeliyle aynı statüye kavuşturulmuştur (Özhan, 1994a: 21-22). Gerçi Güler ve Öktem'in (1989: 25-26) belirttiği üzere, belediyelerin kamu hizmeti gördükleri kabul edilmekle birlikte 1928 yılında alınan bir kararla<sup>3</sup> belediye memurlarının devlet memuru sayılamayacağı öne sürülmüştü. Bunun üzerine 1930 tarihli Belediye Yasasının 103. maddesi hükmünce belediye memurları ve müstahdemlerinin seçimi, istihdamı, idari cezaları, terfileri, özlük hakları gibi konuları düzenleyen bir nizamname (tüzük) hazırlanması öngörülmüştü. 29.9.1930 tarih ve 9948 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname yürürlüğe girmiştir. Belediyelerde memur ve müstahdem olabilme şartları, adaylık, sicil, terfi, izin, özlük işleri ve ceza, ikramiye gibi konular bu tüzükle düzenlenmiştir. Bu Nizamname 1943 yılına kadar uygulanmış ve daha sonra 13.4.1943 tarih ve 2/19673 sayılı Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzüğü getirilmiştir (Kantaracı, 1998: 13). Genel personel sisteminden ayrıksı düzenlemeler, yerel yönetimlerin personel işlerini merkezden bağımsız şekilde ya da sınırlı bir vesayet denetimiyle yerine getirilmesi amacından çok yerel yönetimlerin ikincil önemini vurgulamaktadır. Nitekim 1931 yılındaki bir Şurayı Devlet Kararı<sup>4</sup> da bu durumu kanıtlar niteliktedir. Bu Kararda belediyeler aciz ve kabiliyetsiz kişilerin çalıştırılabileceği kurumlar olarak algılanmaktadır. Gerçekte ise rejime destek vermeyen memurların belediyelerde çalıştırılması için alan yaratması sebebiyle düzenlenmiştir (Güler ve Öktem, 1989: 25-26). Merkezi idarede çalışan personelin belediyelerdeki görevlere gelmek istememesi, belediyelerin ikinci derece hizmet alanı olarak görülmesi (Göymen, 1983: 11) düşüncesi uzun zaman sürmüştür.

Ekonomik sıkıntılar sonucunda ülke genelinde ciddi bir sorun haline gelen işsizlik nedeniyle belediyeler bir istihdam kapısı olarak görülmüştür (Özhan, 1994b: 37). Burada belediye başkanlarının popülist düşünceleri de önemli bir etkidir (Bahçecioğlu, 1994: 14). 1580 sayılı eski Belediye Kanununda, belediyelere personellerinin iş ve işlemlerine dair sınırlı da olsa bazı yetkiler tanınmakla birlikte

---

<sup>3</sup> Belediye Memurlarının Memurin Kanunu'nun Birinci Maddesinde Mezkur Memurin İdadına Dahil Olup Olmadıklarının Tefsinire Mahal Olmadığına Dair Heyet-i Umumiye Kararı, Karar No: 468, 24 Kanunuevvel 1928, 1080.

<sup>4</sup> Devlet Dairelerinden Tasfiye Edilen mamurların Belediye Vazifelerinde İstihdamları Hakkına Şurayı Devlet Kararı, Resmi Gazete, 21 Kanunusani 1931, 1705.

zaman içinde, belediyeler bu yetkilerini iyi kullanamamışlardır (Eken ve Şen, 2005: 110). Personel atamalarındaki kötü örneklerden dolayı merkezi idare daha sıkı davranmıştır. Özellikle 2.000-3.000 nüfuslu belediyeler arasında; bütün gelirlerinin aylıklara, personel masrafına gittiği örnekler de mevcuttur (Tortop, 1998: 33). Süleyman Demirel bir konuşmasında bu durumun ülkemiz için istisna olmadığından söz etmiştir (Demirel, 1994: 18).

Kronik ve yaygın işsizlik, devlet kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılması doğrultusunda baskı yaratmıştır. Bu şekilde zorlanan sistem, ister istemez hizmet-ihtiyaç dengesi fikrinden uzaklaşmıştır. Öte yandan memuriyet sisteminin sağladığı iş güvencesi, memur ücretlerinin düşürülmesinin gerekçesi yapılmıştır. Bütün bu baskılar sistemin liyakat ve kariyer ilkelerine göre geliştirilmesini engellemiştir (Tutum, 1990: 36).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, “mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli hizmetleri ifa ile görevlendirilenler ...” ifadesiyle “kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetimce denetim gibi işlerde görevli ve yetkili ...” olanların memur sayılacağını 4/A maddesiyle hüküm altına almıştır. 1965 tarihli Devlet Memurları Kanununun ilk halinin kapsama ilişkin 1. maddesinde yerel yönetimler personelinin söz edilmezken 30.5.1974 tarih ve 12 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanunun 4/A maddesinde yer alan “devlet memuru” terimi yerel yönetimler personelinin kapsama alınmasından dolayı “memur” olarak değiştirilmiş, 15.5.1975 tarihli 1897 sayılı Kanunla yerel yönetimlerdeki “... il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda ...” çalışan memurlar hakkında da bu hükümler uygulanacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla 1975 yılına kadar 3656 sayılı Kanun kapsamı içinde kalan belediye personeli, 15.5.1975 tarihinde yürürlüğe giren ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda değişiklik yapan 1897 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Nitekim 1983 yılında kabul edilen 190 sayılı KHK Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsam maddesinin de aynı içerikte olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetim kuruluşlarında görev yapan memurların diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar ile genel yapı itibariyle aynı personel rejiminde yer aldığı (Özhan, 1994a: 22; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 75) görülmektedir. Toplumsal, ekonomik ve

siyasal gelişmeler belediye memuru - devlet memurluğu ayrımını gereksiz duruma getirdiğinde iki ayrı statü “memurluk” statüsünde birleştirilmiştir (Güler ve Öktem, 1989: 26).

Yerel yönetimler personelinin genel kamu personel sisteminden ayrıldığı ya da birleştiği noktalar kronolojik sırayla Tablo 4’te belirtilmektedir.

Kadro ihdası konusunda ayrı bir personel modelinden söz edebilmek için yerel yönetimlerin “kadro yaratma” yetkisine sahip olup olmadıklarını değerlendirmek gerekmektedir. Türkiye’de belediyeler 1930 yılından bu yana hiçbir dönemde kadro yaratma yetkisine sahip olamamışlardır. Yerel yönetimler sadece merkezi yönetimce uygun görülerek verilen kadroları almak yetkisine sahiptir (Güler ve Öktem, 1989: 26). Ancak yerel yönetimlerde personel konusu zaman zaman ayrıksı düzenlemelere muhatap olmuştur. Bu ayrıksılığın yönü bazen “kanunla düzenleme” ilkesinin dışında tutulması örneğinde olduğu gibi yerel yönetimlerde personel işlerinin kolaylaştırılması şeklinde olabilmekte, bazen de kadro sürecinin sürece değişik aktörler dahil edilerek uzatılması gibi personel işlerinin zorlaştırılması yönünde de olabilmektedir. İki uçta gidip gelen bu durumu merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet in ağırlığı kadar zaman zaman da yerel yönetimlerin istihdam konusundaki tavırları belirleyici olmuştur. Tarihsel süreç içerisinde merkezi idare kadro ihdas konusunu zaman zaman yerel yönetimler üzerinde bir baskı aracı olarak kullanmıştır.

**Tablo 4. Yerel Yönetimler Personel Sistemi-Genel Personel Sistemi İlişki**

Tarih	Kanun/Tüzük/Yönetmelik, Resmi Gazete Tarihi	İçerik
1928	Belediye Memurlarının Memurun Kanunu'nun Birinci Maddesinde Mezkûr Memurun İdadına Dâhil Olup Olmadıklarının Tefsirine Mahal Olmadığına Dair Heyet-i Umumiye Kararı, Karar No: 468, 24 Kânunuevvel 1928, 1080	Belediye memurlarının devlet memuru sayılmayacağı belirtilmesi
1930	Belediye Kanunu	Belediye memur ve müstahdemler için ayrı bir yönetmelik düzenleneceğinin belirtilmesi
1930	29 Eylül 1930 Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi	Belediyelerde memur ve müstahdem olabilme şartları, adaylık, sicil, terfi, izin gibi özlük işleri ve ceza, ikramiye gibi konuların düzenlenmesi
1931	Devlet Dairelerinden Tasfiye Edilen Memurların Belediye Vazifelerinde İstihdamları Hakkına Şûrayı Devlet Kararı, Resmi Gazete (Kanunusani) 1931, 1705	Aciz ve kabiliyetsiz kişilerin belediyelerde çalıştırılabileceği hükmü, yerel yönetimlerin ikincil önemini vurgulanması
1939	3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, 08/07/1939 tarih ve 4258 sayılı Resmi Gazete	Mahalli idarelerdeki memurların da merkezi idare personeliyle aynı statüye kavuşması
1943	13.04.1943 tarih ve 2/19673 sayılı Kararname Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi	1930 tarihli Nizamnamenin kaldırılması
1974	30.05.1974 tarih ve 12 sayılı KHK	Devlet memuru kavramının memur olarak değiştirilmesi
1975	15.5.1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun	657 sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik yaparak yerel yönetimlerdeki memurlar da kapsama alınması
1983	190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 14/12/1983 tarih ve 18251 sayılı Resmi Gazete	Kapsam maddesinde yerel yönetimlerin de sayılması
2004/ 2005	5215/5272/5393	Temelde 190 sayılı kararnameyi kaldırılması

Kaynak: Tablo ilgili mevzuata uygun olarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1580 sayılı eski Kanunun 88. maddesinde “Belediye Baş Amirleri Memur ve Müstahdemleri” başlığında belediye baş amirleri sayıldıktan sonra “Bunların emri altında lüzumu kadar yazı, hesap, fen, sıhhat, baytariye, idare, teftiş, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile ketebe, müstahdemler ve amele bulunur. Bunların adet, maaş ve kadroları bütçeyle tasdik ve tespit edilir” hükmü mevcuttu. Aynı Kanunun 71. maddesine göre, bütçe mahallin en büyük mülkiye memurunun tasvibi ile yürürlük kazanacağından kadro oluşturma üzerinde de vesayet denetimi bulunmaktaydı. Kadro oluşturma zaten merkezdeydi; belediyenin bu süreçteki tek rolü talepte bulunmaktı. 1580 sayılı Belediye Kanununun sistemi zaten vesayet denetimini öngörmektedir. Kadro belediye meclisince oluşturulmakta, mülki amirce onaylanmaktadır. Bu sistemde belediyenin kadro oluşturma (ihdas) yetkisi yoktu (Karahanoğulları, 1998: 285-289).



İstihdam biçimi fark etmeksizin belediyelerde çalışacak her türlü personelin istihdamı belirli kural ve süreçlere bağlanmıştır. Bu kuralların özelliği ise belediyelere ihtiyaç duyduğu personeli çalıştırma yetkisini vermek anlamında kadro yaratma sürecinde başat aktörlerin merkezi yönetim kuruluşlarından oluşmasıydı (Sezen ve Karasu, 1999: 22).

Belediye meclislerinin kadro istemleri 1930 yılından bu yana İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının (1960'dan önce bu halka bulunmamaktaydı) denetiminden sonra Bakanlar Kurulu'nca karara bağlanmaktadır (Güler ve Öktem, 1989: 26).

657 sayılı Kanunun kadroların tespitine ilişkin 33. maddesine göre “il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerin kadroları yetkili organlarca hazırlanarak İçişleri Bakanlığının onayı ile tamamlanır. Yukarıdaki fıkrada sözü edilen kadroların kaldırılması veya bu kadrolara yapılacak değişiklikler aynı usule tabidir” Aynı Kanunun 34 üncü maddesine göre de 1., 2., 3., 4. derece kadro ihdas edilebilmesi için ayrıca Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu kararı alınması şarttır (Karahanoğulları, 1998: 284; Özhan, 1994b: 17). Söz konusu 33. maddede il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerin kadroları yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile tamamlanacağı, 34. maddede ise (1-4) derece kadro ihdaslarında Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesi'nin görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararının alınması şartı hükme bağlanmıştır.

657 sayılı Kanunun 33. maddesinde sözü edilen kadroyu hazırlayacak yetkili organ bütçelerin hazırlanmasında yetkili organ belediye meclisleri olduğu için belediye meclisleridir. Kadroların normal olarak bütçenin görüşüldüğü aynı toplantıda karara bağlanması gerekmekte ve kadrolar hazırlanırken, istenilen kadroların sınıf, derece, unvan ve atanacakların nitelikleri ile kadro sayılarının gösterilmesi veya belirtilmesi gerekmekteydi (Tortop, 1991: 198; Karahanoğulları, 1998: 284). İl özel idarelerinde kadro ihdas tekliflerinde yetkili organ ise il genel meclisleridir (Pirler vd., 1999: 55).

Belediye memurlarıyla ilgili olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre kadrosuz memur çalıştırılmaz. Kadroların genel kadro kanununda gösterilmesi gerekir; bu noktada yerel yönetimler için bir farklılık getirilmiştir. Bu kurumların kadroları genel kanunda yer almayacaktır. DMK, “il özel idareleri ve belediyeler ile bunların

kurdukları birliklerin kadroları yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile tamamlanır" hükmü ile, yerel yönetimlerdeki memur kadrolarının ihdasını (1) yasayla belirlenme ilkesinin dışında bırakmış; (2) belediye kadrolarının belirleme yetkisini belediyelerin yetkili organlarına vermiş; (3) sürecin İçişleri Bakanlığı onayıyla tamamlanması hükme bağlanmıştır (Güler vd., 1999: 33).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 33. ve 34. maddelerinde belirtilen usul ve esaslara göre işlem yapılması 14.12.1983 tarih ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girene kadar devam etmiştir.

1983 yılına kadar 657 sayılı Kanunun öngördüğü çerçeve içinde belediye personel kadrolarında ihdas ve değişiklikler yapılmıştır. 1983 yılında yürürlüğe giren bir anlamda tepki niteliğinde olan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında bir kanun hükmünde kararnameyle belediyelerdeki her derecedeki memur kadrolarının ihdası, kadroların değişimi, unvan değişiklikleri, derece değişiklikleri, iptalleri, iptal suretleri yeniden tamamıyla Bakanlar Kurulu kararına dayandırılmıştır (Özhan, 1994a: 23). Aynı durum il özel idarelerinde il genel meclisleri için de geçerlidir. 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, il özel idarelerinde, il genel meclislerinin kadro ihdası kararlarının Bakanlar Kurulunca kabul edilmesi halinde yürürlük kazanacağı için 657 sayılı Kanunun 33'üncü maddesinin hükmü geçersiz kalmıştır (Pirler vd., 1999: 55; Dönmez, 1996: 68).

Pirler ve arkadaşlarının (1999: 55) çalışmasında yerel yönetimlerde kadro ihdası konularında iki temel hukuki metinden söz edilmektedir. Bunlardan birincisi 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ikincisi ise Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliktir.

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede mahalli idare kadrolarının düzenlendiği 5. madde aynen şöyledir (Yeter, 1994: 26; 190 sayılı KHK, md. 5):

"İl özel idaresi ve belediyelerle bunların kurduğu birlik, müessese ve işletmeler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren memur kadroları ile usulüne uygun taleplerini bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen esaslara göre İçişleri Bakanlığına gönderirler. İçişleri Bakanlığı, uygun gördüğü kadro istekleri hakkında Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşlerini alır. Buna göre Bakanlıkça hazırlanan kadro teklifleri, bahis konusu görüşler aynen eklenerek Başbakanlığa sunulur. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilir".

190 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamede sayılan diğer kurum ve kuruluşlarının memur kadrolarının kanunla ihdas edileceği belirtilirken mahalli idarelerin memur kadrolarının Bakanlar Kurulu kararıyla ihdas edileceği belirtilmektedir. 190 sayılı KHK'ya göre kadro ihdas sürecindeki aktörler ilgili yerel yönetimler, İçişleri Bakanlığı, Maliye [ve Gümrük] Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu olarak belirtilebilir.

190 sayılı KHK'nin "mahalli idarelerin kadroları" başlıklı 5. maddesine göre dört aşamalı bir yöntem öngörülmüştü (Karahanoğulları, 1998: 285-286):

1. Belediyeler memur kadroları ile ilgili taleplerini İçişleri Bakanlığı'na gönderirler.
2. İçişleri Bakanlığı; Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Personel Dairesinin görüşlerini alır.
3. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan kadro teklifleri ve bahis konusu görüşler eklenerek Başbakanlığa sunulur.
4. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilir.

Güler ve arkadaşları (1999: 39-41) 5393 sayılı Kanun öncesi kadro sürecini altı aşamada şu şekilde sistematize etmekteydiler:

Aşama 1: Belediye, ihdasını istediği kadronun sınıf, derece ve sayısını belirten gerekçeli belediye meclisi kararı alır. Uygulamada kadro taleplerinde nesnel ölçütler bulunmamaktadır. Belediyeler kadro taleplerini genel olarak üç şekilde yapmaktadırlar. Birincisi, ihtiyaç duydukları personel için nitelik ve sayı belirleme ve gerekçelendirme ile yapılan taleptir. Bu tür taleplere izin ve onay verilmekte ancak bürokratik işlemleri uzun sürmektedir. İkincisi iktidar partisine mensup belediyelerin izlemek istedikleri yöntemlerdir. Talepler ilgili bakanlara iletilmekte ya da bakanlar aracı olarak kullanılmaktadır. Bu durumda taleplerin gerekçelendirilmesine ihtiyaç duyulmaz. Üçüncüsü ise kişisel ilişkiler ve dostluklar aracılığıyla yapılan talepler olup bunların da gerekçelendirmeye ihtiyacı yoktur (Eken ve Şen, 2005: 114).

Aşama 2: Bu karara istediği kadroları gösteren listeyi, sahip olduğu tüm kadroları gösteren listeyi ve o yıl belediye bütçe gelirleri toplamı ile personel giderleri toplamını gösteren bir çizelgeyi de ekleyerek bunları mülki idare amirine gönderir.

Aşama 3: Mülki amir belgeleri İçişleri Bakanlığı'na iletir.

Aşama 4: İçişleri Bakanlığı'nda toplanan kadro istemleri, belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanan İçişleri Bakanlığı tarafından, devlet bütçesinden sorumlu Maliye Bakanlığı ve devletin personel politikasından sorumlu Devlet Personel Dairesi Başkanlığı görüşleri alınarak değerlendirilir. Pratikte değerlendirme, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ve ilgili yönetmelikleriyle birlikte tam olarak yürürlüğe girinceye kadar, bu üç kurum temsilcisinden oluşan bir Komisyonca yerine getirilmekteydi. 5393 sayılı Kanunun norm kadro ve personel istihdamı başlıklı 49. maddesine göre, “norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir” ifadesi getirilmiştir. İlke ve standart belirleme görevini 5393 sayılı Yasaya göre İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı belirlemektedir. Bununla birlikte 5393 sayılı Yasanın 18. maddesinin (I) bendinde norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadro ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek yetkisi belediye meclislerindedir. Komisyonun gelen istemleri kabul ya da ret etmelerinin temel ölçütü nüfustur. Belediyeler nüfuslarına göre, 5393 sayılı Kanun ve onun uygulanmasını detaylandıran yönetmeliklerden birisi olan ilk norm kadro yönetmeliğine kadar, 11 gruba ayrılmış; büyükşehir belediyeleri ise nüfuslarına bakılmaksızın ayrı bir grup olarak kabul edilmiştir. Nüfus ölçülerine göre belirlenen kadro unvanları ve sayıları, aynı zamanda o gruba giren belediyenin nasıl bir örgütlenmeye gidebileceğini de göstermekteydi (Güler ve diğerleri, 1999: 40). Bu durum bize 2006 yılı sonrasındaki yönetmeliklerle uygulanmaya başlanan norm kadro düzenlemesi öncesinde de yerel yönetimlerde kadro sayısında standardizasyona gidilmeye çalışıldığını göstermektedir. Ancak burada 5393 ve 5302 sayılı yasalar sonrası çıkan norm kadro yönetmeliklerinde nüfusa göre gruplama yapılmakla birlikte belediyeler açısından gruplar çeşitli gerekçelerle kendi içerisinde grup yükselme adımıyla bir üst nüfus grubuna aktarılabilmektedir; bu durum daha çok sayıda kadroya sahip olmayı getirmektedir.

Aşama 5: Komisyonca son şekli verilen kadro istemleri, son aşamada, İçişleri Bakanlığınca Bakanlar Kurulu onayına sunulur ve işlem Kurul onayıyla sonuçlanır.

Aşama 6: Bakanlar Kurulu onayından geçen kadrolar, İçişleri Bakanlığınca mülki idare amirlikleri kanalıyla belediyelere gönderilir.

Günümüzdeki yerel yönetimlerde norm kadro algısıyla önemli ölçüde örtüştüğü için 4. Aşamada belirtilen Komisyonun çalışmalarından kısaca söz etmek yerinde olacaktır. Merkezde oluşturulan komisyon, çalışmalarını herhangi bir kritere bağlı

olmaksızın değil bir “*kural-liste rehberli*”ğinde yürütmektedir. Komisyon gelen talepleri, belediyelerin nüfus esasına göre 12 gruba ayrıldığı bir çizelgeyi temel alarak değerlendirmektedir (Güler ve diğerleri, 1999: 43-44; Sezen ve Karasu, 1999: 23).

**Tablo 5.** Kadro İhdasında Merkezi Yönetimce Temel Alınan Nüfus Ölçütü (1999 Yılı İtibariyle)

Nüfus Grubu	Kadro Sayısı	Nüfus Başına Düşen Personel En Az / En Çok
0-2.000	12	167
2.000-3.000	14	143 / 214
3.000-4.000	15	200 / 267
4.000-5.000	18	222 / 278
5.000-7.500	23	217 / 304
7.500-10.000	26	288 / 385
10.000-15.000	34	294 / 441
15.000-20.000	37	405 / 541
20.000-50.000	106	189 / 472
50.000-100.000	198	253 / 505
100.000 ve üstü	351	275 +
Büyükşehir Belediyeleri	315	Nüfusa göre değişmekte

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nden aktaran Sezen ve Karasu: 1999: 24.

Nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelerin kadro temeli aynıdır; bu en düşük düzeyde belediye memurluğu 12 unvandan oluşacak şekilde tasarlanmıştır. Merkezi yönetimin bakış açısıyla belediye hizmetleri için asgari kadro sayısını da gösteren bu kadrolar; başkâtip, muhasebeci, tabip, veteriner, fen memuru, zabıta memuru, memur, daktilograf, şoför, bekçi, hizmetli ve itfaiye eri kadrolarıdır. Başkan yardımcılığı, hesap işleri müdürlüğü, yazı işleri gibi yöneticilik kadroları yoktu. Bu üç yöneticilik, nüfusu 5.000’i aşan belediyeler için verilmekteydi. Kadro bakımından ikinci grubu oluşturan 5.000-20.000 nüfuslu belediyelerde, kadro unvan sayısı 30 civarındaydı ve bu grupta 10.000 nüfus bir alt eşik olarak kullanılmaktaydı. Nüfusu 10.000’e kadar olanlar için başkan yardımcılığı, hesap işleri ve yazı işleri müdürlükleri ile avukatlık kadroları verilmekteydi; bu eşiği aşan belediyelere ek olarak fen işleri kadrosu açılmaktaydı. Kural-listenin üçüncü grubu nüfusu 20.000’i aşan belediyeler oluşturmaktaydı ve bu grupta farklı unvan sayısı 60 civarındaydı. İmar müdürlüğü kadrosu, bu nüfus eşiğini aşan belediyelerde görülmekteydi (Güler vd., 1999: 43-44; Sezen ve Karasu, 1999: 43).

Yerel yönetimlerde 2006 yılından itibaren 5393, 5216 ve 5302 sayılı Kanunlara istinaden çıkartılan ve düzensiz aralıklarla birkaç yılda bir güncellenen norm kadro yönetmeliklerinin 1990’lı yıllar ve 2000’lerin başlarında uygulamada olan *kural-liste rehberliği* ile kıyaslamasına tezin ilerleyen kısımlarında daha detaylı yer verilecektir; ancak yerel yönetimler ve bağlı kuruluşları norm kadro yönetmeliklerinde de buradaki

nüfusa yönelik sınıflandırma usulünün uygulandığından söz etmek mümkündür. Felsefesi aynı olmakla birlikte, yerel yönetimlerde norm kadro ilke ve standartlarını gösteren tabloya uygun olarak norm kadro tercihlerini belirleme yetkisinin belediye meclisinde olması çok ciddi bir farklılık olup bu durum kadroların kullanımında esas aktörü belediye meclisleri haline getirmektedir.

Her ne kadar norm kadro standartlarının çok ayrıntılı şekilde belirlenmesi eleştirilse de (Bkz. Eken ve Şen, 2005; Şen ve Eken, 2007: 553) ilgili yönetmeliklerde eskisine nazaran yerel yönetimlere yeterli olmasa da esnek bir alan bırakılmıştır. Şöyle ki, memurlarda varolan müdür, idari personel, sağlık personeli, teknik personel, yardımcı hizmetler personeli kadro unvanları şeklindeki sınıflandırma içinde, üst sayı limitleri aşılmadan, her bir sınıfta kadro unvanlarını ihtiyaca binaen yerel yönetimlerin meclisleri kendi içinde değiştirerek uygulayabilmektedir.

Yerel yönetimlerde kadro ihdası konusunda önemli olan bir diğer belge olan “Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te (84/8029, 13 Mayıs 1984 tarih ve 18400 sayılı Resmi Gazete) mahalli idarelerin kadroları başlıklı 11. maddede de kadroların ihdasının Bakanlar Kurulu kararıyla olacağı, 12. madde ise mahalli idarelerin kadro ihdas teklifleri yetkili organlarınca bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uygun olarak hazırlanacağı ve her yılın altıncı ayının sonuna kadar intikal ettirileceği, yeni kurulan belediyelerde süre kaydı aranmayacağı belirtilmektedir. 1982 Anayasasının “kamu hizmeti görevleriyle ilgili hükümler” başlıklı alt bölümünde yer alan 128. maddesinin 2. fıkrasında “memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” hükmü getirilmiştir. Kadro ihdasını gerektiren haller ise Yönetmeliğin 6. maddesinde şöyle sıralanmaktadır:

Kalkınma planı ve yıllık programlar ile iş programlarına dayanılarak yapılan iş analizleri sonucunda kadro değişikliği ve tutulan kadrolardan serbest bırakma yoluyla kadro sağlanamaması halinde;

- Kanunla ve uluslararası anlaşmalarla veya bunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan veya kurulacak birimler,
- Kalkınma planı ve yıllık programlarda kurulması veya genişletilmesi öngörülen hizmet birimleri,
- Yatırım veya iş programlarında yer alan projeler için ihtiyaç duyulan gerekli insangücünün sağlanabilmesi amacıyla kadro ihdas edilebilir.

Kadro ihdası konusunun belirli kriterlere bağlanmasıyla yerel yönetimlerde kadro yaratmada keyfiyetin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Kadro ihdasında verilecek belgeler ise 84/8029 sayılı aynı Yönetmeliğin 7. maddesinde şöyle düzenlenmekteydi:

Kurum ve kuruluşlar merkez ve taşra itibarıyla ayrı ayrı düzenleyecekleri yeniden kadro ihdası ile ilgili cetvellerle birlikte, yeni kadro ihdasını gerektiren hukuki belge ve sebepleri, yeni hizmet birimleri kurulması veya hizmet genişlemesi dolayısıyla ihtiyaç duyulan kadrolarla ilgili olarak birimler itibarıyla yapılacak iş analizi ve değerlendirme sonuçlarını, teşkilat yapısında değişiklik söz konusuysa bununla ilgili belge ve teşkilat şemalarını göndermekle yükümlüdürler.

5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önceki dönemlerde, belediyelerde kadro ihdas, iptal ve değişiklik işlemleri 190 sayılı KHK kapsamında merkezi yönetim kuruluşlarınca yürütülmekteydi (Yeter, 1994; Eken ve Şen, 2007: 548).

1580 sayılı Belediye Kanunu 09.07.2004 tarihinde 5215 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış, ancak bu Kanunun Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırılık gerekçesiyle TBMM'ye iade edilmesi üzerine, yeniden görüşülerek bazı değişiklikler yapılmak suretiyle 07.12.2004 tarihinde 5272 sayılı Kanun olarak kabul edilerek 24.12.2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı Belediye Kanunu ise TBMM'deki oylama yönteminden kaynaklanan İç Tüzüğe aykırılık nedeniyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve bunun yerine şu anda yürürlükte bulunan 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak yerel yönetimlerde kadro ihdası hususundaki değişiklikler açısından 5272 sayılı yasalar incelenmeye değerdir.

5272 sayılı eski Yasa 1580 sayılı daha eski Belediye Kanunu ek ve değişikliklerini, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin mahalli idarelerle ilgili kısımlarını mülga hale getirmiştir. 5272 sayılı mülga Belediye Kanunuyla belediyelerde kadro ihdas ve iptal işlemlerinde merkezin yetkisi sona ermişti (Eken ve Şen, 2005: 117) ve mülga Kanunla uzun soluklu bir dönem kapanarak yerelin önemi ve yetkisi artırılmıştı. 5272 sayılı Yasanın belediye meclisinin görev ve yetkileri başlıklı 18. maddesine göre, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek yetkisi belediye meclisine ait olacaktı. Bu kapsamda, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde

Kararnamenin yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri yürürlükten kaldırılmış (md. 87/b) ve merkezi yönetimin belediye kadrolarının kullanımı üzerindeki yetkilerine son verilmişti (Eken ve Şen, 2005: 117). Kadro ihdas ve iptal işlemleriyle ilgili bu madde 5393 sayılı Belediye Kanununda da aynen muhafaza edilmiştir. Bir başka deyişle, belediye meclisinin kadro ihdas, iptal ve değiştirme yetkisi esastır; ancak belediye meclislerinin personel üzerindeki yetkileri Kanunun son hali olan 5393 sayılı Yasada bir anlamda kısıtlanmıştır. Şöyle ki, 5272 sayılı Yasaya göre norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği, belediyeler, bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışması yapacağı veya yaptıracakları belirtilmekteydi. Ancak 5393 sayılı Yasada norm kadro çalışmasını belediyenin yapacağı ya da yaptıracacağı ifadesi Kanun metninden çıkarılmıştır.

5272 sayılı eski Belediye Kanununun yürürlüğe girdiği 24.12.2004 tarihinden, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”ı düzenleyen 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın Resmi Gazetede yayımlandığı 22.04.2006 tarihine kadar geçen sürede belediye meclisleri bu yetkilerini kullanamamışlardır. Bu tarihe kadar kadro ihdas ve iptal işlemleri geçici madde hükümlerine göre İçişleri Bakanlığının teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılar hükmüyle gerçekleştirilmeye devam edilmiştir (Şen ve Eken, 2007: 552).

Norm kadro çalışmaları kamu personel sistemimizin rasyonel bir işleyişe kavuşturmasını amaçlamakla birlikte (Aykaç ve Yayman, 2003: 299) bu çalışmaların yerel yönetimler için amaçlanan sonuçlara ulaştığını söylemek güçtür. İlgili Bakanlar Kurulu kararı Kanunun öngörmediği ve belediyelere bıraktığı konuları son derece ayrıntılı ve kısıtlayıcı bakış açısıyla düzenlediği için hayal kırıklığı yaratmıştır. Bu Bakanlar Kurulu Kararıyla norm kadro ilke ve standartları belirlenememiş adeta belediyeler için doğrudan norm kadro çalışması yapılmıştır (Şen ve Eken, 2007: 552). Aydın İlindeki belediyelerde alanda 2016 yılında tarafımızdan bu tez çalışmasına özgü olarak yapılan görüşmelerde de cevaplayıcıların samimi ifadeleri bu hayal kırıklığını ortaya koymaktadır. Kullanılan ifadelerden bazıları şöyledir:

“İlk çıktığında çok büyüttüler norm kadroyu. Sadece yetkiyi meclise vermişler faydası görev unvanlarının tanımlamışlar, cetveller uygulamışlar.”



Bir başka görüşmeci ise şu çarpıcı ifadeleri kullanmıştır:

“Kurumsallaştıramadılar. Norm kadronun yerelde yapılması gerekiyordu. Unvanları çıkarttılar ama kurulması zorunlu birimleri belirtmediler. Strateji geliştirme müdürlüğünün belirtmesi lazım. Herşey yazı işleri müdürünün elinde. Yönetmelikle ilgili hiçbir belediyenin katkısını almadılar. Norm kadronun adı güzel, uygulanabilirliği problemlidir. Kadrolarla bundan önce belediye başkanı ilgilenirdi. Daktilograf/yazı işleri personeli sınırlandırıldı, çok güzel oldu.”

Tezin ikinci bölümünde de ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, norm kadro çalışması yapabilmek için temelde bir dizi önemli ve zorlu süreçten geçmek gerekmektedir. Bunlar örgüt analizi ve örgütlenme, iş analizi ve iş tanımı, iş ölçme ve değerlendirme, kadrolama, kadro el kitabı ve kılavuzu hazırlamadır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 160). Bu süreçler yerinde gözlem ve değerlendirme yapma, kurumun önceliklerinin ve ihtiyaçlarının belirlenmesi gibi kurumla birebir irtibatı gerektiren işlerdir. Merkezi idarenin yerel yönetimin yerine geçermişçesine standart/ilke belirlemeden öteye geçerek sanki belediye meclisiymiş gibi kadroları sıkı şekilde belirlemesi norm kadronun ruhuna ve yapılış şekline aykırılık teşkil etmektedir.

Sözü edilen olumsuzluklar nedeniyle sendikalar Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenen ilke ve standartların iptali için yargıya başvurmuşlar, Danıştay’ın<sup>5</sup> ilgili kararıyla söz konusu Bakanlar Kurulu kararın yürütmesini durdurulmuştur. Danıştay kararında bu tür bir esas düzenleme yetkisinin İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığına verildiği; ancak yetkinin Bakanlar Kurulunca kullanıldığını belirtmiş ve yetki açısından karar alınmıştır. Bunun üzerine 22.02.2007 tarihli Resmi Gazetede

---

<sup>5</sup> Hizmet-İş (Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri) Sendikasının açtığı dava sonucu Danıştay, Beşinci Dairesinin aldığı 2006/3751 Esas No’lu Karar. Davacı Sendika “5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin 1. fıkrasında, norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirleneceğinin kurala bağlandığını, bu konudaki düzenlemelerin ise kanunun açık hükmüne aykırı olarak Bakanlar Kurulu tarafından yapıldığını, Bakanlar kurulunun kendisine kanunla verilmeyen bir yetkiyi kullanarak yaptığı bu düzenlemenin yetki yönünden hukuka aykırı olduğu ..., verilen yetkinin sınırlarının yalnızca norm kadro ilke ve standartlarının belirlenmesi olduğu, oysa tek tek kadro sayılarının belirlendiğini, böylece belediye meclisine yasayla verilen kadroları belirleme yetkisinin ellerinden alındığı ..., belediyelere dışarıdan hizmet satın alma esası getirilerek kamu yararına aykırı olduğu ...” şeklinde itiraz etmiştir.

Danıştay kararında 5393, 5216, 5302 ve 5355 sayılı kanunların yürürlüğe girerek yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma çalışmalarının başladığı bu çerçevede yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin yeniden düzenlendiği, önceden merkezi idarenin elinde olan birçok yetkinin (kadroların iptali, ihdası ve değiştirilmesi gibi) yerel yönetimlere devredildiği, kadroların ilgili düzenlemeler ile ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme yetkisinin meclislerde olduğu belirtilmektedir. Bununla beraber norm kadro ilke ve standart belirleme yetkisinin 5393 sayılı Kanunun 49. Maddesi ile 5302 sayılı Kanunun 36. Maddesinde açıkça İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığına tanınmış olmasına karşın, yetkinin Bakanlar Kurulunca kullanılmasının kanunilik ilkesiyle çeliştiği ve benzeri nedenlerle 22.04.2006 tarih ve 26147 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan esasların “yetki yönünden hukuka aykırı” olması nedeniyle yürütmenin durdurulması kararı alınmıştır.

“Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” yayımlanmıştır. Genel olarak bu Yönetmelikte de bir önceki gibi vesayetçi bakış açısı sürdürülmektedir. Kadro ihdası konusunda da 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu kararı 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Norm Kadro Yönetmeliği ile aynı içeriğe sahiptir.

22.02.2007 tarihli Yönetmeliğin kadro ihdası başlıklı 10. maddesi aynen şu şekildedir (22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete):

14/7/1965 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memur kadroları ile sürekli işçi kadroları bu Yönetmeliğe uygun olarak meclisler tarafından ihdas edilir. Memur kadrolarının ihdası için Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-5 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Cetvellerinden (I) sayılı cetvel, sürekli işçi kadrolarının ihdası için ise (V) sayılı cetvel eksiksiz olarak doldurularak ihdas gerekçeleriyle birlikte meclise sunulur. Kadroların iptalinde de aynı usul uygulanır. Kadroların ihdas, iptal ve değişikliklerinde Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-5 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Cetvellerinden (IV) ve (VII) sayılı cetveller düzenlenir.

Aynı durum il özel idareleri için de geçerlidir. 10 Haziran 2007 tarih ve 26548 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”te belirtilen Kadro İhdası başlıklı 10. madde belediyelerdeki ile benzer içeriğe sahiptir. Bununla birlikte norm kadro konusuyla ilgili olarak bir başka yüksek mahkeme kararı da Anayasa Mahkemesi kararıdır<sup>6</sup>. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunundaki diğer birçok maddeyle birlikte 36. maddesindeki “norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir” hükmüne karşı Cumhurbaşkanı ve 116 milletvekili tarafından Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştı. Maddeyle ilgili iptal isteminin gerekçesi norm kadronun ilke ve standartları konusunda hiçbir temel düzenleme yapılmadan İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığına yetki devrinde bulunduğu bu yetkinin devredilemeyeceği, yürütme organına belirsiz ve sınırsız yetki verildiği gibi gerekçelerle yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi ise Kararında merkezi idare kurumlarına verilen yetkinin il özel idarelerindeki kadroların ihdas edilmesine ilişkin olmayıp il özel idarelerince nitelik ve nicelik olarak tespitinde hangi ölçütlerin esas alınacağına belirlenmesini ilişkin olduğu belirterek, Anayasaya aykırılık tezini reddetmiştir.

Sürekli işçi kadrolarıyla ilgili olarak ise 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkmadan önce sürekli işçi kadroları belediye meclisi kararıyla ihdas edilmekteydi. İlgili

---

<sup>6</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2005/32, Karar Sayısı: 2007/3, Karar Günü: 18.1.2007, 29.12.2007 tarih ve 26471 sayılı Resmi Gazete.

Kararnameyle il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması için, Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığı'nın vizesine tabi kılındı (Yeter, 1994: 32; Özhan, 1994b: 17; Pirlar vd., 1999: 88;).

Sürekli işçi kadroları ihdas tekliflerinde hangi karar ve belgelerin isteneceği, İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 22.1.1988 tarihli Genelgede belirtilmiş olup; il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde, yeni kurulan birimler ve yeniden satın alınacak iş araç ve makineleri ile toplu taşıma araçları için ihtiyaç duyulacak sürekli işçi kadrosu ihdası dışında teklifte bulunulmaması, ayrıca memurlar eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli (örneğin itfaiye hizmetleri, teknisyenlik, uzmanlık ve bekçilik gibi) görevler için daimi işçi kadrosu istenmemesi bildirilmişti (Yeter, 1994: 32).

1994 yılındaki 3941 sayılı Mali Yılı Bütçe Kanununun 46/b maddesiyle “il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselere tahsis edilmiş bulunan serbest memur kadroları ile sürekli işçi kadrolarından 31.12.1993 tarihi itibarıyla boş olanlar ile bu tarihten sonra herhangi bir nedenle boşalanların açıktan atama amacıyla kullanılması İçişleri Bakanlığının iznine tabidir” hükmü getirilmiştir (Özhan, 1994b: 18).

5272 sayılı Kanunun geçici 3. maddesine göre sürekli işçi kadroları ile iş pozisyonları norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar İçişleri Bakanlığı vizesine tabi olduğu belirtilmektedir. İçişleri Bakanlığı vize yetkisini valiliklere devredebilir. Bu durum 5393 ve 5302 sayılı kanunlarda da aynı şekildedir.

5393 sayılı Kanunun 49. maddesindeki “norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir” hükmü sürekli işçi kadrolarını da kapsamaktadır. 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu kararında<sup>7</sup> sürekli işçi kadroları için norm kadro cetvelleri düzenlenmiştir. Kadro unvan listelerinde yer alanlar dışında kadro unvanları kullanılamaz ve yeni unvan ihdas edilemez hükmü hem ilgili Kararda hem de daha sonra il özel idareleri ve belediyeler için yayımlanan yönetmeliklerde yer almaktadır.

---

<sup>7</sup> 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar.

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önceki dönemlerde, belediyelerde kadro ihdas, iptal ve değişiklik işlemleri 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye göre, merkezi yönetim kuruluşlarınca yürütülmekteydi (Eken ve Şen, 2007: 547-548). Yerel yönetimlerde norm kadro sistemine geçildikten sonra kadro ihdas konusunda belediye meclisleri genel sınırlar içerisinde kalmak şartıyla yetkili oldu. Gerçi 1580 sayılı Yasada da belediye meclisleri kadro ihdası konusunda yetkiliydi ancak merkezi idarenin kuruluşları kadro ihdas sürecinin bütün aşamalarında etkiliydi. Süreç oldukça uzun ve sonucu garanti edilemez nitelikteydi. Yeni durumda da merkezi idare ilke ve standart belirleme noktasında yetkili olmakla birlikte, yerel yönetim meclisleri belirlenen ilgili yönetmelikler ve ek tablolarında belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde esnek şekilde karar verebilmektedir. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde merkezi yönetim kadro konusunda alışık olduğu baskın aktör olma durumunu elinden bırakmak istememiş, bunu da norm kadro yönetmeliklerine yansıtmıştır. Konuyla ilgili aksi yönde yüksek mahkeme kararları bulunmakla birlikte, merkezi idare norm kadro belirleme konusunda ilke ve standart belirleme yetkisini bir adım aşmış görünmektedir.

#### **4.3. Yerel Yönetimlerde İstihdam Türleri**

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4'üncü maddesinde, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle görüleceği öngörülmüştür. Bu dört istihdam biçimi dışında personel çalıştırılması mümkün değildir; yasal çerçeve açık olmakla birlikte, belediyelerde uygulamada farklı dört istihdam türü ortaya çıkmıştır; bunlar Kanunda sayılan istihdam türlerinden farklıdır. Belediyelerde memurluk, sözleşmelilik, sürekli işçilik ve geçici işçilik olmak üzere dört istihdam biçimi vardır (Güler vd., 1999: 17).

Çöpoğlu (2015: 163) da benzer bir tasnife gitmekte bu gruplara alt işverenlik ilişkisiyle çalışanları da eklemektedir. Buna göre belediyelerde; memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ve alt işverenlik işçileri olmak üzere dört kategoride personel istihdam edilmektedir.

DPT 7.B.Y.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu (1994) ise belediyelerde görev yapan personeli dört gruba ayrılmakla beraber daha farklı bir ayrıma gitmektedir. Bunlardan birincisi belediye başkanı ve meclis üyeleri gibi “seçimle iş başına gelenler”, ikincisi memurlar, üçüncüsü sözleşmeli personel ve diğeri de

işçilerdir (1994: 41-53). Genellikle seçilmişler gözardı edilmekle birlikte seçilmişlerin de kamu hizmeti gören esas aktörler olduğu göz önüne alındığında üzerinde durulması gerektiği anlaşılmaktadır. Ayrıca tezin iddiası olan bütünsellikten söz edebilmek için de seçilmişler üzerinde ayrıca durmak gerekmektedir. Yerel yönetimlerde istihdam türleri 1994 yılındaki ÖİK Raporunun sistematığıyla devam edilecektir.

#### **4.3.1. Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimi Olarak Seçilmişler**

Kimi yazarların “fahri ajanlar” ismiyle kavramlaştırdığı seçilmişler, yurttaşların ya da bir kamu organının seçtiği ve gönüllülük esasına dayalı olarak kamu hizmetine katılan kişilerdir. Memurların aksine atanarak değil seçilerek göreve gelirler ve hizmet süreleri önceden belirlenen süreyle sınırlıdır. İl genel meclisi üyeleri, belediye meclisi üyeleri, belediye başkanları, köy-mahalle muhtarları, köy ihtiyar meclisi ve mahalle ihtiyar heyeti bu grubun yerel yönetimlerdeki temsilcileridir (Aslan, 2012: 8; Sancakdar, 2015: 12).

Belediye başkanı, belediyelerin yürütme organı olarak belediye hizmet birimlerinin en büyük amiridir. Bu sıfatı ile belediye hizmetlerini hızlı, ekonomik ve iyi bir şekilde uygulamakla yükümlüdür. Belediye meclisi ve encümen kararlarını uygulamakla mükelleftir. Öte yandan belediyenin yürütme organı olarak belediye hizmet birimlerinin en büyük mülki amiridir. Belediyeyi adli ve idari merciler önünde temsil eder ve sözleşmeler yapar (Başsoy ve Yeter, 1996: 35).

#### **4.3.2. Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimi Olarak Memurlar**

1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu ile memurluk rejimi düzenlenmiştir. Bu Kanunun içinde memur olabilme şartları, adaylık şartları, sorumluluklar, sicil, disiplin işleri, nakil, terfi, istifa gibi hükümler yer almakta iken bu Kanuna belediye memurları dahil edilmemiştir (Kantarıcı, 1998: 13; Tümerkan, 1946: 105-114). Yasanın kapsamına ilişkin T.B.M.M. tarafından bütçe bağlamında yapılan tefsirle il özel idaresi memurları kapsama alınmışken belediye memurları dışarıda bırakılmıştır. Böylece devlet memuru belediye memuru kavramı ortaya çıkmıştır. 1930 tarihli Belediye Kanunu ve bu Kanuna dayalı olarak kabul edilen 1931 ve 1943 Nizamnameleri ile Belediye Memurlarının rejimi düzenlenmiştir (Aslan, 2012: 24).

Türkiye’de memurluk rejimini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, tüm yönleriyle belediye personeli için de uygulanmaktadır (Eken ve Şen, 2005: 110).

1975 yılına kadar yapılan “belediye memuru”, “devlet memuru” ayrımı Devlet Memurları Kanununda 1974 yılında yapılan düzenlemeyle yerini ortak bir “memur” kavramına bırakmıştır (Güler vd., 1999: 31). 1975 yılındaki 15.5.1975 tarih ve 1897 sayılı Kanunla yerel yönetim personel rejimi merkezi yönetim personel rejimine katılmıştır. Dolayısıyla, 1975 yılından itibaren belediyelerde çalışan personelle merkezi yönetimde çalışan personel arasında, mevzuat açısından istisnai farklılıklar dışında, farklılık bulunmamaktadır.

Mevzuat bakımından farklılığın bulunmaması merkezdeki memurluk rejimi ile yerel yönetimlerdeki memurluk rejimi arasında hiçbir farklılık olmadığı hususunu akla getirmemelidir. Ayrıca memurluk rejiminin genelleştirilmiş olması bir dizi sorunun derinleşmesine de yol açar niteliktedir.

Bunlardan birincisi 657 sayılı Devlet Memurları rejiminin genel yönetimler için kurgulanmasından dolayı<sup>8</sup> yerel yönetimler için kapsayıcı bir sınıflandırma yapılamamıştır (Sezen ve Karasu, 1999: 30). Zaten 657 sayılı Kanundaki sınıflandırma sistemi de yetersizdir; bugünkü 10 sınıflı sistem gereksinimleri karşılamaktan oldukça uzaktır; sınıflandırmanın amacı belirsizdir (Tutum, 1994: 109). Esasen Tutum’un belirttiği bu sorunlar, yerel yönetimler dışındaki tüm personel açısından da geçerlidir.

Birbiriyle ilintili diğer iki konudan ilki ise memurların kadroları dışında başka bir işte çalıştırılmaları yasal değilken memurların kadrosuna uygun olmayan işlerde çalıştırılmasıdır. Zabıta ya da itfaiye unvanlı kadrolarda buldukları halde temizlik işleri müdürlüğü yapan çalışanlar örnekleri bulunduğu gibi asli ve sürekli kamu görevlerinin memurlarca yerine getirilmesi zorunluysen, belediye üst yöneticilikleri gibi işler de dahil olmak üzere işçi ya da geçici işçi çalıştırıldığı (Güler ve diğerleri, 1999: 90) da görülmektedir. Bu durum şüphesiz yerel yönetimlere mahsus problemler değildir, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunuyla biçimlendirilen rejimin parçası olan kadrolar, unvanları bakımından ne personeli ne de işi tanımlayan kategorilerdir. Ancak Güler ve arkadaşlarının (1999: 90) belirttiği üzere, durumun yerel yönetimlerde içinden çıkılmaz problem haline gelmesinde merkezin tahsis işleminin yeni kadro yaratmak anlamında ihdas işleminden farklılaştırmamaktan kaynaklanmaktadır. Tahsis işleminde

---

<sup>8</sup> Genel olarak sınıflandırma sürecindeki kurgusal sorunlar için bkz. Erkin, Vedat (1971) “Personel Rejimini Geliştirme Çabaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, Mart, s. 41-55.

kadro ve pozisyon unvanı ve sayısı belirtildiği halde, bu kadro veya pozisyonların görev tanımları yapılmamaktadır (Bacı, 1999: 24)

Kadroların unvanlar bakımından gözden geçirilmesi, standartlaştırılması ve nitelik-görev-yetki-sorumluluk alanlarını gösterir hale getirilmesi gereklidir (Güler, vd., 1999: 90). Yerel yönetimlerde norm kadro çalışmalarının yapılması bu problemin aşılmasında ciddi bir çözüm önerisidir. Çünkü norm kadro temelde ikinci bölümde anlatıldığı ve Kalkandelen'in (1987b: 111-112) belirttiği üzere, esasen iki temel öğeye sahiptir. Bunlardan birincisi şekle ve yapıya ilişkin olarak norm kadronun adı (unvanı), ödevleri, yetkileri ve sorumlulukları, kadroya atanacaklarda aranacak nitelikler, özel nitelikler (nitelikler) ve kadronun aylık ve ücretleridir. Norm kadronun ikinci temel öğesi ise tür ve sayı bakımından her örgütün (kurum, kuruluş ve işletmenin) ihtiyacını tam olarak karşılayacak optimal sayıdaki (ne ihtiyaçtan çok, ne de ihtiyaçtan az) kadro tür ve miktarını ifade etmektedir.

Norm kadro teoride bunları vaat etmekle birlikte nasıl uygulandığı konusu tartışmaya açıktır. Norm kadronun olmazsa olmaz ölçütleri "görevler", "görevin gerektirdiği nitelikler", "niteliklerin çalışmada bulunması"dır. Yani temelde esas çıkış noktası nitelik, daha geriye alacak olursak "iş"ten geçmektedir. Ancak yerel yönetimlerde nitelik belirlenmesi kısmı çoğunlukla problemlidir. Yerel yönetimlere merkezi yönetimin belirlediği kriterler çerçevesinde kadro açma/ihtisas işi yerel meclislere aittir.

Yerel yönetimlerde kadro açılırken niteliklerin ne kadar esas olduğu aslında tartışmalıdır. Yerel yönetimler çoğunlukla siyasi bağlantılar ve/veya akrabalık gibi ilişkiler vasıtasıyla bir şekilde kendi bünyesinde çalıştırmakta olduğu --çoğunlukla ne iş olursa yapan-- kişiler için kadro ilanı verirlerken, bazen geri çevrilemeyecek olan, ancak henüz yerel yönetimlerde çalışmayanlar için de ilan verilebilmektedir.

Doğrudan işe göre personel istihdamının yerel yönetimlerde ne kadar ağırlıkta olduğu bu tezin alan çalışmasının sorularından birisidir. Aydın İlinde, bu tez için yapılan anket temelli alan çalışmasında "kadroluysanız kadrolu olarak çalışmadan önce bulunduğunuz kurumda bir süre kadrosuz olarak çalıştınız mı?" sorusuna %44,6 oranında "evet" cevabı verilmiştir. Buna göre, kadrolu olarak çalışan personelin neredeyse yarısı daha önce aynı kurumda kadrosuz olarak çalışmıştır. Bu durum yukarıda yaptığımız tespiti desteklemektedir.

Personelin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin açık ve net görev tanımlarının yapılmaması, personelin hangi görevleri yapması gerektiğini bilememesi, yetki ve sorumluluklarının sınırını tam olarak çizememesine yol açmaktadır. Bunun yansıması olarak “sorumluluktan kaçma”, “kendi görevi olmadığını iddia ederek görevden kaçma”, “kontrol ve denetimin tam olarak yapılmaması” gibi bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır (Eken ve Şen, 2014: 612).

Yerel yönetimlerde memur istihdamı norm kadro yönetmeliklerine göre yapılmaktadır. İhdas kısmında da açıklandığı üzere, liste kısmında yer alan unvanlar dışında unvan kullanılamaz ve bu kadro unvanları dışında kadro unvanı oluşturulamaz. Tespit edilen memur sayıları aşılamamakla birlikte daha az belirlenebilir. Bu durum merkezi idarenin norm kadro sistemini belirli standartlara göre üst sınır belirleme olarak gördüğü fikrini canlı tutmaktadır.

Kadro konusu yerel yönetimlerde sadece memurları değil, daimi işçileri ve --bir biçimde-- sözleşmeli personeli de kapsamaktadır dolayısıyla konuya yeri geldikçe değinilmektedir.

#### **4.3.3. Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimi Olarak Sözleşmeli Personel**

Asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle gördürülmesi Anayasal hükümlerle belirtilmesiyle birlikte kronolojik sırayla incelendiğinde sözleşmeli personelin tarihsel olarak günümüze doğru genişleyerek yer edindiği görülmektedir.

Cumhuriyet döneminin başlangıç yıllarından 2004 yılına kadar uygulamada kalan 3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı eski Belediye Kanununda “sözleşmeli personel” kurumu açıkça yer almamaktaydı. Ancak 1580 sayılı eski Yasada sözleşmeli personeli kapsayacak bir düzenleme mevcuttur. Kanunun 88. maddesinde belediye amirleri sayılmış ve “bunların emri altında lüzumu kadar yazı ve hesap, fen, sıhhat, baytariye, idare, teftiş, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile müstahdemler ve amele bulun (-acağı), bunların aded, maaş ve kadroları(-nın) bütçe ile tesbit ve tasdik olun(-acağı)” hükme bağlanmıştı. Bu maddeyle tüm personel türleri için sayı, kadro ve maaş belirleme yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Özel hukuka tabi bir iş akdiyle çalıştırılacak işçi sayısını ve maaşı bütçe ile belirleneceğine göre, idare hukukuna tabi bir hizmet akdi ile çalıştırılacak sözleşmeli personelin sayısı ve maaşı da bütçe ile belediye meclisi tarafından karara bağlanması esastı (Karahanoğulları, 1998: 303-304).



Dolayısıyla, 1580 sayılı eski Belediye Kanununda sözleşmeli personel hükmü açıkça yer almamakla birlikte sözleşmeli personeli ilgilendiren hükümler mevcuttur.

1580 sayılı eski Belediye Kanununda bulunmamakla birlikte, yerel yönetimlerin de 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olmalarından itibaren, bu Kanunun sözleşmeli personelle ilgili hükümleri yerel yönetimleri de ilgilendirmektedir (Karahanoğulları, 1998: 305).

Sözleşmeli personel kavramı mevzuat sistemimize 14.7.1965 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile girmiştir (Karahanoğulları, 1998: 304). İlgili Yasa metnindeki sözleşmeli personel kavramıyla günümüzdeki sözleşmeli personel kavramı bazı yönleriyle farklılıklar içermektedir. Ancak kronolojik sıranın bozulmaması açısından farklılıklara 5393 sayılı Yasanın sözleşmeli personele ilişkin hükümlerinden sonra değinilmektedir. Çünkü farklılıkların bazıları 2005 yılındaki 5393 sayılı Belediye Kanunundan kaynaklanmaktadır.

Sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine göre şöyle tanımlanmaktadır:

Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu görevlileridir.

Sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi için kadro koşulu yoktu (DPT, 7.B.Y.K.P., Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K Raporu, 1994: 54). Kadro varsa öncelikle bu görevin sürekli personel eliyle yürütülmesi, kadroya uygun personel bulunamadıysa 657 sayılı Yasanın 4/B maddesine göre sözleşmeli personel çalıştırılması yoluna gidilmesi uygundur. Ancak, mevcut kadronun görevini sözleşmeli personel yürütmekte ise, sözleşmeli personel bu görevi yürüttüğü sürece bu kadroya atama yapılamaz, bu kadro tekrar kullanılamaz (Yeter, 1994: 36). Ancak kadro şartı olmaması hükmü 3030 sayılı eski Kanun için geçerli değildi. Kanunun 16. maddesinin son fıkrasına göre, kadro karşılığı gösterilerek ve ücretler konusunda Maliye Bakanlığı'nın ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü alınarak sözleşmeli personel çalıştırılabilirdi (Karahanoğulları, 1998: 305).

Yerel yönetimlerde sözleşmeli personel çalıştırmayla ilgili olarak yukarıda bahsedilen düzenlemeler dışında tarihsel süreç içerisinde başka düzenlemeler dikkat

çekmektedir. Belediyelerde 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre çalıştırılacak sözleşmeli personel, 1978 yılında çıkarılan 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu kararında yer alan esaslara göre işe alınırlar (DPT, 7.B.Y.K.P., Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu, 1994: 54). Yerel yönetimlerde sözleşmeli personelin çalıştırılması, sayısı, unvanı, nitelikleri, sözleşme ücretleri ve sözleşme süreleri yukarıda anılan Kararnamenin 14 üncü maddesi hükmü uyarınca İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Devlet Personel Başkanlığı'nın olumlu görüşü üzerine; Maliye Bakanlığı'nca yapılacak tespite dayanılarak İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla mümkündür (Yeter, 1994: 36). 1978 yılındaki Kararname ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre sözleşmeli personel çalıştırılması için Bakanlar Kurulu kararı gerekmesine karşın yetki İçişleri Bakanlığı'na (ilgili bakanlık) devredilmişti. Uygulamada da yerel yönetimlerin sözleşmeli personel çalıştırması İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla gerçekleştirilmekteydi (Karahanoğulları, 1998: 306).

Tarihsel süreç içerisinde belediyelerin sözleşmeli personel çalıştırma kararları, Devlet Personel Başkanlığı'na gönderilmekte, Bakanlığın kararı Başkanlığın olumlu görüşü üzerine bina edilmekteydi. Devlet Personel Başkanlığı, belediyelerden ilk sözleşme ve sözleşme yenileme istemleri için ayrıntılı bilgiler istemekteydi. İstenen bilgiler arasında sözleşmeli personel çalıştırılmasını gerektiren zaruri ve istisnai hallerin neler olduğu ve bu hizmetlerin niçin memurlar tarafından yürütül(e)mediği, çalışacak kişinin nitelikleri gibi bir dizi bilgiydi (T.C. Başbakanlık<sup>9</sup>, 1997: 5'den aktaran Karahanoğulları, 1998: 306-307). Dolayısıyla, kanun koyucu yerel yönetimlerde sözleşmeli personel çalıştırılmasının yolunu açmakla birlikte, bunun sınırsız şekilde kullanımının ya da suiistimalinin önüne geçmek için sınırlar koymaktaydı.

Yerel yönetimlerde sözleşmeli personel çalıştırılabilmesine ilişkin bir başka metin olan 3030 sayılı sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun sözleşmeli personel çalıştırılabileceğini açıkça düzenlemekteydi. Buna göre “atamaya yetkili amirin onayı ile” sözleşmeli personel çalıştırılmaktaydı (Karahanoğulları, 1998: 306). İlgili Yasanın 16. maddesine göre, büyükşehir belediyeleri genel sekreteri ve genel sekreter yardımcıları kadroları, daire başkanı kadroları ve büyükşehir belediyesine bağlı işletme ve kuruluşların genel müdür kadroları ile büyükşehir sınırları içerisinde ilçe belediyeleri

---

<sup>9</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Belediyelerin, Kadro, Sözleşme, Fazla Çalışma ve Atama Talepleri ile İlgili Devlet Personel Başkanlığınca Yapılan İşlemler, Mart, 1997, s. 4.

başkan yardımcılığı kadrolarında, karşılık gösterilmek ve ücretlerinin miktarı hakkında Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşleri alınmak suretiyle kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılabilmekteydi (Yeter, 1994: 37).

Kanunda sözü geçen büyükşehir belediyeleri genel sekreteri ile kuruluş genel müdürleri, İçişleri Bakanlığı onayıyla diğer kadrolarda çalıştırılacak personel ise bağlı bulunduğu belediye başkanlarınca atanmaktaydı (Yeter, 1994: 37).

3030 sayılı eski Yasanın belirttiği sözleşmelilik rejimi Devlet Memurları Kanunundaki sözleşmelilik rejiminden bazı noktalarda ayrılmaktaydı. Ayrım noktalarından birincisi 657 sayılı Kanunla sözleşme süreleri bütçe yılıyla sınırlı olup zorunlu durumlarda Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak iki yıla kadar uzatılabilmekteyken 3030 sayılı Kanunla sözleşmeli çalıştırılacaklar geçici değil süreklidir. Bunlar memuriyet kadroları karşılık gösterilerek çalıştırılmaktaydı (DPT, 7.B.Y.K.P., Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu, 1994: 55). Kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi ilerideki düzenlemelerde de yer almakla birlikte eleştiriye açık bir uygulamadır.

Sözleşmeli personel niteliği olan geçici nitelik taşıyan ve uzmanlık isteyen işlerde kullanılacak istisnai nitelik taşıma özelliğine aykırı şekilde kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması sözleşmelilik niteliğiyle bağdaşmamaktadır (Karahanoğulları, 1998: 300).

Diğer taraftan kişinin işine devam edip etmeyeceğinde belirleyici olan ise bireyin işteki verimliliği ve devletin sözleşme koşullarını ihlal etmeden tek taraflı olarak sözleşmeyi feshedebilmesidir (Tarhan, 2010: 30).

Yerel yönetimlerde sözleşmeli personelin mevzuat açısından tarihçesinden kısaca söz ettikten sonra yerel yönetimlerde sözleşmeli personel rejiminin temel ve güncel hukuki metni olan 5393 sayılı Yasaya ayrıntısıyla yer vermek gerekmektedir. Zira tarihsel süreçte ortaya çıkan ve genişleyerek kendisine yer edinen sözleşmeli personel 5393 sayılı Belediye Kanununda oldukça ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

2005 tarihli bir başka kanun olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda ise sözleşmeli personel istihdamının Belediye Kanunundaki esas ve usullere göre yapılacağı, her iki idarenin sözleşmeli personel rejiminin aynı esaslarla dayanacağı kararlaştırılmıştır. Bu noktada her iki idarede de sözleşmeli personel rejimi özünde ortak esaslara tabidir (Aslan, 2012: 200).

Belediye Kanunu iki tür sözleşmeli personelden söz etmektedir (5393, 49 md.). Birinci tür yıllık sözleşmeli ve tam zamanlı sözleşmeli personel, ikinci tür ise kısmi zamanlı sözleşmeli personeldir. Tam zamanlı sözleşmeli personel belirli alan ve unvanlarda istihdam edilebilir (Aslan, 2012: 200). Belediye ve bağlı kuruluşlarda, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Sözleşmeli personele ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir. Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanında ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usule göre tespit olunur. Diğer yandan, çalıştırılacak sözleşmeli personel için, İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir (5393, md. 49).

İkinci tür sözleşmeli personel olan kısmi zamanlı sözleşmeli personel ise avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan ve işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile çalıştırılan personeldir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personel sayısı, belirtilen her unvan için birden fazla olamaz ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamaz. Kısmi zamanlı sözleşmeli personele ödenecek net ücret, aynı unvanlı kadroların birinci derecesinin birinci kademesi için yapılması gereken bütün ödemeler toplamının net tutarının yarısını geçmemek ve çalıştırılacak süre ile orantılı olmak üzere belediye meclisi kararıyla tespit edilir. Kısmi zamanlı sözleşmeli personele iş sonu tazminatı ödenmez ve işsizlik sigortası primi yatırılmaz. Diğer yandan, kısmi zamanlı sözleşmeli personele yaptıkları başka işler sebebiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olanlar için sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primi

yatırılmaz ve aynı kişi birden fazla belediye veya bağlı kuruluşta çalıştırılmaz (5393, md. 49).

Tam zamanlı ve kısmi zamanlı sözleşmeli personele sözleşme ücreti haricinde bir ödeme yapılamaz. Bu personel hakkında Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanununda düzenlenmeyen konularda, vize şartı aranmaksızın, Devlet Memurları Kanununun 4/B hükmüne göre istihdam edilen sözleşmeli personel hakkındaki hükümler uygulanır. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderilir (5393, md. 49). Dolayısıyla belediye ve il özel idarelerindeki sözleşmeli personel, yasalarda belirtilmeyen konularda genel sözleşmelilik rejimi olan 4/B hükümlerine bağlıdırlar (Aslan, 2012: 200). Ancak yukarıda da belirtildiği üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile yerel yönetimlerdeki mevcut yasalardaki sözleşmelilik rejimi bazı noktalarda ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar beş maddede şöyle özetlenebilir (Eken ve Şen, 2005: 120; Şen ve Eken, 2007: 554-555):

1. DMK'ya göre, sözleşmeli personel istihdam edebilmek için, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai bir durumun olması, yapılacak işin özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç göstermesi ve geçici olması (sadece teknik hizmetler sınıfındaki görevlerde çalıştırılan sözleşmeli personel için işin geçici olması şartı aranmamaktadır) şartları aranmaktayken yeni düzenlemeyle belediyelere personel istihdamında oldukça esnek ve serbest bir alan tanınmaktadır. Belediyelere, norm kadroya uygun olmak şartıyla çok geniş bir alanda sözleşmeli personel istihdam etme imkânı verilmektedir. Bu durum belediyelerde, memurluk statüsünün dışında, süreklilik arz eden kamu hizmetlerinin yürütülmesinde de sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir.

2. Devlet Memurları Kanununa göre sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilgili kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'nca karar verilmesi gerekliken yerel yönetimlerde yeni düzenlemelerle norm kadro yönetmeliklerine uygun olmak kaydıyla, vize veya izin şartı aranmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir. Norm kadroda memur statüsünde belirlenen kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırıldığı takdirde bu kadrolara ayrıca atama yapılamamaktadır. Bir diğer deyişle belediyeler norm kadro sonucunda 5393 sayılı Kanunun 49. maddesinde sayılan unvanlardaki kadrolarda ya memur

statüsünde personel istihdam edecek ya da ilgili kadroyu boş tutarak sözleşmeli personel çalıştıracaktır.

3. Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesinde, sözleşmeli personelin ne kadar süreyle çalıştırılacağı belirlenmemiş; statünün “geçici” olduğu vurgulanmıştır. Buradaki kastedilen geçicilik işin/projenin tamamlanma süresidir. Sözleşmeli personelin istihdam nedenini oluşturan görev ya da proje tamamlandığında, sözleşmenin de sona ermesi gerekmektedir. Oysa 5393 sayılı Belediye Kanununda sözleşme süresinin 1 yıl olduğu açıkça hükme bağlanmıştır.

4. Devlet Memurları Kanunundaki sözleşmelilik rejimi ile yerel yönetimlerdeki sözleşmelilik rejimi konusunda bir diğer farklılık da ücretler konusunda ortaya çıkmaktadır. Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine göre istihdam edilecek sözleşmeli personele ödenecek net ücret ve iş sonu tazminatı miktarı Bakanlar Kurulu’na kararlaştırılır. Oysa 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine göre istihdam edilecek personele ödenecek net ücret söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararınca belirlenir. Birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usule göre tespit olunur.

5. Yeni düzenlemenin bir diğer yeniliği de kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi imkânını getirilmesidir. Buna göre, yukarıda da belirtildiği üzere, bazı unvan gruplarında kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir.

#### **4.3.4. Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimi Olarak Geçici ve Sürekli İşçi**

Yerel yönetimlerde işçi çalıştırılmasıyla ilgili olarak mevzuatımızdaki en eski hükümlerden birisi 1580 sayılı Belediye Kanununun 88’nci maddesinde, “belediyelerde lüzumu kadar amele çalıştıracağı”nın hükme bağlanmış olmasıdır. Buradaki “amele” sözcüğü günümüzdeki “işçi” kelimesinin karşılığıdır.

Yerel yönetimler yaptıkları işin niteliğine göre geçici işçi çalıştırabilmektedirler. Daha doğru ifadeyle sürekli veya süreksiz işlerde işçi istihdam etmektedirler (8.B. Y.K.P, Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 78).

Sürekli ve süreksiz iş kavramları işçiyi değil, işi nitelemektedir. Bununla birlikte 190 sayılı KHK’de sürekli işçi kadroları ile ilgili düzenlemeye gidilmesi, uygulamada sürekli olmayan ve kadro gerektirmeyen işlerde çalışacak işçilere yaptıkları işin niteliğinden yola çıkarak geçici işçi denilmesi sonucunu doğurmuştur (8.B.Y.K.P, Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 78). Dolayısıyla bir kavram kargaşası ortaya çıkmıştır. Oysa Eken ve Şen’in belirttiği üzere (2005: 113), sürekli işçi-geçici işçi ayrımı kadro-vize ayrımıyla ortaya çıkmaktadır. Sürekli işçiler kadrolu, geçici işçiler ise kadrosuz olarak “geçici iş pozisyon vizesi” ile istihdam edilmektedir. Geçici işçi sayısının belirlenmesinde adam/ay yöntemi kullanılmaktadır. Uygulamada bütçe kanunları ve İşçileri genelgesi ile kurallara bağlanmaya çalışılmakta olan “geçici işçi” kategorisi açık bir yasal zeminden yoksun bulunmaktadır (8.B.Y.K.P, Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 78). Bununla birlikte geçici işçiliğin yaygınlaşmasında yerel yönetimlerin şirket kurma veya ortak olma uygulamalarının kullanılması etkili olmuştur (Benli ve Karakütük, 2004: 27).

4857 sayılı Yasanın 2. maddesinde işçi “bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan gerçek kişi” olarak tanımlanmaktadır. İş Kanununda “geçici işçi” terimi bulunmamaktadır. İş Kanununun 10. maddesinde “nitelikleri itibarıyla en çok 30 işgünü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla devam edenlere sürekli iş” denilmektedir; diğer taraftan 11. maddede belirli süreli ve belirsiz süreli iş sözleşmeleri tanımlanmaktadır. Buna göre belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmelerindeki esas kıstas sözleşmede sürenin kararlaştırılıp kararlaştırılmamasıdır. İş sözleşmesi yapılırken ne zaman sona ereceği kararlaştırılmışsa “belirli süreli”, kararlaştırılmamışsa “belirsiz süreli” iş sözleşmesidir. Uygulamada hizmet süresinin ne olacağı belirtilmemiş akitler (belirsiz süreli iş akdiyle) çalışanlara “sürekli işçi” denmekte; hizmeti belli süreyle sınırlayan bir akitle (belirli süreli iş akdiyle) çalışanlara “geçici işçi” adı verilmektedir (Güler vd., 1999: 109).

Geçici işçinin tam olarak ne olduğu mevzuatımızda tanımlanmamaktadır. Ne 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, ne de 4857 sayılı İş Kanununda geçici işçi kavramı açıklanmaktadır (Eken ve Şen, 2005: 113). Bununla birlikte, 4.4.2007 tarihinde kabul edilen 5620 sayılı Kanun geçici işçi kavramını dolaylı olarak tanımlamaktadır. “Mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir mali yılda 6 aydan az olmak üzere vize edilecek geçici iş pozisyonlarında işçi çalıştırılabilir” (5620 sayılı Kanun, geçici 3. md.) hükmü sınırlı kategorideki işlerde, en fazla 6 ay olmak üzere vizeli olmak şartıyla geçici işçi kavramını tanımlamaktadır.

1580 sayılı Kanununun 88. maddesine göre işçi sayısını belirleme yetkisi belediye meclisindedir ve belediye başkanı bu sayı içinde hizmetine ihtiyaç duyulanlara sözleşme yapabilir. Uygulama 1983 yılında çıkan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kararname çıkarılıncaya kadar bu doğrultuda yürütülmüştür (Güler vd., 1999: 111).

190 sayılı KHK'nın 11. maddesi "il özel idareleri ve belediyeler ile bunları kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması Devlet Personel Dairesinin görüşüne dayalı İçişleri Bakanlığı vizesine tabidir. Bu kuruluşlarda yeni kurulan birimler işe yeniden satın alınacak iş araç ve makinaları ve toplu taşıma araçları için ihtiyaç duyulacaklar dışında sürekli işçi kadrosu istenemez ve vize yapılamaz" şeklinde düzenlenmiştir. Bu KHK sürekli işçiler ile geçici işçiler arasında izne tabi olmak bakımından ayırım yaparak, belediyelerin sürekli işçi çalıştırılmasını İçişleri Bakanlığı'nın iznine bağlamıştır. Memur atamaları zaten zor olan belediyelerin sürekli işçi çalıştırmaları da zorlaşınca belediyeler geçici işçi istihdam etme yolunu tercih etmişlerdir.

Sürekli işçi istihdamında merkezi yönetimden izin alma zorunluğundan yaklaşık sekiz yıl sonra 1991 yılında ortaya konan 190 sayılı KHK'yi değiştiren 434 sayılı KHK belediyelerin 30 işgününden fazla süreyle geçici işçi çalıştırmasını İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi hale getirmiştir; ancak aynı yıl bundan vazgeçilmiştir. Geçici işçilerle ilgili 190 sayılı KHK'de herhangi bir izin denetimi durumu yoktu. İzin zorunluluğu 1994 yılı Bütçe Kanunu ile getirilmiştir (Güler vd., 1999: 112). Yerel yönetimler, dört istihdam türü içinde, en çok geçici personel (geçici işçi) çalıştırma bakımından özerkti. 1994 yılına kadar geçici işçi çalıştırmada işe alma, ücret tespiti, sosyal hak ve yardımların verilmesi, görevin sona ermesi konularında tamamen yetki sahibi iken bu yetkileri 1994 yılında vize uygulaması getirilerek merkezi idarenin vesayeti altına alınmıştır (Kalabalık, 2005: 667). İçişleri Bakanlığı ise genelgeler ile bu konudaki yetkisini valiliklere devretmiştir (8. B.Y.K.P, Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 78).

Geçici işçi çalıştırılabilmesi için, işin geçici veya mevsimlik olması zorunlu olup; yerel yönetim birimlerinin asli ve sürekli hizmetlerinin geçici işçiler eliyle değil, 190 sayılı KHK esaslarına göre vize edilmiş kadrolarda görevli sürekli işçilerle yürütülmesi gerekir (Yeter, 1994: 34).

Belediye meclisinin, belediye bütçesine koyduğu ödenek gereğince, belediyelerde geçici işçi çalıştırılması, belediye başkanının takdir ve yetkisinde olmakla



birlikte, belediye meclisleri işçilere ödeme yapmak için bütçeye ödenek koyarken işçi sayısına sınırlama getirebilmekteydi. Belediye başkanı veya yetki verdiği amirin/amirlerin bu sınırlamaya uyma zorunlulukları vardı. Bütçe kanunları ile geçici işçi çalıştırılması konusunda sınırlama getirilmekteydi (Pirler vd., 1999: 87).

Geçici işçiliğin tüm belediyelerde çarpıcı boyutlara eriştiği belirtilmektedir. Bu kategorinin yaygınlaşma nedenlerini çeşitli kaynaklardan yararlanarak şöyle özetlemek mümkündür (DPT, 7.K.P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö.İ.K. Raporu, 1994: 55; 8.B.Y.K.P, Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 78; Güler vd., 1999: 21; Şen ve Eken, 2007: 547)

- a) Merkezi yönetimin memur ve işçi kadroları üzerinde denetim ve kısıtlaması varken, geçici işçi istihdamı serbesttir.
- b) Memur ve işçi alımındaki işlemler ve bu işlemlerin neden olduğu zaman kaybı geçici işçilikte söz konusu değildir.
- c) Memur ve işçi alımı duyuru yapma ve sınav açma koşuluna bağlıken geçici işçilerde böyle bir koşul bulunmamaktadır.
- d) Geçici işçilerin işe alınması ve işten çıkarılması kolay olduğu için yerel yönetimlere hareket serbestisi vermektedir.
- e) Geçici işçiler asgari ücretle çalıştırılabildiklerinden işgücü maliyetlerini düşürmek için tercih edilmektedirler.

Başlangıçta geçici işçi çalıştırma şartlarına keyfilik ya da bilgisizlikten dolayı uyulmamışken, sonra Emlak Vergisi Kanunu ve İmar Kanunu ile belediyelere verilen görevlerin yerine getirilmesi için gerekli olan personelin teminindeki güçlük geçici işçi istihdamını mazur göstermiştir. Ayrıca geçici işçi artışının bir başka sebebi ise yargı kararlarıdır. Zamanla ortaya çıkan uyuşmazlıklarında yargı organları --haklı gerekçelerle-- belediyelerin sürekli işlerinde geçici işçilerin hizmet akitlerinin süresi belirsiz hizmet akdine dönüştüğünü belirtmiş ve işçiler sürekli işçilerin yararlandığı haklardan yararlanır hale gelmiştir. Usulsüz geçici işçi istihdam eden, bunları sınav yapmadan kadrolara geçiren yöneticilerin hemen hemen hiçbir yaptırımla karşılaşmaması sonucu geçici işçi iştihamı artmış (özellikle seçimler öncesinde) keyfi uygulamalara dönüşmüş, bir anlamda meşrulaşmıştır (Sayın, 1993: 47).

Geçici iş ve işçilik uygulamaları kolay iş bulma, güvencesiz istihdam, yandaşları işe alma gibi kamu personeli açısından pek çok sorun yaratmıştır (8.B.Y.K.P, Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 78). Geçici işçi statüsünde istihdam edilen personel, işten çıkarılma endişesinden dolayı maaşı diğer iki statüdeki personele göre oldukça az olmasına rağmen, daha verimli olabilmektedir (Şen ve Eken, 2007: 547). Personelin verimliliğini artırmak amaçlanan bir durum olmakla birlikte bunu “işinden olma” korkusu vererek gerçekleştirmek personel açısından stres kaynağı olduğu kadar sanayi dönemi olumsuz uygulamalarını hatırlatmaktadır.

Yerel yönetimlerde geçici işçi istihdamının giderek yaygınlaşması ve söz konusu personelin fiilen sürekli işçiye dönüşmesi eşit işe eşit ücret prensibini zedelediği gibi çalışma barışı ve kamu personel rejimi üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır (8.B. Y.K.P, Yerel Yönetimler Ö.İ.K. Raporu, 2001: 80). “Eşit işe eşit ücretin” en bariz şekilde ihlal edildiği ve dikkat çektiği alan yerel yönetimlerdir (Gülan, 2003: 94).

Norm kadro yönetmeliklerinde de işçilikle ilgili maddeler mevcuttur ve yönetmeliklerin incelendiği kısımda belirtilmektedir.

#### **4.4. Yerel Yönetimlerde Seçilmişlerin Göreve Başlaması**

Beş yılda bir yapılan seçimler neticesinde il genel meclisi üyeleri, belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri, köy ve mahalle muhtarları ile ihtiyar meclisi ve heyet yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelmektedir (2972 sayılı Kanun). İl özel idarelerinde yalnız genel meclis seçimle işbaşına gelir. Vali ise merkezi yönetimce atanır (Bilgiç, 1998: 281).

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmibeş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir.

İlgili Kanunun 11. maddesi incelendiğinde;

- a) İlkokul mezunu olmayanlar,
- b) Kısıtlılar
- c) Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,
- d) Kamu hizmetinden yasaklılar,
- e) Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar,

f) Affa uğramış olsalar bile;

1. Basit ve nitelikli zimmet, irtikap, rüşveti hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkum olanlar,

2. Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının, birinci babında yazılı suçlarda veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkûm olanlar,

3. Terör eylemlerinden mahkûm olanlar,

4. Türk Ceza Kanununun 536 ncı maddesinin birinci, ikinci, üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537 nci maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkûm olanlar belediye başkanlığına, ilgili genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilemeyeceklerdir.

İl genel meclisi üyelikleri nüfus grubuna ve son genel nüfus sayım sonuçlarına göre 2 ile 5 kişi arasında değişebilmektedir, belediye meclisi üyelikle ise nüfus grubuna ve son genel nüfus sayımına göre 9 ile 55 arasında değişebilmektedir (2972 sayılı Kanun, 5. md.). Ayrıca aynı sayıda yedek üye de seçilir. Meclis üyeleri devlet memuru sayılmayıp kendilerine toplantı başına ödemedede bulunulur (Bilgiç, 1998: 281).

İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi uygulanmaktayken, belediye başkanı çoğunluk sistemine göre seçilir (2972 sayılı Kanun, md. 2).

Seçimlerden sonra sandık kurulunca ilçe seçim kuruluna gönderilen tutanaklar neticesinde en çok oyu alan belediye başkanlığına seçilmiş olur. Büyükşehir belediye başkanı seçimlerinde ise ilçe seçim kurullarınca il seçim kurullarına gönderilen tutanakların birleştirilmesi sonucu en çok oyu alan aday seçilmiş olur (2972 sayılı Kanun, md. 23).

Köy ihtiyar meclisine son genel nüfus sayımına göre 8 ile 12 üye arasında üye seçilir. Mahalle ihtiyar heyetine ise dördü asıl, dördü yedek olmak üzere 8 üye seçilir (2972 sayılı Kanun, md. 30). Köy muhtarlığı ve köy ihtiyar meclisi üyeliği, mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde adaylık yoktur. En az altı aydan beri o mahalle ya da köyde oturmak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, bu Kanunda ve bu Kanunun atıf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye mani olmamak şartıyla muhtar, ihtiyar meclisi ve ihtiyar heyeti

üyesi seçilebilir. Bunlar için ilkokul mezunu olma şartı aranmaz; okur-yazar olmak yeterlidir (2972 sayılı Kanun, md. 31). Bu seçimlerde çoğunluk usulü kullanılır.

#### **4.5. Yerel Yönetimlerde Memur Temini**

Kamu hizmetleri sunumunda asli ve sürekli unsur sayılan memur temini doğru kişinin doğru işe yerleştirilmesi açısından oldukça önemlidir. Tezin ilerleyen kısımlarında da sıkça söz edileceğinden bazı kavramlardan söz etmek gerekmektedir.

İşe almada temelde merkezi sistem, yerinden yönetim sistemi ve karma sistem olmak üzere üç sistem bulunmaktadır (Tortop vd., 2006: 98-99).

Merkezi sistem, bir ülkede işe alınacak kişilerin bazı istisnalar dışında, merkezi bir kuruluş tarafından ilan edilmesi, sınavların yapılması ve kuruluşlara atanmalarınıdır. Yerinden yönetim sisteminde ise tüm kuruluşlar hatta kuruluşların alt birimleri de personellerini kendileri seçmektedir (Tortop, 1997: 17). Bir diğer sistem olan karma sistemde ise önemli makamlara alınacak memurların merkezi organ tarafından, diğerlerinin atamasının yerel kuruluşlara ya da merkezi organ adına görevli komisyonlara bırakılmaktadır (Tortop vd., 2006: 99). Her sistemin kendi içinde iyi ve kötü yönleri bulunmaktadır.

Açıktan eleman alma konusunda sınav yönteminin en iyi yöntem olduğu söylenebilir. Yerinden yönetim sistemi personel alma işinin çabuklaştırılmasını sağlar, nesnel kurallar uygulanırsa çok yetenekli elemanların seçilmesini güvence altına alabilir. Ancak kayırmalar, yerel ve siyasal etkiler gibi sebeplerle aksi de mümkündür (Tortop, 1997: 17). Yerinden yönetim sınav sisteminde kurullar hakkaniyet sağlanması açısından son derece önemlidir. Kurulların personel adayına karşı nesnel yaklaşımı kadar, değerlendirmeyi yapacak kurulların profesyonelliği de önem kazanmaktadır. Ancak Tutum'a göre (1980: 103), ülkemizde sınav işlerinin uzmanlık işi olduğu kabul edilmemekte diğer taraftan kurumların personel birimi çok sık değiştiğinden uzmanlaşma olanağı elde edilememektedir. Bir diğer eleştiri noktası ise yetki devretmemekten kaynaklanmaktadır (Öktem, 1991: 115).

Merkezi sınav sistemine geçilmesi önerisi merkezi sisteme geçilmezden önce nesnellik ve fırsat eşitliğinin sağlanması, personel seçiminin uzmanlar vasıtasıyla yerine getirilmesi halinde ekonomik olması, kaynak ve zaman israfının önüne geçmesi gibi sebeplerle önerilmiştir (Canman, 1992: 6; Öktem, 1991: 115). Ayrıca bu sistem

“patronaj”ın önüne geçmek için önemli bir adımdır (Yılmazöz, 2009: 300). İşe almanın uzun sürmesi, etkili bir ölçme yöntemi olmayabileceği (Öktem, 1991: 115) gibi genel nedenler yanında yerel yönetimler özelinde bu sistemin başka sorunlu kısımlarından da söz edilmektedir. Bu konuda Eken ve Şen (2005: 119) merkezi sınav sistemi nedeniyle kişilerin yaşadıkları yerin dışında ve uzağında olan belediyeleri tercih etmek zorunda kaldıkları, en kısa zamanda yaşadığı beldeye yakın bir yere atanmak için çabaladıkları ve görevlerine adapte olamadıklarından söz etmektedir. Personel devir hızını artıran bu uygulamanın problemleri nedeniyle belediyeler, sınavsız memur ve işçi alabilmek için hilelere başvurmakta ya da geçici işçi çalıştırma yolunu tercih etmektedir. Sorunun çözülmesi amacıyla aynı yazarların önerisi ise merkezi atama uygulamasından vazgeçilmesi, belediyelerin, merkezi sınava giren ve başarılı olan kişiler arasından seçim yapılmasına imkân verilmesidir.

Ülkemizde 1999 yılına kadar kurumsal sınav sistemi uygulanmaktaydı (Eken ve Şen, 2005: 115). Kamu hizmetine alma ve atama, merkezi bir sistem ile değil her kurumun kendisi tarafından gerçekleştirilmekteydi (Güler vd., 1999: 88). Belediyelerle ilgili olarak tarihsel perspektif ışığında kurumsal sınav mevzuatından kısaca söz etmek gerekmektedir.

Gerek yeni alınan kadrolara, gerekse emeklilik, istifa, ölüm gibi sebeplerle boşalan kadrolara, ilk defa memuriyete gireceklerin atanmasını yapmak için yeterlik ve yarışma sınavları yapılmaktaydı. Belediyelerde ilk defa göreve atanacakların, istisnalar hariç, mutlak surette yeterlik ve yarışma sınavına tabi tutulması gerektiği belirtilmekteydi. Bu konuları detayları düzenlemek üzere 23.6.1987 gün ve 19496 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Belediyelerin Kuracakları Birlikler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Müessese ve İşletmelerde İlk Defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliği hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe ve belde/alt/ilk kademe belediyeleri de bu Sınav Yönetmeliğine uymak zorundaydı. Memur alımı için sınav yapılması ve usulüne uygun şekilde ilanlarının yapılması şartı da bu dönemde aranmaktaydı (Pirler vd., 1999: 84).

Bu Yönetmelikte yerel yönetimlerde memurluğa girmek için müracaat edenlerin sayısı boş kadro sayısı kadar veya boş kadro sayısından az olması halinde yeterlik, fazla ise hem yeterlik hem yarışma sınavı yapılacağı belirtilmekte ve sınav içeriği hakkında ayrıntılı bilgi verilmekteydi. Buna göre yıl içinde kurumlar en fazla iki sınav

açabilmektedir. Değerlendirmeyi yapan sınav kurulu ise kurum amirinin veya görevlendireceği bir amirin başkanlığında, mahallin en büyük mülki amirinin görevlendireceği bir üye, kurum amirince belirlenecek konularda tecrübe sahibi üç üye ile personel işleri birim amirinden teşekkül etmekteydi. Sınav kurul üyelerinin öğrenim seviyelerinin sınava gireceklerin eğitiminden daha düşük olmaması şartı aranmaktaydı (23.6.1987 tarih ve 19496 sayılı Yönetmelik). Bu durumda öğrenim durumu uygun olmayan üyeler için merkezi idarenin taşradaki birimlerinde görev yapan devlet memurlarından teşekkül edebilmesi amacıyla ilgili belediye başkanı, belediyenin mülki yönden bağlı olduğu vali veya kaymakamlığa başvurarak kurulun kurulmasını isteyebilir. Nitekim aynı Yönetmeliğe göre, sınav kurullarına dışarıdan da üye alınabilir (Özgürel,1990: 168).

Bu Yönetmelikte sınav konuları ve sorularla ilgili olarak da ayrıntılı düzenlemeler mevcuttu. Atatürk İlkeleri ve Türk İnkılap Tarihi, temel yurttaşlık bilgisi, Türkiye coğrafyası, Türk kültür ve medeniyetleri, Türkçe-kompozisyon, matematik, görevlerin özelliğine göre mesleki bilgilerle ilgili sorular ve konular sorulmaktaydı. Bunlardan lise ve dengi okul ile yükseköğrenim görmüş olanlara yukarıdaki konulardan, ilk ve ortaokul mezunlarına ise görevlerin özelliğine göre mesleki bilgiler hariç olmak üzere diğer konuları kapsayacak ve müracaat edenlerin girecekleri sınıf ve kadro için aranan bilgi, yetenek ve becerilerini ölçecek şekilde Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı müfredat programındaki kitaplar ile yükseköğretim kurumlarında okutulan ders kitapları esas alınmak suretiyle hazırlanmaktaydı (23.6.1987 tarih ve 19496 sayılı R.G.).

Sınavlar yazılı olarak test veya klasik olarak yapılabilmekte, yazılı sınavı kazananlar ise sözlü sınava uygulama veya mülakata alınmaktaydı, bu yöntemlerin biri veya birkaçı uygulanabilmekteydi (23.6.1987 tarih ve 19496 sayılı R.G.).

Değerlendirme konusunda ise (md. 18) yazılı sınavdan 100 tam puan üzerinden en az 70 puan almış olanların sözlü sınava çağırılması, sözlü sınavlar ile mülakat ve uygulamalı sınavlar da 100 tam puan üzerinden değerlendirmede başarılı sayılmak için ise yine 70 puan alınması gerekiyordu. Atama da başarı sırasına göre yapılmaktaydı (23.6.1987 tarih ve 19496 sayılı R.G.).

Eşitlik ve liyakat ilkesinin işlenmesi için sınavların geçerli ve güvenilir olması, sınav içeriğinin ise ölçmek istediğini ölçebilecek ve her nerede uygulanırsa uygulansın

aynı sonuçları verecek şekilde teknik sonuçlara ulaşması gerekir (Erkin, 1969: 41; Tortop, 1997: 19). Bu anlamda sınavlarda işle ilgili olmayan soruların sorulmasının bazı olumsuz sonuçları olabilir. İşin gerektirdiği niteliklerin dışındaki konuları kapsayan soruların sınavda yer alması, işe uygun olmayan kimselerin de sınavı kazanıp o göreve gelebilmelerinin yolunu açar (Şen, 1995: 85). Ayrıca sınavlar; işle ilgili olmayan soruları içermek yerine, girilecek işte başarılı olacak kişiyi ortaya çıkarmaya yönelik olmalıdır (Tortop, 1997: 17). Ancak bu Yönetmelikte belirtilen sistem temelde “işe uygun personel seçme” amacından göreve ilişkin soruların ilk ve ortaokulda hiç, lise ve yüksekokullarda sınırlı sorulması nedeniyle oldukça uzaktır.

Yukarıda da sözü edildiği üzere, kurumsal sınav sistemi “İlk Defa Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği” ismiyle 02.02.1999 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile geride kalmış ve daha sonra 11.10.1999 tarihinde yine Bakanlar Kurulu Kararı ile değiştirilen madde ile merkezi sınav uygulamasına geçilmiş ve ilk kez yapılan merkezi sınav sonucunda belediyelere ve il özel idarelerine 3.096 adet personel yerleştirilmişti (DPT, 2005’ten aktaran Eken ve Şen, 2005: 115). 18.03.2002 tarihinde 2002/3975sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile adı geçen yönetmelik kaldırılarak, yerine “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” 03.05.2002 tarih ve 24744 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelikle, “Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS)” adıyla tek bir sınav uygulaması başlamıştır (Eken ve Şen, 2005: 115). Bu Yönetmelikle Kamu Personeli Seçme Sınavını yapma ve yerleştirme işlemleri Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına verilmiştir.

Yerel yönetimler için kurumsal sınav sistemi ya da merkezi sınav sisteminden hangisinin daha uygun olduğu tartışmalıdır. Atanmış belediye yöneticileri, göreve personel alırken sınavın nerede, kimlerce yapılacağı konusunda iki ayrı eğilim taşımaktadır. Bir yarısı belediyenin sınav yapmasını, oldukça önemli bir bölümü de merkezi bir sınav dizgesinin oluşturulmasını savunmaktadır (Geray ve Hamamcı, 1994: 77). Aydın ilindeki belediyelerde yapılan gözlem ve mülakatlarda görüşülen yerel idareciler çoğunlukla yerel yönetimlerde personel temininde sınav yapılmasından yana olmakla birlikte, bu sınavın merkezi değil kurumsal olması gerektiğini ya da “KPSS’nin tek başına yeterli olmadığını” belirtmektedirler:

“KPSS olmamalı, kendimiz alamıyoruz, yerel yönetimin kendisi yapmalı. Dışarıdan gelen bir insanın kendi içimizde verimli olacağını düşünmüyoruz. Biz 08-17.30 çalışmayız. Bizim personelimiz 9’a kadar kalır. Biz özel şirket gibi çalışıyoruz. Genelde bu bölgede çalışanların çoğu ....’tan, dışarıdan gelen kimse yok.”

“Doğrudan kurumsal sınav isteriz bunu doğru bulmuyorum. Belediye 24 saate göredir. Dışarıdan gelen akşam 17.00’de çıkar. Burada Kurban Bayramında çöp toplanacak, toplanması lazım. Nasıl olacak bu iş? Belediyelerde yörenin insanı daha faydalı olur.”

“Atamayla çıkıp hiç bilmediğiniz birisini “inşaat mühendisi” atanabiliyor, ondan faydalanamazsınız, işe yaramaz.”

“Yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınav uygulanmalı. Kendi ihtiyacına göre yerel yönetimin kendisi sınav yapmalı Daha verimli olur. Her mahalli idarenin, bitki ortamı, çalışma şartları değişik, herkes kendi bölge ihtiyacına göre personeli almalı.”

“Yerel yönetimler kendi sınırları içindeki kişilerden teknik ve eğitim almış kişilerin daha faydalı olur. Buralı olduğum için mesai gözlemiyor, gece-gündüz, hafta sonu demiyorum. Hakkaniyet açısından nasıl olur? Sınavlarda KPSS sıralamasına göre yerel yönetimin kendi yaptığı sınava geçilmesi gerekir. Ama ülkede işsiz eğitilmiş gençlere de çare bulunması gerekir.”

Yukarıdaki ifadelerde de görüldüğü üzere, idareciler tarafından kurumsal sınav yönteminin tercihinde, yerel yönetimlerdeki fazla mesai kavramına o yörede doğup büyüyen insanların daha sempatik yaklaşabileceği, bölgenin yörede yetişmiş insanlar tarafından daha iyi tanınması gibi pratik nedenler bulunmakla birlikte başka nedenler de bulunmaktadır. Bu nedenlerden en baskın olanlardan birisi de siyasal nedenler, seçilme kaygısı gibi nedenlerdir. Bu durum Aydın ilindeki belediyelerinde yapılan mülakatlardan daha net anlaşılabilir.

“Sınav gereklidir ama hiçbir yerel yönetici sınav yapılmasını istemez. Siyaseten gelen yönetici, bir sonraki seçime hazırlanmak zorunda. Bunu sınavla gelen kişiyle yapabilir mi?”

“Belediyelerde mülakat olmalı, KPSS eleme yapsın, biz onun içinden seçelim. Bir inşaat teknikeri alacağız, tecrübesi yok, belediyede mülakat olmalı. Zabıta personeli, cenazede, çarşıda, pazarda belediyeyi temsil etmeli, nezaketi elden bırakmayacaksınız. Kadrom uygundur alabilirim, ama doğrudan atamada tanımadığım kişiyi ben nasıl alayım? Ben almayı düşünmedim. “Yerliden alayım” diyor adam, kendi partisinin bir tanıdığı var, bir tane isteyeceğim, Trabzon’dan birisi gelecek.”

“KPSS sistemi devletin diğer alanlarında olmalı, yerel yönetimlerde kendi bünyesinden eleman temin edip kendi personeli tercih etmeli. Personel Aydınli olsun isterim çünkü halk buna önem veriyor. Mutlak eşitlik adalet değildir. Yerel olmalı. Devlet hep bir açık kapı bırakır. Bu da açık kapı. Ben istesem bunu yapamaz mıyım? İmar işlerindeki kadroların ve niteliklerin neler olacağı konusunda. O zaman hiç kimse adamını alamaz. Adam seçimlerde koşturacak, seçimlerden sonra işe girecek, hal böyle olunca diğeri siyaseten başkanı güçsüz bırakır.”

Yapılan görüşmelerde belirtilen noktalardan birisi de yörenin dışından gelen personelin asaleti tasdik olduktan sonra gitmek istemesi, bu durumun belediyeleri zor durumda bıraktığı noktasındadır.



Özellikle küçük belde ve ilçe belediyelerinde istihdam türü fark etmeksizin belediye personelinin yereldeki kaynaklarca tedariki önemsenmektedir. Farklı yerlerden merkezi atama ile bu belediyelere gelen personeller bölgede uzun süre kalmamaktadır. Merkezi yerleştirme istihdam edilme durumu heterojen bir yapının bulunduğu metropollerde fazla sorun oluşturmamakla birlikte belde ve küçük ilçe belediyelerinde çözülmeyi bekleyen ciddi bir sorundur (Çöpoğlu, 2015: 179). Esasen bu sorun yerel yönetimlerde KPSS sistemine henüz geçildiğinde de belirtilmişti. Tekin (2002: 14) bu sistemin sınavlarla ilgili muhtemel bir takım suiistimallerin ve adam kayırmaların önlenmesi gibi avantajları yanında, zaman içinde olumsuz sonuçlarının da olacağından söz etmekte; bu olumsuzlukların başında ise memurun ilk fırsatta eskiden yerleşmiş olduğu yere döneceğini belirtmekteydi. Gülan (2003: 101) da Bozcaada ve İmroz kazalarının Lozan Anlaşması nedeniyle adalı personel istihdam etme gibi özel bir durumu olduğunu belirterek bu uygulamanın sosyal bir deney olarak algılanabileceğini belirtmekteydi.

Bu konuda alandan aldığımız dönütler de bu fikri destekler niteliktedir ve şu şekilde ifade edilmektedir:

“Asaleti tasdik olduktan sonra gidiyor. Eleman bahanelerle gitmek istiyor. Şöyle olabilir Türkiye sıralaması değil, o bölgenin sıralaması getirilebilir. Mülakat işleminde/işletilemiyor, çünkü istihdam baskısı çok fazla.”

“Aydın’dan birini bir yerdeki başka belediyeye gönderdiğinizde de o asaleti tasdik olduktan sonra gelmek isteyecektir. Oradaki yaşam tarzı/ihtiyaçlar açısından yöreden olmasının yerel yönetime katkısı olur. KPSS varsa sözleşmeli olmamalı.”

“Uygulamada çok güzel örnekleri var, ... belediyesi merkezi idareden zabıta istedi, 10 tane zabıta memuru geldi, aldılar, çalıştırdıkları asaletini alan memleketine döndü. 10 memurdan 7-8 tanesi memleketine döndü. Çünkü ... onların memleketi değil, yerel yönetimin önemi orada ortaya çıkıyor, “bölgeden insan” seçmek gerekiyor.”

Karadeniz Ereğli’si belediye başkanı Halil Posbıyık (2003: 62) 2003 yılında Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumunda şu benzer ifadeleri kullanmıştır:

“Eleman alamıyorum, devletten istiyorum vermiyorlar. Zaten tesadüfen bir iki tane, personel sınavından 70’in üstünde puan alanı gönderseler de Denizli’den geldiyse 6 ay çalışıyor, 6 ay sonra gitmek istiyor. Orada yine personeli kaybediyorsun. Bir zabıta personeli alacaksın, bölgenizden alacaksınız ki; o bölgeyi bilsin... Bana dışarıdan gelen memur, bölgeyi öğreninceye kadar zaman geçiyor, öğrendikten sonra da memleketine gitmek istiyor...”

Bu durumla ilgili görüşülen kişilerden sınav sisteminin nasıl olması gerektiğine ilişkin öneriler de gelmiştir.

“Yerel yönetimlerde sınav olmalı ama sınav kurumsal olmalı, KPSS olmadan doğrudan yerelde kendi sınavı yapılmalı ama koordinasyon dışarıdan sağlanmalı. Örneğin mühendis alınacaksa Aydın Mühendis Odasından birileri değerlendirmeli. Sınav sorularını üniversitenin elemanları değerlendirmeli.”

“Sınavın amacı birilerinin arasından birisini seçmek. Bütün sınavlarda mülakat koyuyorsanız çok objektif olmuyor. KPSS objektiflik açısından önemli bir adımdı, ama onun ardından bu sınava ilave olarak mülakat getirmiş olması objektiflikten uzaklaştırdı. Reaksiyon gibi oluyor ama bununla ilgili bir sürü sorun yaşıyoruz. Biz hiç almadık, ama personelde adalet ve eşitlik anlamında coğrafi olarak bir bölgede olan insanın puanı tutuyorsa orada bölge tercihleri kıstası konulabilir. Kars'ta yaşayan kişinin Erzurum'a gitmek gibi bir zorunluluğu olmamalı. Mahalli idareler için merkezi sistemin çok sağlıklı olduğunu söylemek mümkün değil.”

“Mimar alacağız, personel sınavı yapacağız. Belediyecilikle ilgili 20 soruluk sınav. Yani bu sınavdan aldığı puan net puan 20, Aydın'ı ise ekstra 5 puan. Mülakat sınavı...657 memur ya da sözleşmeli merkezi yerleştirmeyi tercih etmez. Bölgeyi tanıyan kişiler olmalı”

“Merkezi sınav olacağını düşünün, yerel yönetimlerde de sıralamaya göre olması gerekiyor. Kişi KPSS'ye giriyor, sadece devlet memuru oluyor, 2 yıl sonra gitmek istiyor, bu da hoş değil. Hiç değilse sınavları bölgesel yapmalı, 3-5 yıl ikamet gibi şartlar getirilmeli.”

“Merkezi sınav olmalı, o bir eleme sağlamalı, özellik arzeden alanlar dışında sınav olmalı, bu çevreden de belediye sınavına girmek isteyen çok personel vardır. Şöyle olabilir, ihale mevzuatında yerel ihalede ihale yaptığınızda +1 puan veriyor, örneğin Aydın'da yapılan ihale ise +1 puan veriliyor, anne babasını durumu, sağlık problemini bahane göstererek 2 ay sonra tayin olmak istiyor, oysa kişi atanırken herşeyi kabul ederek geliyor. Yerel yönetim kendisi sınav açmasın. “Kayırmacılık, adam seçmecilik” yaşanmaması için.”

Yukarıdaki öneriler yerel yönetimlerdeki personel hareketliliğinin önüne geçmek için hafife alınmayacak önerilerdir. Liyakat sahibi kişiler arasından bölgedeki liyakat sahiplerini seçmek gibi bir yaklaşım da benimsenebilir ancak bu durumda Anayasamızda da yer alan eşitlik ilkesinde problem olabilir. Şüphesiz bazı mesleklerde adaylar tek tip sınava tabi tutulmamaktadır. Örneğin zabıta personellerinin mesleklerini yerine getirebilmesi için belli boy ve kiloda olmasının zorunlu olması gibi. Aynı şekilde acil tıp teknisyenlerinin ya da polislerin meslekten önce henüz eğitim aşamasından önce elendikleri sistemler mevcuttur. Ancak istihdam edilecek kişinin “bölgeden olması”, “görevin gerektirdiği niteliklerden” değildir. Dolayısıyla öneriler, eşitlik ve hakkaniyet ilkeleri, Anayasadaki memuriyete giriş şartları açısından uygun görünmemektedir.

Kamu personel sistemimize yön veren kavramlardan olan “partizanlık”, devlet kadrolarını iktidar yarışının tek ödülü olan zihniyetin yerleşmesine yol açmıştır. Bu yüzden doğrudan adı konulmasa da “ganimet” sistemi hemen her döneme damgasını vurmuştur. Bu durum kamu personel sistemimizi temelinden tahrip etmiştir (Tutum, 1990: 36). Bu anlamda merkezi sınav sistemi ve norm kadro sistemine geçişle birlikte personelin niteliğinin artırılması ve partizanlığın önlenmesi konusunda önemli bir adım

atılmış olmaktadır. Siyasal etkilerden azade bir personel sistemi ve liyakat ilkesinin işletilmesi açısından merkezi sınav sistemi son derece önemlidir (Yüceyılmaz vd., 2014: 50).

2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkartılan “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” ile ilk defa kamu hizmeti görevlerine atanacakların seçimi ya da ön elemesi amaçlanmaktadır. Yönetmelikle kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolar A ve B grubu olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. A grubu kadrolar; özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklere ilişkin kadro ve görevlerdir. Belediyeler ve il özel idarelerinin teftiş kurullarında yer alan kadrolar da bu kapsama girmektedir. B grubu kadrolar ise, A grubu kadroların dışında kalan diğer kadroları ifade etmektedir (03.05.2002 tarih ve 24744 sayılı R.G.).

KPSS sınavı her iki kadro grubu için farklı şeyler ifade etmektedir. A grubu kadrolar için KPSS kurumların kendi mevzuatlarına göre açacakları sınava girebilmek için eleme niteliğinde sınav iken, B grubu kadrolar için atanmaya esas olacak yerleştirmeyi yapmak amacıyla kullanılacak olan puanları sağlayan merkezi sınavı ifade etmektedir.

Bakanlar Kurulu Kararına göre (2002/3975 sayılı BK Kararı, md. 6, md. 10), KPSS'nin usul ve esasları, yapılacağı yer ve zaman, sınavdaki konular ve bunların ağırlık düzeyleri, bunların hesaplanma yöntemleri, başvuracakların öğrenim düzeyleri, sonuçların adaylara ve kurumlara bildirilmesine ilişkin esaslar Devlet Personel Başkanlığı ve ÖSYM tarafından ortaklaşa belirlenir. KPSS, ÖSYM tarafından yapılır. Başvuruların alınması, sınavın uygulanması ve değerlendirilmesi ÖSYM tarafından gerçekleştirilir. KPSS sonuçları, elektronik ortamda DPB'ye bildirilir ve adayların adreslerine posta ile gönderilir. Sınav sonuçları ayrıca diğer iletişim araçları ile de duyurulabilir ve KPSS sonuçları iki yıl süre ile geçerlidir. Ancak bu süre içinde yeni bir sınav yapılmazsa sınav sonuçları bir sonraki sınava kadar geçerlidir.

#### **4.5.1. Yerel Yönetimlere Memur Temininde A Grubu Kadrolara Atanacakların Seçilmesi**

Kamu kurum ve kuruluşları (A) grubu olarak adlandırılan kadrolarına personel seçimini temelde kendi mevzuatlarına göre yapacakları giriş sınavıyla gerçekleştirilir.

Ancak kurumlar kendi mevzuatlarına hüküm varsa ayrıca bir giriş sınavı yapmadan da doğrudan KPSS puanlarına göre atama yapabilirler (2002/3975 sayılı B.K. Kararı).

A grubu kadrolara atama için seçme yapacak kurum açıktan atama izni aldıkları kadro pozisyon, sayı, sınıf, unvan ve dereceleri ile KPSS taban puanını, Resmi Gazetede ve Türkiye’de tirajı en yüksek ilk beş gazetenin en az birinde ilan vererek adaylara duyurmalıdır. Giriş sınavı yapılacaksa bu duyuruda sınavın yeri, zamanı, içeriği ve değerlendirme yöntemi de belirtilir. Kabul için ise adayların belirtilen puan türünden taban puanını almış olmaları gerekmektedir. Adaylar KPSS belgesiyle kamu kurum ve kuruluşlarına başvururlar, kamu kurumu ise başvuran adayların KPSS numaralarını, ad ve soyadlarının ve KPSS puanlarını yazılı ve elektronik ortamda ÖSYM’ye bildirir, ÖSYM bu aşamada belgenin doğruluğunu kontrol eder, aday belgede herhangi bir tahrifat yaptıysa KPSS sonuçları geçersiz sayılır ve bu durum ÖSYM tarafından ilgili kurum ve kuruluşa bildirilir. Giriş sınavına KPSS sonuçlarına göre açıktan atama izni alınmış kadro sayısının 4 katından fazlası (sonraki düzenlemelerle 20 katına çıkarılmıştır) çağrılmaz<sup>10</sup>. Giriş sonuçları adaylara yazılı olarak duyurulur. Giriş sınav sonucu atanarak göreve başlatılanlar ilgili kamu kurum ve kuruluşuna 15 gün içinde DPB ve ÖSYM’ye bildirilmek zorundadır (2002/3975 sayılı BK Kararı, md. 13-18).

#### **4.5.2. Yerel Yönetimlere Memur Temininde B Grubu Kadrolara Atanacakların Yerleştirilmesi**

İlgili kamu kurum ve kuruluşları, yaptıkları personel planlaması çerçevesinde yeni personel alınmasına ihtiyaç duyarlarsa açıktan atama yapmayı planladıkları kadrolar için açıktan atama izinlerini almak zorundadırlar. B Grubu kadrolarda atama yapılacak kadroların belirlenmesi aşağıdaki aşamalardan oluşmaktadır (2002/3975 sayılı B.K. Kararı):

- Kamu kurum ve kuruluşları atama yapacakları (B) grubu kadrolar için yetkili makamlardan izin aldıktan sonra Devlet Personel Başkanlığına (DPB) başvururlar. Mahalli idarelerde yetkili makam ise İçişleri Bakanlığıdır.

---

<sup>10</sup> 9.8.2002-2002/4773 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 23.10.2002 tarih ve 24915 sayılı Resmi Gazetede yapılan düzenlemeyle madde “Giriş sınavına, KPSS sonuçlarına göre belirlenen adaylardan, açıktan atama izni alınmış kadro ve pozisyon kontenjanının 20 katından fazla olmamak üzere kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen sayıda aday çağrılır” şeklinde değiştirilmiştir.

- Yerleştirme işlemine alınması için, bu kadrolara ilişkin bilgi ve aranan şartların, sınavın yapılacağı tarihten 4 ay önce DPB'na doğru ve eksiksiz olarak bildirilmesi gereklidir. DPB bu bildirimleri, Nitelik-Kod Kılavuzu'nda yer alan hususlara uygunluk yönünden inceleyerek sonucu, sınavın yapılacağı tarihten 3 ay önce ÖSYM'ye manyetik ortamda bildirir. ÖSYM, bu kadrolarla ilgili olarak gerektiğinde kurumlarla son mutabakatı sağlar.
- Kamu kurum ve kuruluşları, DPB tarafından onaylanan Nitelik-Kod Kılavuzunda belirtilenler dışında ayrıca özel nitelik belirleyemez.
- KPSS sonuçları açıklandıktan sonra ÖSYM tercih kılavuzu ve tercih formu hazırlar. Kamu kuruluşlarınca açıktan atama izni alınmış ve koşulları belirlenmiş (B) grubu boş kadrolarının sınıf, unvan, derece ve sayısı ile niteliklerini DPB adına ÖSYM ilan eder. Adaylar tercihlerini yaparak Kılavuzda belirlenen yollarla teslim eder; ÖSYM, B grubu kadrolara KPSS puanına göre yüksekte başlamak üzere yerleştirme yapar. Adaylar yerleştirildikleri kurum ve kuruluşlara, tercih kılavuzunda belirtilen belgeler ve KPSS sınav sonuç belgesiyle süresi içinde başvurur. Kamu kuruluşları atamaya yetkili amirin onayı ile beş kişiden oluşan bir değerlendirme komisyonu kurarak atanmak üzere bildirilen adayların niteliklerini kontrol eder. ÖSYM tarafından yerleştirilen adaylar başka bir sınav ya da mülakat yapılmaksızın ilan edilen kadrolara doğrudan atanır (2002/3975 sayılı B.K. Kararı).

5272 ve 5393 sayılı Kanunlar personelin seçimiyle ilgili düzenleme içermemekte, yerel yönetimlerde merkezi sınav uygulaması devam etmekteydi (Eken ve Şen, 2005: 118). Bununla birlikte, siyasal iktidar, belediyelerin de yoğun taleplerini dikkate alarak, 17.01.2007 tarihli 26406 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 11.12.2006 tarih ve 11473 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikle bu durumu değiştirmiştir (Şen ve Eken, 2007: 550).

İlgili Bakanlar Kurulu Kararıyla birinci, ikinci ve üçüncü maddesi ile teselsül ettirilen 27/A, 27/B, 27/C ve 27/D maddeleriyle il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlar ile kurdukları birlikler ve döner sermayeli kuruluşların, atama yapılacak kadro ve pozisyonların sayısı, sınıf, unvan ve dereceleri ile KPSS taban puanı

ve türünü kendilerinin belirleyeceğini düzenleyerek, merkezi yerleştirme kapsamında çıkarmıştır (DPB, www.dpb.gov.tr: 2007)

11.12.2006 tarih ve 2006/11473 sayılı Bakanlar Kurulu kararı 27/A maddesine göre “il özel idareleri ve belediyeler, bunlara bağlı kuruluşlar ile bunların kurdukları birlikler ve döner sermayeli kuruluşlar, atama yapılacak kadro ve pozisyonların sayı, sınıf, unvan ve dereceleri ile KPSS taban puanı ve türünü Türkiye genelinde yayın yapan gazetelerin en az birinde ve bir mahalli gazetede ilan vermek suretiyle adaylara duyurur. Bu duyuruda ayrıca giriş sınavının yeri, zamanı, içeriği ve değerlendirme yöntemi de belirtilir”. Aynı Yönetmeliğin 27/B maddesine göre adaylar yerel yönetimlere ÖSYM tarafından gönderilen KPSS Sınav Sonuç Belgesiyle başvururlar. Ayrıca, adaylar için ilgili mevzuat uyarınca kendilerinden istenen diğer belgeleri de eksiksiz olarak vermek zorundadır. Aynı Yönetmeliğin 27/C maddesi şu düzenlemeyi ortaya koymaktadır:

“İl özel idareleri ve belediyeler, bunlara bağlı kuruluşlar ile birlikler ve döner sermayeli kuruluşlar, başvuran adayları KPSS sınavı başarı puanlarına göre sıralayarak en yüksek puanlı adaydan başlamak üzere, atama yapılacak boş kadro sayısının üç katı oranında adayı sınava çağırır. Sınav yazılı veya sözlü olarak yapılabilir. Sınava başvuru şekli, sınav konuları, sınav komisyonunun teşkili, komisyonun çalışma usul ve esasları ile sınava ilişkin diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir. Sınav sonuçları atama yapılacak kadro sayısı kadar asıl ve yedek olarak açıklanarak adaylara yazılı olarak duyurulur. Ataması yapılanlardan göreve başlamayanların yerine yedek adaylar arasından başarı sırasına göre atama yapılır.”

11.12.2006 tarih ve 2006/11473 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 27/D maddesi ise kuruluşların yükümlülüğünü şöyle düzenlemektedir:

“Yerel yönetimler, kendilerine başvuran adayların KPSS numaralarını, ad ve soyadlarını ve KPSS puanlarını yazılı veya elektronik ortamda ÖSYM’ye bildirir. ÖSYM bu adayların KPSS puanlarının doğruluğunu kontrol eder. Sınav sonuç belgesinde tahrifat yaptığı belirlenen adayların KPSS sonuçları geçersiz sayılır ve bu durum ÖSYM tarafında ilgili mahalli idareye 15 gün içinde bildirilir. Ataması yapılarak göreve başlayanların listesi, 15 gün içinde DPB ve ÖSYM’ye bildirilir. Sınavla ilgili basılı formlarda ve sınav sonuç belgelerinde silinti veya kazıntı yoluyla ya da teknoloji kullanılarak değişiklik yapıldığının belirlenmesi durumunda, sorumlular hakkında Cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunulur.”

Merkezi sınav sisteminden kurumsal sınav sistemine geçiş anlamına gelen bu düzenleme tepkiyle karşılanmakla birlikte (www.memurlar.net, 2007a), bir önceki Yönetmeliğin 27/C maddesinde sözü geçen “Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Yönetmeliği” İçişleri Bakanlığınca 11.4.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

2007 tarihli Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Yönetmeliğinde giriş sınavı ile yerel yönetimlerin, boş kadrolarına atanacakları belirlemek üzere, KPSS sonuçlarına göre tespit edilecek temel bir puan ve üzerindeki puana sahip adayların katılımı ile yazılı, sözlü ve gerektiğinde uygulamalı olarak yapılacak sınavı kast etmektedir. İlgili Yönetmeliğe göre, idare atama yapılacak kadroların; sınıf, unvan, dereceleri ile belirlenen KPSS puan türünü, müracaat edecek adayda aranacak nitelikleri duyurmak zorundadır. Bu duyuruyu kendi internet sitesinde, Türkiye genelinde yayın yapan gazetelerin en az birinde ve bir mahalli gazetede yapmak zorundadır. Bu duyuru ayrıca Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün resmi internet sitesinden de yapılır. Duyuruda sınavın yeri, zamanı, türü, sınav konuları, atanacak kadro sayısı ve değerlendirme yöntemi belirtilir. Adayların KPSS sınavına girerek yerel yönetimlerin belirlediği taban puanı alması şarttır. Adaylar ayrıca 657 sayılı DMK'nın 48. maddesindeki şartlarla sınav açan idarenin kendi mevzuatında öngörülen şartları da taşımalıdır. Başvurular bizzat ya da iadeli taahhütlü olarak yapılabilir. Sınav başvuru belgeleri sınav tarihinden en az 15 gün önce sınavı yapacak idareye bildirilmelidir. İlgili yerel yönetim başvuru yapan adayları KPSS puanına göre sıralayarak en yüksek puanlıdan başlamak üzere atama yapılacak boş kadro sayısının üç katı oranında adayı sınava çağırır.

Sınav komisyonu ilgili idarenin atamaya yetkili amirinin görevlendireceği üç veya beş kişiden oluşur, asıl üye kadar yedek üye belirlenir ve komisyon üyelerinin öğrenim düzeyi sınava katılan adayların öğrenim düzeylerinden aşağıda olamaz. Oluşturulan komisyon başvuruların incelenmesi, sınavın yapılması, sonuçlandırılması ve başarı sırasına göre sınav sonucunun kuruma bildirilmesinden sorumludur. Komisyon başkan ve üyeleri, üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve ikinci dereceye kadar (bu derece dahil) kayın hısımlarının katıldığı sınavda görev alamazlar. Yazılı ve sözlü sınav konuları ise Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Mahalli İdarelerle ilgili temel mevzuattan oluşur. Sınav şu şekilde değerlendirilir:

“Sınavı yapacak idare, sınavı adayların bilgi ve yeteneklerini ölçecek şekilde yazılı veya sözlü olarak yapar. Ayrıca hizmetin gerektirdiği durumlarda sözlü sınav, araç, iş makinası, bilgisayar kullanımı, sportif dayanıklılık gibi görevin gerektirdiği nitelikleri ölçecek uygulamalı sınav da yapılabilir. Yazılı veya sözlü değerlendirme 100 tam puan üzerinden yapılır. Değerlendirme neticesinde belirlenen puanın altına düşmemek şartıyla en yüksek puandan başlamak üzere atama yapılacak kadro sayısı kadar asil ve yedek aday sınavı kazanmış sayılır. Kurum yazılı ya da sözlü hangi sınav türünü tercih ettiyse bunun sonucu

esas alınır. Memuriyette girişe esas teşkil edecek sınav sonucu kurum sınavı başarı puanının %50'si ile KPSS puanının %50'si alınmak suretiyle belirlenir. Sınav sonuçları başarı sırasıyla kurumun internet sayfasından ilan edilir ve kazananlara yazılı olarak bildirilir.”

Yönetmelik çerçevesinde boş bulunan memur kadrolarına, KPSS sonuçlarına göre tespit edilecek temel bir puan üzerindeki adayların katılımı ile yazılı, sözlü ve gerektiğinde uygulamalı olarak yapılan sınav ile personel alımına başlanmıştır (DPB, www.dpb.gov.tr: 2007). Ancak Danıştay 12. Dairesinin 2007/412 Esas Kararıyla 17.01.2007 tarih ve 26406 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu Görevlilerine İlk Defa Aranacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”in yürütmesinin durdurulmasına 23.05.2007 tarihinde oybirliği ile hükmedilerek<sup>11</sup> karar Başbakanlığa tebliğ edilmiştir. Bu mahkeme kararı üzerine İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 07.06.2007 tarihinde 2007/58 sayılı Genelgesiyle yürütmeyi durdurma kararını valiliklere bildirmiştir. Bu Karar nedeniyle 11.4.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliği” uygulanamaz hale gelmiştir.

Bununla birlikte, 11.04.2007 tarihli Yönetmeliğin hükümlerine göre atama yapma imkânı kalmadığı, söz konusu değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihle 06.06.2007 tarihi arasında KPSS'ye girmişler arasında mahalli idarelerce memur alımı yapılmıştır (DPB, www.dpb.gov.tr: 2007). Belediyeler bu süreci kendi lehlerine kullanmış, ÖSYM'nin merkezi sınavına göre ilana çıkmayan 100'ü aşkın belediye ilana ilişkin sürecin kontrolünün kendilerine geçmesi sonrasında, memur alımlarını hızla yayımlamaya başlamıştır (www.memurlar.net, 2007b).

10.01.2012 tarih ve 28169 sayılı Resmi Gazete ile 11/4/2007 tarih ve 26490 sayılı Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

---

<sup>11</sup> Danıştay'ın 2007/412 sayılı kararında yerel yönetimlerdeki memur B grubu memur kadrolarına yapılacak atamalarında KPSS dışında ayrıca yazılı ya da sözlü olarak sınav yapabilmenin adayların eşit koşullarda yarışmalarını sağlayan nesnel bir yöntem olan merkezi sınavdan sonra her türlü özel değerlendirmeye açık bulunan ikinci sınavın yapılması merkezi sınavın nesnel sonuçlarını kısmen dahi olsa etkisiz kılacağı gibi sözü edilen sınavın yapılması halinde de sınavın yargısal denetimi yetki ve şekil unsurları ile sınırlandırılacaktır... Açıklanan nedenlerle 17.1.2007 tarihli adı geçen Yönetmeliğin 1.2.3. maddesi ile teselsül ettirilen 27/A, 27/B, 27/C, 27/D maddelerinin yürütmesinin durdurulmasına oy birliği ile karar verilmiştir.



Yerel yönetimlerde tüm ülkeyle birlikte merkezi sınav sistemine geçilmezden önce yürürlükte bulunan Yönetmeliğe göre kurumsal sınav yapılmakta, sınav için komisyon kurulmakta, yazılı ve sözlü olarak iki aşamalı şekilde imtihan yapılmakta, yazılı sınavdan belirli bir puan alan aday sözlü sınava girebilmekteydi. Bu sistemin olumlu taraflarından birisi aynı zamanda mesleki yeterlik ölçümünün amaçlandığı sözlü ve uygulamalı sınav yapılabilmesiydi. Ancak bu sistemin en büyük olumsuzluğu ölçümün nesnel ol(a)maması, eşitlik ilkesine aykırı olması, değerlendirmeyi yapacak komisyonun yetkinliği gibi konularda düğümlenmekteydi. Daha sonra getirilen ÖSYM’ce yapılan merkezi sınav sisteminin ise merkezi yönetim için değişik avantaj ve dezavantajları bulunmaktaydı. Merkezi sisteminin en büyük iddiası nesnellığın sağlanması dolayısıyla eşitlik ve liyakat ilkelerinin yerel yönetimlerde işletilmesinin güvencesi olarak algılanmasıydı. Bu sistemin özelde yerel yönetimler genelde tüm idareler için problemi ise sınavların A grubu kadrolar ve eğitim bilimleri ile ilgili yapılan sınavlar dışında mesleki yetkinlikten çok genel yetenek-genel kültür ölçümü yapması olarak değerlendirilebilir.

Diğer taraftan siyasallığı ve yerel baskılara oldukça açık olması nedeniyle yerel yönetimlerde B grubu kadrolarda kurumsal sınav tercihinin ciddi olumsuz çıktıları olabilir. Yukarıda sözünü ettiğimiz yargı kararları da bu durumu destekler niteliktedir. Ayrıca kurumsal sınavın uygulandığı 11.04.2007 tarih ile 06.06.2007 tarihleri arasındaki kısacık sürede belediyeler tarafından ciddi sayıda alımlar yapılması da bu tespiti teyit eder niteliktedir.

#### **4.5.3. Zabıta ve İtfaiye Personelinin Temini**

Memur seçim ve ataması konusunda ayrıkça denilebilecek düzenlemelerinden dolayı itfaiye ve zabıta personelinin üzerinde durmak gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununun ilgili maddeleri olan 51. ve 52. maddelerinde memur olarak istihdam edilmek için gereken nitelikler, teşkilatın çalışma usul ve esaslarını, meslekten çıkarılma ya da giyecekleri kıyafetler ve kullanılacak aletler gibi konuların İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

17.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliğinde 657 sayılı DMK’nın 48. maddesinin (A) fıkrasında belirtilen şartların yanısıra; en az lise mezunu olmak, boy ve kilo ile ilgili bazı şartları taşımak ve 25 yaşını doldurmamış olmak gibi şartlar aranır. Zabıta Memuru olarak atanacakların KPSS’ye

girmeleri, usulüne uygun olarak ilan edilen zabıta memurluğu sınavına başvurmaları ve başvuranlar arasında en yüksek puandan başlamak üzere ilan edilen kadro sayısının üç katı içinde olmaları gerekir. Sözlü sınav komisyonunca mülakat şeklinde yapılan sınavdan başarılı olmak için 100 üzerinden 70 puan almak gerekir. Başarı notu KPSS ile sözlü sınavın ortalamasıdır. En yüksek ortalamadan başlamak üzere adaylar sırasıyla kazanmış sayılır. Sınavı kazananlar, belediye başkanının onayı ile zabıta memuru olarak atanır ve DPB'na bildirilir.

21.10.2006 tarih ve 26326 Resmi Gazete sayılı Belediye İtfaiye Yönetmeliğinde atanma şartlarında zabıta personelinden farklı olarak kapalı mekân, dar alan ya da yükseklik fobileri gibi korkulara sahip olmamak, itfaiye çalışma şartlarına uygun olmak belirtilmektedir. İtfaiye personelinin KPSS'ye girmeleri ve 100 tam puan üzerinden en az 70 almaları gereklidir. Sınav mülakat şeklinde yapılır, süreç zabıta personeli seçme sürecine benzemekle birlikte zabıta personelinden farklı olarak başarı notu KPSS ve sözlü sınav ortalaması değil doğrudan sözlü sınav notudur.

B grubu diğer kadrolarda yapılan ve Danıştay kararı ile (2007/412) yürütmesi durdurulan kurumsal sınav sistemi zabıta ve itfaiye personelleri için bir süre uygulanmıştır (www.memurlar.net: 2007c).

Sonrasında Danıştay Onikinci Dairesi 20.1.2009 tarihli ve E: 2008/5911 nolu Kararı ile Zabıta Yönetmeliğinin 13 üncü maddesinin (b) ve (c) bendi ile 14 üncü maddesinin yürürlüğünü durdurmuş ve böylece söz konusu maddedeki düzenlemeler olan 25 yaş, boy ve kilo ve yazılı ve sözlü sınavı anlatan maddeler hükümsüz kalmıştır. Dolayısıyla, söz konusu tarihten itibaren belediyeler zabıta alımlarını (B) grubu kadroların tabi olduğu esaslar çerçevesinde almak durumundadırlar (Adıgüzel, 2011: 236).

Aynı şekilde itfaiye eri alımlarında da Danıştay Onikinci Dairesi 21.09.2011 gün ve 2011/5607 sayılı yürütmeyi durdurma kararı ile itfaiyeci alımında sözlü sınav yapılmasına imkan sağlayan Belediye İtfaiye Yönetmeliğinin 16. maddesinin 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. fıkralarının yürütülmesini durdurmuştur. 2011 yılındaki bu Danıştay Kararı memur alımını zorlaştıran bir karar olmakla birlikte belediyelerin bu Yönetmeliğin ilgili hükmünü ölçüsüzce kullanması, belediye memurluğunun yolunun itfaiye erliğinden geçer hale gelmesi ve itfaiye eri ihtiyacı olmamasına karşın oradan

diğer birimlere kaydırma yaparak memur alımını kolaylaştırmanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Düzgün, 2015).

B grubu kadrolardan sadece zabıta memuru ve itfaiye erinin seçiminde ve yerleştirilmesinde yerel yönetimlere belli ölçüde yetki verilmiştir. Belediyelerin zabıta memuru ve itfaiye eri alımını düzenleyen yönetmeliklerin ilgili hükümlerinin Danıştay tarafından önce yürürlüğü durdurulup sonra iptal edilmesinin ardından (zabıta memuru ile ilgili Yönetmelik 2009, itfaiye eri ile ilgili Yönetmelik 2011) İçişleri Bakanlığı'nca yenisi düzenlenip yürürlüğe giremediğinden bu yetki de kullanılmamaktadır (Çöpoğlu, 2015: 169).

#### **4.6. Yerel Yönetimlere Sözleşmeli Personel Temini**

Daha önce çok yaygın olmayan ve ancak “istisnai” ve “özel bir bilgi ve ihtisas” gerektiren işlerde sözleşmeli personel çalıştırılmaktaydı. Bu sebeple sözleşmeli personelin hizmete alınmasında uygulanacak yöntem, ilgili kamu kurumunu inisiyatifine bırakılmıştı. Yapılacak özel bir sınavla hizmete almak mümkünken hiçbir sınav yapılmadan da sözleşmeli personel hizmete alınabilmekteydi. 5620 sayılı Kanunla sözleşmeli personelin, her bir unvanda ve kamu kurumlarınca yürütülen tüm iş ve hizmetlerde çalıştırılabilecek şekilde yaygınlaştırılması, bu personelin hizmete alınmasında objektiflik ilkelerine uyulması gerektiği yönünde kamuoyu baskısının ortaya çıkmasına yol açmıştır (Özkal Sayan ve Albayrak, 2011: 166).

6.6.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara, 28.6.2007 tarih ve 26566 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/12251 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla “Sınav Şartı” başlıklı bir madde eklenmiştir. Bu maddeyle kamu kurum ve kuruluşları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (B) fıkrasına göre aşağıdaki üç yerleştirme yöntemlerinden herhangi biriyle sözleşmeli personel istihdam edebilecekleri hükmüne yer verilmektedir:

a) Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) Başkanlığı tarafından Kamu personeli Seçme Sınavı (KPSS) (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle doğrudan yapılacak merkezi yerleştirme,

b) Yazılı ve/veya sözlü sınav yapılmaksızın, KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yerleştirme,

c) KPSS (B) grubu puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak herbir unvan için boş bulunan sözleşmeli personel pozisyonunun beş katına kadar aday arasından ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yazılı ve /veya sözlü sınav başarı sırasına göre yapılacak yerleştirme.

Bunlardan birincisi, ÖSYM tarafından Kamu personeli Seçme Sınavı (KPSS) puanı esasında yapılacak merkezi yerleştirme, ikincisi, hizmete alacak her bir kurumun kendisi tarafından yine sadece KPSS puanı esasında yapılacak kurumsal yerleştirme ve üçüncüsü de her bir pozisyon için KPSS puanına göre belirlenecek beş katı kadar aday arasından, ilgili kurum tarafından yapılacak kurumsal yazılı ve/veya sözlü sınav yöntemiyle yerleştirmedir. Ancak Danıştay, açılan bir dava üzerine<sup>12</sup>, üçüncü yöntemin, objektif ilke ve ölçütler terk edilerek, iş ve unvan ayrımı yapılmadan tam bir serbestlik içerisinde sözleşmeli personel istihdamına imkân tanınması yönüyle hukuka aykırı olduğuna hükmetmiş ve bu yöntemin yürütmesini durdurmuştur (Özkal Sayan ve Albayrak, 2011: 166).

Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararı üzerine 2009/14799 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla<sup>13</sup> yeni bir düzenleme yapılmış ve Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların ekine 3 sayılı cetvel konulmuştur. Böylelikle söz konusu esasların ekinde hizmete alma bakımından üç ayrı cetvel yer almıştır. Hiçbir sınav şartına tabi olmadan hizmete alınacaklar 1 sayılı cetvelde, sadece mesleki uygulamalı sınava tabi tutulacaklar 2 sayılı cetvelde, KPSS puanı esasında boş bulunan her bir pozisyonun on katına kadar aday arasından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınava göre hizmete alınacaklar da 3 sayılı cetvelde sayılmıştır (Özkal Sayan ve Albayrak, 2011: 166-167).

2007/12251 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yayımlanan 1 sayılı cetvelde sayılan meslekler avukat (kısmi zamanlı), diş tabibi, eczacı, gemi adamı, kaptan, pilot, tabip, uçak kontrol ve bakım makinisti, uçuş teknisyeni, uzman tabiptir.

Aynı Bakanlar Kurulu Kararında belirtilen 2 sayılı cetvelde yer alan ve sadece mesleki uygulamalı sınav şartına tabi tutulan meslekler ve unvanlar ise şöyledir: Dans uzmanı, deniz trafik baş kılavuzu, deniz trafik kılavuz yardımcısı, deniz trafik kılavuzu, derici, dispeç, dokumacı-öğretici, editör, foto dizgi operatörü, fotoğrafçı, fresk ressamı, hattat, heykeltraş, ışıkçı, işaret dili tercümanı, kalemkar, kameraman, konservatör,

<sup>12</sup> 14.12.2007, Esas No: 2007/4100.

<sup>13</sup> 2.3.2009, 2009/14799 BKK, R.G. 29.3.2009, 27184.

kostüm kreatörü, kostümcü, kurşuncu, mizanpajcı, mücellit, müzikçi, nota ressamı, saz sanatçısı, sedefkar, senarist, seramikçi, tasarımcı, tashihçi, taş işleyici, tonmayster, vitray ustası, yapımcı, yayın koordinatörü, yazma eser patoloji uzmanı, yazma eser uzmanı, yönetmen. Bu mesleklerden alınacak olanlar sadece mesleki uygulamalı sınava tabi tutulur.

Yukarıda da belirtildiği şekilde, 2009/14799 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla 3 sayılı cetvel, KPSS puanı esasında boş bulunan her bir pozisyonun on katına kadar aday arasından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınava göre hizmete alınacak personeli kapsamaktadır. Bu unvanlar ve meslek grupları ise şöyledir: Arşiv uzmanı, çözümleyici, insan hakları uzmanı hukukçu, mütercim, mütercim-tercüman, programcı, sistem çözümleyişi, sistem programcısı, tapu arşiv uzmanı, tercüman sayılmıştır.

Bu üç cetvelde yer almayan unvanlar için --ki sözleşmeli personelin büyük çoğunluğu bu grupta yer alır--, kurumsal sınavın yapılmamasına KPSS puanı esasında merkezi ya da kurumsal yerleştirme yapılmasına karar verilmiştir (Özkal Sayan ve Albayrak, 2011: 166-167).

Tüm bu cetveller ya da düzenlemeler yerel yönetimler için geçerli değildir. Çünkü 2007/12251 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında “3.7.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesi ve bu maddeye yapılan atıflara istinaden istihdam edilecek sözleşmeli personelin hizmete alınmasında bu madde hükümleri uygulanmaz” hükmü mevcuttur. Dolayısıyla yerel yönetimlerde sözleşmeli personel çalıştırmak için sınav sisteminden söz edilmemektedir.

Belediyelerde istihdam edilen sözleşmeli personelin seçme ve yerleştirilmesi (başvuran kişinin asgari yeterlilik koşullarını sağlaması durumunda) herhangi bir kısıtlama olmaksızın belediye başkanının yetkisindedir (Çöpoğlu, 2015: 169).

Belediyeler “merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme şartı”yla istihdam edilen memurluk yerine herhangi bir sınav ya da merkezi yerleştirme şartına tabi olmaksızın hizmete alınabilen sözleşmeli personel, geçici işçi ya da taşeron personel istihdamını yeğlemektedirler (Özkal Sayan, 2013: 835).

Konuyla ilgili bir başka düzenleme de 21.4.2007 tarih ve 26500 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5620 sayılı Kanundur (md. 1).

5620 sayılı Kanuna göre, 2006 yılı içerisinde usulüne uygun olarak vizesi yapılmış geçici iş pozisyonlarında toplam 6 ay veya daha fazla süreyle çalışmış olan geçici işçiler ile 2005 veya 2006 yıllarında aynı şartlarda çalışıp da askerlik, doğum veya sağlık kurulu raporuyla belgelendirilen sağlık sorunları sebebiyle iş sözleşmeleri askıda kalanlar, bazı istisnalar dışında sürekli işçi kadrosuna veya sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir. Kanundaki düzenleme uyarınca, yapılan geçiş işlemi sebebiyle; il özel idareleri, bunların kurdukları veya üye oldukları mahalli idare birlikleri ile müessese ve işletmelerinde sürekli işçi sayısının, norm kadroda yer alan sürekli işçi kadro sayısını aşması halinde, aşan sayı kadar sürekli işçi kadro sayısı ilgili kurumun norm kadro sayısına ilave edilmiş sayılacaktır. Ancak, bu kurum ve kuruluşlardaki sürekli işçi sayısı norm kadro ile belirlenen sayının altına düşünceye kadar boşalan sürekli işçi kadroları iptal edilmiş sayılacaktır (Bilgin ve Can, 2008: 7).

22 Şubat 2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan norm kadro yönetmeliğın kapsamı belediyeler ve bağılı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi pozisyonlarında çalışanlardır.

Belediye Kanununun 49. maddesi üçüncü fıkrasında sayılan unvanlarda personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir, ayrıca sözleşmeli eliyle yürütölen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz, sözleşmeli personeller için 657 sayılı Devlet Memuru Kanununun 4. maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanır. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içerisinde İçişleri Bakanlığı'na ve Maliye Bakanlığı'na gönderileceğı belirtilmiştir.

#### **4.7. Yerel Yönetimlerde Sürekli Ve Geçici İşçilerin İşe Alınması**

Belediyelerde işçi kadrolarının ihdası, 190 sayılı KHK yürürlüğe girmeden önce, meclisleri tarafından yapılmaktaydı. Bu kadrolara yapılacak atamalar belediye başkanı tarafından yapılıp, herhangi bir izin ve imtihan söz konusu değildi (DPT, 7.B.Y.K.P. Yerel Yönetimler ÖİK Raporu, 1994: 55). Ancak ve 83/6750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı olan (20.7.1983 tarih ve 18110 sayılı R.G.) Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğıyle daimi işçi kadrolarına atanacakların da hizmete sınavla alınması mecburi hale gelmiştir.

Bu Yönetmeliğe göre yerel yönetimler daimi ihtiyaçlarını, iş kolu, meslek pozisyonu, öğrenim durumu, iş tecrübeleri, yaş, cinsiyet gibi ayrıntılarla, sınavın yapılacağı yer ve saati yazılı olarak sınav tarihinden en az 15 gün önce İş ve İşçi Kurumuna bildirmek ve İş ve İşçi Bulma Kurumunun bildirdiği işçiler arasından sınav yapmak zorundaydılar (20.7.1983 tarih ve 18110 sayılı R.G., md. 4). İş ve İşçi Bulma Kurumunca şartları uygun olanlar arasından seçilenler sınav için işçi talebinde bulunan kuruma gönderilmekte ve İş ve İşçi Bulma Kurumunca bildirilmeyenler sınava alınmamaktaydı (md. 6). Sınav talebinde bulunan kurumdaki (yerel yönetim birimindeki) kurul tarafından yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamada işe alım sınavı yapılmaktaydı. Sözlü sınava girebilmek için yazılı sınavda 10 puan üzerinden en az 6 puan almak gerekmektedir. Yazılı sınavın konuları ve soruları işçinin öğrenim ve mesleki durumu ve çalıştırılacağı işler göz önünde bulundurularak: Atatürk İlke ve İnkılapları, Temel Yurttaşlık Bilgileri, Türkiye Cumhuriyeti Tarihi ve Türkiye Coğrafyası ile ilgili olarak sosyal bilimlerdeki temel kavram ve ilkeler, özellikle günlük hayatta yeri ve önemi olanlar üzerinden durulmak koşuluyla fen bilimlerindeki temel kavram ve ilkeler, matematiksel kavram ve ifadelerden yararlanma gücü, haber ve düşünceleri anlama ve anlatımda Türkçeyi kullanma gücünü tespit edecek ve bilgileri ölçecek şekilde seçilmekteydi. Sözlü sınav ise mesleki göreve ilişkin bilgi ve becerileri içerin konulardan yapılmakta ve gerekli görülürse uygulamalı olarak da sınav yapılabilirdi ve sözlü sınavda da başarılı sayılmak için 10 puan üzerinden en az 6 puan almak gerekliydi. Adaylardan yazılı ve sözlü sınavda alınacak puanların eşitliği durumunda ise sözlü ve uygulamalı sınavlarda fazla puan alana öncelik tanınmaktaydı (md. 7, md. 9). Bu Yönetmeliğin hükümlerine göre bir anlamda yazılı sınav genel yetenek-genel kültür, sözlü sınav ise mesleki yetkinliği ölçmek amacıyla kullanılmaktaydı. Sözlü sınavda meslekle ilgili soruların sorulmuş olması ve gerekirse adayların uygulama sınavlarına alınmaları hakkaniyetli değerlendirme yapılabilmesi açısından oldukça doğru bir yöntemdi.

Sınavı kazananların atanması ise başarı listesindeki sıraya göre yapılmaktaydı. Sürekli işçi kadrolarına atama yapma yetkisi belediye başkanlarında olmakla birlikte belediye başkanı bu yetkisini yardımcısına devredebilmekteydi. Belediyelere bağlı birliklerde, müesseselerde veya işletmelerde atama yetkisi, statülerinde gösterilen amirlere aitti. Tüm bunlarla birlikte daimi işçi atamaları, belediye meclisinin veya belediye encümeninin onayına sunulmamaktaydı (Pirler vd., 1999: 89).

20.7.1983 tarih ve 18110 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmeliğe 02.02.1999 tarih ve 99/12378 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla (04.03.1999 tarih ve 23629 sayılı R.G.) getirilen ek maddeyle daimi işçi kadrolarına alınacaklara, devlet memurluğu için yaptırılan merkezi sınavla aynı veya farklı tarihlerde iki yılda bir olmak üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğünün koordinatörlüğünde Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına yaptırılacak merkezi sınava katılarak başarılı olduklarına dair belgeye sahip olma şartı getirilmiştir. Merkezi sınava İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğüne iş için başvurmuş olanlar katılabilir. Merkezi sınavda başarılı olmak daimi işçi olarak atanmada tek başına bir hak teşkil etmez.

Yukarıda sözü edilen 18.5.1983 tarihli ve 83/6750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Yönetmelik, 09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikle yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Yönetmeliğin kapsamında yerel yönetimler de bulunmaktadır. Bu Yönetmelik hem sürekli işçi hem de geçici işçi ile ilgili hükümler taşımaktadır.

İlgili Yönetmelikte işe alım süreci aşağıda anlatılmaktadır. Güncel olan bu Yönetmelik gereğince işçi ihtiyacı bulunan yerel yönetim işçi ihtiyaçlarını, iş kolu, meslek pozisyonu, öğrenim, iş tecrübesi, ücret, sosyal yardımlar gibi ayrıntılarla yazılı veya elektronik ortamda işçinin çalıştırılacağı işyerinin bulunduğu yerdeki Kurum (Türkiye İş Kurumunun merkez ve taşra teşkilatı) il veya şube müdürlüğünden talep etmek ve aynı zamanda Kurum il veya şube müdürlüğü tarafından gönderilenler arasından (8. madde hükümleri saklı kalmak üzere) karşılamak zorundadır. Kurum talepleri değerlendirir ve uygun görmezse ilgili kamu kurumuna geri gönderir.

İşçi talep eden kamu kurum veya kuruluş işçinin alınacağı mesleğin niteliğine göre özel şartlar da belirtebilir. Bu şartlar belirlenirken şu hususlara (md. 7) dikkat edilmelidir:

- Sınava tabi taleplerin ortaöğretim, önlisans veya lisans düzeylerinden sadece birinden yapılması,
- Eğitim durumunun belirli bir kurumu tarif etmemesi,
- Müfettiş, kontrolör, denetmen, denetçi, uzman gibi kariyer meslekleri hariç yaş sınırı getirilmemesi,



- Cinsiyet ayrımına yer vermemesi,
- İşçinin istihdam edileceği meslek ile işçide aranan şartlar ve istenen belgeler arasında tutarlılık bulunması,
- İşin niteliği gerektirmedikçe özürlü olmama şartının aranmaması.

Kamu kurumunun işçi talebi Türkiye İş Kurumunun internet sayfasından ve Kurum tarafından uygun görülen araçlarla duyurulur. Adayların başvurabilmek için 10 gün süresi vardır. Başvurularda kişilerin Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminde kayıtlı adresleri dikkate alınır (md. 9).

İşçi talepleri Türkiye İş Kurumunca şu esaslar dikkate alınarak karşılanır:

- Kamu kurum ve kuruluşlarının ortaöğretim ve daha yüksek eğitim düzeyindeki işçi talepleri KPSS puanıyla,
- İlköğretim ve daha alt eğitim düzeyindeki işçi talepleri ise noter huzurunda çekilecek kura ile belirlenir.

Bununla birlikte KPSS’de başarılı olmak veya öncelikli gönderme hakkına sahip olmak işe yerleştirmede tek başına bir hak teşkil etmez. İşçi taleplerine yapılan başvuruda bazı unvanlar hariç (müfettiş, kontrolör, denetmen, denetçi ve uzman gibi kariyer mesleklerin yardımcıları ve stajyerleri hariç) (B) grubu kadrolar için yapılan sınav sonuçları kullanılır. Ortaöğretim ve daha yükseköğretim düzeyindeki işçi taleplerine, ilgili KPSS puan türünden altmış (60) ve üzeri puan almış olanlar başvurabilir. KPSS puanıyla başvuran talep şartlarına uygun adaylar arasından en yüksek KPSS puanından başlayarak açık iş sayısının üç katı aday listeler halinde kamu kurum veya kuruluşuna gönderilir (md. 10-11).

Ortaöğretim ve daha yükseköğretim mezunu engelliler için baraj söz konusu değildir, sadece sınav girmiş olmaları yeterlidir (md. 10). Öncelik hakkına sahip olarak başvuran adaylardan talep şartlarına uygun olanlar arasından, öncelik hakkı sahipliğine ilişkin belgenin tarihi esas alınarak ve eski tarihli belgeden başlanarak açık iş sayısının üç katı aday kamu kurum veya kuruluşuna listeler halinde gönderilir (md. 11).

Kamu kurum ve kuruluşlarında, hukuk müşaviri, müfettiş, kontrolör, denetmen, denetçi, uzman ve aktüer gibi mesleklerde çalışanlar arasından yapılacak işçi alımları saklı kalmak kaydıyla, sürekli işçi statüsünde istihdam edilecek, müfettiş, kontrolör, denetmen, denetçi ve uzmanların yardımcı ve stajyerlerine yönelik talepler için en

yüksek KPSS puanından başlamak üzere açık iş sayısının beş katı, ayrı listeler halinde kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir (md.11).

Kamu kurum ve kuruluşunca, ilköğretim ve daha alt düzeyde istihdam edilecek işçilere ilişkin listeler, başvurular arasından çekilecek kura ile belirlenir. Kura çekimi iş ilanında belirtilen gün, saat ve adreste noter huzurunda yapılır ve adaylar isterlerse kura çekimini izleyebilirler (md.12).

Türkiye İş Kurumu tarafından yukarıdaki esaslar dikkate alınarak oluşturulan listeler son başvuru tarihini izleyen günden itibaren beş gün içinde, sınav yapılmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir (md.13). Kamu kurumu gerekli kontrolleri yaptıktan sonra şartlara uymayan adaylar varsa adayların isim ve belgelerini Türkiye İş Kurumu'na ilerek aynı sayıda ve aynı listeden sıra gözetilerek bir defaya mahsus ek liste gönderilmesini isteyebilir. Kamu kurumunun yapacağı sınava Kurum tarafından gönderilenlerden açık işçi sayısının altında katılım olursa, sınav yapılmadan önce kamu kurum ve kuruluşlarının talebi üzerine, başvuru yaptığı halde gönderilen listeye giremeyen en yüksek puanlı listeden başlanarak, Türkiye İş Kurumu tarafından açık iş sayısının üç katını tamamlayacak şekilde yeni bir liste gönderilir (md. 14). Türkiye İş Kurumu tarafından en az açık iş sayısı kadar aday bildirilmesine karşın kamu kurumunca yerleştirme yapılmayarak iptal edilen talepler için aynı şartlarda ve aynı yıl içinde İş Kurumundan talepte bulunulamaz (md. 15).

Yönetmelikçe işçi talebinde bulunan kurumca yapılacak işler şöyle belirtilmektedir:

- Türkiye İş Kurumu tarafından gönderilen listedeki başvuru sahiplerine sınavdan en az beş gün önce ulaşacak şekilde iadeli taahhütlü posta ile tebliğ etmek (md. 16).
- Talepte bulunan kamu kurumu istihdam edilecek kişileri Kurum tarafından gönderilen listelerdeki aday arasından sınav yaparak belirler. Sınav yazılı veya sözlü yöntemlerden biri veya ikisini kullanarak mesleki bilgi ve becerilere ilişkin konulardan yapılır. Kamu kurumu bu sınavı İş Kurumu tarafından gönderilen listelerin kendisine ulaşmasını müteakip otuz gün içinde yapar (md. 17).

- Sınavı yapacak sınav kurulu, atamaya yetkili amirin görevlendireceği bir başkan ve dört üyeden oluşur, engelliler için oluşturulacak kurulda üyelerden biri Türkiye Sakatlar Komisyonunca belirlenir (md. 18).
- Sınav kurulu sınavın yapılacağı yerleri önceden belirleyerek, sözlü sınav hariç olmak üzere sınav sorularını ve cevap anahtarlarını hazırlayarak mühürlü bir zarfta saklar, sınavdan sonra ise sınav sonuçlarını değerlendirir. Sınavda hem yazılı hem sözlü sınav birlikte kullanılırsa, adayın KPSS puanının %50'si, yazılı sınav puanının %30'u, sözlü sınavın %20'si değerlendirilirken, sadece yazılı ya da sadece sözlü sınavlardan birinin yapılması halinde adayın KPSS puanının %70'i, yazılı ya da sözlü puanın %30'u hesaplanarak adayın başarı puanı hesaplanır. Başarı puan listesine göre en yüksek adaydan başlanarak açık iş sayısı kadar asıl ve yedek adayların isimlerinin olduğu bir liste belirlenerek ilan edilir. Sınav sonuçlarına ilişkin itirazı da bu kurul değerlendirir. Kurul tarafından talepte bulunan engelliler için refakatçi görevlendirilir (md. 18).
- Sınav neticesinde asıl ve yedek liste belirlenerek, sınavın bitiminden itibaren yedi gün içinde işçi talep eden kurum ya da kuruluşça herkesin görebileceği bir yere asılmak ve varsa internet üzerinden ilan edilerek açıklanır. Sonuçlar sınava giren adaylara ayrıca yazı olarak bildirilir, sınavda başarılı olan adaylara sonuçlar iadeli taahhütlü posta ile gönderilir (md. 19). Sonuçların tebliğinden itibaren adaylar sınav kuruluna itirazda bulunabilir, bu itirazlar sınav kuruluna ulaştıktan itibaren on gün içinde sonuçlandırılarak nihai karara itiraz sahibine iadeli taahhütlü olarak bildirilir (md. 20). Sınavda başarılı olduğu halde ile başlamayanlarla deneme süresi işten ayrılanların yerine yedek listeden sıra ile yerleştirme yapılır (md. 21). Kamu kurum ve kuruluşları, sınavı asıl ve yedek olarak kazananları, başarısız olanları, sınava katılmayanları, sınav sonuçlarının açıklanmasını izleyen onbeş gün içinde liste halinde Türkiye İş Kurumuna bildirir (md. 22)

Yerel yönetimlerde 5393, 5302, 5216 sayılı Kanunlara bağlı olarak çıkarılan norm kadro yönetmelikleri sürekli işçilerle ilgili hükümler içermektedir. Sürekli işçi kadroları ile ilgili olarak yönetmelik ekindeki sayıların aşılamayacağı belirtilmektedir.

İlgili kanunlarda personelle ilgili hükümlerini görünür hale getiren norm kadro yönetmelikleri incelendiğinde geçici işçilerle ilgili hükümler mevcuttur.

22 Nisan 2006 tarihli ve 26147 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslara göre (md. 20), belediyelerde kullanılacak geçici iş pozisyonları toplamı, memur norm kadro standardı toplamının %40'ını geçmemek üzere adam/ay sayısına göre yerel yönetimlerin meclisleri tarafından yıllık olarak belirlenecektir. Ayrıca belediye bağlı kuruluşlarında (E Grubu) geçici işçi istihdam edilememesi esastır. Zaman içinde hesaplamalarda karışıklık ortaya çıkmış ve hesaplamadaki tereddütleri gidermek üzere İçişleri Bakanlığının 07.08.2006 tarih ve 2006/65 sayılı Genelgesi yayımlanmış ve örnekle açıklanmaya çalışılmıştır. Örneğin memur norm kadro toplam sayısı 40 adet olan bir belediyede, 40 adet kadronun %40'ının 16 adet kadroya tekabül ettiği dikkate alındığında, bu belediyede bir yılın tamamında toplam 192 (16x12 = 192) adam/aydan daha fazla geçici işçi çalıştırılmayacak ve 192 adam/ay üzerinden kaç kişinin çalıştırılacağı ise geçici işçilerin bir yıl içinde kaç ay çalıştırılacağına karar verilecektir. Sonrasında yayımlanan norm kadro yönetmeliklerinde ilk belirlenen %40 oranı değişmiştir. 12.1.2008 tarihindeki 26754 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2008 yılı Norm Kadro Yönetmeliğinde bu oran %20 olarak belirlenmiştir.

2006 Yönetmeliğinde (E) Grubu belediye bağlı kuruluşlarında geçici işçi istihdamı yapılmayacağı belirtilmekteyken, 2007 (md. 24) yılındaki Yönetmelikte yukarıdaki usule göre memur norm kadro sayısının %10 şeklinde belirtilmiş, 2014 tarihli yönetmelikte (md. 9) ise son şekli %20 oranı ile verilmiştir.

2007 Yönetmeliğinde mevcut geçici işçilerle ilgili de hükümler bulunmaktadır. Buna göre Yönetmelik yürürlüğe girdiği tarihte usulüne uygun olarak vize edilmiş geçici işçi sayısı 24. maddede belirtilenden fazla olan kısmı dondurulmuştur. Dondurulan bu pozisyonlardan boş olanlar bu yönetmeliğin yürürlük tarihinde, bu tarihten itibaren herhangi bir sebeple boşalacak geçici iş pozisyonları ise boşaldığı tarihte iptal edilmiş sayılır (2007, geçici 5. md.). 2011 yılındaki Yönetmeliğin 6. maddesiyle mevcut geçici işçilerle ilgili madde yürürlükten kaldırılmıştır.

İçişleri Bakanlığının bu maddeyi iptal etmesinin en muhtemel sebebi 2007 yılından 2011 yılına kadar fazla sayıdaki geçici işçi sayısının çözülmüş olmasıdır.

Alanda yaptığımız gözlemler de bunu destekler niteliktedir çoğunlukla geçici işçi yerine alt işveren ilişkisi ile çalışan personel tercih edilmesidir.

#### **4.8. Yerel Yönetimlerde İşe Almada Sınır**

Belediyelerin istihdam kapısı olarak görülmesi, ekonomik sıkıntılar ve adam kayırmacılık eklenince belediyelerde aşırı personel istihdamı durumu ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bu olumsuz tablo karşısında, merkezi yönetim belediye personeli üzerindeki vesayet denetimini artırmıştır. Yapılan düzenlemelerle belediye personel sistemi merkezi idarenin yönetimine alınmıştır (Şen ve Eken, 2007: 543).

Vesayet düşüncesinin amacı yerel yönetimlerdeki seçilmiş kişilerin siyasi etkilere açık olması ve atanmış memurların siyasi etkilerden uzak kalabilmesi nedeniyle ulusal çıkarların vesayet makamlarınca daha rahat savunulabileceğidir. Bir diğer sav ise belediyelerin güçsüz olması, bu güçsüzlük nedeniyle teknik kadroları kuramaması, oysa merkez teknik kadrolara dolayısıyla teknik bilgiye sahip olmasından dolayı vesayet hakkının bulunmasıdır. Ülkenin bütünü yöneten merkezi yönetim yerel yönetimlerin anlamakta zorlanacağı problemlerle uğraşmaktadır; sistemin bütünlüğünü sağlama konusu merkezi idarenin sorumluluğunda olduğundan merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet hakkı vardır düşüncesi ise bu konuda vesayetçi bakışı sağlamlaştıran bir başka düşüncedir. Tüm bu savlar problemlidir ve kabul edilmesi mümkün değildir (Tekeli, 1983: 19).

Belediye personelinin işe alınmasında “personel giderleri” açısından 1580 sayılı eski Belediye Kanununda sınır/kısıtlama getirilmişti. Bu Kanunun 117. maddesinin 16. fıkrasında, “belediye bütçesinden tediye edilecek olan maaş ve ücretler yekûnu seneyi varidatının azami %30’unu geçemeyecektir. İhtiyaca göre ve İçişleri Bakanlığının onayı ile bu oranın artırılması mümkündür” hükmü mevcuttu (DPT, 7.B.Y.K.P. Yerel Yönetimler ÖİK, 1994: 55).

5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinde ise yıllık toplam personel giderlerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamayacağı belirtilmektedir. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanmaktadır. Ancak personel giderlerinin her zaman ve hatta çoğunlukla %30’un altında olamadığı değişik kaynaklarda belirtilmektedir.

Özhan'ın belirttiğine göre (1994b: 35-36), belediye personel giderleri 1. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllerde 1988'de %38, 1989 ve 1990'da %59, 2. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllerde 1988'de %34, 1989'da %46, 1990'da %57, Kalkınmış İllerde ise 1988'de %24, 1989'da %36 ve 1990'da %49'du. Hatta bazı belediyelerimizin tamamını personel giderlerine ödeyecek düzeyde personel sayısını artırdıklarına şahit olunmuştur (Tortop, 1995: 3).

Yavuz'un (1962: 71) 378 belediyede yaptığı alan çalışmasında 132 belediye "Belediye Kanununun 117. maddesinin 16. fıkrasında maaş ve ücretlerin varidatın %30'unu geçmeyeceği hakkındaki esas tatbik edilebiliyor mu?" sorusuna buna riayet edilmediği cevabı verilmiştir. Riayet eder gibi görünen birçok belediyeler de bazı gelir rakamlarını samimiyetsiz bir şekilde yüksek tahmin etmek suretiyle bu neticeyi elde ettiklerini itiraf etmişlerdir.

Geray ve Keleş'in (1969: 36) 1969 yılında küçük belediyeler çalışanlarıyla yaptığı çalışmada ankete katılan belediye personelinin %84 oranındaki çoğunluğu bu orana uyulduğunu belirtmekteydi. Personelden %15'i ise personel aylık ve ücretlerinin 1580 sayılı Kanunla konulan ölçüyü aştığını belirtmişlerdir. Ankete katılan personel, Kanunla konulan harcama sınırının aşılmasının başlıca nedeni olarak, belediye gelirlerinin azlığını ileri sürmektedir. Gelir azlığı belediyelerin belli başlı ortak sorunudur. Personelin bu yoldaki görüşleri belediyelerimizin o dönemdeki gelirlerinin genellikle personel giderlerini normal ölçülerde karşılamaya yetmediği; bunu karşılamak için bazı belediyelerin, gelirlerinin %30'undan fazlasını personel aylık ve ücretlerine ayırmak zorunda kaldıklarıdır (Geray ve Keleş, 1969: 36). Antalya Büyükşehir Belediyesinin 1991-1994 tarihleri arasındaki giderleri incelendiğinde, 1994 yılı hariç, personel giderleri cari harcamalardaki en yüksek payı almıştır (Öztunalı Kayır vd., 1999: 62).

Güler ve arkadaşlarının (1999: 24-25) çalışmasına göre ise 1965-1993 yılları arasındaki 28 yıllık dönemde yerel yönetimlerde personel harcamalarının bütçeye oranının ortalaması %42'dir. Güler ve arkadaşları oranların abartıldığını düşünmekte ve personel giderlerinin anormal pay gösterdiği tek yılın 1980 olduğunu ve bunun sebebinin ise 1970'lerin kriz ortamı ve 12 Eylül askeri darbesini temsil ettiğini, geriye kalan tüm yıllarda personel giderlerinin bütçenin en çok %55'ini oluşturduğu, oranın genel olarak ise 30-40'larda seyrettiğini belirtmektedirler.

Malatya'daki belediyelerde yapılan bir başka çalışmada da personel giderlerinin toplam gelire oranları tespit edilmeye çalışılmaktadır. Nüfusu 10.000'in altındaki 45 belediyeden 25 tanesinin (%56'sında) personel giderleri toplam gelirin 10.000'den az nüfuslu küçük belediyeler için kanuni sınır olan %40'ının altında, %44 belediyede ise üstündedir. Nüfusu 10.000'den fazla olan belediyelerde ise sadece %20'sinde personel giderlerinin toplam gelire oranı kanuni sınır olan %30'u altındadır (Öztoprak, 2011: 167).

Türkiye genelinde bakıldığında ise personel harcamalarının belediyelerin toplam gelirlerine oranı Tablo 6'da görüldüğü üzere şu şekildedir (İçmen, 2009: 84-85):

**Tablo 6.** Personel Harcamalarının Belediye Toplam Gelirlerine Oranı

Yüzde / Yıllar	1980	1985	1990	1995	2000	2005
%	71,23	29,30	49,92	35,26	34,25	28,92

Kaynak: TÜİK verilerine göre İçmen (2009: 84-85) tarafından hazırlanmıştır.

Personel harcamalarının oransal olarak en yüksek gerçekleştiği yıl 1980 yılıdır; bunun sebebi yukarıda belirtilmişti. 1990'lı yıllarda personel giderlerinin toplam gelire oran ortalaması %42'lerde seyretmiştir. 2000'li yıllarda ise 5393 sayılı Belediye Kanununa kadar %33'tür. Sonrasında ise bu oran gerçekleşen bütçe gelirlerinin kriter olarak alınmasıyla düşmüştür (İçmen, 2009: 85).

Yukarıda da belirtildiği gibi esasen 1580 sayılı eski Belediye Kanununda da "belediye bütçesinden ödenecek olan maaş ve ücretlerin toplamı yıllık gelirlerin azami %30'unu geçemez" hükmü bulunuyordu. Ancak uygulamada, belediyeler bütçelerini hazırlarken gerçekleşen rakamın çok üzerinde gösterdikleri için, personel giderleri %30'u geçmemiş gibi görünüyordu. Yılsonundaki gerçekleşen gelire göre hesap yapıldığında ise, bu oran birçok belediyede %50'nin üzerinde gerçekleşiyordu. Söz konusu olumsuzluğu önlemek amacıyla yeni düzenleme, gerçekleşen gelirlerin kriter olarak alınmasını öngörmüştür. (Eken ve Şen, 2005: 122). Gerek 5393 gerek 1580 sayılı yasalar personel giderlerinden tasarruf edilmesi fikrinden hareket etmektedir. Ancak 5393 sayılı Kanunun giderlerle ilgili hükmü 1580 sayılı Yasaya göre oldukça serttir. 5393 sayılı Kanunun 49. maddesine göre yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artış gerçekleşirse personel giderlerinin söz konusu oranları (%30-%40) aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacağı belirtilmektedir. Ayrıca yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılmasıyla oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren

hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilmesi hükmü kadrolu personel istihdamını sınırlandırılması konusunda oldukça etkilidir.

Konuyla ilgili yerel idarecilere “Nüfusu 10.000’den büyük belediyelerde belediye gelirlerinin en fazla %30’u, 10.000’den küçük belediyelerde ise en fazla %40’ı personel giderleri olarak ayrılabilir.” Sizde bu oran uygun mudur?” sorusu sorulduğunda genel olarak bir sınırlama olması gerektiği konusunda idareciler hemfikir görülmektedir; ancak oranlar konusunda yaklaşımlar farklılaşmaktadır [Her bir tırnak içindeki ifade ayrı bir cevaplayıcıya aittir]:

“Bence 5-10 puan artırılabilir.” “Değil, büyük belediyeler için azaltılabilir belki ama ilçe büyükşehir/alt ilçe belediyeleri için artırılabilir.” “Hayır daha yüksek olmalı.” “Tabi ki bir kontrol bir sınır olması lazım.” “Tam anlamıyla hizmetlerin yürütülmesi için yetmiyor. Esas olan yatırım maliyetleri değil, esas olan insan eliyle yürütülen hizmetler.”

Konuya daha bütüncül yaklaşan yerel idareciler de bulunmaktadır.

“Uygun aslında. Bütün gelirleri personele ayırırsan nasıl hizmet edeceksin? Burada devlet tarafından iyi bir çalışma yapılmasını istiyorum. Sosyal güvenlik yasasını tekrar ele alıp emekliliği gelenleri emekliliğe sevk edip ondan sonra ciddi bir şekilde norm kadroya geçilmesi gerekir.”

“Oranda karmaşıklık var. Çünkü siz bir taraftan personel gideri %30’u geçmeyecek diyorsunuz, diğer taraftan size bu kadar kadro verdim, bu kadar kadro ile bu işi düzgün yapabilirsiniz diyorsunuz. Kaynak o, tavuk mu yumurtadan çıkar, yumurta mı tavuktan. “İdealist” yaklaşım sorunu çözmekten ziyade elimizi kolumuzu bağlıyor. Büyükşehir yasasından bu yana yaptığımız herşeyin karşılığı olarak kaynak olmalı, kaynak olmadan olmaz, mümkün değil, bu işin altından kalkamayız.”

Yerel yönetimlerin gelirleri kısıtlı olduğundan dolayı bütçenin %30’u veya daha yüksek bir oranın önemli olmadığını düşünen idareciler de ağırlıklıdır.

“Bütün belediyeler %29,5 civarlarında tutmak zorunda. Bunun altında tutamazsınız adam çalıştırma ihtiyacı var. Personele ayıracağınız para %30 yetmiyor, %40’a çıkarsanız ne işe yarar. Emlak vergileri ve İlbank’tan gelen para, 12 metreden geniş yollardaki ilan ve reklam gelirleri ve su gelirleri olduğu gibi büyükşehre aktarıldı.”

“Birçok belediyede %30 + %30’dur. %30’u geçtiğinde personel alamıyorsun, hizmet alımına gidiyorsun. Dolayısıyla %30 anlamsız hale geliyor. Bütçeniz %30’u geçtiğinde kullanamıyorsunuz.”

Bu %30 ve %40 oranları aldatıcıdır ve belediyeler bu oranı aşmak için temelde iki yol kullanmaktadır. Bunlardan birincisi yetersiz sayıda personel ile yerel hizmetlerin gördürülmeye çalışılması bir diğeri ise yerel hizmetlerin hizmet alım yöntemi ile gördürülmesidir (Bilgin, vd., 2009: 626). Hizmet alım giderleri, bütçenin personel giderleri kısmında görünmediği için yerel yönetimler %30 kısıtından kurtulabilmek amacıyla bu yolu tercih etmektedirler. Dolayısıyla hizmet alım giderlerinin %30



personel giderleri kısmında değerlendirilmiyor oluşu personel giderlerinin düşük olduğu algısını yaratmaktadır.

Personel istihdamında bütçe ile orantılı kota uygulaması, hizmet alımı ve/veya hizmet özelleştirme uygulamalarıyla aşılabilmektedir; bütçe ile orantılı kota uygulaması gerekmele birlikte, yasal sınırı aşmak için kullanılan pratik çözümler, belediyelerin organizasyon yapısına ve hizmet kalitesine zarar verebilmektedir (Mecek ve Doğan, 2015: 233).

Özgür, Acartürk ve Genç'in (2008: 408) Ege Bölgesinde yaptıkları alan araştırmasında da mali problemlerle ilgili olarak genel çözümlerinin başında belediyelerin mali kaynaklarının artırılması gelmektedir. Ankete katılanların bu konuyla ilgili en önemli çözüm önerisi ise merkezi idarece bütçeden belediyelere aktarılan payların aktarılmasıdır. Araştırmada öne çıkan diğer çözüm önerileri merkezin yetki ve kaynaklar koşulunda cömert davranması, yerel mali kaynakları belediye hizmetlerine kullanmada izin ve inisiyatif verilmesi, mali kaynakların dağıtımında adaleti sağlama için nüfus dışı kriterlerin de kullanımınıdır.

Belediyelerde, hangi kamu hizmetlerinin memurlara, hangilerinin işçilere gördürüleceği hususu, önemli bir sorun olarak devam etmektedir. Bu konu şuana kadar aydınlığa kavuşmuş değildir. Uygulamada işçi statüsündeki kişilerin tahsildar, başkatip, hatta belediye başkan yardımcısı olarak istihdam edildiği görülmektedir (Şanlı, 2005: 164-165). Bu durum büyük bir sorun olmakla birlikte aslında yerel yönetimlerdeki %30 ve %40 sınırlarını aşmanın da yoludur. Memurlara gördürülmesi gereken birçok iş alt işveren ilişkisiyle çalışan taşeron personel eliyle gördürülmektedir; dolayısıyla bu personellerin giderleri %30-40 içerisinde değerlendirilmemekte "hizmet alım gideri" olarak nitelendiği için idareyi hukuki açıdan serbestleştirmektedir. Ancak bu durumda iş barışı, eşit işe eşit ücret ilkesi, nitelikli eleman istihdamı gibi birçok konuda problem yaşanmaktadır.

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLERDE NORM KADRO YÖNETMELİKLERİ VE EK TABLOLARININ ANALİZİ

Bu bölümde norm kadroya geçiş sürecinden söz edilmekte, norm kadro tabloları üzerinden norm kadro değerlendirmeleri ve tablo analizleri yapılmaktadır. Tezin bu bölümünde tabloların değerlendirilmesi amaçlandığından mevzuat ağırlıklı bir değerlendirme yapılmaktadır. Yerel yönetimlerde doğrudan norm kadro yönetmelikleri ile ek tablolarına dair yorum ve çözümleme yapan çok az sayıda eser olduğu için bu bölümde gerçekleştirilen analizleri ve görüşleri önceki literatür ile doğrudan karşılaştırma ihtimali de oldukça düşük kalmaktadır. Metin ve ekler kısmındaki değerlendirme niceliksel karşılaştırma ve sonuç çıkarımı şeklinde yapılmaktadır.

#### 5.1. Yerel Yönetimlerde Norm Kadroya Geçiş Süreci

Norm kadro konusunun uzun zamandır tartışılan bir konu olduğu ve tasarruf, verimlilik, hizmet-kadro uyumlaşması, reorganizasyon ekseninde dönen tartışmaların, kalkınma planları, özel ihtisas komisyonu raporları, hükümet programlarının, TODAİE projelerinin, sendikaların görüşlerinin incelendiği üçüncü bölümde ayrıntısıyla ortaya konulmuştu. Tezin birinci bölümünde de yerel yönetimlerde personel, personel temini ve norm kadroya dair akademik literatür özetle aktarılmıştı.

Norm kadronun yasalaşma süreci ve hayata geçirilmesi 20 Aralık 2000 tarih ve 24266 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yapılacak Norm Kadro Çalışmasında Uyulacak Esaslar” ile olmuştur. Bu Karar kamu kurum ve kuruluşlarının norm kadro çalışmasını nasıl yapacaklarını belirtmekte ve bu çalışmaların bir an önce başlatılmasını hatta 2001-2003 yıllarında tamamlanmasını öngörmekteydi.

Aynı şekilde, Başbakanlıkça yayımlanan 27 Mart 2001 tarih ve 2001/19 sayılı “Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı” konulu Genelgede kuruluşların norm kadro için gerekli çalışmalara ivedilikle başlamaları, başlamış olanların ise bitirmeleri gereği vurgulanmakta; norm kadro uygulamasına yönelik çalışmaların, istihdam politikasının en önemli etmeni olarak değerlendirilmesi öngörülmektedir.

Bu konuda Aykaç ve Yayman (2003: 308) ivedilikle hayata geçirilmesi gerekmesine rağmen nasıl hayata geçirileceğinin belirlenmemiş olmasını norm kadro çalışmalarının “yumuşak karnı” olarak nitelemektedir.

11 Temmuz 2001 tarih ve 24459 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle yukarıda sözü edilen norm kadro çalışmalarının kuruluşlar itibariyle belirlenen takvime göre, 2001-2003 yılları arasında tamamlanması tekraren bildirilmiş; bu bağlamda bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar, üniversiteler ve mahalli idareler söz konusu norm kadro çalışmalarına TODAİE, MPM ve üniversitelerden hizmet alarak başlamışlardır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 157).

Her ne kadar tartışmalar uzun soluklu olsa da yerel yönetime ilişkin doğrudan düzenlemeler, yönetim reform yasaları olarak adlandırılan 5302, 5393 ve 5216 sayılı yasaların kabul edilmesiyle kanuni bir zorunluluk olarak hayatımıza girmiştir.

Ancak mevzuat açısından harekete geçilmezden önce münferit örneklerle rastlamak mümkündür. Adalı (1989: 239) Sapanca Belediyesi’nde bilimsel yöntemlerle çalışmış ve günümüzde de izlerini fark ettiğimiz öneriler sunmuştur. Personelde nüfuslara göre gruplandırma ve tampon bölgesi önerisi, sadece nüfusu kriter olarak kabul etmeyerek belediyelere de insiyatif verilmesi gibi öneriler bunların başlıcalarıdır.

Yaşamış (1996a: 86-89) Türkiye’de ilk kez laboratuvar ölçeğinde Çukurova Metropolitan Bölgesi Kentsel Geliştirme Projesi çerçevesinde Adana Büyükşehir, Mersin, İskenderun, Tarsus ve Ceyhan belediyeleri ile pilot uygulama düzeyinde Çankaya Belediyesinde yapılan çalışmada kurumsal geliştirme stratejileri uygulanmıştır. Bu bağlamda yürütülen reorganizasyon çalışmaları çerçevesinde yönetici atamalarının yapılması, insangücü geliştirme ve personel yönetimi koşullarının iyileştirilmesi çalışmaları projenin boyutlarından birisidir.

Bir diğer örnek ise Türkiye Belediyeler Birliğince yürütülmekte olan Eğitim Projesi çerçevesinde, 14 Mayıs 2002 tarihli “Belediyelerde Norm Kadro Çalışmalarında Sistem Belirlenmesi” konulu toplantının düzenlenmesidir. Toplantıda Devlet Personel Başkanlığı, Milli Prodüktivite Merkezi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve belediye yönetimlerinden belediye başkanları veya bürokratları olmak üzere kurum temsilcileri konu hakkındaki görüşlerini belirtmişlerdir. Norm kadro çalışmasının sorunları: sayısal kriterler, hizmet alanlarının tespiti, belediye sayısının fazla oluşu, projenin tasarım

aşamasındaki sorunlar, Mahalli İdareler Yasa Tasarısının dikkate alınmaması, fazla personelin tespit edilmesi olarak belirtilmiştir (Fırat, 2002: 25-28).

TÜHİS'in (Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) 22-23 Şubat 2003'deki Türkiye'de Kamu Personel Rejimini Yeniden Yapılandırılması Sempozyumunda da norm kadro sistemine ilişkin sunumlar bulunmaktadır.

Tezin bu kısmında belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idareleri norm kadro yönetmelikleri farklı olduğu için iki farklı başlık altında incelenmektedir. Ancak tekrara düşmemek açısından ortak olan hükümlere tekraren yer verilmemekte, ilgili maddeye atıf verilmektedir.

## **5.2. Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro**

### **Yönetmelikleri Ve Tabloları Analizi**

Yerel yönetimlerde norm kadro sistemine geçilmesi ile ilgili esaslar yerel yönetim kanunlarında (5393, 5216, 5302, 5355) yer almaktaydı. Bu kanunlara istinaden belediyeler için çıkarılan ilk metin 2006/9809 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararıdır. Danıştay bu Kararla ilgili olarak yürütmeyi durdurma kararı vermiş bunun üzerine 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazetede "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" (2007 Norm Kadro Yönetmeliği) İçişleri Bakanlığınca yayınlanmıştır. Ana yönetmelik bu olmakla birlikte daha sonraki düzenlemelerle norm kadro yönetmeliklerinde sürekli revizyon yapılmıştır (12.1.2008 tarih ve 26754 sayılı R.G.; 31.05.2009 tarih ve 27244 sayılı R.G.; 7.10. 2009 tarih ve 27369 sayılı R.G.; 12.10.2010 tarih ve 27697 sayılı R.G.; 27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G.; 10.04.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G.).

Bu değişikliklerin ardındaki en önemli neden yerel yönetimlerde yasalarla değiştirilen içeriğe uyma zorunluluğudur. 6.1.2008 kabul tarihli 5747 sayılı Kanunla büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yeni ilçeler kurulması, ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması veya az sayıdaki bir kısmının ilçe belediyesine dönüştürülmesi dolayısıyla büyükşehir ilk kademe gibi bir tasnifin artık geçerli olmaması nedeniyle revizyon ihtiyacının ortaya çıkması en bariz örneklerdendir. Diğer taraftan 6.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı Kanunla da yeni büyükşehir belediyesi ve ilçelerin kurulması, ilgili illerin mülki sınırlarının büyükşehir belediyesi sınırları haline gelmesi norm kadro tablolarının yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir.

Sürekli revizyon ihtiyacının bir kısmı yukarıda söz edildiği gibi zorunlu ihtiyaçlardan ortaya çıksa da yerel yönetimlerdeki insan kaynakları personeli ve konuyla ilgilenenler açısından takip oldukça zordur. Diğer güncelleme sebepleri ise unvan ve kadro güncellemeleri, kapsam değişiklikleri, sınıf aralıklarının değişmesi gibi sebeplerden kaynaklanmaktadır.

Çalışmanın bu kısmı ilgili yönetmeliklerde içerikleri ya da başlıkları aynı olan maddeleri karşılaştırmak ve bunlar üzerinden çıkarımda bulunmak şeklinde sistematize edilmektedir.

Yerel yönetimlerde norm kadroyla ilgili bu düzenlemelerin yapılmasındaki amaç ortaktır. Bakanlar Kurulu 2006/9809 Kararında amaç kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olarak belirtilmektedir (md. 1). 2007 yılı Norm Kadro Yönetmeliğinde de amaç aynı şekilde belirtilmektedir. Daha sonraki yönetmeliklerde 2007 yılındaki Yönetmeliğe atıf yaptıkları için tüm yönetmeliklerde amaç birliği söz konusudur.

Yönetmeliklerde kapsam kısmında ise 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur ve sürekli işçi statüsündeki personel belirlenmiş; her ne kadar sözleşmeli personel ve geçici iş pozisyonlarında çalışanlarla ilgili hüküm bulunmasa da kapsam kısmında bunlardan söz edilmekteydi. Bu durum 2007 yılındaki Yönetmelikle düzeltilmiştir.

Personellerin hangi sayıda ve hangi kriterlere göre istihdam edileceği kararların ya da yönetmeliklerin eklerinde yer almaktadır. Sistemde belirli kriterlere göre sınıflandırmalar ve bu sınıflandırmalara göre de kadro sayı/unvanları belirlenmektedir. Buna göre norm kadro aslında bir sınıflandırma sistemidir. Norm kadro yönetmelikleri şunlardan oluşmaktadır:

- Tasnif cetvelleri
- Norm kadro standartları cetvelleri
- Kadro unvan listeleri
- Kadro kütükleri

- Kadro cetvelleri.

### 5.2.1. Belediye ve Bağlı Kuruluşları, Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri

Yönetmeliğin Ek-1'inde tasnif cetvelleri kısmında belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre altı ana gruba ayrılmıştır. Bu gruplar ise şu şekilde tasnif edilmektedir.

(A) Grubu: Büyükşehir belediyeleri,

(B) Grubu: İl belediyeleri,

(C) Grubu: Büyükşehir ilçe belediyeleri,

C grubu belediyeler 2006 ve 2007 yönetmeliklerinde büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri iken daha sonraki norm kadro yönetmeliklerinde büyükşehir ilk kademe belediyelerinin 2008'deki 5747 sayılı Kanunla Mart 2009 yerel seçimleriyle kapatılması dolayısıyla büyükşehir ilçe belediyeleri olarak değiştirilmiştir.

(D) Grubu: İlçe ve belde belediyeleri

(E) Grubu: Belediye bağlı kuruluşlarının oluşturduğu grup olmakla birlikte hizmet özelliklerine göre tasnif edilmiştir.

(F) Grubu: Mahalli idare birlikleri bu tasnif cetvelinde yer almaktadır. Hizmet özelliklerine göre tasnif edilmiştir.

Ayrım için ilk kriter olarak nüfus kriteri kullanılmıştır. Her grup kendi içerisinde nüfusuna göre alt gruplara ayrılmıştır. 2006 ve 2007 yönetmeliklerinde (B), (C), (D) grubundaki belediyeler, ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birini taşıması durumunda bir üst, iki ya da daha çok özelliğe sahip olması durumunda ise en fazla iki üst gruba çıkarılması esastır; 2010 yılındaki Yönetmelikle yapılan değişiklikle ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birini taşıması durumunda bir üst, iki özelliğe sahip olması durumunda iki üst, üç özelliğe sahip olması durumunda üç üst nüfus grubuna çıkarılmıştır.

(B) grubunda yer alan il belediyelerinin kendi içinde alt gruplarına ayrılmasında ilçe merkezinin kriter olarak kullanılması anlamsız görünmektedir. İl belediyeleri için nüfus dışında sınıflandırmada kullanılan iki temel nitelik bulunmaktadır. Bu nitelikler ilgili ilin sanayi veya ticaret merkezi olması ve turizm niteliklerine sahip olmasıdır. Buna göre bu niteliklerden birini taşıyan bir üst, ikisini taşıyan ise iki üst gruba

çıkarılmıştır. 2006, 2007 ve 2010 tarihli yönetmeliklerde yönetmeliklerin tasnif cetveli kısmı bu niteliklere göre tanımlanmıştır.

(E) Grubu: Belediye bağlı kuruluşlarının oluşturduğu grup olmakla birlikte hizmet özelliklerine göre tasnif edilmiştir.

(F) Grubu: Mahalli idare birlikleri bu tasnif cetvelinde yer almaktadır. Hizmet özelliklerine göre tasnif edilmiştir.

Tasniflerde Türkiye İstatistik Kurumu adrese dayalı nüfus sonuçları kullanılmakta ve güncellemelere göre yönetmeliklerde değişiklikler yapılmaktadır.

### 5.2.2. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri

Norm kadro ile ilgili ikinci kısım standart cetvelleridir ve Ek-2’de düzenlenmektedir. Buna göre nüfusuna ve hukuki yapısına ve hizmet özelliklerine göre tasnif edilen birimlerin standartları bu kısımda belirtilmekte; burada çizelge şeklinde ilgili grupta hangi unvanla kaç kişi çalıştırılabileceğine yer verilmektedir. Tüm tasniflere göre belirlenmiş alt gruplar için hangi unvanda kaç kişi çalıştırılacağı bu standart cetvellerinde gösterilmektedir. Örneğin 2007 yılındaki Norm Kadro Yönetmeliğine göre 0-499.999 nüfus aralığında bulunan A1 grubunda bir büyükşehir belediyesinin çalıştırabileceği personel Tablo7’de şu şekilde belirtilmektedir.

**Tablo 7.** 2007 Norm Kadro Yönetmeliği A-1 Grubu Norm Kadro Standartları Cetveli

<b>A1</b>	<b>ADET</b>
<b>0-499 999</b>	
GENEL SEKRETER	1
GENEL SEKRETER YARDIMCISI	3
TEFTİŞ KURULU BAŞKANI	1
ÇEVRE KORUMA VE KONTROL DAİRESİ BAŞKANI	1
FEN İŞLERİ DAİRESİ BAŞKANI	1
MALİ HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANI	1
İMAR VE ŞEHİRCİLİK DAİRESİ BAŞKANI	1
İTFAİYE DAİRESİ BAŞKANI	1
ZABITA DAİRESİ BAŞKANI	1
İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM DAİRESİ BAŞKANI	1
DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANI	1
DİĞER DAİRE BAŞKANLARI(*)	5
1. HUKUK MÜŞAVİRİ	1
HUKUK MÜŞAVİRİ	2
AVUKAT	6
ÖZEL KALEM MÜDÜRÜ	1
ŞUBE MÜDÜRÜ	39
UZMAN	4
ŞEF	78
MÜFETTİŞ	4
MÜFETTİŞ YARDIMCISI	2
MALİ HİZMETLER UZMANI	4

MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI	2
İDARİ PERSONEL(**)	187
TEKNİK PERSONEL(**)	164
SAĞLIK PERSONELİ(**)	32
YARDIMCI HİZMET PERSONELİ(**)	30
İTFAİYE ŞUBE MÜDÜRÜ	2
İTFAİYE AMİRİ	6
İTFAİYE ÇAVUŞU	18
İTFAİYE ERİ	162
ZABITA ŞUBE MÜDÜRÜ	2
ZABITA AMİRİ	5
ZABITA KOMİSERİ	15
ZABITA MEMURU	90
MEMUR KADROLARI TOPLAMI	874
SÜREKLİ İŞÇİ KADROLARI TOPLAMI	481

Kaynak: 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”

Bu nüfus grubunda (A1) memur kadrosunun toplamı 874 kişiyi, sürekli işçi kadroları toplamı ise 481 kişiyi aşamaz. Yukarıda toplam sayıları verilen idari personel, teknik personel, sağlık personeli ve yardımcı hizmet personeli için ayrıca listeler düzenlenmiştir. Buna göre otuz kişinin belirlendiği yardımcı hizmet personelinin kadro unvanları; aşçı, bahçıvan, bakıcı anne, bekçi, çocuk bakıcısı, dağıtıcı, gassal, gemici, hasta bakıcı, hayvan bakıcısı, hayvan kesicisi, hizmetli, kaloriferci, matbaacı, sağlık teknisyen yardımcısı, teknisyen yardımcısı ve temizlik hizmetlisinden oluşmaktadır. Dolayısıyla otuz kişi olarak belirlenen yardımcı hizmetler sınıfında çalışanların kadro unvanları yukarıda sayılanlar olmalıdır. Aynı durum sağlık, teknik ve idari personel için de geçerlidir. Bu gruplarda da ekli listelerde kadro unvanları belirtilmekte ve bunlar dışında unvan kullanılmamaktadır.

Çalışmanın bu kısmında sayılar verildikten sonra memur ya da sürekli işçi başına düşen nüfus sayısı hesaplanmaktadır. Burada nüfus grubunun ilgili aralıkta kalıp kalmadığı göz önüne alınarak hesaplama yapılmaktadır. Ayrıca burada en alt ve en üst belediyeler üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır; çünkü aynı grup içinde de ciddi farklılıklar mevcuttur.

#### **5.2.2.1. A Grubu Belediyelere Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi**

A Grubu belediyeler olan büyükşehir belediyeleri için ilk beş (2006, 2007, 2009, 2010, 2011) yönetmelikte beş grup belirlenmiş ve nüfus aralıkları aynı kalmıştır. 2014 yılındaki Yönetmelikle norm kadro standartları cetvelinde hem aralıklar değişmiş hem de altı gruba ayrılmıştır.



2006, 2007, 2009<sup>14</sup>, 2010 ve 2011 yönetmeliklerinde A Grubu belediyeler için nüfus aralıkları değişmemiştir ve sorunlu görünmektedir. İlk iki grupta (A-1 ve A-2 grubunda) 500.000 nüfus aralığı daha sonra 1.500.000 nüfus aralığı (A-3 grubunda), sonra 5.000.000 aralığı (A-4 grubunda) daha sonra ise alt sınırın belirlendiği ancak tek şehrin --İstanbul-- bulunduğu için üst sınırın bulunmadığı A-5 grubu bulunmaktadır.

**Tablo 8. (A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları**

	2006		2007		2010		2011			2014	
	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi		Memur	Sürekli İşçi
A-1 Grubu 0-499.000	746	447	874	481	875	481	967	481	A-1 Grubu 0-999.999	1.969	985
A-2 Grubu 500.000- 999.999	1.362	817	1.500	825	1.501	825	1.641	825	A-2 Grubu 1.000.000- 1.999.999	3.260	1.630
A-3 Grubu 1.000.000- 2.499.999	2.336	1.401	2.633	1.448	2.635	1.448	2.760	1.448	A-3 Grubu 2.000.000- 2.999.999	4.493	2.247
A-4 Grubu 2.500.000- 7.499.999	4.192	2.515	4.539	2.723	4.543	2.723	5.302	2.723	A-4 Grubu 3.000.000- 4.999.999	6.588	3.294
A-5 Grubu 7.500.000 ve üzeri	9.334	5.600	9.804	5.882	9.809	5.882	15.119	5.882	A-5 Grubu 5.000.000- 7.499.999	7.579	3.790
Yok									A-6 Grubu 7.500.000 ve üzeri	19.128	9.564

Kaynaklar: 22.4.2006 tarih ve 26147 R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”;

22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”;

12.10.2010 tarih ve 27697 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”;

27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik”;

10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Tablo norm kadro yönetmelikleri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>14</sup> 31 Mayıs 2009 tarih ve 27244 sayılı R.G.’de yayımlanan norm kadro yönetmeliğinde tasnif cetvellerinde değişiklik yapılmıştır ancak standart cetvellerinde sadece C grubunda değişiklik yapılmıştır. Bundan dolayı yukardaki norm kadro standart cetvelinde yer almamaktadır.

2014 yılında büyükşehir belediyelerinin nüfus aralıkları değişmiştir ilk üç grubun nüfus aralıkları birer milyon olarak belirlenmiştir. Dördüncü grupta aralık iki milyon olarak, beşinci gruptaki aralık iki buçuk milyon olarak belirlenmiştir. Altıncı grupta zaten tek şehir –İstanbul-- olduğundan üst sınır belirlenmemiştir.

Burada dikkat çeken bir başka özellik ise sürekli işçi kadro sayısının memur kadro sayısının çoğunlukla %50'si oranında belirlenmesidir.

2007, 2010 ve 2011 yönetmeliklerinde sürekli işçi sayısı aynı kalmışken memur sayısında 2007 ile 2010 yıllarında belirgin bir farklılık olmasa da 2011 yılında ciddi oranda bir artış kaydedilmiştir.

Norm kadro sayılarının dağılımında memur ve sürekli işçi sayıları önemli olduğu kadar memur ya da sürekli işçi başına düşen nüfus sayısı da önemlidir. 2014 yılındaki Yönetmelikle hem aralıklar hem de bu aralıklardaki büyükşehir belediyeleri değiştiği için önce ilk dört yönetmelik üzerinden değerlendirme yapılmakta daha sonra 2014 Yönetmeliği değerlendirilmektedir.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olmuş, on üç -daha sonra 6447 sayılı Kanunla Ordu'nun da katılımıyla on dört-- ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bahsedilen on üç ile bağlı ilçelerin mülki sınırları içinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak köyler mahalle, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin sınırları içine katılmışlardır; dolayısıyla ilçelerin ve illerin nüfusları değişmiş, önceden il belediyesi statüsündeki bazı belediyeler büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Hizmet götürülen alan ve hizmet nitelikleri ve dolayısıyla personel nitelikleri ve sayısının değişmesi zorunlu hale gelmiştir.

**Tablo 9.** 2006-2011 Norm Kadro Yönetmelikleri ve Ek Tablolarında Büyükşehir Belediyelerinde Memur ve Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus

	Yönetmeliğin Yayımlandığı Yıllar	Memur Başına Düşen En Az/En Çok Nüfus	Sürekli İşçi Başına Düşen En Az/En Çok Nüfus	Belediyeler
0-500.000 Nüfus Aralığı (A-1 Grubu)	2006 Yön. 2007 Yön. 2010 Yön. 2011 Yön.	539 / 588 460 / 502 421 380	899 / 982 835 / 912 765 764	o Erzurum, Adapazarı, Samsun o Erzurum, Adapazarı, Samsun o Bu grupta sadece Erzurum bulunur. o Bu grupta sadece Erzurum bulunur.
500.000-999.999 Nüfus Aralığı (A-2 Grubu)	2006 Yön. 2007 Yön. 2010 Yön. 2011 Yön.	370 / 675 336 / 613 346 / 637 324 / 579	617 / 1.127 611 / 1.115 630 / 1.158 645 / 1.152	o Eskişehir, Antalya, Diyarbakır, Kayseri, Mersin, Konya, Gaziantep o Eskişehir, Antalya, Diyarbakır, Kayseri, Mersin, Konya, Gaziantep o Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Kayseri, Mersin, Adapazarı, Samsun o Diyarbakır, Eskişehir, Kayseri, Mersin, Adapazarı, Samsun
1.000.000-2.499.999 Nüfus Aralığı (A-3 Grubu)	2006 Yön. 2007 Yön. 2010 Yön. 2011 Yön.	481 / 620 426 / 550 381 / 704 363 / 690	802 / 1.034 775 / 1.000 693 / 1.281 692 / 1.316	o Kocaeli, Adana, Bursa o Kocaeli, Adana, Bursa o Adana, Bursa, Gaziantep, Kocaeli, Konya o Adana, Antalya, Bursa, Gaziantep, Kocaeli, Konya
2.500.000-7.499.999 Nüfusa Aralığı (A-4 Grubu)	2006 Yön. 2007 Yön. 2010 Yön. 2011 Yön.	661 / 851 610 / 786 721 / 948 633 / 836	1.101 / 1.419 1.107 / 1.310 1.203 / 1.581 1.232 / 1.628	o İzmir, Ankara o İzmir, Ankara o İzmir, Ankara o İzmir, Ankara
7.500.000 ve üzeri Nüfus Aralığı (A-5 Grubu)	2006 Yön. 2007 Yön. 2010 Yön. 2011 Yön.	1.073 1.022 1.303 868	1.789 1.703 2.173 2.231	o İstanbul o İstanbul o İstanbul o İstanbul

Kaynaklar: 22.4.2006 tarih ve 26147 R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”;

22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”;

12.10.2010 tarih ve 27697 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”;

27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik”;

Tablo norm kadro yönetmelikleri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

0-500.000 nüfus aralığına sahip A-1 Grubunda 2006 ve 2007 yıllarında Erzurum, Adapazarı ve Samsun bulunmaktayken, 2010 yılından itibaren bu grupta sadece Erzurum kalmıştır ve zaman içinde memur başına düşen kişi sayısında düşüş gözlenmektedir. Bu Grupta en az nüfusa sahip olan Erzurum, en çok nüfusa sahip olan ise Samsun’dur. Norm kadro sayısı A-1 Grubu için değişmediğinden daha düşük nüfusa

sahip olmak, memur başına düşen kişi sayısında da düşüşü sağladığından aynı grup içinde daha az nüfusa sahip olmak avantajlı görünmektedir.

Tablo 9'dan da anlaşılacağı üzere, zaman içerisinde nüfus değişkenliği ve buna bağlı güncellemeler neticesinde şehirlerin grupları değişmiştir. Adapazarı ve Samsun 2006 ve 2007'de A-1 Grubundayken 2010'da A-2 Grubunda yer almıştır. Aynı durum Konya ve Gaziantep için de geçerlidir. 2006 ve 2007'de bu büyükşehir belediyeleri A-2 Grubunda yer almaktayken 2010 yılında A-3 Grubunda yer almıştır.

Büyükşehir belediyelerinin norm kadro tabloları sayısal olarak incelendiğinde, genel olarak büyükşehir belediyelerinin nüfusları arttıkça norm kadro sürekli işçi ve memur sayıları artsa da memur ve sürekli işçi başına düşen kişi sayısı da arttığı görülmektedir. 0-500.000 grubu bu kuralın istisnasıdır. Bunun dışında bütün aralıktaki gruplarda geçerli olmak üzere nüfus attıkça memur veya sürekli işçi başına düşen kişi sayısının da arttığı görülmektedir. Örneğin 2011 yılı incelendiğinde, Samsun'da 324 kişiye bir memur ve 645 kişiye bir sürekli işçi düşmekteyken, Ankara'da 836 kişiye bir memur ve 1.628 kişiye bir sürekli işçi düşmektedir. Büyükşehir belediyeleri arasında en dezavantajlı olan İstanbul'dur. Buna göre, 2011 yılında memur sayısında ciddi bir artışa gidilmesine rağmen 868 kişiye bir memur ve 2.231 kişiye bir sürekli işçi düşmektedir. 2011 yılı esas alındığında memur başına en çok kişinin düştüğü büyükşehir belediyesi ile memur başına en az kişinin düştüğü büyükşehir belediyesi arasında neredeyse üç kat (2,7) fark olduğu görülmektedir. Sürekli işçide ise bu oran 3,45'tir. Hem gruplar arasında hem de grupların kendi içinde ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

Personel başına düşen nüfus oranındaki dengesizlik tespiti Türkiye geneli için de geçerli bir tespittir. Erençin'in (2007: 4) büyükşehir belediyeleri stratejik planlarını inceleyerek yaptığı çalışmada nüfus başına dağılımda denge halinden söz etmenin mümkün olmadığını belirtilmektedir. Genel olarak personel sayısının yetersizliği beş büyükşehir belediyesi tarafından (Adana, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir ve Mersin) dile getirilmektedir. Bu çalışmaya göre nüfus/personel oranı bakımından en olumsuz durumda bulunan Gaziantep ve İzmir Büyükşehir belediyeleridir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, 2014 yılındaki Yönetmelik nüfus aralıkları değiştiğinden kendi içinde değerlendirilmektedir.

**Tablo 10.** 2014 Norm Kadro Yönetmeliği ve Ek Tablolarına Göre Büyükşehir Belediyelerinde Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus

Nüfus Aralıkları	Memur Başına Düşen En Az/En Çok Nüfus	Sürekli İşçi Başına Düşen En Az/En Çok Nüfus	Şehirler/İller
0-999.999	371/489	743 / 978	Denizli, Erzurum, Eskişehir, Malatya, Mardin, Muğla, Ordu, Sakarya, Tekirdağ, Trabzon En kalabalık şehir Denizli, en tenha şehir Ordu
1.000.000-1.999.999	313/566	626 / 1.132	Aydın, Balıkesir, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kayseri, Kocaeli, Manisa, Mersin, Samsun, Şanlıurfa, Van. En kalabalık şehir Gaziantep, en tenha şehir Aydın
2.000.000-2.999.999	463/610	925/1.220	Adana, Antalya, Bursa, Konya En kalabalık şehir Bursa, en tenha şehir Konya
3.000.000-4.999.999	616	1.233	İzmir
5.000.000-7.499.999	666	1.331	Ankara
7.500.000 ve üzeri	740	1481	İstanbul

Kaynak: 10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Tablo norm kadro yönetmelikleri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

1994 yılındaki bir kaynaktaki verilere göre (Özhan, 1994b: 34), İstanbul’da her 694 kişiye bir memur, her 256 kişiye bir sürekli işçi düşmektedir. 2006 yılındaki Yönetmeliğine göre yine İstanbul’da her 1.073 kişiye bir memur, her 1.789 kişiye bir sürekli işçi düşmekteyken, 2014 yılında her 740 kişiye bir memur, her 1.481 kişiye bir sürekli işçi düşmektedir. 1994 yılından 2014 yılına kadar memur ve sürekli işçi başına düşen nüfus sayısı artmıştır. Özellikle sürekli işçi başına düşen kişi sayısında 20 yılda dramatik bir artış yaşanmıştır.

#### **5.2.2.2. B Grubu Belediyelere Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin**

##### **İncelenmesi**

Bu Grupta il belediyeleri norm kadro standart cetvelleri bulunmaktadır. İlk yönetmelikte (2006) il belediyeleri 8 alt gruba ayrılmış ve daha sonraki yönetmeliklerde bu durum muhafaza edilmişken 2010 ve 2011 yönetmeliklerinde 9 alt gruba, 2014 yılında ise 8 alt gruba ayrılmıştır.

Belediyelerin norm kadro yönetmelikleri ekindeki tablolarda yer alan bu Grup nüfus aralıkları A Grubu nüfus aralıklarından daha doğru şekilde ayrılmıştır. Her bir aralık 50.000 nüfusu anlatmaktadır. 2010 yılında bir grup daha eklenmiş 2014 yılında ise 2010 yılında yapılan değişiklikten geri dönmüştür. Aralıkların dağılımının uygun

olmasının yanında bu grupta da memur ve sürekli işçi sayıları yıldan yıla sürekli artmıştır.

**Tablo 11.** B Grubu (İl Belediyeleri) Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları

Nüfusu ve Grubu	2006 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi	2007 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi	2010 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi	2011 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi	2014 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi
B-1 Grubu (0-50.000)	133/ 80	192/96	192/96	218/109	264/137
B-2 Grubu (50.000-99.999)	144/86	214/107	214/107	253/127	317/164
B-3 Grubu (100.000-149.999)	221/126	280/140	280/140	306/153	396/190
B-4 Grubu (150.000-199.999)	240/144	331/166	331/166	379/190	471/227
B-5 Grubu (200.000-249.999)	283/169	410/205	410/205	454/227	538/260
B-6 Grubu (250.000-299.999)	317/190	471/236	471/236	520/260	622/301
B-7 Grubu (300.000-349.999)	443/265	556/278	556/278	602/301	689/335
B-8 Grubu (350.000 ve üzeri)* <sup>15</sup> (2006-2007-2014 Yönetmelikleri) <sup>16</sup>	468/280	607/304			758/369
B-8 Grubu (350.000-399.999) (2010-2011 yönetmelikleri)			607/304	669/335	
B-9 Grubu (400.000 ve üzeri) (2010-2011 yönetmelikleri)			659/330	738/369	

Kaynaklar: 22.4.2006 tarih ve 26147 R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”;

22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”;

12.10.2010 tarih ve 27697 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”;

<sup>15</sup> 350.000 ve üzeri nüfusa sahip iller 2006 ve 2007 yılları yönetmeliklerinde B-8 ve son grup olarak tanımlanmıştır. Ancak 2010 yönetmeliğinde yapılan değişiklikle bir nüfus grubu daha eklenmiş ve nüfus aralığı 350.000-399.999 olarak tanımlanmıştır. 400.000 ve üzeri nüfuslar için ise B-9 grubu olarak tanımlanmıştır. Bu durum 2011 yılındaki yönetmelikte de muhafaza edilmiştir. Ancak 2014 norm kadro yönetmeliğinde tekrar eski sisteme dönülerek 350.000 ve üzeri nüfus B-8 grubu olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla yukarıdaki tablonun okunmasında da bu durum göz önünde tutulmalıdır.

<sup>16</sup> 2009 Norm kadro yönetmeliğinde tasnif cetvellerinde nüfus aralıkları sekiz gruba ayrılmıştır ve 2007 yönetmeliği ile aynıdır. Standart cetvellerinde de C grubu hariç bir değişiklik bulunmadığından bu çizelgede gösterilmemektedir.

27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik”;

10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Tablo norm kadro yönetmelikleri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Norm kadro tablolarının B grubunda fiilen ortalamaları almak oldukça güç görünmektedir. Bunun sebebi ise illerin nüfuslarının belli olmasına rağmen grup yükselme adımlarıyla memur ve sürekli işçi sayılarının değişken olmasıdır. Sanayi-ticaret merkezi olması ve/veya turizm bölgesi olup olmaması il belediyelerinde grup yükselme adımını belirlemektedir. Buna göre hem sanayi-ticaret, hem de turizm bölgesi sayılması bir belediyenin grup yükselme adımını ikiye çıkarabilmektedir. Örneğin 2006 yılı itibariyle 75.810 nüfusa sahip Çanakkale Belediyesi aslında 50.000-99.999 aralığında olması gerekirken 2 grup yükselme adımına sahip olduğu için 150.000-199.999 aralığında bulunmaktadır. Bu örnekler oldukça fazladır. Tablolar incelendiğinde neredeyse tüm il belediyelerin bir veya iki grup yükselme adımına sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla fiili durum üzerinden bir çıkarımda bulunmak güç görünmektedir. Bunun yerine merkezi idarenin takdir ettiği ilgili nüfus aralığında en yüksek nüfus üzerinden kaç kişiye bir personel (memur/sürekli işçi) düştüğü değerlendirmesinde bulunmaktadır.

**Tablo 12.** Norm Kadro Yönetmeliklerine Göre İl Belediyelerinde Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen En Çok Nüfus

Nüfusu ve Grubu	2006 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen En Çok Nüfus	2007 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen En Çok Nüfus	2010 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen En Çok Nüfus	2011 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen En Çok Nüfus	2014 Yönetmeliği Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen En Çok Nüfus
B-1 Grubu (0-50.000)	376/625	260/521	260/521	229/459	189/365
B-2 Grubu (50.000-99.999)	694/1163	467/935	467/935	395/787	315/610
B-3 Grubu (100.000-149.999)	679/1190	536/1071	536/1071	490/980	379/789
B-4 Grubu (150.000-199.999)	833/1389	604/1205	604/1205	528/1053	425/881
B-5 Grubu (200.000-249.999)	883/1479	610/1220	610/1220	551/1101	465/962
B-6 Grubu (250.000-299.999)	946/1579	637/1271	637/1271	577/154	482/997
B-7 Grubu (300.000-349.999)	790/1321	629/1259	629/1259	581/1163	508/1045
B-8 Grubu (350.000 ve üzeri)* <sup>17</sup> (2006-2007-2014 Yönetmelikleri)	Üst grup belirtilmediğinden hesaplanmadı	Üst grup belirtilmediğinden hesaplanmadı			Üst grup belirtilmediğinden hesaplanmadı
B-8 Grubu (350.000-399.999) (2010-2011 yönetmelikleri)			659/1316	598/1194	
B-9 Grubu (400.000 ve üzeri) (2010-2011 yönetmelikleri)			Üst grup belirtilmediğinden hesaplanmadı	Üst grup belirtilmediğinden hesaplanmadı	

Kaynaklar: 22.4.2006 tarih ve 26147 R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”;

22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”;

12.10.2010 tarih ve 27697 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”;

27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik”;

10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

<sup>17</sup> 350.000 ve üzeri nüfus 2006 ve 2007 yılları yönetmeliklerinde B-8 ve son grup olarak tanımlanmıştır. Ancak 2010 yönetmeliğinde yapılan değişiklikle bir nüfus grubu daha eklenmiş ve 350.000-399.999 aralığı olarak tanımlanmıştır. 400.000 ve üzeri nüfuslar için ise B-9 grubu olarak tanımlanmıştır. Bu durum 2011 yılındaki yönetmelikte de muhafaza edilmiştir. Ancak 2014 norm kadro yönetmeliğinde tekrar eski sisteme dönülerek 350.000 ve üzeri nüfus B-8 grubu olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla yukarıdaki tablonun okunmasında da bu durum göz önünde tutulmalıdır.



B Grubu il belediyelerinde her ne kadar aralıklar eşit şekilde belirlense de nüfus grupları arasında bir memura veya bir işçiye düşen nüfus konusunda ciddi eşitsizlikler söz konusudur. Nüfusu fazla olan iller az olan illere göre memur norm kadro sayısı konusunda oldukça dezavantajlı görünmektedir. Örneğin 0-49.999 nüfus aralığında en son duruma göre 189 kişiye bir memur düşerken, 300.000-349.999 nüfus aralığında ise 508 kişiye bir memur düşmektedir. Bu durum Güler ve arkadaşları (1999: 41) ile Sezen ve Karasu'nun (1999: 24) 1999 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve kendilerinin de içinde oldukları aynı araştırma Projesine dayalı olarak yaptıkları tespitin halen geçerli olduğunu göstermektedir. Buna göre merkezi yönetimce belirlenen kadro ölçütüne göre, belde nüfusu arttıkça memur başına düşen kişi sayısı da artmaktadır.

Yıllar itibariyle inceleme yapıldığında 2007 ile 2010 yılları arasında memur ve sürekli işçi sayılarında herhangi bir fark bulunmamaktadır. Tek farklılık son grup olan B-8 grubunun aralığındadır.

Geçmiş yıllarla kıyasladığımızda ise Özhan'ın 2.331 belediye üzerinde yaptığı çalışmadan yola çıkılarak 100.000-150.000 aralığında memur başına düşen nüfus 353 kişi olarak hesaplanmaktadır (1994b: 32). Günümüzde ise 2006'da bu sayı 679 iken, 2014'te 379'dur. Yani bir memur bu nüfus aralığında 1994 yılında 353 kişiye hizmet vermekteyken, 2014 yılında 379 kişiye hizmet verir hale gelmiştir. İlk Yönetmelikteyse (2006) bu sayı yukarıda belirtildiği üzere (679) oldukça yüksektir. 200.000-250.000 aralığını incelediğimizde ise memur başına 1994 yılında 521 kişi düşerken yukarıdaki tablo incelendiğinde 2014 yılı Yönetmeliğine göre 465 kişi düşmektedir. 2006 yılında ise bu sayı 881'kişidir. 50.000-100.000 aralığında ise 1994 yılında 290 kişiye bir memur düşerken, 2014 yılında 315 kişiye bir memur düşmektedir.

Buna göre 1994 yılından günümüze 20 yıl içinde memur başına hizmet verilen nüfus sayısında 2014 yılı itibariyle dramatik bir farklılık bulunmamaktadır. Ancak norm kadro yönetmeliklerinin ilk halinde (2006) memurun hizmet vermesi gereken nüfus grubu 2014 yılındaki Yönetmeliğin neredeyse iki katı kadar olduğu göze çarpmaktadır. Dolayısıyla norm kadro yönetmeliklerinin ilk hallerinde memur sayılarının kısıtlı olarak belirlendiği daha sonra sayı artırılarak düzeltilmeye çalışıldığı belirtilebilir. 1994 yılı ile günümüz kıyasladığında genel olarak memurun hizmet vermek zorunda olduğu nüfus sayısında artış olduğu görülmektedir. Ancak bu fark yukarıda da sözü edildiği gibi çok yüksek değildir.

### **5.2.2.3. C Grubu Belediyelere Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi**

C Grubu 2006 ve 2007 yıllarında büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri olarak düzenlenmiştir. 31 Mayıs 2009 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelikle bu grup büyükşehir ilçe belediyeleri olarak tanımlanmıştır.

İlçe ve ilk kademe belediyeleri norm kadro standartları ilk yönetmeliklerde (2006/2007) 20 alt gruba ayrılmış, büyükşehir ilçe belediyeleri olarak 2009 yılında 16 gruba düşürülmüştür. 2010 yönetmeliğinde ise 19 alt gruba ayrılmıştır daha sonraki yönetmeliklerde de bu aralıklar muhafaza edilmiştir.

Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinden hizmet birimi büyükşehir ilçe belediyelerine dönen bu grupta 2007 yılından itibaren memur sayıları işçi sayılarının iki katından bir sayı eksik veya tam olarak iki katı olarak belirlenmiştir.

Memur sayısı= (sürekli işçi sayısı) X 2 veya

Memur sayısı= (sürekli işçi sayısı X 2) -1 olarak formüle edilebilir.

2006 yılı için böyle bir formülasyona gidilmemiştir.

**Tablo 13. C Grubu (Büyükşehir İlçe) Belediyelere Dair Norm Kadro Sayıları**

Nüfusu ve Grubu (2006/2007)	2006 Memur / Sürekli İşçi	2007 <sup>18</sup> Memur / Sürekli İşçi	Nüfusu ve Grubu (2009)	2009 Memur / Sürekli İşçi	Nüfusu ve Grubu (2010 / 2011 / 2014)	2010 Memur / Sürekli İşçi	2011 Memur / Sürekli İşçi	2014 Memur / Sürekli İşçi
C-1 0-2.999	13/7	18/9	C-1 0-9.999	42/21	C-1 0-9.999	42/21	45/23	45/23
C-2 3.000-4.999	15/9	21/11	C-2 10.000-19.999	52/26	C-2 10.000-14.999	52/26	55/28	55/28
C-3 5.000-7.499	22/13	29/15	C-3 20.000-29.999	68/34	C-3 15.000-19.999	56/28	60/30	60/30
C-4 7.500-9.999	23/13	34/17	C-4 30.000-49.999	80/40	C-4 20.000-29.999	68/34	79/40	88/44
C-5 10.000-14.999	30/18	42/21	C-5 50.000-74.999	107/54	C-5 30.000-49.999	80/40	106/53	117/59
C-6 15.000-19.999	36/21	52/26	C-6 75.000-99.999	131/66	C-6 50.000-74.999	107/54	134/72	145/73
C-7 20.000-29.999	49/29	68/34	C7 100.000-149.999	172/86	C7 75.000-99.999	131/66	156/78	166/83
C-8 30.000-49.999	50/30	80/40	C8 150.000-199.999	189/95	C8 100.000-149.999	172/86	204/102	217/109
C-9 50.000-74.999	64/38	107/54	C9 200.000-249.999	224/112	C9 150.000-199.999	189/95	254/127	266/133
C-10 75.000-99.999	68/40	131/66	C10 250.000-299.999	267/134	C10 200.000-249.999	224/112	294/147	308/154
C-11 100.000-149.999	103/61	172/86	C11 300.000-399.999	309/155	C11 250.000-299.999	268/134	309/155	335/168
C-12 150.000-199.999	113/68	189/95	C12 400.000-499.999	383/192	C12 300.000-399.999	309/155	366/183	390/195
C-13 200.000-249.000	173/103	224/112	C13 500.000-599.999	420/210	C13 400.000-499.999	383/192	418/209	465/233
C-14 250.000-299.999	198/119	267/134	C14 600.000-699.999	468/234	C14 500.000-599.999	420/210	466/233	597/299
C-15 300.000-399.999	226/135	309/155	C15 700.000-799.999	500/247	C15 600.000-699.999	468/234	512/256	666/333
C-16 400.000-499.999	249/149	383/192	C16 800.000 ve üzeri	547/271	C16 700.000-799.999	500/250	554/277	729/365
C-17 500.000-599.999	267/160	420/210			C17 800.000-899.999	547/274	617/309	812/406
C-18 600.000-699.999	303/181	468/234			C18 900.000-999.999	602/301	686/343	906/453
C-19 700.000-799.999	388/232	494/247			C19 1.000.000 ve üzeri)	685/343	782/391	1.024/512
C-20 800.000 ve üzeri	447/268	541/271						

Kaynaklar: 22.4.2006 tarih ve 26147 R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”;

22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”;

12.10.2010 tarih ve 27697 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”;

<sup>18</sup> Bu yönetmelikten sonra 12.1.2008 tarih ve 26754 sayılı R.G.’de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli idare Birlikleri Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikte C19 ve C 20 gruplarında sayısal olarak küçük değişiklikler yapılmakla birlikte alan kısıtından dolayı bu tabloda yer almamaktadır.

27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik”;

10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Tablo norm kadro yönetmelikleri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Sürekli işçi sayısının kaba bir hesaplamayla memur sayısının yarısı olarak belirlenmesi büyükşehir ilçe belediyelerinde hizmetlerin daha çok memurlar eliyle görülmesinin gerektiği algısından ziyade sürekli işçilerin yapması gereken işlerin hizmet alım sözleşmeleriyle ya da geçici işçiler vasıtasıyla da görülebilecek nitelikte hizmetler olarak algılanmasından kaynaklanmaktadır.

Bir diğer sebep ise teknolojik gelişmelerin yerel hizmet sunumuna yansması sebebiyle sürekli işçiye olan ihtiyacın azalmış olmasıdır. Sokakların süpürülmesi, çimlerin sulanması ve biçilmesi, ağaçların budanması gibi birçok örnekte olduğu üzere kas gücüyle yapılan birçok iş için kısmen veya büyük ölçüde makinalaşma işçi sayısını azaltmıştır.

Diğer taraftan memur-sürekli işçi, sürekli işçi-geçici işçi-taşeron işçi, memur-geçici işçi ayrımının yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi bağlamında geçerliliği bulunmamaktadır. Her ne kadar ilkesel ya da yasal anlamda memur ve işçilerin hangi hizmetleri yerine getirileceği kararlaştırılmış olsa da yerel yönetimlerde bu ayrım çok geçerli değildir.

Yerel yönetimlerde memurlar tarafından görülmesi gereken hizmetler için sürekli ya da geçici işçi çalıştırılması önlenmeli, memur-işçi ayrımına kesin ölçütler getirilmelidir (Çoker, 1995: 13; Tamer, 2003: 212). Aynı kamu kurumunda aynı işi yapan iki çalışandan birinin işçi, diğerinin memur kabul edilmesi bir yandan kamuda verimin düşmesine neden olurken, diğer taraftan hiyerarşik kamu düzenini bozmaktadır (Kutal, 2003: 229).

Belediyelerde tipik memur işleri işçiler tarafından yerine getirilmekte; masa başı görevlerde işçiler, geçici işçiler çalıştırılmakta, asli ve sürekli hizmetler memurlar eliyle görülmemektedir (Karahanoğulları, 1998: 282; Şen ve Eken, 2007: 558). Bu konu şu ana kadar aydınlığa kavuşmuş değildir.

Belediyelerde, aynı işyerinde çalışan çoğu zaman aynı veya benzer işleri yapan memur, işçi, sözleşmeli personel ve taşeron işçiler arasındaki farklı statülerde istihdam edilme, çalışma barışını da tehdit eder niteliktedir (Çöpoğlu, 2015: 177). Bunun en önemli nedeni personel görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin açık ve net görev tanımlarının bulunmamasıdır (Şen ve Eken, 2007: 558).

Bu grupta aralıklarda ciddi değişiklikler olmuştur. Bundan dolayı personel başına düşen nüfus sayısı en güncel Yönetmelik olan 2014 yılı üzerinden incelenmektedir. 2014 yılı memur başına düşen nüfus 1994 yılı ile kıyaslandığında (Özhan, 1994b) şu şekildedir:

**Tablo 14.** C Grubunda Memur Başına Düşen Nüfus 1994 ve 2014 Kıyaslaması

Nüfus Aralıkları	1994 Yılı Verilerine Göre Memur Başına Düşen Nüfus (Özhan, 1994b)	2014 Yönetmeliğine Göre Memur Başına Düşen Nüfus
10.000-14.999 nüfusta		273
15.000-19.999 nüfusta	183	333
20.000-29.999 nüfusta	206	341
30.000-49.999 nüfusta	261	427
50.000-74.999 nüfusta		517
75.000-99.999 nüfusta		602
100.000-149.999 nüfusta	353	691
150.000-199.999 nüfusta	464	752
200.000-249.999 nüfusta	521	812
250.000-299.999 nüfusta	674	896
300.000-399.999 nüfusta	575	1026
400.000-499.999 nüfusta	514	1075
500.000-599.999 nüfusta		1005
600.000-699.999 nüfusta		1051
700.000-799.999 nüfusta		1097

Kaynaklar:

Özhan, 1994b;

10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Tablo norm kadro yönetmelikleri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki verilere göre belediyelerde memur grubunun hizmet vermesi gereken nüfus son 20 yılda iki katına yakın bir artış göstermiştir.

1986 yılında Osman Kaptan tarafından Ankara’da yapılan çalışmada personel başına düşen nüfusta büyük farklılıklar görülmektedir. Farklı belediyelerde personel başına düşen nüfus 27-599 arasında değişkendir. Tüm belediyelerin ortalaması alındığına ise personel başına 219 kişi düşmektedir (Kaptan, 1989: 118).

**Tablo 15.** Ankara İlçeleri 1986 Yılı ile 2014 Norm Kadro Yönetmeliği Kıyaslaması

Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Nüfus <sup>19</sup>	Grubu (Grup Yükselme Adımlarıyla)	2014 Memur Başına Düşen Nüfus	1986 Yılı Verilerine Göre Memur Başına Düşen Nüfus
Evren	2.995	C-3	50	
Ayaş	12.376	C-5	106	192
Kalecik	13.678	C-5	117	131
Nallıhan	29.797	C-6	205	247
Bala	23.238	C-7	140	109
Kızılcahamam	26.694	C-7	161	74
Akyurt	28.349	C-7	171	
Haymana	42.566	C-7	256	
Şereflikoçhisar	34.577	C-8	159	145
Elmadağ	43.873	C-8	202	195
Kazan <sup>20</sup>	45.879	C-8	211	144
Beypazarı	47.234	C-8	218	158
Çubuk	83.449	C-10	271	71
Gölbaşı	115.924	C-11	346	88
Polatlı	117.379	C-11	350	117
Altındağ	359.597	C-15	540	219
Etimesgut	469.626	C-16	644	
Sincan	484.694	C-16	665	128
Mamak	568.396	C-16	780	329
Yenimahalle	591.462	C-17	728	182
Keçiören	848.305	C-19	828	225
Çankaya	914.501	C-19	893	247

Kaynaklar: Kaptan, 1989: 118.

10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Tablo norm kadro yönetmelikleri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2014 yılı memur başına düşen nüfus incelendiğinde ilçeler arasında büyük farklılıklar vardır. Bunun en çarpıcı örneği Çankaya’da 893 kişiye bir memur düşerken, Evren’de 50 kişiye bir memur düşmektedir. İlçeler arasında hizmet veren personel sayısında 18 katlık bir farklılık bulunmaktadır.

Diğer taraftan 1986 ve 2014 kıyaslandığında özellikle büyük ilçelerde memur başına düşen nüfus oranlarının ciddi oranlarda arttığı görülmektedir. Örneğin,

<sup>19</sup> Nüfus sayıları 10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” te belirtilen sayılardır.

<sup>20</sup> Kazan’ın ismi 15 Temmuz Darbe Girişimi sonrası KahramanKazan olarak değiştirilmiştir.

Çankaya'da 1986'da 247 kişiye bir memur düşerken, 2014'te ise 893 kişiye bir memur düşmektedir. Yenimahalle'de bu oran zaman içerisinde bu oran tam dört kat artmıştır.

Tüm bu veriler değerlendirildiğinde Ankara büyükşehir ilçe belediyeleri özelinde iki sonuca ulaşılabilir:

- a) Gruplar arasında memur başına düşen nüfus oranlarında ciddi dengesizlikler bulunmaktadır.
- b) Zaman içinde memurların hizmet vermesi gereken nüfusta ciddi bir artış yaşanmıştır.

Kaptan'ın (1989: 120-121) 1986 yılında Ankara belediyeleri üzerinde yaptığı çalışmada da ciddi oranda kadroların boş olduğu tespit edilmişti. Bu çalışmaya göre 1986 yılında Ankara'daki 43 belediyede 7.789 kadronun 4.252'si kullanılmaktaydı. Diğer bir deyişle, belediyeler için öngörülen kadroların %46'sı kullanılmaktaydı. Özellikle 1.000 ve daha fazla personel çalıştıran belediyelerde eğitim-öğretim hizmetleri kadrolarının %75'i, avukatlık hizmetlerinin %65'i ve genel idare hizmetlinin ise %50'si boştu. Bir başka çalışmada da (Kazancı, 1979: 137) Ankara'daki 1157 kullanılabilir zabıta kadrosunun 899'u dolu olduğu belirtilmektedir.

Bir kurumda boş kadro birkaç yönden yorumlanabilir. Örneğin, mevcut kadrolara gerekli özelliklere uygun personelin sağlanmaması nedeniyle boş kalabildiği gibi, bu kadrolardaki personelin hizmetine gerek duyulmamış olabilir. Ancak Türkiye gibi, işsizliğin yoğun olduğu bir ülkede kadrolara eleman bulunmamasından değil, nitelikli eleman bulunamamasından söz edilebilir. Personel yönetimi açısından önemli olan, kağıt üzerindeki sayısal kadroların kurum bütçesi tarafından tamamlanmış olmasıdır. Diğer bir deyişle, kadronun sayısından çok, bu kadrolarda çalışacakları özlük haklarını sağlayabilecek mali kaynakların sağlanması gerekmektedir (Kaptan, 1989: 121).

Kadro kullanım oranları incelendiğinde orta ve küçük belediyelerde kadro kullanım oranını büyük belediyelerden fazladır. Büyükşehir belediyelerinde çalışan personel başına düşen belde nüfusu oranı da diğer belediyelerden daha yüksektir. Bu sonuçlara bakarak büyük belediyelerin kadrolarını doldurmada, personel sağlamada bazı sıkıntılar içinde olduğu söylenebilir (Kaptan, 1989: 123).

Bir kuruluşta önemli olan, kadroların varlığı değil, bu kadroların uygun personelle ve zamanında doldurulmasıdır. Bu husus belli başlı iki koşula bağlıdır.

Birincisi var olan kadroya istekli, uygun nitelikte elemanın bulunmasıdır. İkincisi ve en önemlisi bu kadronun gerektirdiği ödeme için bütçede yeterli ödeneğin mevcut olmasıdır. Bu bakımdan belediyelerin sorunlarının başında, çalıştırdıkları personel için finans kaynaklarına sahip olmaktır (Kaptan, 1989: 123).

Bir başka tarihte, 1990'lı yılların sonunda, yapılan çalışmaya göre, Türkiye genelinde belediyelerde toplam kadroların %67'si dolu, %33'ü boştur (Güler vd., 1999: 54).

Aydın büyükşehir ve ilçe belediyeleri kadrolarının 2015 yılı itibariyle boş-dolu olma durumu aşağıdaki tabloda verilmektedir.

**Tablo 16.** 2015 Yılı Verilerine Göre Aydın Belediyeleri Norm Kadro Sayıları ve Dolu Kadro Sayıları

Belediye İsimleri	Memur Norm Kadro Sayısı	Dolu Memur Sayısı	Sürekli İşçi Norm Kadro Sayısı	Dolu Sürekli İşçi Sayısı
Aydın Büyükşehir Belediyesi	3.265	530	1.630	487
Yenipazar Belediyesi	60	5	30	20
Sultanhisar Belediyesi	145	18	73	46
Söke Belediyesi	364	164	173	130
Nazilli Belediyesi	308	141	154	143
Kuyucak Belediyesi	145	23	73	32
Kuşadası Belediyesi	266	138	133	229
Köşk Belediyesi	117	13	59	21
Koçarlı Belediyesi	117	13	59	24
Karpuzlu Belediyesi	60	16	30	7
Karacasu Belediyesi	64	38	32	26
İncirliova Belediyesi	145	42	73	38
Germencik Belediyesi	146	36	52	46
Didim Belediyesi	217	72	109	343
Çine Belediyesi	166	25	83	47
Buharkent Belediyesi	117	14	59	14
Bozdoğan Belediyesi	145	36	73	120
Efeler Belediyesi	528	201	264	249
Toplam	6.375	1.525	3.159	2.022

Kaynak: yerelbilgi.gov.tr (1.10.2015)

Buna göre, Aydın ilindeki belediyelerde yönetmeliklerde belirlenen norm kadro sayılarından memurlara ilişkin olarak 2015 yılı itibariyle sadece %23,92'lik kısmı dolu görünmektedir. İşçi sayısına bakıldığında ise bu kadroların ancak %64'lük kısmı doludur. Bu durum norm kadro sistemi ile ilgili şu çıkarımlarda bulunmamıza da yardımcı olmaktadır:



- a) Bunlardan birincisi norm kadro sayısı-bütçe ilişkisinin doğru kurulmamış olmasıdır.
- b) Norm kadro sayıları doğru bir şekilde belirlenmemiştir.
- c) Kadroların boş olarak tutulması yerel idarecilere hareket alanı serbestisi vermektedir.

Tarihsel bir perspektifle incelendiğinde ise Aydın Belediyesinde 1984-1989 döneminde 116 memur, 308 işçi, 87 geçici işçi; 1989-1994 döneminde: 187 memur, 368 işçi, 208 geçici işçi; 1994-1999 döneminde: 284 memur, 309 işçi, 773 geçici işçi; 1999-2002 döneminde: 292 memur, 348 işçi; 2004-2009 döneminde 268 memur, 252 işçi, 660 geçici işçi; 2009 döneminde ise 220 memur, 804 işçi ve 5 işçi istihdam edilmiştir (Kavili Arap, 2009: 980). Aydın Büyükşehir Belediyesinde 2015 verilerine göre 530 memur ve 487 daimi işçi istihdam edilmektedir Dolayısıyla 2009 yılıyla kıyaslandığında memur sayısında yaklaşık iki buçuk katlık bir artış, sürekli işçi sayılarında ise yarıya yakın bir azalma söz konusudur.

Güler ve arkadaşları (1999:55) da kadroların tamamının doldurulmamasının sadece merkezi idarenin atama izinlerini sınırlandırmasından kaynaklandığı düşüncesine katılmamaktadır. Bu durumun sebeplerinden birisi özellikle küçük belediyelerde belediye başkanının iktidarı paylaşmak istememesi nedeniyle yönetim kadrolarının çoğunlukla vekâleten doldurulmasıdır. Bir diğer sebep, ise işe uygun nitelikte personelin bulunmamasıdır. Aynı zamanda kadrolu personelin uzmanlık alanlarında belediye başkanının işlerini güçleştirebileceği düşüncesidir.

#### **5.2.2.4. D Grubu Belediyelere Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi**

(D) Grubu belediyeler büyükşehir belediyesi olmayan illerin ilçe ve belde belediyeleridir. Bu belediyeler norm kadro standartları cetvelinde 2006, 2007 ve 2009<sup>21</sup> yıllarındaki Yönetmeliklerde 15 alt gruba, 2010 Yönetmeliğinde 16 alt gruba, 2014 yılındaki Yönetmelikte ise tekrar 15 alt gruba ayrılmıştır. İlçe ve belde belediyelerinin son üç grubu hariç olmak üzere nüfus aralıkları değişmemiştir.

---

<sup>21</sup> 2009 Norm Kadro Yönetmeliğinde tasnif cetvellerindeki aralıklar 2007 yönetmeliğinde olduğu gibidir. Standart cetvellerinde ise sadece C grubu (büyükşehir ilçe belediyeleri) belediyelerde değişiklik yapığından aşağıdaki çizelgede yer almamaktadır.

**Tablo 17. D Grubu Belediyelerde 2006-2014 Yönetmeliklerine Göre Memur ve Sürekli İşçi Norm Kadro Sayıları**

Nüfusu ve Grubu	2006 Yönetmeliği Memur / Sürekli İşçi	2007 Yönetmeliği Memur / Sürekli İşçi	Nüfusu ve Grubu	2010 Yönetmeliği Memur / Sürekli İşçi	2011 Yönetmeliği Memur / Sürekli İşçi	Nüfusu ve Grubu	2014 Yönetmeliği Memur / Sürekli İşçi
D-1 Grubu (0-2.999)	13/7	20/10	D-1 Grubu (0-2.999)	20/10	20/10	D-1 Grubu (0-2.999)	20/10
D-2 Grubu (3.000-4.999)	14/8	24/12	D-2 Grubu (3.000-4.999)	24/12	26/13	D-2 Grubu (3.000-4.999)	29/15
D-3 Grubu (5.000-7.499)	18/10	32/16	D-3 Grubu (5.000-7.499)	32/16	35/17	D-3 Grubu (5.000-7.499)	38/19
D-4 Grubu (7.500-9.999)	20/14	38/19	D-4 Grubu (7.500-9.999)	38/19	48/24	D-4 Grubu (7.500-9.999)	53/27
D-5 Grubu (10.000-14.999)	29/17	51/26	D-5 Grubu (10.000-14.999)	52/26	62/31	D-5 Grubu (10.000-14.999)	67/34
D-6 Grubu (15.000-19.999)	29/17	61/31	D-6 Grubu (15.000-19.999)	61/31	71/36	D-6 Grubu (15.000-19.999)	76/38
D-7 (20.000-29.999)	32/18	72/36	D-7 (20.000-29.999)	73/36	88/44	D-7 (20.000-29.999)	93/47
D-8 (30.000-39.999)	48/28	87/44	D-8 (30.000-39.999)	87/44	106/53	D-8 (30.000-39.999)	112/56
D-9 (40.000-49.999)	53/31	106/53	D-9 (40.000-49.999)	106/53	122/61	D-9 (40.000-49.999)	128/64
D-10 (50.000-74.999)	71/42	130/65	D-10 (50.000-74.999)	130/65	152/76	D-10 (50.000-74.999)	159/80
D-11 (75.000-99.999)	78/46	146/73	D-11 (75.000-99.999)	146/73	177/89	D-11 (75.000-99.999)	183/92
D-12 (100.000-124.999)	101/60	170/85	D-12 (100.000-124.999)	170/85	204/102	D-12 (100.000-124.999)	211/106
D-13 (125.000-149.999)	121/72	200/100	D-13 (125.000-149.999)	200/100	230/115	D-13 (125.000-149.999)	236/118
D-14 (150.000-199.999)	161/96	231/116	D-14 (150.000-174.999)	231/116	259/130	D-14 (150.000-174.999)	266/133
D-15 (200.000 ve üzeri)	176/105	259/129	D-15 (175.000-199.999)	262/131	289/145	D15 (175.000 ve üzeri)	297/149
			D-16 (200.000 ve üzeri)	314/157	347/174		

Kaynaklar: 22.4.2006 tarih ve 26147 R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”;

22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”;

12.10.2010 tarih ve 27697 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”;

27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G. “İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik”;

10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Memur ve sürekli işçi başına düşen nüfus aşağıda belirtilmektedir; ayrıca 1994'den günümüze ulaşılabilen verilerle kıyaslama yapılmaktadır.

**Tablo 18.** 1994-2014 Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen Kişi Sayısı

	1994 Yılı Verilerine Göre Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus		2014 Norm Kadro Yönetmeliğine Göre Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus	
	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi
0-2999			150	300
3000-4999			172	333
5000-7499			197	395
7500-9999			189	370
10000-14999			224	441
15000-19999			263	526
20000-29999	203	633	323	638
30000-39999	265	396	357	714
40000-49999	254	362	391	781
50000-74999			472	937
75000-99999			546	1087
100000-124999			592	1179
125000-149999			636	1271
150000-174999			658	1316

Kaynak: Özhan, 1994b: 27; 10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik"

Norm kadro tabloları sayısal olarak incelendiğinde bir başka göze çarpan husus sürekli işçi sayılarının genelde memur sayılarının yarısı olduğudur. C Grubu belediyeler için esas olan formülasyon burada da geçerli görülmektedir. Sürekli işçi ile memur kadrosunun gördüğü işler özdeş olmaması dolayısıyla farklılığın bulunması normal kabul edilebilir. Ancak buradan birkaç alternatif sonucu çıkarmak mümkündür: Sürekli işçi memurun iki katı nüfusa hizmet vermektedir. Sürekli işçinin geçici işçi, taşeron işçi gibi muadillerinin bulunması dolayısıyla sayıdaki eksiklik çok fark edilmemektedir.

Norm kadro yönetmelikleri öncesi de merkezi idare yerel yönetimlerden gelen kadro istem taleplerini bir kritere bağlamaktaydı; buradaki tek temel ölçüt ise nüfus ölçütüydü (Güler ve diğerleri, 1999: 40).

**Tablo 19.** 1999 Yılı Kadro İhdasında Merkezi İdarece Temel Alınan Nüfus Ölçütü

Nüfus Grubu	Kadro Sayısı	Memur Başına Nüfus (En Az/En Çok)
0-2.000	12	167
2.000-3.000	14	143/214
3.000-4.000	15	200/267
4.000-5.000	18	222/278
5.000-7.500	23	217/304
7.500-10.000	26	288/385
10.000-15.000	34	394/441
15.000-20.000	37	405/541
20.000-50.000	106	189/472
50.000-100.000	198	253/505
100.000 ve üstü	351	285+
Büyükşehir belediyesi	315	Nüfusa göre değişir.

Kaynak: Güler vd., 1999: 40.

Tezin yazımının tamamlandığı 2016 yılı sonunda güncel olan 2014 yılı Norm Kadro Yönetmeliğinde 7.500-9.999 nüfus aralığında (tavan üzerinden hesaplandığında) memur başına 189 kişi düşmekteyken, 1999 yılında 288-385 kişi düşmekteydi (Güler vd., 1999: 40). 2014 yılındaki Yönetmeliğe göre 10.000-14.999 aralığında ise 224 kişiye bir memur düşmekteyken, 1999'da 394-441 kişi düşmekteydi. Dolayısıyla 2014 yılı Norm Kadro Yönetmeliğinde memur sayısının arttığı, memurun hizmet vermesi gereken nüfusun azaldığı görülmektedir. Ancak bu durumda Özhan (1994b) ile Güler ve arkadaşlarının (Güler vd., 1999) verileri çelişkili olarak algılanabilir. Fakat burada gözden kaçırılmaması gereken husus Özhan'ın (1994b) tüm ülkede sadece 81 belediyeyi kapsam dışında bırakmakla birlikte 2.629 belediyeyi İçişleri Bakanlığı verileriyle kıyaslayarak değerlendirmiş olmasıdır; dolayısıyla Özhan (1994b) fiili durumu değerlendirmektedir. Güler ve arkadaşları (1999) ise merkezi idarenin kadro ihdasında nüfusa göre değerlendirmesini esas almaktadır. Bu tezde ise norm kadro tabloları üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır. Aydın ili dışında fiili durum değerlendirmesi değil, tablodaki kadro sayıları üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır.

#### **5.2.2.5. E Grubu Yerel Yönetim Kuruluşlarına Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi**

(E) Grubu belediye bağlı kuruluşlarının kadro standartları cetvelidir ve bu grup hizmet özelliklerine göre tasnif edilmiştir. Burada en güncel olan 2014 yılı yönetmeliği değerlendirilmektedir, bu grup 9 alt gruba ayrılmıştır ve tablo 20'de gösterilmektedir.

**Tablo 20.** 2014 Yılı Norm Kadro Yönetmeliğine Göre E Grubu Norm Kadro Yönetmeliği: Memur ve İşçi Oranları

Gruplar ve Nüfus Aralıkları	Bağlı Kuruluş	Memur	İşçi	Aralıktaki En Yüksek/ En Düşük Nüfusa Sahip Bağlı Kuruluş	Memur/ Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus
E-1 Grubunda Yer Alan Bağlı Kuruluşlar (0-999.999)	Denizli / Erzurum / Eskişehir / Malatya / Mardin / Muğla / Ordu / Sakarya / Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ve Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	515	258	Denizli Ordu	1.871 / 3.734 1.420 / 2.835
E-2 Grubunda Yer Alan Bağlı Kuruluşlar (1.000.000-1.999.999)	Aydın / Balıkesir / Diyarbakır / Gaziantep / Hatay / Kahramanmaraş / Kayseri / Kocaeli / Manisa / Mersin / Samsun / Şanlıurfa / Van Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	773	387	Gaziantep Aydın	2.386 / 4.766 1.321 / 2.638
E-3 Grubunda Yer Alan Bağlı Kuruluşlar (2.000.000-2.999.999)	Adana / Bursa / Konya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü	1.032	516	Bursa Konya	2.656 / 5.312 2.015 / 4.030
E-4 Grubunda yer Alan Bağlı Kuruluşlar (3.000-4.999.999)	İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	1.786	893		2.274 / 4.547
E-5 Grubunda Yer Alan Bağlı Kuruluşlar (5.000.000-7.499.999)	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	2.521	2.521		2.001 / 2.001
E-6 Grubunda Yer Alan Bağlı Kuruluşlar (7.500.000 ve üzeri)	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	4.258	4.258		3.326 / 3.326
E-7 Grubunda (ESHOT)	İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT)	958	1.200		4.239 / 3.384
E-8 Grubunda (EGO)	Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO)	1.116	1.500		4.521 / 3.363
E-9 Grubunda (İETT)	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT)	1.729	8.350		8.190 / 1.696

Kaynak: 10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Tablo norm kadro yönetmelikleri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yerel yönetimlerin bağlı kuruluşlarına dair memur ve sürekli işçi sayıları norm kadro yönetmelikleri ek tabloları incelendiğinde Ankara ve İstanbul Su ve Kanalizasyon idareleri hariç olmak üzere su ve kanalizasyon idarelerinde memur sayılarının sürekli işçi sayılarının iki katı veya iki katından bir eksik olarak belirlendiği görülmektedir. Ankara ve İstanbul'daki su ve kanalizasyon idarelerinde ise memur sayıları ile işçi sayıları eşittir.

Burada sınıfı içerisinde su ve kanalizasyon ya da atık su idareleri açısından incelendiğinde en yüksek ve en düşük belediyenin nüfusu ve memur sayılarına göre 3.326 kişiye bir memur düşen İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) en fazla nüfusa hizmet vermek zorunda kalan genel müdürlüktür. Memur başına en az nüfusa hizmet vermek durumundaki ilimiz ise 1.321 kişi ile Aydın Büyükşehir Belediyesi bağlı kuruluşu olan Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüdür. Sürekli işçi açısından ise en fazla nüfusa hizmet vermek zorunda olan su ve kanalizasyon idaresi 5.312 kişi ile Bursa'dır. Sürekli işçide su ve kanalizasyon idareleri arasında norm kadro açısından en az nüfusa hizmet veren genel müdürlük ise 2.001 kişiye bir sürekli işçi düşen Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresidir.

En az nüfusa hizmet veren memur ile en fazla nüfusa hizmet veren memur kadrolarının bulunduğu iller açısından İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinde çalışan bir memur Aydın Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresinde çalışanın 2,5 katı nüfusa hizmet vermek zorundadır.

Sürekli işçi sayılarına bakıldığında ise Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresinde çalışan sürekli işçi Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresinde çalışan işçinin 2,65 katı kişiye hizmet vermek zorundadır.

İzmir ESHOT, Ankara EGO ve İstanbul İETT kendi içlerinde değerlendirilmesi hizmet nitelikleri farklı olduğu için uygun bulunmamaktadır.

### 5.2.2.6. F Grubu Mahalli İdare Birliklerine Dair Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi

F-1 Grubu mahalli idare birlikleri ülke düzeyinde kurulan birliklerle üye sayısı 100'den fazla olan birlikler anlatılmaktayken, F-2 grubunda ise F1 grubu niteliği taşımayan birlikler söz konusudur.

**Tablo 21.** Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standart Cetvelleri

	2006		2007		2010		2011		2014	
	Memur	İşçi	Memur	İşçi	Memur	İşçi	Memur	İşçi	Memur	İşçi
F-1 Grubu	30	18	53	26	69	34	92	46	106	53
F-2 Grubu	9	6	11	6	19	9	20	10	26	26

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda mahalli idare birliklerinin ne olduğu tanımlanmakta ve buna göre birlikler “birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini” anlatmaktadır.

### 5.2.3. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Unvan Listeleri ve Kadro Kütükleri

Norm kadro yönetmeliklerinin eklerinde kadro unvanları düzenlendiği görülmektedir. Yönetmeliklerde kadro unvanları listeler şeklinde düzenlenmiştir. Listeler genel olarak bu şekilde olmakla birlikte kadro unvanları zaman zaman listeler içinde yer değiştirmiştir. Bazı kadro unvanları ise kaldırılmıştır. Buna göre yüklenilen görevle uyumlu yetki ve sorumlulukları belirlemek ve bu yetki ve sorumluluğu yerine getirecek nitelikte eleman temin etmek ve bu görevlerde standardizasyonu sağlamak amaçlanmaktadır. Bununla birlikte ekli listelerde yer alanlar dışında sürekli işçi ve memur kadrosu kullanılamayacağı ve yeni unvan ihdas edilemeyeceği belirtilmektedir (2006 ve 2007 yılları norm kadro yönetmelikleri, md. 7).

Yerel yönetimlerde kadro standardizasyonunun olmaması nedeniyle aşağıda özetle belirtildiği üzere ciddi problemlerin olduğu uzun zamandır dile getirilmekteydi. Kadroda unvan enflasyonundan söz edilmekte ve yerel yönetimlerde unvan ve kadro çeşitliliğine ve dağınlığına dikkat çekilmekteydi (Eken ve Şen, 2005: 124). Özhan'ın (1994b: 40) çalışmasında 5.717 değişik kadro unvanının varlığından; Güler ve diğerleri (1999: 52) ile Sezen ve Karasu'nun (1999: 31) aktardığına göre, İçişleri Bakanlığı

verileri dikkate alındığında 8.500 belediye kadro unvanı olduğu, daha sonra Devlet Personel Başkanlığınca yapılan bir çalışma sonucunda 2.500 farklı kadro unvanına indirildiğinden söz edilmekteydi. İçişleri Bakanlığı'nın verilerine göre yalnızca su hizmetlerine ait 463, itfaiye hizmetlerine ilişkin 107, mezbaha hizmetlerine ilişkin 82 kadro unvanı bulunmakta ve bu durum kadro unvanlarında olağanüstü bir farklılaştırmaya gidildiğini (Sezen ve Karasu, 1999: 31) göstermekteydi.

Kadro unvanlarındaki karmaşanın birinci nedeni; kadro unvanları ile belediye görevlerindeki değişime bağlı güncelleştirmenin yapılmaması olarak belirtilmekteydi. Kolomoza memuru, ekonomi amiri, mücevher baş memuru, hoparlör memuru, soğuk hava memuru, oto lastik memuru gibi kadro unvanlarını günümüzde herhangi bir belediye hizmetiyle bağdaştırmak güç görünmektedir (Sezen ve Karasu, 1999: 33). Aynı şekilde duyurucu, düdüklü su satıcısı, kolbaşı, münadi, mıdırlık bekçisi, nivocu, oto silicisi, pedalıcı, peynir pazarı memuru, şahadetname memuru, çoban, sucuk bandrol şefi gibi çarpıcı başka unvanlardan Özhan (1994b: 40) da söz etmekteydi. Yerel yönetimlerdeki bu çarpıcı örneklere, bir kısmı yerel yönetimler dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında da kullanılıyor olma ihtimali bulunan, badanacı, fidanlık saymanı, gardolapçı, gaz istihsalcisi, klişeci, ofset kalıpcısı gibi diğer ilginç örnekler de eklenebilir<sup>22</sup> (Üvez, 1982: 70-112).

Yerel yönetimler çalışanlarının unvan ve kadro farklılaşmasının bir diğer nedeni ise basit dil farklılaşmalarıdır. Müstahdem-hizmetli-odacı, tabip-doktor, muavin-yardımcı gibi birbirinin yerine kullanılıp farklı şekilde ifade edilen unvanlar kadro çeşitliliğinin bir diğer sebebidir (Güler vd., 1999: 52). Aynı şekilde tahsil memuru-tahsildar, kontrol memuru-kontrolör, iktisatçı-ekonomist unvanları bulunmaktaydı. Yine daktilo-daktilo katip-daktilograf, komiser muavini-komiser yardımcısı, müdür muavini-müdür yardımcısı; müfettiş muavini-müfettiş yardımcısı benzer özellikler taşımaktadır (Eken ve Şen, 2005: 124). Unvan karmaşasının bir nedeni de kamu personel rejimindeki eklektik yapı ve siyasi istikrarsızlıklardır (Vural, 2002: 5).

Unvan fazlalığının bir başka sebebi de bazı yerel yönetimlerde hiç kullanılmayan kadro unvanlarının o yerel yönetimde yer almasıdır. Buna orkestra şefi, toprak analisti, tapu tetkik memuru gibi kadrolar örnek olarak verilebilir (Güler vd., 1999: 52; Sezen ve Karasu, 1999: 33).

<sup>22</sup> 12.12.1982 tarih ve 14389 sayılı "Memurlara Yapılacak Giyecek Yardım Yönetmeliği"nde geçen unvanlardan yararlanılmıştır.



Kadro unvanlarındaki asıl karmaşa, şemsiye bir kavram olarak tanımlanan memur unvanlarında yaşanmaktadır (Sezen ve Karasu, 1999: 33). Bununla birlikte işçi unvanları da oldukça ilgi çekiciydi. Eşya baş memuru, kapı memuru, mücevher baş memuru, mikrofon operatörü, işçi unvanları içinde çırak, domuz kesicisi, fason işçisi, kadın terzi, kolbaşı, kuduzla mücadele işçisi, kunduracı, kule nöbetçisi, kule baş nöbetçisi, paça, işkembe işçisi, serim çavuşu, ses alma makinesi çalıştırıcısı, şenör, tavcı ustası, teyp çalma işçisi gibi ilginç unvanlar bunlardan bazılarıdır. Yukarıda da sözü edildiği gibi unvanların çoğu eskiden kalmış ve bugün belediyelerin görevleri arasında sayılmayan işlerle ilgilidir (Eken ve Şen, 2005: 124).

Yukarıdaki tüm örnekler oldukça dikkat çekicidir ve norm kadroyla ilgili düzenlemeler yapılmadan önceki durumu yansıtmaktadır. Norm kadro yönetmelikleriyle unvan karmaşası büyük ölçüde çözülmüştür.

Peker ve Şen'in (2015: 118) araştırmaya dayalı çalışmasında da bu durumu teyit eden bilgiler yer almaktadır. İstanbul'daki insan kaynakları yöneticileriyle anket yapılan bu çalışmada insan kaynakları yöneticilerinin %75'i norm kadro uygulamasının kadro standardizasyonu sağladığını belirtmektedir.

Kadro unvan ve listelerinde yer alan memur ve sürekli işçi kadroları dışında kadro unvanı kullanılamaz ve bu kadro unvanları dışında yeni kadro ihdas edilemez hükmü getirilerek (2006 yılı Yönetmeliği, Md. 7/2; 2007 yılı Yönetmeliği, Md. 7/2) sürekli yeni kadro unvanları yaratma alışkanlığının önüne geçilmeye çalışılmaktadır ve bu çabada başarılı da olunmuştur. Buna göre belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin unvanları listeler halinde norm kadro yönetmelikleri ve ek tablolarında net şekilde düzenlenmiştir (2006 yılı Yönetmeliği, md. 7; 2007 yılı Yönetmeliği md.7).

Bu listeler şu şekildedir:

(I) Sayılı liste: Diğer daire başkanları (büyükşehir belediyeleri) kadro unvanlarını,

(II) Sayılı liste: Diğer daire başkanları (su ve kanalizasyon idareleri ile diğer bağlı kuruluşlar) kadro unvanları,

(III) Sayılı liste: Diğer müdürler (B, C, D grupları için kadro unvanları), 2007 yönetmeliğiyle F1 grubu da bu listeye eklenmiştir.

(IV) Sayılı liste: İdari personel kadro unvanları

(V) Sayılı liste: Teknik personel kadro unvanları

(VI) Sayılı liste: Sağlık personeli kadro unvanları

(VII) Sayılı liste: Yardımcı hizmet personeli kadro unvanlarını

Tüm memur kadro unvanlarının bulunduğu 2014 yılı Yerel Yönetimler Norm Kadro Yönetmeliğinin (I) Sayılı Memur Kadro Kütüğü incelendiğinde 284 memur kadro unvanının bulunduğu hesaplanmıştır. Bunlardan 25'i büyükşehir belediyesi daire başkanlıklarını düzenleyen (I) sayılı listede yer almaktadır. 2006 tarihli ilk norm kadro yönetmeliğinin ek tablolarındaki kadro unvanlarıyla kıyaslandığında en önemli farklardan birisi 2014 Yönetmeliğinde "daire başkanı" gibi genel bir kadro unvanının yer almasıdır.

2014 yılı Yönetmeliğe göre diğer daire başkanlarının (su ve kanalizasyon idareleri ile diğer bağlı kuruluşlar) kadro unvanı sayısı ise toplamda 63'tür. Su ve kanalizasyon idareleri ile 2016 yılı itibarıyla İETT, EGO, ESHOT'dan oluşan diğer bağlı kuruluşların kadro unvanları 2014 Yönetmeliğinin (II) Sayılı Listesinde 40 kadro unvanı su ve kanalizasyon idarelerindeki daire başkanlarının kadro unvanıyken, 23 kadro unvanı ise diğer bağlı kuruluşların kadro unvanıdır.

Memur kadro kütüğündeki 284 memur kadro unvanından 88 tanesi doğrudan sadece büyükşehir belediyeleri ve su ve kanalizasyon idareleri ve diğer bağlı kuruluşları düzenleyen kadro unvanlarıdır. Bu kadro unvanları sadece büyükşehir belediyelerine özgü kadro unvanlarıdır. Bununla beraber büyükşehir belediyelerinde idari personel, teknik personel, sağlık personeli ve yardımcı hizmet personeli de yer almaktadır.

2014 Yılı Yerel Yerel Yönetimler Norm Kadro Yönetmeliğinin (10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G.) ekindeki memur kadro kütüğünde yer alan il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri ve F1 mahalli idare birliğindeki müdür kadro unvanlarını düzenleyen (III) Sayılı Listede 42 farklı müdür kadro unvanı bulunmaktadır. Bu durum büyükşehir belediyeleri kadro unvanlarıyla birlikte değerlendirildiğinde 130 kadronun doğrudan müdür, daire başkanı gibi yönetsel kadrolar olduğu görülmektedir. Kadro unvan çeşitliliği açısından bakılırsa memur kütüğündeki kadro sayısının (284) neredeyse yarısı (130) yönetsel kadrolardır.

2014 yılı Yerel Yönetimler Norm Kadro Yönetmeliğine göre idari personel kadro unvanı (IV sayılı liste) 32, teknik personel kadro unvan sayısı (V sayılı liste) 36, 2011 Yönetmeliğinde düzenlenen sağlık personel kadro unvanı (VI) sayılı liste 34, 2007 yılı Yönetmeliğine göre yardımcı hizmetler kadro unvanı (VII sayılı liste) 17'dir.

2014 Yılı Norm Kadro Yönetmeliğinde idari personel kadro unvanları şöyle verilmektedir: Anbar memuru, antrenör, ayniyat saymanı, ayniyat memuru, balık adam, bando şefi, bandocu, belediye trafik memuru, bilet satış memuru, bilet satış memuru, bilgisayar işletmeni, çocuk eğiticisi, çocuk eğitimcisi, çocuk rehberi ve gözetimcisi, dalgıç, öğretmen, evlendirme memuru, fotoğrafçı, gemi adamı, gişe memuru, imam, kameraman, memur, muhasebeci, mutemet, mütercim, sayaç memuru, sivil savunma uzmanı, şoför, tahsildar, tercüman, veri hazırlama ve kontrol işletmeni, veznedar olarak belirlenmiştir (10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G.: md. 21).

2014 yılı Norm Kadro Yönetmeliğine göre, teknik personel kadro unvanları ise şöyle verilmektedir: Sanat tarihçisi, arkeolog, dekoratör, desinatör, ekonomist, ev ekonomisti, fizikçi, grafiker, heykeltıraş, hidrobiyolog, hidrolog, istatistikçi, jeofizikçi, jeolog, jeomorfoloğ, kaptan, kimyager, laborant, matematikçi, mimar, mühendis, ölçü ve ayar memuru, paleontolog, pilot, ressam, restoratör, şehir plancısı, teknik ressam, tekniker, teknisyen, topograf, peyzaj mimarı, kütüphaneci, çözümleyici, programcı, sosyologdur (10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G.: md. 22).

En son 2011 yılı Yerel Yönetimler Norm Kadro Yönetmeliğinde (27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G.) yer alan sağlık personel listesine göre sağlık personel kadro unvanları şöyledir: Antropolog, bakteriyolog, başhemşire, baştabip, baştabip yardımcısı, biyolog, çocuk gelişimcisi, diş protez teknisyeni, diş tabibi, diyetisyen, ebe, eczacı, fizikoterapist, fizyoterapist, hemşire, kimyager, laborant, odyolog, pedagog psikolog, radyoterapist, sağlık fizikçisi, sağlık memuru, sağlık teknikeri, sağlık teknisyeni, sosyal çalışmacı, sosyal hizmet uzmanı, tabip, tıbbi teknolog, uzman tabip, uzman (tabip ve uzman tabip tüzüğüne göre), veteriner hekim, veteriner sağlık teknikeri, veteriner sağlık teknisyenidir.

2007 yılı Yerel Yönetimler Norm Kadro Yönetmeliğinde (22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G.) yer alan yardımcı hizmetler personeli ise aşçı, bahçıvan, bakıcı anne, bekçi, çocuk bakıcısı, dağıtıcı, gassal, gemici, hastabakıcı, hayvan bakıcısı, hayvan

kesicisi, hizmetli, kaloriferci, matbaacı, sağlık teknisyen yardımcısı, teknisyen yardımcısı, temizlik hizmetlisidir.

Önceki çalışmalarda dikkat çekilen (Eken ve Şen, 2005: 124; Sezen ve Karasu, 1999: 33; Özhan, 1994b: 40; Güler ve diğerleri, 1999: 52) kadro unvan çokluğu ve karmaşasından norm kadro yönetmelikleri çerçevesinde yönetmeliklere ek tablolar şeklinde oluşturulan düzenlemeler sayesinde 2006 yılındaki ilk yönetmelikten itibaren büyük ölçüde uzaklaşılabilmiştir.

Bununla birlikte belediyeler, bağlı kuruluşlar ve mahalli idareler birliklerinde uygulanan norm kadro sistemiyle ilgili bazı sorunlar, çeşitli yönetmelik güncellemelerine rağmen, halen mevcut olup tarafımızdan sistematize edilen bu sorunlar literatür desteğiyle aşağıda verilmektedir:

- Listelerde ya da memur kadro kütüğünde yer alan unvanlar incelendiğinde özellikle yardımcı hizmetler grubunda belirlenmiş unvanların niçin memur kadrosunda bulunduğu tartışmalıdır. Hayvan bakıcısı, hayvan kesicisi, kaloriferci ya da hizmetli kadrosu gibi daha çok bedensel faaliyetleri içeren hizmetler memur kadrosundan daha çok işçi kadrosuna uygundur. Sürekli işçi kadro kütüğünde sürekli işçi kadroları ustabaşı, usta, işçi, aşçı, operatör, yağcı, şoför, temizlik işçisi olarak belirlenmiştir. Bu konuda zamanında Kutal (2003: 229) da çarpıcı örneklerle örneğin lokomotif ateşçisinin ya da devlet üretme çiftliklerindeki çobanların memur sayılmasının, Anayasadaki memur tanımıyla alakası olmadığını belirtmiştir.
- Bir başka önemli husus da norm kadro yönetmeliklerindeki amaç değişikliğidir. 2006'da Bakanlar Kurulu Kararı şeklinde yer alan norm kadro çalışmasının ilk halinde “yüklenilen görevlerle uyumlu yetki ve sorumlulukları belirlemek, bu yetki ve sorumluluğu yerine getirecek nitelikte eleman teminini sağlamak ve bu görevleri belli bir standarda kavuşturmayı temin etmek” amaç olarak belirlenmiştir. Burada norm kadroda yerine getirilmesi gereken görevlere uygun yetki ve sorumluluk belirlemek ve buna uygun nitelikte personeli istihdam edebilmek için standart belirleme kısmının üzerinde durulmaktadır. 2014 yılı Yönetmeliği yetki ve sorumluluk ve bu sorumluluğu yerine getirecek elemanda aranacak nitelikler kısmından söz etmemekte, mahalli idarelerin kendi alt grupları için belirlenen kadro unvan listesinde yer alan memur ve sürekli işçi

kadro unvanları dışında kadro kullanamayacağı ve bu unvanlar dışında yeni unvan ihdas edemeyeceğini (2014 yılı Yönetmeliği, md. 3) belirtmektedir. Dolayısıyla norm kadronun ortaya çıkış amacından uzaklaşıldığı yetki ve sorumluluğu belirlemek, bu yetki ve sorumluluğu yerine getirecek nitelikte eleman temin etmek amacı hem 2006 hem de 2007 yönetmeliklerinde bulunmasına karşın 2014 yılındaki Yönetmelikte norm kadronun nitelik belirleme işlevinden uzaklaşıldığı ya da zaten hiç olmadığı, fiili durumun 2014 yılındaki Yönetmelikte nitelik belirlemekten hiç söz etmeyerek düzeltildiği ortaya çıkmaktadır.

- Bu konuda en önemli problemlerden birisi de görev ve iş tanımları, görev gerekleri gibi çalışmalar yapılmadan sadece kadro sayılarının belirlenmesidir (Şen, 2010: 33). Oysa norm kadro çalışması yapabilmek için, ikinci bölümde ayrıntısıyla belirtildiği üzere, bir dizi çalışma yapılmalıdır. Nüfus üzerinden yapılan bu personel planlaması norm kadro değildir (Özkal Sayan, 2013: 835).
- Yapılan araştırma ve gözlemler belediyelerin norm kadro çalışmasını salt kanuni bir yükümlülük olarak gördüklerine işaret etmektedir. Bunun temelinde belediyelerin olması gereken norm kadro sistemine mi uymaları gerektiği yoksa yönetmelik hükümlerine mi uymaları gerektiği konularında çelişkiye düşmüş olmaları yatmaktadır (Karacan, 2009: 137).
- Norm kadro sisteminde mevcut düzenlemelerle ilgili en önemli problemlerden birisi de norm kadro çalışmalarının “yerinde” yapılmamasıdır. Sacit Adalı'nın (1989) Sapanca Belediyesi ile Karacan'ın (2009) İstanbul Büyükşehir Belediyesindeki çalışmaları dışında literatürde erişilebilen yerinde ve derinlemesine norm kadro çalışması bulunmamaktadır. Firuz Demir Yaşamış'ın (1996) Çukurova belediyelerinde reorganizasyon ve Çankaya Büyükşehir İlçe Belediyesindeki çalışmaları da aslında reorganizasyon ve kurumsal gelişme çalışması olup norm kadroya dair örtük bilgi sunmaktadır. Fikrullah Erdem (2004) belediye olmasa da bir ilçenin tapu sicil müdürlüğünde, yerinde gözlem, anket yöntemleri kullanılarak ve örgüt analizi, iş analizi, iş tanımı, iş gerekleri, iş değerlemesi, iş etüdü süreçlerinden geçirilerek birimin norm kadrosu ortaya çıkartmıştır.
- Türk belediyelerinde norm kadro sürecinin temel sorunlarının başında norm kadronun tam olarak bir sistematığe oturtulamamış olması gelmektedir. Bunun

temelinde de belediyelere çalışacak personel sayısı ve unvanlarının tamamen merkezin yetkisine bırakılmış olması yatmaktadır. Her ne kadar merkezi hükümet belediyelerin turizm, sosyo-ekonomik ve gelişmişlik düzeylerini dikkate alarak düzenlemeyi yapmış olsa da halen birçok belediyede bunun sıkıntısının yaşandığı görülmektedir. Çünkü merkezi idarenin bütün belediyelerin hangi unvanda, nitelikte ve ne kadar sayıda personel ihtiyacı olduğunu tahmin etmesi mümkün değildir. Belediyelerin sağlıklı bir norm kadro çalışması yapabilmeleri ve yerel ihtiyaçları doğrultusunda personel istihdam edebilmeleri için merkezin belediyeler adına norm kadro sayısını belirleme işleminden vazgeçmesi gereklidir (Karacan, 2009: 138).

#### **5.2.4. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Cetvelleri**

Norm kadro yönetmelikleri kadro işlemlerinde cetveller geliştirmiştir.

(I) Sayılı cetvel kadro ihdasını (memur) düzenlemektedir. Burada meclis karar tarih ve sayısı, memur norm kadro standardının toplamı, dolu, boş memur sayısı, ihdası istenilen kadronun unvan kodu, sınıfı, unvanı, derecesi, adedi ve gerekçesinin belirtilmesi gereklidir.

(II) Sayılı cetvel boş kadro değişikliği (memur) cetvelidir. Boş kadro değişikliğini düzenlemekte olan cetvelde kaldırılmak istenen ve alınmak istenen kadroyla ilgili istenilmesi gereken bilgiler ve gerekçeler bulunmaktadır.

(III) Sayılı Cetvel ise memurlar için dolu kadro değişikliğini düzenlemektedir. Kaldırılmak istenilen kadroyla ilgili bilgiler yanında alınmak istenen kadronun gerekçesi kısmı da bulunmaktadır. Gerekçe kısmında personelin müktesebi, öğrenim düzeyi, hizmet süresi ve dolu kadro değişiklik gerekçesi gibi konuların belirtilmesi gereklidir.

(IV) Sayılı Cetvel dolu-boş kadro durumunu (memur) düzenlemektedir.

(V) Sayılı Sürekli İşçi Kadro İhdası Cetvelinde norm kadro sayısı ve bunun ne kadarının boş oluşu, ihdası istenilen kadronun unvan kodu, unvanı, adedi ve gerekçesi belirtilmektedir.

(VI) Sayılı Cetvel Sürekli İşçilerin Kadro Değişikliği Cetveli olup değişiklik gerekçesinin belirtilmesi esastır.

(VII) Sayılı Cetvel sürekli işçi dolu-boş kadro durumunu belirtmek için kullanılır.

Tüm bu cetveller yerel yönetimlerde kadro ihdasında geçmişte yaşanan keyfilik önüne geçme, kadroları kontrol altında tutma isteğinden kaynaklanmaktadır.

### **5.2.5. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Yönetmeliklerine Göre Kadroların Tespiti**

Yerel yönetimlerde norm kadro yönetmeliklerinde (2006-2014) kadroların tespitlerine ilişkin de maddeler bulunmaktadır. Buna göre yönetmeliklerin ekli listelerinde belirtilenler dışında kadro kullanılamayacağı gibi memur ve sürekli işçi sayıları da bu listelerde belirtilenleri aşamaz, ancak daha az sayıda olabilir (2006, md. 9; 2007 md. 9; 2010, md. 8). Bu maddeden de anlaşılacağı üzere, norm kadro sisteminde üst sınır belirlenmekteyken alt sınır belirlenmemektedir. Ancak özellikle belirli hizmetlerin yerine getirilmesinde personel istihdamına zorlayacak bir alt sınır konulmalıdır. Bu konuda şehir plancısı, mimar, mühendis kadroları örnek olarak verilebilir.

Aydın ilinde gerçekleştirdiğimiz saha çalışmasında yerel idarecilere herhangi bir unvan için alt limit olması gerektiğini konusundaki düşünceleri sorulmuştur. Şehir ve bölge plancısı, harita teknikeri gibi kadro unvanlarında bu kadroların temin edilmesinin zorunlu olup olmaması konusundaki düşünceleri değerlendirilmiştir. Görüşülen idareciler asgari düzeyde teknik kadroların zorunlu olması gerektiği yönünde fikir beyan etmişlerdir. Ancak bu konuda belediye meclisinin insiyatifinde olmaksızın çalıştırılmalı fikrine katılım konusunda görüşülen idarecilerin bir kısmı (6 kişi) zorlama olmaması gerektiğinden söz etmektedirler. Fakat yerel idarecilerin daha fazla bir kısmı ise bu konuda (8 kişi) zorunlu olarak olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu konuda aşağıdaki çarpıcı ifadeleri kullanmışlardır:

“Olmalı, çünkü yönetim tecrübesi ya da basireti bunları tanımlamaya yetmiyor olabilir. Ben bu konuya gereklilik çerçevesinde bakıyorum. İmar işlerinde 1 tane mühendis varmış, ama esas yetkili teknikerdir. Buraya geldik, şehircilik uzmanı yok, mimar yok, bu tür teknik personel eksikliklerini görünce ilave personel tedarik ettik, sözleşmeli mühendis, mimar istihdam ettik, şehircilikle ilgili planlama çok önemli. Mali işler konusunda kamu maliyesi/belediye maliyesi konusunda uygun eleman takviyesi yapmaya çalışıyoruz, bu konunun belediyelere bırakılamayacak kadar önemli olduğunu düşünüyorum.”

“Bence getirilmeli, bence en azından inşaat mühendisi veya mimar olmazsa olmamalı. Alt sınır olmalı, o okul mezunu gibi estetik göremeyiz.”

“Bence mühendis, inşaat mühendisi, peyzaj mimarı, veteriner zorunlu olarak olmalı. Mesela yolla ilgili bir çalışma yapılacak kimsenin elinde bir done yok. Kepçe gelip kazıyor, zaman kaybediyoruz, coğrafi bilgi sistemlerine bakan bir kişi olmalı. En büyük sıkıntı harita kadastro mühendisi olmalı.”

Bu tip kadrolar belediyelerde olmalı, fakat zorlama olmamalı diye düşünenlerin ifadelerinden bazıları ise şu şekildedir:

“Yapılması mümkün değil, belediye hizmet verdiği kişilerin, seçmenlerin karşısına çıkıyor, ihtiyaç varsa zaten alır. Harita mühendisine ihtiyaç varsa niçin harita mühendisi almasın? Hiç kimse böyle bir şey yapmaz. Elinde kadro yoksa da sözleşmeli alır.”

“Doktor/iş sağlığı iş güvenliği uzmanı gerekiyor. Norm kadro da bunu söylemiyor ama bu olmak zorunda. Bugün iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili düzenleme çıktı, kadrolu çalıştıramazsan sözleşmeli çalıştırmak zorundasınız. Aynı durum Maden Kanunuyla da ilgilidir. Norm kadroda mühendis çalıştırıyorsun, maden işletiyorsanız maden mühendisi çalıştırmak zorundasınız. O zaman mühendis kadrosuyla çalıştırılan birini maden mühendisi yapıyorsunuz. Belediyenin kendi şehrine göre bunu ayarlaması daha uygun. Sana bu imkânı tanıyor. Fidanlığın varsa, fidan üretiyorsan peyzaj mimarı alırsın.”

Bu konuda görüşülen kişiler üzerinden değerlendirme yapıldığında sayısal olarak birbirlerine yakınlıkları (8 olmalı, 6 olmamalı) görülecektir. Fakat yerel siyasetçilerin kendi yetki alanlarında olmasına rağmen belediye meclisine bırakılmaksızın bu kadroların olması gerektiğini düşünmeleri oldukça anlamlıdır. Mevcut durumda kadro ihdası konusunda belediye meclisi yetkilidir. Meclis ihtiyaç hissetmezse hiçbir zaman mimar, şehir plancısı veya inşaat mühendisi/teknikeri çalıştırmayabilir; ancak bu durum meclis üyelerinin mesleki ya da kişisel formasyonları ve yetkinlikleri bu ihtiyacın sağlıklı biçimde tespiti konusunda engel oluşturabilir. Oldukça geniş alanda yerel kamu hizmetleri sunan belediyelerin hizmetlerinin sonuçları yaygın şekilde hissedilmektedir. Bizim önerimiz ise sözleşmeli ya da memur istihdam türüne bakılmaksızın bazı kadrolar için istihdamın zorunlu hale getirilmesidir.

Kentleşmedeki önemlerine karşın yerel yönetimlerde mühendis, mimar, şehir plancısı istihdamı gelişmiş ülkelerin çok altındadır. Birçok belediyede, özellikle küçük belediyelerde, teknik elemanların yapması gereken işler tekniker-teknisyen kadrolarıyla yürütülmektedir. Oysa planlama, projelendirme, tasarım, uygulama denetim ve değerlendirme aşamalarında, doğal ve kültürel varlıkların korunmasında, mühendislik, mimarlık ve şehir planlama disiplinlerinin önemi ortadadır (Elektrik Mühendisleri Odası, 2016). Kentleşmenin oldukça hızlı olduğu günümüzde yerel yönetimler sundukları hizmetler ve yaptıkları işler açısından uzmanlık gerektiren mesleklerde kişileri çalıştırıp çalıştırmamakta serbesttir, bu serbestlik hizmetlerin kaliteli, mevzuata tam uygun, güncel teknoloji kullanımı, işyeri güvenliği, yapılan işlerin ve döşenen



altyapının verilerinin eksiksiz ve doğru kaydının alınıp arşivlenmesi gibi birçok noktada sorunlara yol açmaktadır.

Kılınç, Özgür ve Genç'in (2009: 12-13) belirttiği üzere, belediye meclislerinde toplam gündem maddelerinin %75'i planlamaya (imar planı, kentsel dönüşüm planları ve plan tadilatları) ilişkindir ve bu kararlar büyük miktarda değer artışı, rant ve kârların elde edilmesine yol açmaktadır. Çıkar grupları bu kazançları elde etmek için belediye başkanları, başkan yardımcıları ve şehir plancıları üzerinde ciddi baskılar uygularlar. Bununla birlikte, yerel yönetimlerde şehir plancılarının sözleşmeli olarak çalışması iş güvencesinin bulunmamasına veya nispeten güvencenin tartışmaya açık olmasına yol açmaktadır. Bu konular kurumsallaşması tamamlanmayan küçük birimlerde daha fazla hissedilmektedir.

Yerel yönetimlerde teknik personel eksikliğinin üzerinde sıklıkla durulmaktadır (DPT, 1973: 947; Altaban, 1990: 323; Polatoğlu, 2000).

Tarihsel bir perspektifle bakıldığında, 1969'da İzmir Merkez Belediyesinde 171, civar 13 belediyede toplam 32 teknik eleman mevcut idi. Gaziemir ve Altındağ belediyelerinde ise teknik eleman yoktu. Her yıl Merkez Belediyesince ortalama 1.629 ve civar 13 belediyece 1.911 adet inşaat ruhsatı verildiği düşünüldüğünde, imar planlarının hazırlanması ve uygulanabilmesi için yeterli mali güç ve teknik personel bulunmamaktaydı (Tüten, 1969: 44).

Aynı yıldaki bir başka yayına (Geray ve Keleş, 1969: 80) göre, küçük belediyeler de büyük belediyeler gibi imar planını gerçekleştirecek mali ve teknik güce sahip değildir. Küçük belediyelerin imar programı yaptırmayışları büyük ölçüde gelir yetersizliğine, belediye organlarının yeterli bilgidan yoksun bulunmasına ve teknik personel eksikliğine bağlamıştır.

1072 belediyede yapılan bir alan çalışmasında da (Yüksel vd, 2008: 12) belediye başkanlarına “personelinizde eksik bulduğunuz ve geliştirmeyi düşündüğünüz özellikler nelerdir?” sorusuna büyükşehir belediye başkanları hemen her kategoride eşit oranda cevap verirken, il, ilçe ve belde belediye başkanları ağırlıklı olarak, “teknik bilgi”, “bilgi beceri” ve “yaratıcılık” konularında eksiklik bulunduğunu ifade etmişlerdir.

Denizli'de yapılan bir çalışmada (Alkaya, vd., 2009) merkez ve merkez ilçeye bağlı belediyelerde teknik eleman yeterliliği sorgulanmıştır. Denizli Belediyesinin teknik çalışmaları incelendiğinde, verilen hizmetlerin büyük bölümünün inşaat

mühendisliği hizmet alanına girdiği ve belediye bünyesinde yeterli teknik elemanın varlığı görülmüştü. Merkeze bağlı belde belediyelerinde ise çalışmalar mühendis denetimi ve hizmeti olmadan yürütülmekteydi. Türkiye ölçeğinde durumun Denizli'den farklı olmadığı söylenebilir.

Bu konuda çarpıcı bir başka örnek ise Ankara Belediyesi'nin 1977 yılında başkanlık danışmanı olarak istihdam edilen 4 kent plancısı dışında uzmanlık dalında elemanın olmamasıdır. Onların da istifalarıyla anakentte kent plancısı kalmamıştır. Belediyenin gerek kendi bünyesinde gerekse Genel Müdürlüklerindeki teknik eleman sayısı (mühendis, mimar olarak) son derece sınırlıdır. Endüstri mühendisi, ekonomist, sosyolog, çevre bilimcisi, gıda teknoloğu, sistem analizcisi, ulaşım plancısı gibi konularda ise hiç çalışanı yoktur. Birçok müdürlük ya da şube teknisyen kadroları ile idare edilmektedir. Yönetim, bir tür usta-çırak mantığı ile yürütülmektedir (Göymen, 1983: 11). Genel olarak teknik personel konusunda belediyelerin sıkıntı içinde oldukları (Yavuz, 1966: 96) belirtilmektedir. Canpolat'ın (2002: 201) 197 belediyede yaptığı alan araştırmasında da bu durum tespit edilmektedir. Örneklem dahilindeki belediyelerde genel olarak teknik eleman istihdam kapasitesinin düşük olduğu, beldelerin %90,5'inde ve nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerin tamamında teknik eleman sayısının 5'den az olduğu görülmektedir.

Norm kadro yönetmeliklerindeki bir başka konu yönetici kadrolarıyla ilgilidir. Kadro unvan listelerinde belirtilen unvanlar kullanılarak idari birimler oluşturulacağı, mükerrerliğe yer verilmeyeceği, aynı mahiyette görevi ifa eden birden fazla yönetici kadro ihdası yapılamayacağı, yönetici kadrolarından fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanı kullanılmayacağı (22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G. md. 9; 22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G. md. 9; 12.10.2010 tarih ve 27697 sayılı R.G., md.8) belirtilmektedir. Ancak birçok belediyenin örgüt yapısına bakıldığında benzer işi yapan birimlerin ve/veya kaldırılması gereken birimlerin bulunduğu görülmektedir. Bunun arkasındaki en büyük neden ise çoğu belediyede yeterli ve nitelikli personel bulunmadığından mevcut çalışanlara göre örgütlerin şekillendirilmesidir. İş yapan birileri varsa ve yetenekliyse, başka başka birimler bağlamak suretiyle devasa birimler oluşturulmaktadır. Diğer taraftan sadece birkaç kişiyle çalıştırılan birimler de mevcuttur (Şen, 2010: 33). Seçimle iş başına gelen yerel yöneticiler de nitelikli personelin olmadığını, bir yandan ödeme imkânı olan yerel yönetimler bakımından nitelikli

personelere hak ettiği ücreti ödemeye hazır olsalar bile böyle bir imkânın bulunmadığını (Gülan, 2003: 94) belirtmektedirler.

İlk norm kadro çalışması olan 2006 tarihli Bakanlar Kurulu kararında her alt grup için statü ve hizmet sınıfları itibariyle belirlenen personel kadro grupları arasında aktarma yapılamayacağı belirtilmekteyken, daha sonraki yönetmelik adı altındaki ilk ikincil düzenleme olan 2007 Yönetmeliğinde gruplar arasında aktarma yapılamayacağı belirtilmekle birlikte bu duruma bir istisna getirilmiştir. Buna göre mevcut dolu memur kadro sayısı ilgili grup için tespit edilen norm kadro sayısından az ise standart cetvellerinde belirlenen idari, sağlık ve yardımcı hizmet personel gruplarından her birine ait norma uygun boş kadro sayısının yüzde ellisine kadar ilgili personel gruplarından düşülerek ihtiyaca göre idari, sağlık ve teknik personel gruplarına sayı itibariyle meclis kararı ile eklenebilir. Ancak kadro grubunda aktarımı yapılan personel grubunda kalan kadro sayısının toplamı ilgili grup için norm kadro standartları cetvellerinden belirlenen sayıdan fazla olamaz. Bu şekilde yapılan aktarmalar 3 ay içinde İçişleri Bakanlığı ve Personel Başkanlığına bildirilir (2007 yılı Yönetmeliği, 9. md.; 2010 yılı Yönetmeliği, 8. md). 2007 yılındaki ilk Yönetmelikte kadrolar arasında aktarma yapılamayacağı belirtilmesi daha sonra ise belirli kriterler göz önüne alınarak aktarma yapılacağı belirtilmesi norm kadroda --en azından bu kuralda-- çok katı kuralların benimsenmemesi, esnekliğin olması gerektiği sonucuna götürmektedir.

Yerel yönetimlerin nüfusları aynı aralıkta olsa da personel ihtiyaçları farklı olabilir. Her belediyeye kanunla verilen görevler aynı olmakla birlikte sosyal ve kültürel çevre, ekonomik durum ve altyapı itibariyle ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bazı yerlerde teknik personele ihtiyaç yokken sağlık ve hijyen hizmetleri gerideyse belediye sağlık ve hijyen hizmetlerine ve denetimine el atmak zorundadır. Ancak norm kadro sayısı yetersiz olabilmektedir (Şen, 2010: 33); bunun tam tersi bir durum da ortaya çıkabilir.

Aktarma yapılan kadro sayısı da yeterli gelmezse yerel yönetimler personel temini için hizmet alım yöntemini kullanmak, farklı kadro unvanlarında çalışanları ihtiyacı olan yere yönlendirmek gibi yollara başvurabilmektedirler.

### **5.2.6. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadroların İhdas, İptal ve Değişiklikleri**

Yerel yönetimlerde kadro ihdası konusu bu tezin dördüncü bölümünde ayrıntısıyla belirtilmektedir. Kısaca tekrar edilmesi gerekirse belediye meclislerinin kadro ihdas, iptal ve değiştirme yetkileri bulunmaktadır. Önceki uzun ve karmaşık sürecin (Güler vd., 1999: 39-41; Sezen ve Karasu, 1999: 21-25; Eken ve Şen, 2004; Eken ve Şen, 2005: 114; Karahanoğulları, 1998: 285-286; Yeter, 1994: 26) aksine, memur ve sürekli işçi kadro ihdas ve iptalleri belediye meclislerine aittir ve bu değişim neredeyse devrim niteliğindedir. Meclisler bu yetkiyi İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının belirlediği ilke ve standartlara göre kullanacaklardır (Şen, 2010: 132).

Kadro ihdasında memur ve sürekli işçi için yukarıda kadro cetvelleri kısmında belirtilen cetveller gerekçeleriyle birlikte eksiksiz olarak doldurulur. İptal işlemleri de aynı usule tabidir (22.4.2006 tarih ve 26147 R.G., md. 10; 22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G, md. 10).

Kadroları değiştirilenlerin özlük hakları, yeni kadrolarına atanıncaya kadar, eski kadrolar esas alınarak yapılır. Yeni kadrolara atanma tarihi meclis karar tarihini takip eden aybaşını geçemez. (22.4.2006 tarih ve 26147 R.G., md. 11; 22.4.2006 tarih ve 26147 R.G., md. 11).

### **5.2.7. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadroların Kullanımı**

Kadroların kullanımı açısından 5393 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinin sekizinci fıkrası göz önünde bulundurulmak zorundadır (22.4.2006 tarih ve 26147 R.G., 13. md.; 22.4.2006 tarih ve 26147 R.G., 14. md.). Belediye Kanununun ilgili maddesinde personel giderleriyle ilgili sınır bulunmaktadır. Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulanacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde personel giderlerinde beklenmedik bir artış olduğunda personel giderleri belirlenen oranların altına ininceye kadar yeni personel alınmaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu

zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.

Tezin dördüncü bölümünde “işe almada sınır” başlığında da ayrıntısıyla yer verildiği üzere bütçe-kadro ilişkisi 1580 sayılı eski Belediye Kanununda da mevcuttu; ancak hükümleri 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı yeni Yasadaki kadar sert değildi.

### **5.2.8. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birliklerinde Bazı Kadrolara İlişkin Düzenlemeler**

Bu başlık altında norm kadro yönetmeliklerinde özellikle belirtilen ancak tezin önceki bölümlerinde üzerinde durulmayan personelle ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

#### **5.2.8.1. Belediyelerde Müfettiş ve Mali Hizmet Uzmanı Kadroları**

2007 Yılı Norm Kadro Yönetmeliğinde “müfettiş ve mali hizmet uzmanı” istihdam edileceği belirtilmektedir. Bu şekilde istihdam edileceklerin taşıması gereken özellikler şöyledir (22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G., md. 12):

- En az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari birimler fakültelerinden veya bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt içi veya yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olmak,
- Yukarıdaki okullardan mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavına girmek.

Sınav sonunda mesleğe müfettiş yardımcısı ya da mali hizmetler uzman yardımcısı olarak alınırlar. En az üç yıl çalıştıktan sonra olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınava girerek başarılı olanlar ilgisine göre müfettiş ya da mali hizmet uzmanı olarak atanırlar (22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G., md. 12). 2014 yılındaki Yönetmelik ile “olumlu sicil alma” şartı Yönetmelikten çıkartılmıştır.

Bu vasıflara uymak kaydıyla yapılacak atamalarda ilgili mahalli idare için tespit edilen norma uygun boş müfettiş kadrosu yoksa bu mahalli idareler, Yönetmeliğe ekli norm kadro standartları cetvellerinde kendileri için ayrı ayrı tespit edilen müfettiş/müfettiş yardımcısı norm kadro sayısını aşmamak kaydıyla dolu kadrolardaki müfettiş yardımcısı kadrolarını müfettiş kadrolarıyla meclis kararıyla değiştirebilir

(22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G., geçici md. 6; 12.01.2008 tarih ve 26754 sayılı R.G.,md. 3).

2011 yılı Norm Kadro Yönetmeliğinin (27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G.) 2. maddesinde ise “teftiş kurulu başkanlığı ve /veya müdürlüğü bulunan mahalli idareler mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini İçişleri Bakanlığından alınacak görüşten sonra yürürlüğe koyarlar. Söz konusu Yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamaz. Mali hizmetler uzmanı ve mali hizmetler uzman yardımcısı kadrolarına atanma ile ilgili hususlar 25/8/2007 tarihli ve 26624 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliğinde belirlenen usul ve esaslara göre yapılır” hükmü eklenmiştir. İlgili Yönetmelikte uzmanlığa giriş için uygulanması gereken sınavlar, yazılı sınav konuları ve değerlendirme, sözlü sınav, sözlü sınav komisyonu, uzman yardımcılığına atanma, uzman yardımcılarının yetiştirilmesi ve yeterlik sınavı, uzman ve uzman yardımcılarının görev ve sorumlukları gibi konuların yer aldığı görülmektedir.

#### **5.2.8.2. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Sağlık Personeli**

2006 yılında Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esasları düzenleyen Bakanlar Kurulu kararında müfettiş ve mali hizmet uzmanı olarak belirtilenler dışında da belirli meslek gruplarıyla ilgili özel hükümler bulunmakta olup bunlardan birisi de sağlık personelidir. 2006 yılındaki bu Bakanlar Kurulu kararında (22.4.2006 tarih ve 26147 R.G., md. 15) “bu esasların yayım tarihinde hastanesi bulunan veya yeni hastane açan belediyelerde norm kadro standartları cetvelinde belirlenen personel sayısının yetersiz kalması durumunda, 24/10/1994 tarihli ve 22093 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Sağlık Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yatak ve Kadro Standartları Yönetmeliğinde yatak sayısı itibariyle öngörülen kadro sayılarını aşmamak üzere ihdas edilecek kadrolar belediyenin personel sayısına eklenir” hükmü bulunmaktadır. Aynı madde 2007 yılı norm kadro Yönetmeliğinde de mevcuttur (22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G. md. 16). Norm kadro yönetmeliklerindeki personel sayısının aşılmayacağı hükmüne sağlık personeli sayısında “aşılabilirlikle” istisna getirilmiştir;

Taşra Teşkilatı Yatak ve Kadro Standartları Yönetmeliği, Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatındaki sağlık kurum ve kuruluşlarını hizmet amaçlarına, tiplerine, yatak kapasitelerine göre sınıflandırılması, hasta yataklarının ve bu kurum ve kuruluşlarda

görevlendirilecek personelin dağılımı ve standartların tespiti ve kadroların düzenli ve hizmet gereklerine uygun kullanımını amaçlamaktadır (Sağlık Bakanlığı, 1994: md. 1). Tıpkı günümüzde yerel yönetimlerde olduğu gibi bu Yönetmelik de sağlık kuruluşlarını sınıflandırmış ve kadroları bu standarda göre vermiştir. Örneğin A grubu illerdeki il sağlık müdürlüğü personel sayısı ile B grubu illerdeki personel sayısı farklıdır. Standart için kullanılan bir başka kriter olan yatak sayılarına göre personel dağılımında ise 25 yataklı bir devlet hastanesinde istihdam edilmesi gereken personel sayısı 52 iken, 50 yataklı hastanede 107, 75 yataklıda 139, 100 yataklıda ise 210 olarak belirlenmiştir. Kadro unvan niteliği kısmında da personel kadro unvanları belirtilmektedir. Bu haliyle Yönetmelik yerel yönetimlerdeki norm kadro yönetmelikleriyle büyük benzerlik taşımaktadır. Yataklı tedavi kurumu olanlar veya olmayanlara göre tasnif, sağlık kuruluşlarını kendi içinde sağlık merkezi, özel dal hastanesi, eğitim hastaneleri gibi cetvellere ayrılmaktadır. Ayrıca sağlık kurumunun yatak sayısı da çalıştırılacak personel sayısını ve kadro unvanlarını belirlemektedir. Bu Yönetmeliğin yerel yönetimlerde sağlık personeli istihdamı ile kesişen kısmı ise, yukarıda da bahsedildiği üzere, norm kadro cetvellerinde yer alan personelin yetersiz kalması durumunda Sağlık Bakanlığının ilgili Yönetmeliğine göre kadroya ekleme yapılabilmesidir.

### **5.2.8.3. Belediyelerde Özel Güvenlik Personeli**

Özel güvenlik personeli 2007 yılındaki norm kadro Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Buna göre yerel yönetimler kendi bünyelerinde özel güvenlik birimi kurduklarında özel güvenlik hizmetlerini gördürebilirler. Ancak bunun için 10.6.2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunla 7.10.2004 tarihli ve 25606 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik esas alınır. Bu esaslara uygun olarak belirlenecek kadrolar norm kadro yönetmeliklerine göre ihdas edilir ve büyükşehir belediyeleri ile belediye ve belediye bağlı kuruluşları için bu Yönetmelikte tespit edilen norm kadro standartları toplamına eklenir. Tespit edilecek özel güvenlik kadro unvanları memur kütüğünde belirlenen unvanlardan seçilir (22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G., md. 17). 5188 sayılı Yasada özel güvenlik görevlilerinde aranacak şartlar şunlardır (md. 10):

- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak.
- En az lise veya dengi okul mezunu olmak.
- 18 yaşını doldurmuş olmak.

- Taksirli suçlar hariç olmak üzere ağır hapis veya altı aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, emniyeti suiistimal, sahtecilik, hileli iflas veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, laf atma, sarkıntılık ırza tasallut, ırza geçme, kız, kadın veya çocuk kaçırma ve alıkoyma, fuhşa teşvik için aracılık, uyuşturucu madde kullanma, uyuşturucu madde kaçakçılığı suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak.
- Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- Görevin yapılmasına engel olabilecek vücut ve hastalığı ile özürlü bulunmamak.
- 14 üncü maddede belirtilen özel güvenlik temel eğitimini başarıyla tamamlamış olmak

07.10.2004 tarih ve 25606 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” 5188 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. İlgili Yönetmeliğe göre adaylar özel güvenlik eğitimi süresinde verilen derslerin en az üçte ikisine devam etmek zorundadır (md. 35). Temel eğitimi tamamlayanlar yazılı ve uygulamalı sınava tabi tutulur (md. 36). Yazılı sınav soruları Merkezi Sınav Komisyonu tarafından hazırlanır ve eğitim konularının ağırlığına göre ve konuların tamamını kapsayacak şekilde, çoktan seçmeli olarak yapılır (md. 37). Uygulamalı sınav ise yazılı sınavdan hemen sonra yapılır. Uygulamalı sınav adayların sınav bilgisi ve atış becerilerinin ölçülmesinden oluşan iki aşamayı kapsar (md. 38). Adayların başarı puanı yazılı ve uygulamalı sınavdan aldıkları puanların toplamının aritmetik ortalamasıyla bulunur. Adayların başarı puanının yeterli sayılabilmesi için, sınav ortalamasının en az altmış, yazılı ve uygulamalı sınav puanlarının ise her birinin en az elli olması şartı aranır (md. 49).

#### **5.2.8.4. Belediye İtfaiye Personeli**

Her ne kadar bölüm başlığı itfaiye personeli olsa da, ayrıksı durumları sebebiyle itfaiye personelinden söz ederken zabıta personelinden de söz etmek gereklidir. 5393 sayılı Kanunun 51. ve 52. maddeleri zabıta ve itfaiye personelini düzenlemektedir.

“Belediyeler, itfaiye biriminin görevlerini göz önünde bulundurarak, itfaiye personeli dışında diğer hizmet sınıflarında bulunan personel ihtiyaç halinde, mevcut kadroları ile itfaiye teşkilatında görevlendirilebilir” hükmü mevcuttur (22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G., md. 16; 22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G., md. 18). Bu durum itfaiye personeli sayısının yetersiz mi olduğunu ya da itfaiye personelinin yaptığı işin herhangi bir belediye personeli tarafından yapılabileceği düşüncesinin mi bulunduğunu akla getirmektedir.



Yönetmelikler incelendiğinde dikkat çeken bir başka husus itfaiye personelinin herhangi bir kadro unvan listesinde bulunmamasıdır. Ne idari personel kadro unvan listesinde, ne teknik personel listesinde, ne de yardımcı hizmetler kadro unvan listesinde itfaiye personeline ilişkin kadro unvanı bulunmaktadır. Ancak memur kadro kütüğünde itfaiye eri, itfaiye çavuşu, daire başkanı, müdürü, şube müdürü ve amiri kadro unvanları bulunmaktadır ve bu kadroların hepsi memur kadro kütüğünde genel idare hizmetleri sınıfında bulunmaktadır. Güler ve arkadaşlarının (1999: 50) yaptığı çalışmada itfaiye personelinin bir kısmının genel idare hizmetleri bir kısmının yardımcı hizmetler sınıfında gösterilmesi eleştirilmekteydi. Norm kadro çalışmalarıyla bu durum düzeltilmiştir. 2006 tarihli Yönetmeliğin geçici 1. maddesi (22.4.2006 tarih ve 26147 R.G.) ve 2007 yılındaki Yönetmeliğin geçici 1. maddesi (22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G.) itfaiye personeliyle ilgili olarak “bu esasların yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla belediyeler için yardımcı hizmetler grubuna dahil olarak ihdas edilmiş bulunan ‘itfaiye eri’ unvanlı kadrolar, hiçbir işleme gerek kalmaksızın personeli ile birlikte genel idare hizmetleri sınıfına geçirilmiş sayılır” hükmü mevcuttur.

İtfaiye personelinin bir kısmının yardımcı hizmetlerde bir kısmının genel idare hizmetlerinde gösterilmesi problemi tümünün genel idare hizmetlerine geçirilmesiyle çözülmüş olsa da bu durum genel idare hizmetlerinde şişkinliğe yol açmaktadır. Bu şişkinliğin bir başka nedeni ise yerel yönetimlerdeki sınıflama sisteminin merkezi idare ile aynı olmasından kaynaklanmaktadır (Çitci, 1988: 21; Öktem ve Güler, 1989: 27; Sezen ve Karasu, 1999: 24-25).

Belediyelerin birçoğunda çalışan personel içinde en fazla istihdam edilen kesimi itfaiye ve zabıta hizmetlerinde çalışanlar oluşturmaktadır. Bunun sebebi ise bu hizmetlerin tümüyle belediyelere özgü hizmet alanları olması, özgün çalışma koşulları nedeniyle özel bir öneme sahip olmaları ve merkezi idarenin kadro ihdas tekliflerini değerlendirme aşamasında bu alanlara ilişkin kadrolara nispeten esnek yaklaşmasıdır (Sezen ve Karasu, 1999: 30).

1999 yılındaki bir çalışmada (Sezen ve Karasu, 1999: 24) itfaiye ve zabıta kadrolarının toplam kadrolar içindeki oranının en az %17, en fazla %50 düzeyinde olduğunu belirtilmektedir.

Birkaç yıl sonraki bir başka çalışmada ise yurt genelinde zabitanın belediyenin tüm personeli içindeki oranı ortalama %7,1; memur personeli içerisindeki oranı

%21,3'dür. Bu oranlar belediye türüne göre sorgulandığında, büyükşehir, il merkezi, ilçe merkezi ve kasaba/belde tipi belediyelerde memur içerisinde zabıta personeli oranı %16 civarında, büyükşehir ve büyükşehir alt kademe belediyelerinde ise sırasıyla %36 ve %28,8 olduğu görülmektedir (Aslan vd., 2002: 171).

Norm kadro yönetmeliklerinde de bu personeller önemli bir yer işgal etmektedir. Yerel yönetimler personeli içinde bu grupların oranı yüksek olmasına karşın nüfusun yoğun olduğu yerlerde yetersiz kalma durumları da söz konusudur. Bu konuda Memiş 2007 yılı Norm Kadro Yönetmeliğinden yola çıkarak (Memiş, 2008: 180) İstanbul için önemli tespitlerde bulunmuştur. 2008 yılı başı itibariyle 32 ilçede görev alabilecek zabıta sayısının 2.432 olduğu; Büyükşehir Belediyesinin istihdam edebileceği 1.147 zabıta memuru bu rakama ilave edince tüm İstanbul'da ancak 3.579 zabıta memurunun görevli olduğunu ve bu sayının, İstanbul gibi bir şehirde belediye hizmetlerinin görülmesi için yetersiz olduğunu belirtmiştir. Firuz Demir Yaşamış (1996b) da Çankaya Büyükşehir İlçe Belediyesi için gıda denetimi açısından ihtiyaç duyulabilecek personelin çok yetersiz olduğunu vurgulamaktadır.

Zabıta ya da itfaiye personeli sayısal ve niteliksel olarak idari personel listesinden ayrı olarak görülebilmektedir. 2014 yılı Yönetmeliğine göre itfaiye ve zabıta personeli memur sayıları ve genel memur sayısına oranları şu şekildedir:

**Tablo 22.** 2014 Yılı Norm Kadro Yönetmeliğine Göre İtfaiye ve Zabıta Personelinin Memur Sayısına Oranı

	İtfaiye Personeli	Zabıta Personeli	Memur	İtfaiye ve Zabıta Personel Sayısının Memur Sayısına Oranı
A-1 (0-999.999)	426	291	1.969	36,41
A-2 (1.000.000-1.999.999)	511	407	3.260	28,15
A-3 (2.000.000-2.999.999)	596	465	4.493	23,61
A-4 (3.000.000-4.999.999)	1.540	961	6.588	37,96
A-5 (5.000.000-7.499.999)	1.711	1.153	7.579	37,78
A-6 (7.500.000 ve üzeri)	6.139	3.095	19.128	48,27
B-1 (0-49.999)	38	59	264	36,74
B-2 (50.000-99.999)	51	74	317	39,43
B-3 (100.000-149.000)	63	87	396	37,87
B-4 (150.000-199.999)	94	93	471	39,70
B-5 (200.000-249.999)	105	106	538	39,21
B-6 (250.000-299.999)	125	121	622	39,54
B-7 (300.000-349.999)	135	136	689	39,33
B-8 (350.000 ve üzeri)	145	151	758	39,05
D-1 (0-2.999)	4	3	20	35,00
D-2 (3.000-4.999)	5	5	29	34,48
D-3 (5.000-7.499)	6	7	38	34,21
D-4 (7.500-9.999)	7	9	53	30,18
D-5 (10.000-14.999)	8	12	67	29,85
D-6 (15.000-19.999)	10	15	76	32,89
D-7 (20.000-29.999)	15	20	93	37,63
D-8 (30.000-39.999)	20	25	112	40,17
D-9 (40.000-49.999)	23	30	128	41,40
D-10 (50.000-74.999)	26	37	159	39,62
D-11 (75.000-99.999)	30	45	183	40,98
D-12 (100.000-124.999)	34	52	211	40,75
D-13 (125.000-149.999)	37	59	236	40,67
D-14 (150.000-174.999)	45	67	266	42,10
D-15 (175.000 ve üzeri)	52	74	297	42,42
				Zabıta Personelinin Memur Sayısına Oranı
C-1 (0-9.999)	BşB ilçe belediyeleri (C grubunda) itfaiye personeli bulunmaz	9	45	20,00
C-2 (10.000-14.999)		13	55	23,63
C-3 (15.000-19.999)		16	60	26,66
C-4 (20.000-29.999)		20	88	22,72
C-5 (30.000-49.999)		30	117	25,64
C-6 (50.000-75.999)		37	145	25,51
C-7 (75.000-99.999)		45	166	27,10
C-8 (100.000-149.999)		59	217	27,18
C-9 (150.000-199.999)		74	266	27,81
C-10 (200.000-249.999)		89	308	28,89
C-11 (250.000-299.999)		93	335	27,76
C-12 (300.000-399.999)		96	390	24,61
C-13 (400.000-499.999)		121	465	26,02
C-14 (500.000-599.999)		151	597	25,29
C-15 (600.000-699.999)		166	666	24,92
C-16 (700.000-799.999)		181	729	24,82
C-17 (800.000-899.999)		211	812	25,98
C-18 (900.000-999.999)		241	906	26,60
C-19 (1.000.000 ve üzeri)		271	1.024	26,46

Kaynak: 10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G. "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik"

2014 yılı Belediyeler Norm Kadro Yönetmeliği (10.4.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G) dikkate alınarak oluşturulan yukarıdaki Tablo 22'ye göre büyükşehir belediyelerinde zabıta ve itfaiye personelinin toplamının memur sayısına oranı %23,61 ile %48,27 aralığında değişmektedir. İl belediyelerinde ise %36,74 ile 39,70 aralığındadır. D Grubu belediyeleri olan ilçe ve belde belediyelerinde %32,89 ile %42,42 aralığında değişmektedir. C Grubu belediyelerde itfaiye personeli bulunmamaktadır, zabıta personelinin oranları ise yukarıdaki gibidir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, C Grubu hariç olmak üzere, itfaiye ve zabıta personel sayısının memur sayısına oranı %40,08'dir. Belediyelerdeki tüm personel sayısının yüzde 40'lık kısmı doğrudan itfaiye ve zabıta personeline ayrılmıştır. Bu sayı genel idare hizmetlerindeki personel sayısından ayrı hesaplanmaktadır.

### **5.2.9. Belediyelerde Hizmet Satın Alma Yöntemi ve Personel**

Belediye hizmetlerinin piyasa unsurları tarafından görülmesi diğer hizmetlerde olduğu gibi önce asli olmayan ya da yardımcı hizmetlerde başlamıştır. İşletmeci anlayışta 1980'lerde ödünç alınan bu uygulamalara göre, kurumlar kendi asli hizmet alanlarına yoğunlaşmalı, yardımcı alanlardaki hizmetleri ise bu alanda uzmanlaşmış işletmelerden satın almalıdır. Belediyelerde hangi hizmetlerin asli, hangi hizmetlerin yardımcı hizmetler olduğu tartışılmaya başlanmış ve belirli mal ve hizmetler piyasadan temin edilmeye başlanmıştır. Park, bahçeler için piyasadan fidan temin edilmesi veya temizlik işlerinin taşeron personellerce görülmesi bu duruma örnektir (Aslan, 2007: 55). Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin düzenlemeler 1580 sayılı Yasanın "belediye vazifeleri" başlıklı maddesinde 1984 yılında yapılan değişiklikle başlamıştır (Fırat, 1998: 79). 1580 sayılı Yasadaki boşluklar ülkemizde yerel yönetimlerde özelleştirme sürecini hızlandırmıştır (Yıldırım, 2004: 32; 2005: 415). 1998 tarihli bir çalışmaya göre (DİSK/GENEL İŞ ve KİGEM, 1998: 80) seçimle göreve gelen yönetimlerin büyük bölümü kendi şirketini kurmakta ya da kendi taşeronu bulmaktadır. 1990'lardaki ikinci dalga ile belediyelerin asli hizmetleri de piyasadan satın alınmaya başlanmıştır. Üçüncü dalga ise 5393 sayılı Kanunun 2005 yılında kabul edilmesiyle belediyelerin asli hizmetleri dahil bütün hizmetlerini piyasadan satın alınabilmesinin yolu açılmıştır (Aslan, 2007: 55).

Burada beledi mal ve hizmetleri üreten işgörenler 1980'lerde "taşeron işçiler" olarak anılmış ve ilk başlarda yardımcı hizmetlerde taşeron kullanılmışken, bu

işgörenler 1990’lardan itibaren “taşeron personel” adıyla anılmaya başlamıştır. Bu tarihten itibaren devletin asli ve sürekli görevlerinin giderek artan kısmı taşeronlaşmaya açılmaya ve bu personel eliyle yürütülmeye başlanmıştır (Aslan, 2006: 126).

Bu düzenlemeler geleneksel idari usulleri içerik ve amaç değişikliğine uğratmıştır. Belediye bünyesinde ihale mekanizmasıyla yürütülen hizmet alanıyla birlikte istihdam da daralmakta; buna karşılık belediye hizmetlerine yönelik istihdam şirket ve taşeron kuruluşlarda genişlemektedir (Güler vd., 1999: 116).

Belediyelerde hizmet alım yöntemiyle çalışanlar (taşeron işçileri) ile belediye şirketlerine istihdam edilenlerle ilgili somut ve güvenilir veriler bulunmamakla birlikte bu sayının yaklaşık 250.000 olduğu (Çöpoğlu, 2015: 166) tahmin edilmektedir. Özellikle 5393 sayılı Yasayla personel giderlerinin aşılmasının sıkı yaptırıma bağlanmasından sonra, hizmet alım harcamaları hızlı şekilde artmıştır (Bilgin vd., 2009: 67).

Bu istihdam biçiminde kamu satın alma ihalesi açar ve ihale özel işveren tarafından alınır. İhaleyi kazanan işveren, bütünü veya bir parçasını üstüne aldığı kamu hizmetini yerine getirmek üzere gerekli olan işgöreni işe alır. Sonrasında ise devlet ihalede belirlenen miktarı işverene verir, sorumluluk ihaleyi kazanan işverendedir (Aslan, 2006: 126). Bu noktada yerel yönetimlerin asli görevi hizmeti sağlamak için yerel yöneticiler daha çok denetleyici, gözetleyici ve yol gösterici konumda bulunmaktadır (Yıldırım, 2005: 415).

5393 sayılı Belediye Kanununun 67. maddesi “gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri” başlığındadır. Buna göre belediyeler; belediye meclis kararı ile park bahçe bakımından, asfalt yapımına, trafik sinyalizasyonundan, toplu ulaşım ve taşımaya kadar birçok alanda süresi ilk mahalli idareler seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürebilir.

Belediyedeki taşeron işçiler, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde ihale ve hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personeli kapsamaktadır. Bu personel özlük hakları bakımından 4857 sayılı İş Kanununa tabidir. Belediyelerde alt işverenlik uygulamasını yaygınlaştırılan düzenleme Belediye Kanununun yukarıda bahsi geçen maddesidir (Çöpoğlu, 2015: 167)

Norm kadro yönetmeliklerinde memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin “hizmet satınalma” yoluyla karşılanmasının

esas olduğu (2006 yılı Norm Kadro Esasları, md. 16; 2007 yılı Yerel Yönetimler Norm Kadro Yönetmeliği, md. 19) belirtilmektedir. 2011 yılı Yönetmeliğinde ise memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satınalma yoluyla karşılanması esastır hükmü yürürlükten kaldırılmıştır (2011 yılı Belediyeler ve Bağlı Kuruluşlar Norm Kadro Yönetmeliği, md. 3). 2014 yılı Yerel Yönetimler Norm Kadro Yönetmeliği ise (md. 5) hizmet satın almayla ilgili madde bütünüyle yürürlükten kaldırılmıştır. Bu maddeler yürürlükten kaldırılrsa da, 5393 sayılı Belediye Kanununun ilgili maddesi gereği hizmet alımıyla çalışan personel oldukça yaygındır.

Son yıllarda hızla yaygınlaşan taşeronlaştırma uygulamalarıyla beraber taşeron işçi istihdamında önemli artış olmuştur. Bazı belediyelerde taşeron şirket işçilerinin sayısının belediye işçilerinin birkaç katı olduğu görülmektedir. Bunun ardındaki en önemli neden, kamu istihdamının azaltılmasıyken bir başka neden ise belediyelerin taşeron personel çalıştırmayı benimsemiş olmalarıdır (Sezgin, 2006). Üstelik ilginç bir şekilde farklı siyasi partilere mensup belediyelerin belediye başkanları taşeronlaşma politikasını benimsemektedirler. Ulusal düzeyde taşeronlaşmaya karşı koyan bir partiye mensup olan belediye başkanı yerel düzeyde taşeronlaşmayı uygulayabilmektedir (Aslan, 2007: 71). Özelleştirmeci yaklaşımın sosyal demokrat belediyelerde de sıcak karşılanmasının sonuçlarından birisi, özelleştirmeye konu olan hizmetlerde çalışanların ücret ve öteki özlük haklarıyla ilgilidir. Aşırı ücret istekleri karşısında, sendikaların baskılarından kurtulmak amacıyla belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi yolunun yeğlenmesi, çalışanlara sahip çıkmayı hedefleri arasına almış olan sosyal demokrat partiler açısından açıklanması zor görünmektedir (Keleş, 2012: 476). Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, bu konuya yaklaşımda siyasal parti farklılığı önemli bir değişken değildir. Nitekim 1973 yılındaki bir seminerde Adalet Partisi'nden seçilerek İstanbul Belediye Başkanı olan Fahri Atabey "Personel Kanununun getirdiği mali yük ve işçi toplu sözleşmelerinden doğan zamlar bütçenin gider kısmının ağırlığını teşkil etmekmektedir" ifadesini kullanmıştır (Atabey, 1973: 81).

Siyasal parti yelpazesinin sağında yer alan Bedrettin Dalan'ın İstanbul Belediyesinde başkanlık yaptığı dönemli genel sekreteri de durumu tüm açıklığıyla ortaya koymuştur: Belediye ortaklıklarının, yüksek aylıkla daha nitelikli üst düzey yönetici çalıştırabildiklerini, kadroyu yarıya yakına indirebilecek ölçüde işten çıkarmalarla aynı işi daha az sayıda işçi çalıştırarak üretebildiklerini, işçi sendikalaşmasını önleyebildiklerini, böylece çatışma ve sendika yasalarının yarattığı

emek maloluşlarını en aza indirebildiklerini hatta sırasında sigortasız ve asgari ücretle işçi çalıştırabildiklerini ortaya koymuştu (Geray, 2001: 14).

Taşeron işçiler konusu pek çok sorunu bünyesinde barındırmakla birlikte son dönemde ihale mevzuatında yapılan düzenlemelerle taşeron işçilerin toplu sözleşme, kıdem tazminatı, hafta tatili ücreti, ulusal bayram ve genel tatil ücretleri, yıllık ücretli izin, fazla çalışma mesai ücreti ve toplu sözleşme uygulamaları konuları belli ölçüde çözüme kavuşmuştur. Ancak taşeron işçilerin çalışma hayatındaki sorunları çözüme kavuşmamıştır (Çöpoğlu, 2015: 177). Ayrıca taşeronlar ve taşeron işçiler eliyle yürütülen kamu hizmetlerinin kalite sorunu, taşeron işçiler tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde standart sorunu tartışılmayan diğer sorunlardır (Aydın vd., 2013: 858).

Bu konuda değişik belediyeye hizmet veren on iki taşeron firma çalışanıyla yapılan alan çalışmasında (Sezgin, 2006) belediye işverenlerinin taşeronlaştırmayı sendikasız, güvencesiz ve düşük ücretle işçi çalıştırmak için tercih ettiklerini, taşeron şirket işçilerinin ücretlerinin ödenmesinde zaman zaman gecikmeler yaşandığını, işçilerin sıklıkla fazla mesai yapmasına karşın fazla mesai ücreti alamadıklarını belirtmektedirler. Ayrıca işçi istihdamındaki parçalı yapı işçilerin dayanışma ve örgütlü hareket etmelerinin önündeki en büyük engeldir ve bu durumdan işveren çalışanlar arasındaki rekabetin canlı olması sebebiyle çıkar sağlamaktadır. Bu durum iş barışı açısından da oldukça problemlidir. Örneğin belediye işçilerinden bazıları taşeron işçilerle aynı mekânda bulunmaktan rahatsız olduklarını belirtmişlerdir.

Bir başka alan araştırmasında yöneticilere hangi personeli tercih ettikleri sorulduğunda; imza yetkisinin devri konusunda elverişliliği için memurları; yöneticilere tanıdığı hukuki kolaylık ve esneklik için de hizmet alımını tercih ettikleri ortaya çıkmıştır (Bilgin vd., 2009: 627).

Çalışma hakları bakımından taşeron işçi ile diğer işçiler arasında bulunan her türlü ayırımın ortadan kaldırılması esastır; aksi halde yerel yönetimler bu konuyla ilgili yargı kararlarına daha fazla muhatap olabilirler (Çöpoğlu, 2015: 177).

#### **5.2.10. Engelli, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı**

Engelli, eski hükümlü ve terör mağduru gibi kişilerin istihdam yükümlülüğüyle özel veya kamu sektöründe istihdamını düzenleyen hükümler mevcuttur. Bu tür

istihdam yükümlülükleri sosyal düşünceden ve bunun temelinde anılan kişilerin istihdamında yaşanan güçlükler yatmaktadır (Centel, 2003: 237).

2014 yılındaki Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları Norm Kadro Yönetmeliği, engelliler, eski hükümlüler ve terör mağdurlarının yerel yönetimlerden istihdamına ilişkin maddeler düzenlemektedir. Esasen 2007 yılı Yönetmeliğinden itibaren çıkarılan norm kadro yönetmeliklerinde bu grupların istihdamı mevcuttu; ancak en güncel hali 2014 yılı Yönetmeliğindeki (md. 7) halidir ve şu düzenlemelere atıf vermektedir:

- 657 sayılı Kanununun 53. maddesi,

- 2/1/2014 tarihli ve 2014/5780 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan 7 Şubat 2014 tarih ve 28906 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik,

- 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi,

- 25/4/2009 tarih ve 27210 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik,

- 9/8/2009 tarih ve 27314 sayılı Resmi Gazete, 2009/15188 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,

- 19/9/2009 tarihli ve 27354 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü veya Terörle Mücadelede Malul Sayılmayacak Şekilde Yaralananların İşçi Olarak Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,

- 24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile 10/2/1995 tarihli ve 95/6542 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Korunmaya Muhtaç Çocukların İşe Yerleştirilmesine İlişkin Tüzük,

657 sayılı Kanununun 53. maddesine göre kurum ve kuruluşların bu Kanuna göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli çalıştırmak zorunlulukları bulunmaktadır. %3 oranının hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısı dikkate alınır.

2/1/2014 tarihli ve 2014/5780 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları



Hakkında Yönetmelik (7 Şubat 2014 tarih ve 28906 sayılı R.G.) devlet memuru olacak engelliler hakkında uygulanır. Bu Yönetmeliğe göre engelli “doğuştan veya sonradan; bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yetenekleri bakımından engel oranının yüzde kırk veya üzerinde ve çalışabilir durumda olduğunu mevzuat hükümlerine göre alınacak sağılık kurulu raporu ile belgeleyenleri ifade eder”. Engelli personel alımında Engelli Personel Seçme Sınavı (EKPS) veya kura usulü kullanılabilir. EKPS, ortaöğretim, önlisans ve lisans mezunu engelliler için yapılmakta olan ve sonuçları devlet memurluğı ya da işçi kadrosuna alınmalarında kullanılan merkezi sınavdır. Kura ise ilkököl, ortaokul, ilköğretim ve özel eğitim iş uygulama merkezi veya okulu mezunu olanların işe yerleştirilmeleri için kullanılan sistemdir. Kamu kurum ve kuruluşları, hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edecekleri münhal kadrolarını, EKPS sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibariyle hazırlamaları esastır. Engelli adayların memur kadrolarına yerleştirilmelerinde EKPS sonucu ve kura sonucu yerleştirme yöntemleri kullanılır.

4857 sayılı Kanunun 30. maddesine göre “işverenler için elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç özürlü, kamu işyerlerinde ise yüzde dört özürlü ve yüzde iki eski hükümlü işçiyi veya 21/6/1927 tarihli ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu veya 16/6/1927 tarihli ve 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu kapsamına giren ve askerlik hizmetini yaparken 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı terörle Mücadele Kanununun 21 inci maddesinde sayılan terör olaylarının sebep ve tesiri sonucu malul sayılmayacak şekilde yaralananları meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakta yükümlüdürler.”

25/4/2009 tarihli ve 27210 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelikte tanımlar bulunmaktadır. Bu Yönetmelik işçi olarak çalışmak isteyenler hakkındaki hükümleri düzenlemektedir. Buna göre “eski hükümlü: Bir yıldan uzun süreli bir cezadan veya Devlet memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giyenleri, cezasını infaz kurumlarında tamamlayanları, cezası ertelenenleri, koşullu salıverilenleri, özel kanunlarda belirtilen şartlardan dolayı istihdam olanağı bulunmayanları ve ömür boyu kamu hizmetlerinden yasaklı bulunanları” ifade eder. Engelli ile ilgili de tanım vardır; ancak yukarıda söz edildiğinden tekrar edilmemektedir.

Bu Yönetmeliğe göre “işverenler 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları, özel sektör işyerlerinde yüzde üç özürlü, kamu işyerlerinde ise yüzde dört özürlü ile yüzde iki eski hükümlü işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler” (25.4.2009 tarih ve 27210 sayılı R.G., md. 10).

Özürlü ve eski hükümlü talebi için kamu ve özel sektör işverenleri, çalıştırmakla yükümlü buldukları işçileri yükümlülüğün doğmasından itibaren beş işgünü içinde niteliklerini de belirterek Kurumdan talep eder. Talepte bulunurken yapılan işin gerektirdiği ağırlıklı vasıfların üstünde istihdamı zorlaştırıcı şartlar öne süremez. Özürlü statüsündeki işçi taleplerinde, işin niteliği gerektirmedikçe, özürlülük oranına üst sınır getirilemez ve özür grupları arasında ayırım yapılamaz. Eski hükümlü statüsündeki işçi taleplerinde, eski hükümlüler arasında suç tasnifine göre ayırım yapamaz. Özürlü veya eski hükümlü aleyhine işe alınmada; iş seçiminden, başvuru şartları, teknik değerlendirme gibi konular da dahil olmak üzere hiçbir şekilde ayrımcılığa tabi tutulamaz (25.4.2009 tarih ve 27210 sayılı R.G.).

Kamu kurum ve kuruluşlarına, iş kanunları hükümlerine göre çalıştırılmak üzere, sürekli veya geçici işçi alınmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen bir başka Yönetmelikte de (09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı Resmi Gazete, md. 1) de diğer gruplarla birlikte işe göndermede öncelikli olanlar belirtilmektedir. İlgili Yönetmelikte işe göndermede öncelikli olarak belirtilenler arasında “Terörle mücadele sırasında malül sayılmayacak şekilde yararlananlar ile terörle mücadele başarılarından dolayı komutanlarında takdire layık görülen yedek subay, erbaş ve erler” (09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı R.G., md. 5) bulunmaktadır.

Süreç engelli, eski hükümlü ve terör mağdurları için şu şekilde işlemektedir: Kamu kurumu işçi ihtiyaçlarını ayrıntısıyla birlikte İş Kurumuna bildirir (09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı R.G., md. 5). İş Kurumu işçi talepleri ile ilgili duyuru yapar. Talep ilanından itibaren 10 günlük başvuru süresi tanınır ayrıca başvuru sırasında özürlülerin sınav sırasında refakatçiye ihtiyacı olup olmadığı sorularak sınav kuruluna bildirilir (09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı R.G., md. 9).

Kamu kurum ve kuruluşları için ortaöğretim ve daha yüksek eğitim düzeyindeki işçi talepleri KPSS puanıyla (sınava girmiş olması yeterli, herhangi bir baraj puanı bulunmamakta), ilköğretim ve daha alt eğitim düzeyinde istihdam edilecek işçilerle

ilgili listeler, başvuranlar arasından çekilecek kura ile belirlenir (19.9.2009 tarihli ve 27354 sayılı R.G., md. 10-11; 09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı R.G., md. 10).

Taleplerin Kurum tarafından karşılanmasında KPSS'ye göre (ortaöğretim ve daha yüksek eğitim düzeyindeki işçi talepleri) başvuran adaylardan özürülülerin başvurabilmesi için KPSS'ye girmiş olmaları yeterlidir; bunun için herhangi bir puan şartı aranmaz (09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı R.G., md. 10). Ancak öncelik hakkına sahip olanlar için KPSS'ye girme zorunluluğu aranmaz (09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı R.G., md. 5). KPSS kapsamında taleplerle ilgili aday belirleme aşamasında (ortaöğretim ve daha üstü eğitim gerektiren haller) öncelik hakkı sahipliğine ilişkin belgenin tarihi esas alınarak ve eski tarihli belgeden başlanmak suretiyle açık iş sayısının üç katı aday kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir (19.9.2009 tarihli ve 27354; 09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı Resmi Gazete, md. 11).

Kura usulünderse kurumun gönderdiği talep şartlarına uyan öncelik hakkına bağlı olarak başvuranların tamamının yer aldığı listeler esas alınmak suretiyle açık iş sayısının üç katı kura çekimi sonucu belirlenir. (09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı Resmi Gazete, md. 12).

Kamu kurum ve kuruluşları işe yerleştireceği personeli listelerdeki adaylar arasında yapacağı sınavla belirler. Sınav kurulu kamu kurum veya kuruluşlarının atamaya yetkili amirinin görevlendireceği bir başkan ve dört üyeden oluşur ve kurul üyelerinden birisi eski hükümlüler için Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğüne belirlenir (19.9.2009 tarih ve 27354 sayılı R.G., md. 17). Engelliler için ise üyelerden birisi Türkiye Sakatlar Konfederasyonunca belirlenir (09.08.2009 tarih ve 27314 sayılı R.G., md. 18).

24.5.1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ve 10.2.1995 tarihli ve 95/6542 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Korunmaya Muhtaç Çocukların İşe Yerleştirilmesine İlişkin Tüzük de personel istihdamı hakkında ipuçları vermektedir. Kamu kurum ve kuruluşları her yıl; hangi statüde olursa olsun serbest kadro sayılarıyla bunun binde biri oranında alacakları korunmaya muhtaç çocuk sayısını, adaylarda aranan nitelikleri, sınav tarihini ve yerini Kuruma bildirmek ve bu kadrolara Kurumca bildirilen korunmaya muhtaç çocuklar arasında yapılacak giriş sınavlarında başarılı olanlar arasında atama yapmak zorundadır (2.3.1995 tarih ve 22218 sayılı R.G.).

### **5.2.11. Mahalli İdare Birliklerinde Personel**

Mahalli idare birlikleriyle ilgili olarak mahalli idare birlikleri için tespit edilen memur norm kadro standardı toplamının bu birliklerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmede yetersiz kalması durumunda, birliğe üye il özel idare ve belediyelerin memur norm kadro standardı toplamından düşülerek kadro aktarımı yapılabilir (2006 yılı Bakanlar Kurulu Kararı, md. 19; 2007 yılı Belediyeler ve Bağlı Kuruluşlar Norm Kadro Yönetmeliği, 20. md.).

### **5.3. İl Özel İdareleri Norm Kadro Yönetmelikleri Ve Tablolarının Analizi**

İl özel idare kurumunun tarihinden kısaca söz etmemiz gerekirse Osmanlı kamu yönetiminde il özel idarelerinin ortaya çıkması 1864’de Vilayet Nizamnamesi ile başlar. Bu nizamname ile eyalet yerine vilayet düzeni benimsenmiş ve iller için, birisi genel diğeri özel olmak üzere iki çeşit yönetim kabul edilmiştir. 1870’de çıkarılan bir başka Nizamname ile yeni hükümler getirilmiştir. 1876 Anayasası döneminde başlatılan yeni düzenleme çabaları, Parlatentonun dağılmasıyla yarıda kalmıştır. 1908 Meşrutiyet Devriminden sonra başlatılan girişimler, Mart 1913’de ürünü verdi. İl özel idareleri hakkında uygulanan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının 74. maddesinden sonra gelen maddeler özel idarelerle ilgili hükümlerdi (Keleş ve Yavuz, 1989: 48). 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkatının yürürlükten kalktığı yaklaşık 74 yıllık bir aradan sonra çıkarılan 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı “13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”la il özel idarelerinin görev, yetki, sorumluluk, gelir ve giderleri ve yetkili organlarının oluşumu konularında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Açıkgöz, 2011: 54). 1987 yılında 3360 sayılı kanunla adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilen bu Kanun 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (MİGM, 2007: 6).

Oldukça köklü bir geçmişe sahip olmasına rağmen icrai yetkileri olan bir mahalli idare birimi olarak il özel idarelerinin varlığı ciddi bir tartışma konusu olmuştur (Yavuz, 1966: 51). Ülkenin siyasal rejiminde, yönetsel ve sosyal yapıda son yüzyıl içinde çok büyük değişme ve gelişmeler olmasına rağmen yerel yönetimlerde özellikle il özel idarelerinin örgüt yapısında bu gelişmeye paralel bir değişim olmamıştır. Bu idareler görev, ilişki, örgütlenme, mali kaynak, personel ve benzeri konularda modern özerk bir yerel yönetim kuruluşu hüviyetini kazanamamıştır (Çoker, 1995: 47). Özel idarelerce

yapılan hizmetlerin kamuoyunca devlete mal edilmesi, merkezin il örgütünün önceliği kendi hizmetlerine vererek il özel idarelerini ikinci plana atması, il özel idaresi ödeneklerinin merkezin il örgütünü cari giderlerini tamamlayıcı bir kaynak olarak görmesi, personel istihdamında özel idare yardımcı kuruluş gibi değerlendirilmesi gibi problemler örgüt problemlerinin başında gelmektedir. İl özel idarelerinde hizmet planlamasında eksik olabilecek mimar ve mühendis gibi personel düşünülmemiş, kaloriferci ve odacı gibi personeller istihdam edilmiştir (Başsoy, 1994: 5).

Sayı ve nitelik olarak yeterli personele sahip olmak bir kurumun etkin olmasının en önemli unsurlarından birisidir. Oysa özel idareler Cumhuriyet tarihi boyunca yeterli ve nitelikli personele sahip olamamış ve bu durum en fazla eleştirildiği konulardan birisi olmuştur. Ancak bu eksikliğin giderilmesi tek başına il özel idarelerini işlevsel hale getirmeyeceği de açıktır. Çünkü idare, kendisine verilen görev, yetki ve sorumluluklarıyla, personeliyle ve aynı ve nakdi kaynaklarıyla bir bütünlük oluşturur. Bu unsurlardan birisinin eksik kalması ve o kurumu işlevsiz bırakmaya yetebilir (Kartal, 2010: 246).

Kamu yönetiminde reform girişimlerinin yoğunlaştığı 2003'den bu yana, yaşanan gelişmeler, il özel idarelerin doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemiştir. Yerel yönetim kanunları adı verilen 2004-2005 yıllarında çıkarılan kanunlardan birisi de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Bu Kanun yayımlandığında il özel idareleri adına cesaret verici ve ilerlemeci bir sürecin başladığı görüldü. Gerçekten de il özel idarelerinin sili ve etkisiz görüntüsünün değiştirileceğine ve özerkliğinin artırılıp güçlendirileceğine ilişkin hükümler vardı (Parlak, 2015: 90-91). 5302 sayılı Kanunla yeni bir yapılanma ve canlanma süreci yaşamasına ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasıyla bu müdürlüklerin insan kaynağı, araç-gereç ve makineleri il özel idarelerinin kullanımına sunuldu (Kartal, 2010: 246).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu özel idare teşkilatına ilişkin iki önemli ve yeni hususu düzenlemektedir. Bunlardan ilki, "genel sekreterlik" müessesesi, diğeri "norm kadro" uygulamasıdır. Genel sekreterlik, çok geniş görev sahasına sahip yeni özel idare için, valinin yanısıra yardımcı bir icra organının teşkilata dahil edilmesi anlamına gelmektedir (Parlak, 2015: 84). İl özel idaresi uhdesindeki personeli; il özel idaresinde görev yapan seçilmiş ve atanmışlar ile il özel idaresi içerisinde kurulan birimlerde görev yapan idari personel olarak ikiye ayırmak gerekir. Genel sekreter aynı anda her iki grup içerisinde yer almaktadır (Mecek ve Doğan, 2015: 228).

İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur. İl özel idarelerinde norm kadro unvan ve sayıları dahilinde olmak şartıyla çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında tabip ve uzman tabip, veteriner, avukat, mühendis, çözümleyici ve programcı, mimar, ebe, hemşire, teknisyen ve tekniker gibi ihtiyaç duydukları uzman ve teknik personeli sözleşme ile çalıştırabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz.

Burada sözleşmeli personelle ilgili bazı yorum farklılıkları ortaya çıkabilir. “Gibi” ifadesiyle burada sayılmasa da bu sayılan unvanlara benzeyen başka kadrolara da karşılık gösterilerek sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Ancak burada sayılan unvanlar dışındaki unvanlarda sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi Norm Kadro Yönetmeliği Ekli Esaslarında sayılan unvanlardan olmasına bağlıdır (Güngör, 2007: 148). Bununla birlikte, 5302 sayılı Kanun ile 657 sayılı Kanunun sözleşmeli personelle ilgili hükümleri arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. DMK’ya göre sözleşmeli personel çalıştırılması için kadro şartı aranmaz. Buna karşılık, 5302 sayılı İl İdaresi Kanununa göre (md. 36/3) norm kadro unvan ve sayıları dahilinde yürütecekleri hizmete ilişkin nitelikleri taşımak şartıyla sözleşmeli personel çalıştırılabilir (Kalabalık, 2005: 648).

Norm kadro etkin ve rasyonel personel istihdamı amacına yönelik yaklaşımın yansımaları olarak (Parlak, 2015: 84) değerlendirilebilir. Norm kadro konusu il özel idarelerinde 22.2.2005 tarihinde kabul edilen İl Özel İdaresi Kanununun 36. maddesine dayandırılmaktadır. İlgili madde incelendiğinde belediyelerde olduğu gibi norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca müştereken belirlenmesi esastır. Bu Kanunda norm kadro çalışmasını il özel idaresinin yapacağı ya da yaptıracağı belirtilmektedir.

İlk olarak 22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı Resmi Gazetede 2006/10265 sayılı ve “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar” başlıklı Bakanlar Kurulu kararı yayımlanmıştır. Ancak 22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar” Danıştay 5. Dairesinin 8.11.2006 tarih ve 2006/3751 Esas Nolu Kararıyla yürütmesi durdurulduğundan, buna benzer hükümleri içeren İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar Bakanlar Kurulu Kararının da hukuki temellerinin sağlam olmadığı görülünce, bu

konuda da yeni düzenlemelere gidilerek İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 10.6.2007 tarih ve 26548 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır (Tamer, 2009: 210-211).

İl özel idareleri için düzenlenen ve Bakanlar Kurulunca yayımlanan esasların amacı (22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G., md. 1; 10.6.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G., md. 1) kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, il özel idareleri tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması ve ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanmasıdır.

Ana yönetmelik yukarıda sözü geçen 2007 yılı İl Özel İdareleri Norm Kadro Yönetmeliği (10.6.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G.) olmakla birlikte belli aralıklarla bu yönetmelikte revizyonlar yapılmıştır (1.10.2010 tarih ve 27716 sayılı R.G.; 1.4.2012 tarih ve 28260 sayılı R.G.; 22.5.2016 tarih ve 29719 sayılı R.G.).

Bu yönetmeliklerde de belediyeler için hazırlanan norm kadro yönetmeliklerinde olduğu gibi tasnif cetvelleri, norm kadro standartları cetvelleri, özel idareler kadro unvanları, kadro cetvelleri belirlenmiştir. Temel yönetmelik 2007 Yönetmeliği olmakla birlikte değişik tarihte güncellemeler bu Yönetmeliğe atıf verilerek yapılmıştır.

### **5.3.1. Özel İdareler Tasnif Cetvelleri**

Özel idareleri hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre üç ana gruba ayrılmıştır (10.6.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G.: md. 5):

- (A) Grubu il özel idareleri: Büyükşehir belediyesi olan iller
- (B) Grubu il özel idareleri: Diğer iller
- (C) Grubu ilçe özel idareleri (Bozcaada ve Gökçeada)

Her grup kendi içinde nüfusuna göre alt gruplara ayrılmıştır. Alt gruplar, TÜİK tarafından yapılan adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına göre İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca yılda bir defa tespit ve ilan edilir (1.4.2012 tarih ve 28260 sayılı R.G., md. 1).

Bu tasnif daha sonra değiştirilerek (22.5.2016 tarih ve 29719 sayılı R.G., md. 1):

- (A) Grubu il özel idareleri,
- (B) Grubu ilçe özel idareleri (Bozcaada ve Gökçeada) olarak güncellenmiştir.

### **5.3.2. İl Özel İdarelerinde Norm Kadro Standart Cetvelleri**

Tasnif cetvellerinde yapılan ayrıma göre A Grubu il özel idareleri (büyükşehir belediyesi olan iller) norm kadro standartları cetvelleri 6 alt gruba, B Grubu il özel idareleri (diğer iller) 8 alt gruba, C Grubu ilçe özel idareleri (Bozcaada ve Gökçeada) bir alt gruba ayrılmıştır (2006 yılı Bakanlar Kurulu Kararı, md. 6; 10.6.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G., md. 6). Daha sonra büyükşehir belediyesi olan yerlerdeki il özel idarelerinin kapatılmasıyla A Grubu olarak yapılan adlandırma ile il özel idarelerini kasteder hale gelmiştir. B Grubu da ilçe özel idarelerini ifade etmektedir. 2016 Yönetmeliğindeki değişiklikle (22.5.2016 tarih ve 29719 sayılı R.G., md. 2), A Grubu il özel idareleri norm kadro standart cetvelleri 6 alt gruba, B Grubu ilçe özel idareleri norm kadro standart cetvelleri 1 alt grup olarak tespit edilmiştir.

#### **5.3.2.1. A Grubu İl Özel İdarelerinin Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi**

Bu grup daha önceki il özel idareleri norm kadro düzenlemelerinde (2006, 2007, 2010, 2012) büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki il özel idareleri norm kadro standart cetvellerini ifade etmektedir ve 2006 Bakanlar Kurulu Kararı ile 2007 ve 2010, 2012 yönetmeliklerinde nüfus aralıkları değişmemiştir.



**Tablo 23. (A) Grubu (Büyükşehir Belediyesi Bulunan İllerdeki Özel İdareler) Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları**

	İller	2006		2007		2010			2012		
		Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi	İller	Memur	Sürekli İşçi	İller	Memur	Sürekli İşçi
A-1 Grubu (0-999.999)	Eskişehir Sakarya Erzurum	180	135	236	141	Eskişehir Erzurum Sakarya	236	141	Eskişehir Erzurum Sakarya	243	141
A-2 Grubu (1.000.000-1.499.999)	Kayseri Kocaeli Samsun Gaziantep Diyarbakır	213	159	281	183	Kayseri Samsun	281	183	Kayseri Samsun	288	183
A-3 Grubu (1.500.000-1.999.999)	Mersin Antalya Adana	251	188	325	211	Diyarbakır Kocaeli Mersin Gaziantep Antalya Konya	325	211	Diyarbakır Kocaeli Mersin Gaziantep Antalya	336	211
A-4 Grubu (2.000.000-2.999.999)	Bursa Konya	287	215	370	240	Adana Bursa	370	240	Konya Adana Bursa	414	240
A-5 Grubu (3.000.000-4.999.999)	İzmir Ankara	341	272	467	303	İzmir Ankara	468	303	İzmir Ankara	557	303
A-6 Grubu (5.000.000 ve üzeri)	İstanbul	365	273	761	100	İstanbul	762	100	İstanbul	819	100

Kaynaklar: 22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”,

10.06.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”,

1.10.2010 tarih ve 27716 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

1.4.2012 tarih ve 28260 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Büyükşehir belediyesi olan yerlerdeki il özel idareleri genel olarak incelendiğinde işçi ve memur sayıları 2006 düzenlemesinde düşük belirlenmiş, 2007 yönetmeliğinde ise artırılmıştır. A-6 Grubu il özel idareleri incelendiğinde, memur 365, sürekli işçi 273 ve toplam 638 olarak belirlenmişken, 2007 Yönetmeliğinde memur 761, işçi 100, toplam 861 kişi olarak belirlenmiştir. Toplamda  $861-638=223$  kişi artış olmuştur. Böylece Yönetmelik personel sayılarında belli bir oranda artış sağlayarak rahatlama getirmiştir (Tamer, 2009: 215). Artışın genel olmasının tek istisnası İstanbul’dur. İstanbul’da sürekli işçi sayısı 2006’da 273 olarak belirlenmiş; sonra 100’e düşürülmüş ve 2012 Yönetmeliği de dahil olmak üzere bu sayı korunmuştur.

2007 ile 2010 yıllarındaki il özel idareleri norm kadro yönetmeliklerinde çok küçük değişiklikler dışında sayı korunmuştur. 2012 ile 2010 yönetmelikleri kıyaslandığında memur sayılarında artış olduğu görülmektedir.

**Tablo 24.** 2012 İl Özel İdareleri Norm Kadro Yönetmeliğine Göre Memur/Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus

	Aralıktaki En Tenha / En Kalabalık Şehir	Memur Başına Düşen Nüfus	Sürekli İşçi Başına Düşen Nüfus
A-1 Grubu (0-999.999)	Eskişehir / Sakarya	Eskişehir: 3.146 Sakarya: 3.592	Eskişehir: 5.423 Sakarya: 6.190
A-2 Grubu (1.000.000-1.499.999)	Kayseri / Samsun	Kayseri: 4.287 Samsun: 4.349	Kayseri: 6.746 Samsun: 6.845
A-3 Grubu (1.500.000-1.999.999)	Diyarbakır /Antalya	Diyarbakır: 4.550 Antalya: 5.888	Diyarbakır: 7.246 Antalya: 9.376
A-4 Grubu (2.000.000-2.999.999)	Konya / Bursa	Konya: 4.864 Bursa: 6.293	Konya: 8.391 Bursa: 10.856
A-5 Grubu (3.000.000-4.999.999)	İzmir / Ankara	İzmir: 7.089 Ankara: 8.567	İzmir: 13.033 Ankara: 15.748
A-6 Grubu (5.000.000 ve üzeri)	İstanbul	16.185	132.556

Kaynak: 1.4.2012 tarih ve 28260 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

Yukarıdaki Tablo incelendiğinde, il özel idarelerindeki personel sayısının son derece kısıtlı belirlendiği görülmektedir. Bu Tablodan çıkartılabilecek muhtemel sonuçlar şöyledir:

- Bu personel sayıları ve memur/sürekli işçi başına düşen nüfus göz önüne alındığında il özel idarelerinin yerel halka hizmet götüremeyeceği açıktır.
- Hizmet götürmesi gereken alanlar hızla kentlileştiği için birçok hizmet büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmaktadır dolayısıyla il özel idareleri bu anlamda işlevsiz kalmıştır.

6360 sayılı Yasayla il mülki sınırlarının büyükşehir belediye sınırları olması dolayısıyla il özel idarelerinin büyükşehir belediyeleri olan illerde kapatılması tablo üzerinden gidilirse olağandır. Böyle bir tespit kırsal niteliği neredeyse kalmamış İstanbul, Kocaeli gibi iller/kentler için uygundur. Ancak Antalya/Konya gibi il mülki sınırları içinde halen yoğun kırsal yerleşimler bulunan iller için ise bu tespit tartışmalıdır.

- c) Büyükşehir olan yerlerde il özel idareleri kapatılmasaydı bile daha önce değişik kaynaklarda belirtildiği gibi (Keleş ve Yavuz, 1989: 47; Çoker, 1995: 52) zaten personel sayısı yetersizdir.

Nitekim bu tespitler Tamer'in (1994: 215) alanda topladığı verilerle de örtüşmektedir. Tamer (1994), valiler, kaymakamlar, il genel meclisi üyeleri, üniversite öğretim üyelerinden oluşan 224 kişiyle anket çalışması yapmıştır. Ankete katılanlara “il özel idarelerinin yeterli teşkilat ve personeli olmaması nedeniyle merkezi idare kuruluşlarının bu imkânlarından faydalanmaktadırlar. Hizmetin istenilen biçimde yürütülebilmesi için bu, uygun ve yeterli midir?” biçiminde sorulan soruya verilen cevaplara bakıldığında; “yeterlidir” diyenlerden üniversiteliler %0, valiler %19,5, kaymakamlar %18,6 ve İGMÜ %9,2'dir. “Yeterli değildir” diyenlerden; üniversiteliler %100, valiler %78, kaymakamlar %81,4 ve İGMÜ %87,6'dır. Buna göre il özel idarelerinin kendi teşkilat ve personeli ile görevlerini yürütmesi genel olarak yeterli bulunmamaktadır.

Bir başka alan çalışmasının bulgularına göre personel sayısının yeterli ancak niteliğinin yetersiz olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kartal'ın (2010: 249) mülki idare amirleri ve il özel idaresi yöneticileriyle yaptığı anket çalışmasında “il özel idaresi bünyesinden çalışan personelin sayı ve niteliği” ile ilgili soruya ankete katılan mülki idare amirleri ve il özel idaresi yöneticilerinin yaklaşık %78'i “personel sayısı yeterli, ancak nitelikli personel eksikliği var” cevabını vermişlerdir. Personeli sayı ve nitelik olarak yetersiz bulanlar ise toplamda %16,25'tir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun il özel idareleri için yeni bir dönüm noktası oldu. Bu Kanunla 30 ildeki il özel idareleri kaldırıldı ve bütün kaynakları personeliyle birlikte büyükşehir belediyelerinde devredildi (Parlak, 2015: 90-91). Dolayısıyla bundan sonra yayımlanan 2016 yılı İl Özel İdareleri Norm Kadro Yönetmeliğinde (22.5.2016 tarih ve 29719 sayılı R.G.) büyükşehir belediyesi olan yerlerdeki il özel idareleri tasnifine gerek kalmadığından A Grubu önceki yönetmeliklerde büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki özel idarelerini anlatırken, 2016 Yönetmeliğindeki değişikliklerle özel idareler tasnif cetveli ismini almıştır. Buna göre alt gruplar, nüfus aralıkları ve maksimum personel sayıları aşağıdaki Tablo 25'de belirtilmektedir.

**Tablo 25.** 2016 Yılı Yönetmeliği (A) Grubu İl Özel İdareleri Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları

Gruplar	İller	Memur	Sürekli İşçi
A-1 Grubu (0-99.999)	Ardahan, Bayburt, Tunceli	168	84
A-2 Grubu (100.000-199.999)	Artvin, Bartın, Çankırı, Gümüşhane, Iğdır, Kilis	188	94
A-3 Grubu (200.000-299.999)	Bilecik, Bingöl, Bolu, Burdur, Erzincan, Hakkari, Karabük, Karaman, Kars, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Sinop, Yalova	210	105
A-4 Grubu (300.000-399.999)	Aksaray, Amasya, Bitlis, Düzce, Kastamonu, Kırklareli, Niğde, Rize, Siirt, Uşak	231	116
A-5 Grubu (400.000-599.999)	Ağrı, Batman, Çanakkale, Çorum, Edirne, Elazığ, Giresun, Isparta, Kütahya, Muş, Osmaniye, Şırnak, Tokat, Yozgat, Zonguldak	256	128
A-6 Grubu (600.000 ve üzeri)	Adıyaman, Afyonkarahisar, Sivas	298	149

Kaynak: 22.5.2016 tarih ve 29719 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

2016 yılı il özel idareleri A Grubu norm kadro sayıları incelendiğinde sürekli işçi sayısının memur sayısının yarısı olduğu görülmektedir. Bu anlamda hesaplamada kullanılan yöntem büyükşehir ilçe belediyelerinde belirtilen hesaplamayla aynı şekildedir.

Memur Sayısı = Sürekli İşçi Sayısı X 2 veya Memur Sayısı = (Sürekli İşçi Sayısı X2)-1

İlin nüfusu arttıkça memur veya sürekli işçi başına düşen kişi sayısının da arttığı tespiti burası için de geçerlidir. Farklı nüfus aralıkları ya da aynı nüfus aralığındaki iller arasında personel başına düşen kişi sayılarında dengesizlik burada da mevcuttur. Örneğin A-2 Grubunun en kalabalık kenti olan Iğdır’da (nüfusu 192.435) 1.024 kişiye bir memur, 2.047 kişiye bir işçi düşerken, en tenha kenti olan Kilis’te (nüfusu 130.655) 695 kişiye bir memur, 1.390 kişiye bir sürekli işçi düşmektedir. Bu örnekler çoğaltılabilir.

### **5.3.2.2. B Grubu İl Özel İdarelerinin Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi**

Bu Grupta 2016 yılına kadarki kararlar ve yönetmeliklerde (2006, 2007, 2010, 2012) büyükşehir belediyesi olmayan illerdeki (diğer illerdeki il özel idareleri) il özel idareleri standart cetvelleri bulunmaktadır. İl özel idareleri norm kadrolarına ilişkin en güncel hesaplama olan 2016 yılı Yönetmeliğinde yer alan A Grubu (daha önceki B Grubu niteliğinde özel idarelerin memur ve sürekli işçi başına düşen insan sayısı)

yukarıda ayrı bir Tabloda (Tablo 25) tek başına anlatılmıştı. Bu Gruba sonradan (2016 Yönetmeliğiyle) eklenen Bozcaada ve Gökçeada da aşağıdaki kısımda C Grubu standart cetvellerinin anlatıldığı kısımda anlatılmaktadır.

**Tablo. 26 (B) Grubu İl Özel İdareleri (Diğer İllerdeki İl Özel İdareleri) Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları**

	2006		2007		2010		2012	
	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi
B-1 Grubu (0-99.999)	88	66	122	66	122	66	129	66
B-2 Grubu (100.000-199.999)	93	70	137	69	137	69	146	73
B-3 Grubu (200.000-299.999)	102	76	154	77	154	77	168	84
B-4 Grubu (300.000-399.999)	103	77	169	85	169	85	188	94
B-5 Grubu (400.000-599.999)	119	89	187	94	188	94	210	105
B-6 Grubu (600.00-799.999)	123	92	203	102	204	102	231	116
B-7 Grubu (800.000-999.999)	138	103	251	126	251	126	256	128
B-8 Grubu (1.000.000 ve üzeri)	152	114	269	135	269	135	298	149

Kaynaklar: 22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”,

10.06.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”,

1.10.2010 tarih ve 27716 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

1.4.2012 tarih ve 28260 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

### **5.3.2.3. C Grubu (İlçe Özel İdareleri) Norm Kadro Standart Cetvellerinin İncelenmesi**

Özel idareler tasnif cetvellerine göre iki ilçe özel idaresi bulunmaktadır. Bunlar Gökçeada ve Bozcaada ilçe özel idareleridir ve sayıları aşağıdaki tabloda verilmektedir.

**Tablo 27.** (C) Grubu İlçe Özel İdareleri) Tasnif ve Standart Cetvellerine Göre Personel Sayıları

	2006		2007		2010		2012		2016 <sup>23</sup>	
	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi	Memur	Sürekli İşçi
C Grubu (Bozcaada ve Gökçeada)	24	13	27	14	27	14	33	17	33	17

Kaynaklar: 22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”

10.06.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”,

1.10.2010 tarih ve 27716 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

1.4.2012 tarih ve 28260 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

22.5.2016 tarihli ve 29719 sayılı R.G., “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”

2016 yılındaki Yönetmeliğe göre toplam 1 özel idare memuru, 2 şef, 10 idari personel, 8 teknik personel, 6 sağlık personeli, 6 yardımcı hizmet personel olmak üzere 33 memuru ve 17 sürekli işçiyle toplam 50 personel istihdam edilebilir.

### 5.3.3. İl Özel İdareleri Kadro Unvan Listeleri ve Kütükleri

Alt gruplar itibarıyla belirlenen ve her alt grup için norm kadro standartları cetvellerinde öngörülen Ek-3 kadro unvanları listeleri (22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G., md. 7; 10.06.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G., md. 7)

- (I) Sayılı Liste: Müdür Kadro Unvanları,
- (II) Sayılı Liste: İdari Personel Kadro Unvanları,
- (III) Sayılı Liste: Teknik Personel Kadro Unvanları,
- (IV) Sayılı Liste: Sağlık Personeli Kadro Unvanları,
- (V) Sayılı Liste: Yardımcı Hizmet Kadro Unvanları olarak tespit edilmişti.

Yüklenilen görevlerle uyumlu yetki ve sorumlulukları belirlemek, bu yetki ve sorumluluğu yerine getirecek nitelikte elaman teminini sağlamak ve belli bir standardı yakalamak için il özel idareleri kendi alt grupları için belirlenen kadro unvan listesinde

<sup>23</sup> 2016 Yönetmeliğinden önce C Grubunda belirtilen Bozcaada ve Gökçeada ilçe özel idareleri içerik değişmemekle birlikte 2016 Yönetmeliğiyle B Grubunda belirtilmektedir. Dolayısıyla 2016 Yönetmeliğinde B grubunda yer alsa da anlatım bütünlüğünün bozulmaması açısından ilçe özel idareleri C Grubunda tasnif edilmeye devam etmektedir.

yer alan memur ve sürekli işçi kadro unvanı dışında kadro unvanı kullanamaz ve yeni kadro unvanı ihdas edemezler (22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G., md. 7; 10.06.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G., md. 7). Burada müdürlükler belediyelerde olduğu gibi unvan olarak değil sayı olarak belirlenmiştir. Bu da ihtiyaçlarına göre kadrolarını kurma konusunda il özel idarelerine seçme imkânı ve bir hareket serbestisi sağlamaktadır. 2007 Yönetmeliği bazı aksaklıkları gidermiş olup ara yönetici olarak adlandırılan ve hiyerarşik yapılanmada oldukça önemli olan şef kadroları oluşturulmuş, müdür kadrosu kadar şef kadrosu oluşturularak müdürlerin iş yükü hafifletilmiş ve memurların bazı mağduriyetleri giderilmiştir (Tamer, 2009: 213).

Ek-3'te kadro unvan listeleri bulunmaktadır. 2006 yılındaki Bakanlar Kurulu Kararında 40 farklı müdür kadro unvanı bulunmaktadır. 2007 yılı Yönetmeliğinde değişiklik yapılmış ve bütçe, gelir, muhasebe ve satınalma, makine ikmal bakım ve onarım müdürü kadro unvanları sadece büyükşehir belediyesi olan illerdeki il özel idareleri için geçerli unvanlar olarak belirtilmiştir. Bunun dışında 32 farklı müdür kadro unvanı bulunmaktadır. Bu unvanlar tüm özel idarelerinde kullanılabilir (2006 yılı Bakanlar Kurulu Kararı, Ek-3, I Sayılı Liste; 2007 yılı Yönetmeliği, Ek-3, I Sayılı Liste; 2012 yılı Yönetmeliği, Ek-3, I Sayılı Liste). 2016 yılı Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle tesisler müdürü, spor işleri müdürü, kırsal hizmetler müdürü gibi müdür kadroları eklenmiştir. Bununla birlikte daha önce büyükşehir belediyesi olan iller il özel idarelerinde kullanılmakta olan satınalma ve makine ikmal bakım ve onarım müdürü büyükşehir belediyesi olan 30 ilde Mart 2014 yerel seçimlerinden itibaren il özel idaresi kaldırılmasına karşın bu kadro unvanları 2016 yılı Yönetmeliğinde de yer almaktadır. Bu tespitlerle birlikte 37 farklı müdür unvanı bulunmaktadır.

II Sayılı Listede idari personel kadro unvanları bulunmaktadır ve 30 farklı kadro unvanı bulunmaktadır (2006 yılı Bakanlar Kurulu Kararı, Ek-3, II Sayılı Liste; 2007 yılı Yönetmeliği, Ek-3, II Sayılı Liste). 2012 yılı Yönetmeliğinde güncelleme yapılarak kütüphaneci ve sosyolog bu listeden çıkartılmış olup toplamda 28 farklı kadro unvanı bulunmaktadır (2012, Ek-3, II Sayılı Liste). 2016 yılı Yönetmeliğinde önceki Listeden farklı olarak çözümleyici ve programcı unvanları yer almamakta böylelikle 26 farklı idari personel kadro unvanı bulunmaktadır (2016 yılı Yönetmeliği, Ek-3, II Sayılı Liste).

(III) sayılı listede teknik personel kadro unvanları düzenlenmiştir 2006 yönetmeliğinde 30 farklı, 2007 yönetmeliğinde 32 farklı teknik personel kadro unvanı

mevcuttur (2006 Yönetmeliği, Ek-3, III Sayılı Liste; 2007 Yönetmeliği, Ek-3, III sayılı liste) İdari personel kadro unvanlarından çıkartılan kütüphaneci ve sosyolog bu gruba eklendiği için kadro unvanı 34 olmuştur (2012 Yönetmeliği, Ek-3, III sayılı liste). 2016 yönetmeliğinde bir önceki yönetmelikten farklı olarak çözümleyici ve programcı teknik personel kadro unvanlarında yer almakta böylelikle bu listede 36 farklı kadro unvanı bulunmaktadır.

IV Sayılı Listede sağlık personeli kadro unvanları düzenlenmiştir ve 33 farklı sağlık personeli kadro unvanı mevcuttur (2006 yılı Bakanlar Kurulu Kararı, Ek-3, IV Sayılı Liste; 2007 Yönetmeliği, Ek-3, IV Sayılı Liste). 2012 yılı Yönetmeliğine göre 34 kadro unvanı vardır. Bu Gruba sosyal hizmet uzmanı kadro unvanı eklenmiştir (2012 yılı Yönetmeliği, Ek-3, IV Sayılı Liste; 2016 yılı Yönetmeliği, Ek-3, IV Sayılı Liste).

Yardımcı hizmet personelleri V Sayılı Listede düzenlenmekte ve 15 farklı yardımcı hizmet personeli bulunmaktadır (2006 yılı Bakanlar Kurulu Kararı, Ek-3, V Sayılı Liste; 2007 Yönetmeliği, Ek-3, V Sayılı Liste; 2012 yılı Yönetmeliği Ek-3, V Sayılı Liste; 2016 Yönetmeliği, Ek-3, V Sayılı Liste).

Memur Kadro Kütüğüne göre 159 memur kadro unvanı bulunmaktadır. Sürekli İşçi Kadro Kütüğünde 7 kadro unvanı bulunmaktadır (2007 yılı Yönetmeliği).

#### **5.2.4. Belediyelerle Ortak Bazı Konular**

İl özel idarelerinde, tıpkı belediyelerde olduğu gibi yedi temel kadro cetveli bulunmaktadır.

Özel idarelerde kadroların tespiti de belediyelerde olduğu gibi ekli listelerdeki unvan ve sayının dışında kadro kullanılamayacağı ve bu sayılardan az olarak belirlenmesi mümkünken fazla belirlenemeyeceği belirtilmektedir. Müdür kadro unvanlarında yeki ve görev mükerrerliğine yer verilmeyeceği belirtilmektedir. Kadrolar arası aktarma maddesi de belediye yönetmeliklerinde olduğu gibidir (2007 yılı İl Özel İdaresi Norm Kadro Yönetmeliği, md. 9).

İl özel idarelerindeki özel durumlardan birisi bazı illerde il özel idaresi meclis kararı ile %30 oranında teknik personel sayısının artırılabilceği maddesidir. Buna göre Köy Hizmetleri Bölge Müdürlüklerinin devredildiği Ankara, Konya, Adana, Kayseri, Sivas, Malatya, Elazığ, Diyarbakır, Van, Erzurum, Trabzon, Samsun, Kastamonu, Eskişehir, Antalya, İzmir, Bursa ve Şanlıurfa illerinde %30 oranında teknik personel



sayıları artırılabilir, ancak bu şekilde yapılacak artırımlar 3 ay içinde İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığına bildirilir (2007 yılı İl Özel İdaresi Norm Kadro Yönetmeliği, md. 9).

Kadro ihdas, iptal ve değişiklikler konusu belediyelerle aynıdır ancak burada yetkili meclisi il genel meclisleridir. (2007 yılı İl Özel İdaresi Norm Kadro Yönetmeliği, md. 10).

İl özel idarelerinde de mali hizmet uzmanı istihdam edilir. İstihdam şartları belediyedekilerle aynıdır (2007 Yönetmeliği, md. 12). Sağlık personeli ile özel güvenlik personeli ile ilgili düzenlemeler de belediye norm kadro yönetmelikleriyle aynıdır (2007 yılı İl Özel İdaresi Norm Kadro Yönetmeliği, md. 15, md. 16).

Kamu görevlisi eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satınalma yoluyla karşılanabilmesi belediye norm kadro yönetmeliklerinde olduğu gibi mümkündür (22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G., md. 16). Bu madde 10.4.2012 tarihli İl Özel İdareleri Norm Kadro Yönetmeliğiyle kaldırılmıştır.

## ALTINCI BÖLÜM

### AYDIN İLİ BELEDİYELERİNDE NORM KADRO VE İŞE ELEMAN ALMA SORUNLARI ARAŞTIRMASI

#### 6.1. Metodoloji

Bu başlık altında Aydın ili belediyelerinde 2016 yılı içerisinde yürütülen anket ve mülakat temelli alan araştırmasının soruları, örnekleme, kullanılan soru formlarının özellikleri ve istatistiki teknikler anlatılmaktadır.

##### 6.1.1. Araştırmanın Soruları

Bu çalışmanın amacı yerel yönetimlerde personel temini ve norm kadro sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışıp çalışmadığını ortaya koymak ve istatistiksel veriler yardımıyla saptanan bulguları yorumlayarak çözümlemelerde bulunmaktır.

Türkiye'nin kamu personel sistemi, özelde Türkiye'de yerel yönetimlerde personel teminine dair --bu tezde detaylı olarak ele alınan-- çeşitli sorunların varlığı devam etmektedir. "Norm kadro" sistemi de sorunlara çözüm getirmeye katkı sağlamak umidiyle ortaya atılmıştır; ancak norm kadro sistemi "yerinde" bir kadro çalışması yapılmadığı için baştan sakat doğmuştur. Norm kadro süreci, örgüt analizi, iş analizi, iş ölçme, kadrolama, el kitabı ve kılavuz hazırlama gibi bir dizi süreçten oluşmaktadır. Ancak yerel yönetimlerdeki uygulama incelendiğinde, norm kadro adı altında merkezi idarece doğrudan yerel yönetimlerde çalışacak personel sayısının üst sınır ve bazı durumlarda nitelik belirlemesi işlemi yapılmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerde uygulanan hali yapılması gereken norm kadro çalışmasından oldukça uzaktır.

Çalışmanın sorusu "Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde personel temini ve norm kadro mekanizması etkili şekilde çalışıyor mu?" şeklinde ifade edilebilir.

Çalışmanın temel hipotezi Türkiye'de yerel yönetimlerde personel temin mekanizmasının ve norm kadro sisteminin sağlıklı şekilde işlemediği ve norm kadro sistemi ile personel teminine dair yapılan düzenlemelerin kendilerinden beklenen katkıları yeterince sağlayamadığıdır.

Tezin varsayımları şunlardır:

1) Norm kadro çalışmasının yerelde yapılmaması, merkezi idarece belirlenmesi norm kadro sistemini sorunlu kılmaktadır.

2) Norm kadro sisteminin kadro-personel uyumunu sağlanması beklenmekle birlikte uygulamada kadro-personel uyumsuzluğu sürmektedir.

3) Norm kadro sistemi yerel siyasetçilere yereldeki istihdam baskılarına karşı direnme şansı vermektedir.

4) Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin kurulması yerel yönetimlerde hukuki adı alt işveren olan taşeron ilişkisinin yaygınlaşmasına yol açmaktadır.

5) Personel temin mekanizmasının sağlıklı işlemesi ile norm kadro sistemi arasında sıkı bir ilişki vardır, ancak bu ilişki yerel yönetimlerde sağlıklı kurulamamıştır.

6) Norm kadro sisteminin yerel yönetimlerde uygulanması kayırmacılık sorununu çözebilir.

Fiili görev- kadro unvanı uyumu, kadro unvanı için hizmet öncesi eğitim konuları, sınav sisteminin mesleki yetkinliği ne kadar ölçtüğü konuları halen tartışmaya açıktır. Bu bağlamda ilk başta personel temin sistemindeki mevcut işleyiş ve sınav sistemi arasındaki fiili durumu ortaya çıkartmak için anket çalışması planlanmıştır. Bu konuda daha önceki alan çalışmalarından da yola çıkarak ve literatür destekli soru formu hazırlanmıştır.

Anket çalışması dışında yerel yönetimlerde belediye başkanları, insan kaynakları müdürleri gibi norm kadro ve personel temini konusunda daha bütüncül ve sistematik bakabilecek uygulayıcılarla da mülakat yapılmıştır.

### **6.1.2. Araştırmanın Örnekleme**

Bu çalışmanın anket, mülakat ve gözleme dayalı alan araştırması Aydın ilindeki tüm belediyeleri hedeflemektedir. Araştırmanın mülakata dayalı kısmının evreni ve örnekleme Aydın ilindeki tüm belediyelerdir, bir başka deyişle büyükşehirin 18 ilçe belediyesi ve Aydın Büyükşehir Belediyesidir. Aydın'daki alan araştırmasının anket kısmı ise 18 ilçe belediyesinin tamamına uygulanmış olup Aydın Büyükşehir Belediyesi çalışanları ile de anket yapılması planlansa da bu belediye yönetiminden izin alınamadığından; çalışmanın büyükşehir belediyesi anket kısmı evren ve örneklemin kapsamı dışına çıkarılmıştır.

Araştırmanın anket kısmının evrenini 3.174 belediye çalışanı (memur, sürekli işçi, sözleşmeli personel) oluşturmaktadır. Araştırma sahaya gidildiği Mart-Haziran 2016 döneminde ilgili belediyelerde çalışanlarla yapılmıştır. Çalışma öncesi “evreni

bilinen örneklem formülü”yle hesaplama yapılmış; 274 kişilik örneklemin yeterli olacağı öngörülmüştür; ancak Aydın Büyükşehir Belediyesine ulaşamadığından anket çalışması 216 kişiyle tamamlanmıştır. Çalışma sonrası örneklemin gücünü belirlemek için yapılan post-hoc analizinde 216 kişilik örneklemin 0,3 etki büyüklüğünde 0,95 güven aralığında %95 güç sağladığı bulunmuştur. Çalışanlara anket uygulanmasında gönüllülük ilkesi esas alınmıştır ve veri toplama araçlarını eksik dolduran çalışma kapsamı dışında bırakılmıştır.

Görüşme yapılan kişiler 19 belediye (Aydın büyükşehir belediyesi ve 18 büyükşehir ilçe belediyesi) atanmış ya da seçilmiş yöneticilerdir. Yerel yönetimlerde uygulamadaki durumu ortaya koymak amacıyla bütüncül bir bakış açısı amaçlanmıştır. Bu sebepten doğrudan başkanlarla ya da yönlendirdiği kişilerle mülakat yapılmıştır. Bu kapsamda 6 belediye başkanı, 8 belediye başkan yardımcısı, 8 insan kaynaklarından sorumlu müdür veya müdür vekili, 1 özel kalem müdürü olmak üzere toplam 23 kişidir.

### **6.1.3. Araştırmada Kullanılan Soru Formunun Özellikleri**

Yerel yönetimlerde personel temini ve norm kadro sistemi üzerine oluşturulan soru formu, demografik özellikler ve kadroyla çalışma ve işe giriş yöntemlerini kapsayan 1. bölüm dahil toplam beş bölümden oluşmaktadır.

Soru formunun ilk bölümünde örneklemin cinsiyeti, yaşı, öğrenim durumu, mezun olduğu program gibi kişisel bilgilere ulaşmayı amaçlayan sorular bulunmaktadır. Ayrıca bu bölümde örneklem grubundaki personelin kadrolu çalışma durumları ve işe giriş yöntemleriyle ilgili olarak hangi yöntemle işe girdiklerine ilişkin sorular mevcuttur. Anket soru formu tezin sonunda, eklerde sunulmaktadır.

Anket soru formunun ikinci bölümünde yerel yönetimlerde personel temin mekanizmaları sorgulanmaktadır. İşe giriş yöntemlerinde liyakat ilkesinin işleyip işlemediği, personel temininde kayırmacılık sisteminin var olup olmadığı, eğitim-istihdam ilişkisinin bulunup bulunmadığı araştırılmaktadır. İsmi norm kadro sistemi olan sisteme geçilmesinin otomatik olarak işe nitelikli personel alınmasını sağlayıp sağlamadığı, liyakat ilkesinin geçerli olup olmadığı, çalışanların işe giriş yöntemi fiili durumları üzerinden ölçülmeye ve anlaşılmaya çalışılmaktadır. Burada ayrıca hizmet öncesi eğitim ile istihdam örtüşmesinin gerçekleşip gerçekleşmediği ya da ne kadar gerçekleştiği anlaşılmaya çalışılmaktadır. Katılımcıların bu konuyla ilgili ankette yer

alan ifadelerine katılma düzeyleri üç cevap şikkından (katılıyorum, kararsızım, katılmıyorum) birini tercih etmeleri istenerek veriler değerlendirilmiştir.

Anket soru formunun üçüncü bölümünde işe giriş yönteminde kurumsal yöntemle hizmete alınan personelin işe giriş yönteminde etkili olarak hakkaniyet, siyasal bağlantı, akrabalık, uzmanlık bilgisi, mesleki yeterlik gibi kavramlarından hangisinin/hangilerinin geçerli olduğu araştırılmaktadır. Burada kullanılan sorularda çoğunlukla Şen'in (1992: 85) eğitim-istihdam örtüşmesini araştırdığı yüksek lisans çalışmasından yararlanılmıştır.

Anket soru formunun dördüncü bölümü yerel yönetimlerde hizmete alma konusunda ayrıksı bir düzenlemeye tabi tutulan zabıta ve itfaiye personelinin işe giriş yöntemiyle ilgilidir. Burada geçmişte, mevzuat nedeniyle diğer personele göre nispeten daha kolay bir şekilde işe yerleşen zabıta ve itfaiye personelinin işe girişle ilgili durumu ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Anket soru formunun beşinci bölümü ise sadece sözleşmeli personeli ilgilendirmektedir. Kadro karşılığı sözleşmeli personel olarak da nitelenen yerel yönetimlerdeki sözleşmeli personelin işe giriş yöntemleri sorgulanmaktadır.

Yarı yapılandırılmış mülakat soru formunun uygulanması 45 dakika-1 saat sürmesi planlanmıştır. Mülakat soru formunun hazırlanmasında literatür, yönetmelik ek tabloları ve diğer mevzuattan yararlanılsa da sorular araştırmacı tarafından tasarlanmıştır. Mülakat soru formu tezin sonunda eklerde yer almaktadır.

Bu bağlamda ilk olarak 60 soruluk mülakat ve 61 soruluk anket çalışması için Pamukkale Büyükşehir İlçe Belediyesi (Denizli), Sarayköy Büyükşehir İlçe Belediyesi (Denizli), Selçuk Büyükşehir İlçe Belediyesi (İzmir) ile görüşülerek soru formları pilot çalışmada sınanmıştır. Uygulama sonucu gelen geri bildirimler, "mülakat soru sayısının çok olması" dolayısıyla zaman yönetimi konusunda problem çıkabileceği, anket sorularının ise her ne kadar çalışanların ismi sorulmasa da "çalışanları tarif edebileceği", bazı soruların ise bu araştırma için gereksiz olduğu yönündedir. Tüm bunlardan yola çıkarak sorular revize edilmiş, Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin, Prof. Dr. Fatma Neval Genç ve doktora tez izleme komitesi (TİK) üyelerine uzman görüşleri sorulmuştur. Öğretim üyelerinden gelen olumlu dönütler doğrultusunda sorulara son hali verilerek İzmir İlinin Bayındır Büyükşehir İlçe Belediyesinde anket ve mülakat için tekrar bir

pilot çalışma yapılmış, olumlu geri dönüş alınmıştır. Bu hazırlıklar neticesinde Aydın İlindeki belediyelerde anket, mülakat ve gözlem yoluyla veri toplanmaya başlanmıştır.

#### **6.1.4. Araştırmada Kullanılan İstatistikî Teknikler**

Araştırmanın anket verileri SPSS 18.0 İstatistik Paket Programında analiz edilmiştir. Gerçekleştirilen analizlerde betimleyici istatistik teknikleri olan frekans dağılımları ve çapraz tablolar aracılığıyla verilerin genel dağılımlarına ulaşılmış; ortalama ve yüzde gibi ölçüler kullanılmıştır. Bununla birlikte iki değişken arasında bağımlılık ilişkisinin test edildiği ki-kare analizi, yerleştikleri kadro ve hizmet öncesi eğitim durumu, fiili görev-kadro uygunluğu gibi farklı değişkenler üzerinde uygulanmıştır.

### **6.2. Anket Araştırması Bulguları**

Bu başlık altında ankete dayalı olan ve Aydın İlindeki belediyelerin çalışanlarına uygulanan araştırma bulguları literatür ışığında değerlendirilmektedir.

#### **6.2.1. Cevaplayıcıların Sosyo-Demografik Özellikleri**

Çalışmaya 216 kişi katılmıştır bunlardan çoğunluğu erkek (n=136, %63,0), 36-45 yaş arasında (n=84, %39,4) ve lisans mezunudur (n=79, %37,3). Katılımcıların sosyo-demografik özelliklerinin dağılımı Tablo 28'de verilmiştir.

**Tablo 28.** Katılımcıların Cinsiyet, Yaş ve Öğrenim Durumu Dağılımı

		N	%
Cinsiyetiniz? (n=216)	Kadın	80	37,0
	Erkek	136	63,0
Yaşınız? (n=213)	18-25	3	1,5
	26-35	68	31,9
	36-45	84	39,4
	46-55	52	24,4
	56 ve üzeri	6	2,8
Öğrenim durumunuz? (n=212)	İlkokul	6	2,8
	Ortaokul	6	2,8
	Lise	71	33,5
	Önlisans	46	21,7
	Lisans	79	37,3
	Yüksek Lisans	4	1,9

Katılımcıların mezun oldukları program/bölüm sorgulandığında 52 farklı cevap alınmış olup bunlardan en sık olanlar işletme (n=23, %15,8), kamu yönetimi (n=18, %12,3) ve muhasebe (n=13, %8,9). Katılımcıların mezun oldukları program/bölüm dağılımı Tablo 29’da verilmektedir.

**Tablo 29.** Ankete Katılımcıların Mezun Oldukları Program/Bölüm

Mezun Olunan Program	Sayı (n)	Yüzde (%)
İşletme	23	15,8
Kamu yönetimi	18	12,3
Muhasebe	13	8,9
İktisat	7	4,8
Halkla ilişkiler	7	4,8
Elektronik/elektrik	5	3,4
Bilgisayar programcılığı/teknolojileri	5	3,4
İnşaat mühendisliği	5	3,4
Mimarlık	5	3,4
Harita-kadastro	4	2,7
Diğer	54	36,9
Toplam	146	99,8

Katılımcıların mezun olduğu program/bölüm üzerinden değerlendirildiğinde ilk 5 programın iktisadi idari bilimler ağırlıklı olmak üzere sosyal bilimler alanında (işletme, kamu yönetimi, muhasebe, iktisat, halkla ilişkiler); sonraki 5 programın ise teknik bilimler (elektrik/elektronik, bilgisayar programcılığı, inşaat mühendisliği, harita-kadastro) ve mimarlık bölümleri olduğu görülmektedir.

Katılımcıların çalıştıkları birimler sorgulanmış en çok katılımcı sağlanan birimler sırasıyla mali hizmetler (n=45, %23,6), imar ve şehircilik (n=32, %16,8) ve zabıta (n=31, %16,2) olmuştur. Katılımcıların çalıştıkları birimlerin dağılımı Tablo 30’da verilmiştir.

**Tablo 30.** Katılımcıların Çalıştıkları Birimlerin Dağılımı

		N	%
Çalıştığınız birim nedir? (n=191)	Mali hizmetler	45	23,6
	İmar ve şehircilik	32	16,8
	Zabıta	31	16,2
	Yazı işleri müdürlüğü	23	12,0
	Fen işleri	19	9,9
	Destek hizmetleri	12	6,3
	Kültür ve sosyal işler	9	4,7
	İnsan kaynakları ve eğitimi	6	3,1
	Özel kalem/sekreterlik	5	2,6
	Halkla ilişkiler/basın yayın	3	1,6
	Temizlik işleri	2	1,0
	Sağlık işleri müdürlüğü	2	1,0
	Hukuk müşavirliği	1	0,5
	Muhtarlık işleri	1	0,5

Katılımcıların istihdam türü ve çalıştıkları sınıflar norm kadro ekli listeleri üzerinden değerlendirildiğinde 125 kişi (%58,4) memur olarak, 57 kişi (%26,6) sürekli işçi olarak, 29 kişi (%13,6) sözleşmeli personel olarak ve 3 kişi (%1,4) de geçici işçi/personel olarak istihdam edilmiştir. Ayrıca 104 kişi (%71,7) genel idare hizmetleri, 28 (%19,3) kişi teknik, 7 kişi (%4,8) yardımcı personel, 6 kişi (%4,2) ise sağlık sınıfında çalışmaktadır.

Katılımcıların istihdam türü ve çalıştıkları sınıfların dağılımı Tablo 31’de verilmektedir.

**Tablo 31.** Katılımcıların İstihdam Türü ve Çalıştıkları Sınıfların Dağılımı

		N	%
İstihdam türünüz hangisidir? (n=214)	Memur	125	58,4
	Sürekli işçi	57	26,6
	Sözleşmeli personel	29	13,6
	Geçici işçi/personel	3	1,4
Hangi sınıfta çalışmaktasınız? (n=145)	GİH	104	71,7
	Teknik	28	19,3
	Yardımcı	7	4,8
	Sağlık	6	4,2

Katılımcılardan 183 kişi (%85,9) kadrolu olarak çalıştığını belirtmektedir. Bunlardan 82 kişi (%44,6) kadrolu olarak çalışmadan önce bulunduğu kurumda bir süre kadrosuz olarak çalıştığını ifade etmiştir. Bu oldukça önemli bir bulgudur. Tablo 34 ile beraber değerlendirildiğinde anlamlı sonuçlar vermektedir. Buna göre işe KPSS ile yerleşenlerin oranı (%4,2), KPSS puanına göre yerel yönetimin kendi yaptığı sınavla yerleşenlerin oranı (%7,5) iken, sınavsız yerleşen %41,8 ve sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla yerleştiğini belirtenlerin oranı %43,5’tir. Buna göre kurumsal



sınav ya da sınavsız alım zaten hâlihazırda kurumda çalışmakta olan kişilerin işe alınması için kullanılmıştır.

65 kişi (%35,9) kadro unvanı ile fiilen yaptığı görevin farklı olduğunu belirtmiştir. Bu durum tezin değişik bölümlerinde sıklıkla belirttiğimiz memur-işçi ayrımının olmaması, özellikle yerel yönetimlerde personelin farklı birimlerde, farklı işlerde çalıştırıldığını da göstergesi olarak değerlendirilebilir. Kadro-görev uyumlaştırmasının %64,1 oranında sağladığını göstermektedir.

113 kişi (%60,4) çalışmakta olduğu kuruma doğrudan ilk atama ile yerleştiğini, 36 kişi (%19,5) çalışmakta olduğu kuruma kurumlar arası geçişle (özelleştirilen kurumlar, vs.) yerleştiğini belirtmiştir. Ayrıca 37 kişi (%19,47) çalışmakta olduğu yerel yönetime başka bir yerel yönetimden nakil ile geldiğini belirtmiştir.

## 6.2.2. Cevaplayıcıların Kadro Durumları ve İşe Giriş Sınavları Hakkındaki Düşünceleri

Katılımcıların kadrosuz çalışıp çalışmadıkları ve kurumlararası geçiş veya nakil olup olmadıkları gibi kadro durumlarının değerlendirilmesi Tablo 32’de verilmektedir.

**Tablo 32.** Katılımcıların Kadro Durumlarının Değerlendirilmesi

		n	%
Kadrolu olarak mı çalışmaktasınız? (n=213)	Evet	183	85,9
	Hayır	30	14,1
Kadroluysanız kadrolu olarak çalışmadan önce bulunduğunuz kurumda bir süre kadrosuz olarak çalıştınız mı? (n=184)	Evet	82	44,6
	Hayır	102	55,4
Kadro unvanınız ile fiilen yaptığınız görev farklı mıdır? (n=181)	Evet	65	35,9
	Hayır	116	64,1
Çalışmakta olduğunuz kuruma doğrudan ilk atama ile mi yerleştiniz? (n=187)	Evet	113	60,4
	Hayır	74	39,6
Çalışmakta olduğunuz kuruma kurumlar arası geçişle (özelleştirilen kurumlar, vs.) mi yerleştiniz? (n=185)	Evet	36	19,5
	Hayır	149	80,5
Çalışmakta olduğunuz yerel yönetime başka bir yerel yönetimden nakil ile mi geldiniz? (n=185)	Evet	32	17,3
	Hayır	153	82,7

Katılımcılardan çalışmakta oldukları kurumlara başka şekillerde yerleşenlerin dağılımı ise Tablo 33’de verilmektedir.

**Tablo 33.** Katılımcılardan Çalışmakta Oldukları Kurumlara Başka Şekillerde Yerleşenlerin Dağılımı

Hangi mevzuat uyarınca başka kurumdan belediyeye geçiş yaptığı	n	%
6495 sayılı Kanun (Sözleşmeliden kadroluya geçiş)	10	34,48
657 sayılı Kanun, 92. Madde (Memurluktan çekilenlerin atanması)	8	27,58
İŞKUR (Sürekli işçi temini)	3	10,34
Askeriyeden kurumlar arası geçiş	3	10,34
3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu	2	6,89
926 sayılı Kanun (TSK Personel Kanunu)	2	6,89
5620 sayılı Kanun (Kamusal geçici işçilerin sürekli işçiye/sözleşmeliye geçmesi)	1	3,44
Toplam	29	99,96

Bu şekilde yerel yönetimlerde çalışmaya başlayanlardan 10 kişi tam zamanlı sözleşmeli personel olarak çalışmaktayken 6495 sayılı Kanunla memur olarak kadroya alınmıştır. Yine benzer şekilde geçici işçi olarak çalışan 1 kişi 5620 sayılı Kanunla sürekli işçi ya da sözleşmeli olarak istihdam edilmiştir. Bu durum istisnai bir uygulama olmakla birlikte, merkezi sınava girerek atanma bekleyen memur adayları için hakkaniyetsiz görünmektedir. Diğer bir dikkat çekici nokta ise yerel yönetimlerde askeri personel sayısındaki artıştır. Nitekim bu durum alanda Aydın ili belediyelerinde gözlemlerimizle de örtüşmektedir.

Katılımcıların işe giriş yöntemiyle ilgili değerlendirmeleri Tablo 34’de verilmektedir.

**Tablo 34.** Katılımcıların İşe Giriş Yöntemiyle İlgili Değerlendirmeleri

Katılımcıların işe giriş yöntemleri		n	%
İşe KPSS sınavıyla doğrudan merkezi sisteme göre mi atandınız? (n=212)	Evet	9	4,2
	Hayır	203	95,8
İşe KPSS sınavının sonucuna göre sıralamayla ve yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla mı atandınız? (n=213)	Evet	16	7,5
	Hayır	197	92,5
İşe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla mı yerleştiniz? (n=209)	Evet	91	43,5
	Hayır	118	56,5
İşe sınavsız olarak mı yerleştiniz? (n=208)	Evet	87	41,8
	Hayır	121	58,2
Daha önce itfaiye veya zabıta kadrosunda çalıştınız mı? (n=205)	Evet	29	14,1
	Hayır	176	85,9

Katılımcılardan 9 kişi (%4,2) işe KPSS sınavıyla doğrudan merkezi sisteme göre atandığını, 16 kişi (%7,5) işe KPSS sınavının sonucuna göre sıralamayla ve yerel yönetimin yaptığı sınavla atandığını belirtmiştir. 91 kişi (%43,5) işe sadece yerel yönetimin yaptığı sınavla yerleştiğini, 87 kişi (%41,8) işe sınavsız olarak yerleştiğini belirtmiştir. 29 kişi ise (%14,1) daha önce itfaiye veya zabıta kadrosunda çalışmıştır.

Buna göre yerel yönetimlerde merkezi sistemle işe yerleştirme sistemi tercih edilmemektedir. Oysa değişik kaynaklarda (Aldan, 1981: 37; KAYA Raporu, 1992:

236-238; Öktem, 1991: 115; 1992: 104; Canman, 1992: 6) merkezi sınav sisteminin tercih edilmesi gerektiği sıklıkla dile getirilmiştir. Tüm akademik ve profesyonel önerilere rağmen merkezi sınavla memur ataması sistemi yerel yönetimlerde etkin ve yaygın olarak çalışmamaktadır; bunun nedenleri şöyle sıralanabilir:

- Tezin değişik yerlerinde de yer verildiği üzere, siyasetçiler bu yöntemi çok tercih etmemektedir.
- Merkezi yerleştirme neticesinde tanımadıkları personeli sınavla memur olarak istihdam etme fikrine yerel yöneticiler sıcak yaklaşmamaktadır. Bu durum kadro ihdası konusunda müdahil olabilen ancak kişinin seçimi konusunda müdahil olamayan siyasetçiler hiç memur alımı yapmamayı yeğlemektedirler.
- Bu sistemin işlememesinin en önemli sebebi kadro karşılığı personel istihdam edebilmenin mümkün olmasıdır.
- Personel giderinin bütçenin %30-40'ı ile sınırlandırılması da bir başka nedendir.

**Tablo 35.** Katılımcıların İşe Giriş Sınavları Hakkındaki Düşünceleri

	Katılı-yorum		Karar-sızım		Katılı-m-yorum	
	n	%	n	%	n	%
Yerel yönetimlere personel alabilmek için KPSS sınavına gerek yoktur (n=213)	95	44,6	19	8,9	99	46,5
Yerel yönetimlerin sadece kendisinin yaptığı sınav yeterlidir (n=213)	92	43,2	30	14,1	91	42,7
Yerel yönetimlerde personel alımında uygulanmakta olan sınav sistemi kayırmacılığı önler (n=214)	78	36,4	73	34,2	63	29,4
KPSS sistemine göre doğrudan yerleştirme doğru bir sistemdir; ayrıca kurumların / yerel yönetimlerin kendilerinin yaptığı sınavlar gerekli değildir (n=210)	63	30,0	49	23,3	98	46,7
Yerel yönetimlerde KPSS sıralamasına göre kurumsal sınav gereklidir (n=207)	99	47,8	43	20,8	65	31,4
KPSS sistemi esas olsa da yerel yönetimlerin kendi yaptığı sınavda kayırmacılık halen geçerlidir (n=212)	100	47,2	60	28,3	52	24,5
Yerel yönetimlerin kendisinin yaptığı sınav yerine merkezi yerleştirme hakkaniyetlidir (n=211)	84	39,8	63	29,9	64	30,3
Yerel yönetimlerde personel alımları için nitelik belirlenirken zaten o sırada çalışmakta olan kişilere göre nitelik belirlenmektedir (n=212)	97	45,8	57	26,8	58	27,4
Yerel yönetimlerde personel alımları için nitelik belirlenirken akrabalık ve/veya siyasi bağlantılar dikkate alınmaktadır (n=211)	98	46,4	49	23,3	64	30,3
Yerel yönetimlerdeki sınav komisyonları adayların mesleki bilgilerini ölçebilecek yetkinliktedir (n=210)	44	21,0	89	42,3	77	36,7
Yerel yönetimler herkese eşit mesafede personel temini ilanına çıkmaktadır (n=209)	66	31,6	65	31,1	78	37,3
Yerel yönetimlerin sınav komisyonları hakkaniyetli davranmaktadır (n=204)	56	27,5	75	36,7	73	35,8
Yerel yönetimlerde GİH personelinin yerel yönetimler programı mezunu olması gerekir (n=212)	82	38,7	56	26,4	74	34,9
Çalışmakta olduğum iş için uygun ve yeterli bir hizmet öncesi eğitim aldım (n=211)	88	41,7	39	18,5	84	39,8
İşgal ettiğim kadro ile aldığım eğitim (hizmet öncesi) birbirine uygundur (n=207)	104	50,2	39	18,9	64	30,9
Şu anda yapmakta olduğum işi daha az eğitim alarak da yapabilirdim (n=211)	70	33,2	38	18,0	103	48,8
Şu anda yapmakta olduğum işi sadece hizmet içi eğitim alarak da yapabilirdim (n=208)	90	43,3	41	19,7	77	37,0
İşgal ettiğim kadro ile yaptığım iş birbiriyle uyumludur (n=211)	129	61,1	28	13,3	54	25,6
Norm kadro sistemi işe uygun eleman temini sorununu çözmektedir (n=207)	69	33,3	80	38,7	58	28,0

Personellerin merkezi sınav ve kurumsal sınav konusuna ve bu yöntemlerin ne liyakat ilkesinin işleyip işlemediği ve kayırmacılık ilişkisinin personelin hizmete girişindeki etkinliği araştırılmaya çalışıldığında “yerel yönetimlerde personel alabilmek için KPSS sınavına gerek yoktur” fikrine %44,6 oranında katıldıkları, %46,5 oranında katılmadıkları, %8,9 oranında kararsız kaldıkları görülmektedir. Katılma ve katılmama oranları birbirine oldukça yakındır.

Bununla birlikte “KPSS sistemine göre doğrudan yerleştirme doğru bir sistemdir; ayrıca yerel yönetimlerin kendilerinin yaptığı sınav gerekli değildir” fikrine 98 kişi (%46,7) katılmazken, 63 kişi (%30) katılmakta ve 49 kişi (%23,3) kararsız kalmaktadır. Burada katılmayanların oranı anket ortalamasının üstündedir. Yukarıdaki iki ifade birlikte değerlendirildiğinde çalışanların KPSS sistemine bakışı olumlu olmadığı ortaya çıkmaktadır.

2002 yılında Ankara’da yapılan bir başka çalışmada da personelin %43’ü ilk defa memur ve işçi alımında merkezi idare tarafından sınav yapılmasını ve belediyenin çalıştıracağı personelin seçiminde belediyenin tercih ve değerlendirme yetkisinin olmamasını uygun bulmamıştır. Memurların %71’i memur alımında merkezi idare tarafından ÖSYM aracılığıyla sınav yapılmasını istemektedir. Ancak memurların işe giriş tarihleri incelendiğinde 9 (%10) kişi 0-2 yıl, 37 (%40) kişi 3-7 yıl, 19 (%21) kişi 8-10 yıl, 27 (%29) kişi ise 10 yıl ve üzeri görev yapmaktadır. Son iki yıl işe alınanların oranı %10’dur. Dolayısıyla merkezi bir sınav işe işe alınmayan personelin bu konuda merkezi idarenin vesayeti yönünde görüş bildirmesi kendi durumları ile çelişki halindedir (Destan, 2002: 172).

Kurumsal sınav konusuna ise “yerel yönetimlerin sadece kendisinin yaptığı sınav yeterlidir” ifadesine de 92 kişi (%43,2) katılırken, 91 kişi (%42,7) katılmamakta, 30 kişi (%14,1) ise kararsız kalmaktadır. Katılan ve katılmayan sayıları oldukça yakındır.

“Yerel yönetimlerde KPSS sıralamasına göre kurumsal sınav gereklidir” ifadesine de 99 kişi (%47,8) katılmakta, 65 kişi (%31,4) katılmamakta, 43 kişi (%20,8) kararsız kalmaktadır. Her iki ifade birlikte değerlendirildiğinde, çalışanların çoğu KPSS sınav sistemi ve kurumsal sınav sistemini KPSS sistemine tercih etmektedirler.

Ancak konuya hakkaniyet açısından yaklaşıldığında, “yerel yönetimlerin kendi yaptığı sınav yerine merkezi yerleştirme hakkaniyetlidir” fikrine 84 kişi (%39,4)

katılmakta, 64 kişi (%30,3) katılmamakta, 63 kişi (%29,9) kararsız kalmaktadır. Buna göre kurumsal sınav gerekli görülmekte; buna rağmen, hakkaniyet açısından merkezi yerleştirmenin hakkaniyetli olduğu daha yüksek oranda düşünülmektedir.

Kayırmacılık ilişkisi açısından cevaplayıcıların düşüncelerine bakılacak olursa “yerel yönetimlerde uygulanmakta olan sınav sisteminin kayırmacılığı önlediği” görüşüne %36,4 oranında personel katılırken, %29,4 katılmamaktadır; %34,2 ise kararsız kalmıştır.

Bir başka alan çalışması olan Çanakkale Belediyesinde “belediyenizde işe alınacak adaylara bir dizi aşamadan oluşan sistematik bir seçim süreci uygulanmalıdır” görüşüne ilişkin olarak katılımcıların %18’i tümüyle, %38’i ise kısmen katıldıklarını belirtirken; %17 büyük ölçüde, %14 ise tümüyle bu görüşü yanlış bulmaktadır. Bunun yanı sıra %14’lük kısım fikir beyan etmemiştir. Bu soruda ankete katılanların kararsız kaldıkları görülmektedir. Bu da insan kaynakları yönetimindeki yansızlık ilkesiyle çelişmektedir (Berkün ve Yiğitbaş, 2009: 659).

Yerel yönetimlerde personel istihdamı, daha ziyade politik itici güçlerle, yanaşma ilişkileriyle kurgulanmakta ve ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda yerel yönetimlerde istihdam ilişkileri daha ziyade siyasi ilişkilerle ve liyakatten uzak biçimde şekillenegelmiştir. Hızlı nüfus artışı ve istihdam sorunlarının da etkisiyle belediyeler yerel yönetimler tarafından işsizliği azaltma aracı olarak görülmüş, her iktidar kendi kadrosunu kurmaya çalışmış ve nihayetinde verimsiz, kalabalık bir personel yapısı ortaya çıkmıştır (Genç, 2015: 292).

“KPSS esas olsa da yerel yönetimlerin kendi yaptığı sınava kayırmacılık halen geçerlidir” fikri 100 kişiyle (%47,2) en yüksek katılım oranına sahiptir. Bu fikre 52 kişi (%24,5) katılmazken, 60 kişi (%28,3) ise kararsızdır. Kayırmacılık sisteminin yerel yönetimlerde uygulanmakta olduğu sonucu çıkarabilecek bu ifade “personel alımları için nitelik belirlenirken zaten o sırada çalışmakta olan kişiler için belirlenmektedir” fikrine katılım oranı (%45,8) ile “nitelik belirlenirken akrabalık ve/veya siyasi bağlantıları dikkate alınmaktadır” görüşüne katılım oranı (%46,4) ile de desteklenmektedir.

Nitekim bu sonuçlar Ankara’daki belediyelerde yapılan başka bir alan çalışması ile de örtüşmektedir. Örneklemdaki 65 kişi (%71) adam kayırmacılığın olduğuna inanmaktadır (Destan, 2002: 177).

“Sınav komisyonlarının yetkin olduğu”, “herkese eşit mesafede ilana çıktığı”, “sınav komisyonlarının hakkaniyetli davrandığı” ifadelerine katılıp katılmamak açısından bakıldığında olumsuz fikirlerin daha yüksek olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, bu sorularda kararsızlık oranı da yüksektir. Yukarıdaki paragrafla birlikte değerlendirildiğinde yerel yönetimlerde istihdamda kayırmacılık fikrinin aşılamadığı görülmektedir.

Bu tespit literatürdeki görüşlerle örtüşmektedir. Belediyelerde işe almada hemşehrilik ağır basmakta ve işe almada yarışma çoğu kez olmamaktadır (Tekeli, 1978: 150-152; Kaptan, 1989: 73). Bir alan araştırmasında (Bilgin v.d., 2009: 265-234) ise gerek belediyelerde gerekse il özel idarelerinde personelin dile getirdiği en önemli sorunlarından birisinin halen siyasal kayırmacılık olduğu bilinmekte bu sorunun il özel idarelerinde de yaygınlaştığı belirtilmektedir.

“Genel idare hizmetleri personelin yerel yönetimler programı mezunu olması gerekmektedir” görüşüne 82 kişi (%38,7) katılırken, 74 kişi (%34,9) katılmamakta, 56 kişi (%26,4) kişi kararsız kalmaktadır.

Yerel idarecilerle yapılan mülakatta yerel idarecilerin, yerel yönetimler programı mezunlarının istihdam edilmesi fikrine sıcak baktığı gözlemlenmiş ancak “kurumunuzda bu program mezunu istihdam etmekte misiniz?” sorusuna çoğunlukla olumsuz yanıt verilmiştir.

Bir süre önce yapılan alan araştırması da benzer sonuçlar vermiştir. Genç’in nüfusu 10.000’in üzerindeki Aydın ilçe belediyelerinde yaptığı çalışmada lise mezunları ağırlıklı olduğu ortaya çıkmışken, bunlar arasında hiçbirinin mahalli idarelerle doğrudan ilgili liselerden veya programlardan mezun olmadıkları görülmektedir. Bu durum eğitim-istihdam dengesinin kurulmadığını göstermektedir (Genç, 2007: 66).

Esasen yerel yönetimlerde çalışan personelin mahalli idareler eğitimi almış kişiler arasından seçilmesi gerektiği uzun zamandır belirtilmekteydi (Bayraktar, 1994: 227). Bugün itibariyle 40 üniversite ve 48 meslek yüksekokulunda 79 yerel yönetimler programı bulunmaktadır. Program ve yerel yönetimler eğitimi sayılarının artması umut vericidir; ancak mezunların eğitim gördükleri alanda istihdam edilmesi, eğitim kalitesinin yükseltilmesi gerekmektedir (Azaklı ve Özkösedâğ İçin, 2015: 226). Bununla birlikte uygun eğitim alarak işe başlamak tek başına yeterli değildir. Toplumsal

yapısının sürekli değişmesi yerel yönetimlerde istihdam edilenlerin de bilgi ve beceri olarak sürekli yenilenmesini gerektirir (Benli ve Karakütük, 2004: 27)

Yerel yönetimlerin kurumsal olarak en çok ihtiyaç duyduğu personel tipi büro yönetiminde istihdam edilecek fakat yerel yönetimleri iyi bilen ara eleman diye tarif edebilecek personeldir. Yerel yönetimlerin teknik personeli, genellikle kendi alanında yeterince hizmet öncesi eğitim almaktadır; ancak idari işlerde çalışanların ve ara elemanların kendi alanlarındaki veya yerel yönetimler alanındaki hizmet öncesi eğitim düzeyleri oldukça düşük kalmaktadır. Bu alanda yerel yönetim eğitimi almış personel, sorunları kısa sürede çözüme yetenekleri sayesinde, değişimlere ve yeniliklere çabuk uyum sağlama potansiyellerinin yanısıra, kurumsal ve kişisel öğrenmeyi gerçekleştirerek yerel yönetimlerin gelişmesine önemli katkılar sağlayacaktır (Azaklı ve Özkeseadağ İçin, 2009: 221)

Yerel yönetimlerde bu alanda hizmet öncesi eğitim alan personelin çok fazla tercih edilmemesinin birden fazla sebebi bulunduğu iddia edilebilir. Bunlardan birincisi mahalli idareler mezunlarını işe almaya zorlayıcı/teşvik edici yasal düzenlemelerin olmaması ve yerel yönetimlerin (özellikle belediyelerin) politik tutumlarıdır. Bununla birlikte yerel yönetimlere ara eleman temin etmeyle ilgili birimlerin genellikle küçük yerleşim birimlerinde olması, mesleki ve pratiğe yönelik bazı derslerin eksikliği, mezunların çalışmalarını kolaylaştırıcı mevzuatın bulunmaması gibi sorunları mesleğe eleman yetiştirmeyle ilgili diğer sorunlardır (Özgür ve Azaklı, 2001: 54-59).

Mezun olanların belediyelerde istihdam edilme oranının düşüklüğü, bir yandan eğitilmiş personelin başka sektörlere kaymasına neden olurken söz konusu eğitim programları da kaydedecek öğrenci bulma sıkıntısı yaşamaktadır. Bu durumun ortaya çıkardığı sonuç ise, belediye personelinin eğitim açısından yetersizliğidir (Genç, 2007: 63).

Ege Bölgesinde yapılan anket de küçük belediyelerin sorunlarından en önemlilerinden birisi personelin eğitim durumlarının ve niteliklerinin yetersizliğini ortaya koymaktadır. Bu sorunun çözümü için ise “mahalli idareler konusunda hizmet-içi eğitimin yaygınlaştırılması”, “mahalli idareler konusunda hizmet öncesi eğitimin yaygınlaştırılması” önerileri verilmişti (Özgür, Acartürk ve Genç, 2008: 408).

Bu önerilerin verilmesinden çok daha önce bir başka alan araştırmasında hem seçilmiş hem de atanmış yöneticilerin, verimlilik ve etkinlik açısından hizmetiçi eğitim



gereksinimleri yanında daha işe adam alınırken belediyeçilik eğitimi görmüş olmak kaydının ön koşul olmasından yanadırlar. Örgün eğitim kurumlarında belediyeçilik eğitim yapılmasına ilişkin olarak yöneticilerin belirttiği görüşler belirgindir. Yöneticiler, iki yıllık bir geçmişi olan Mahalli İdareler Meslek Liselerini çok olumlu karşılamaktadır (Geray, 1994: 188; Geray ve Hamamcı, 1994: 76).

Yerel yöneticilerin, yerel yönetimler programı mezunlarını istihdam etme konusuna ağırlıklı olarak sıcak baktıkları; ancak Aydın ili Adnan Menderes Üniversitesi Kuyucak Meslek Yüksekokulunda yerel yönetimler önlisans programı olmasına rağmen, çoğunlukla yerel yöneticilerin bundan habersiz oldukları alanda yapılan araştırmada gözlemlenmiştir. Bu durum üniversite ile yerel yönetimler arasında iletişimin iyileştirilmesi gerektiği; mezuniyet sonrası öğrencilere istihdam sağlama açısından ilişkilerin kuvvetlendirilmesi gerektiğini göstermektedir.

Eğitim-istihdam örtüşmesinin ne kadar sağlandığını ölçmek üzere sorulan “çalışmakta olduğum iş için uygun ve yeterli eğitim aldım” ifadesine katılanların oranı %41,7’iken, katılmayanların oranı %39,8, kararsızların oranı ise %18,5’tir. Bu sonuçlar Şen’in 1992 yılında İzmir geneli kamu kurumlarına yaptığı alan çalışması bulgularıyla da örtüşmektedir. Bu çalışmada “mezun oldukları okul programından başka işe yerleştirildiklerini” düşünenlerin oranı %31,8 iken, “kısmen uygun” olarak belirtenlerin oranı %33,6, tamamen uygun olarak niteleyenler ise %34,4’dür (Şen, 1992: 93). Aradan geçen 24 yıla karşın eğitime uygun işe yerleştirildiğini düşünenlerin oranı %34,4’den %41,7’ye yükselebilmiştir ve bu oran oldukça düşüktür. Her ne kadar Şen’in (1992) çalışmasının odağı yerel yönetimler olmasa da, eğitim-istihdam örtüşmesi sorunu sadece yerel yönetimlerin değil genel olarak kamu personel sisteminin sorunudur. Diğer taraftan, alandan topladığımız veriler Aydın ili belediyeleri örnekleminde ve belediye personeli üzerinde çalışan Genç’in (2007: 67) verileriyle paralellik göstermektedir. Genç’in çalışmasında çalışanlara şu anda yaptıkları işle aldıkları eğitimin ne kadar ilişkili olduğu sorulduğunda cevaplayıcılar %20,2’si hiç, %14’ü biraz, %22,5’i orta, %17,6’si yüksek, %21,8’i çok yüksek ilişkili olduğunu belirtmişlerdir. Elde edilen sonuçlar yerel yönetimlerde eğitim-istihdam ilişkisinin kurulmadığını göstermektedir.

Eğitim-istihdam örtüşmesinin dışında kadro-eğitim açısından konuya yaklaşıldığında “yerleştikleri kadroya uygun hizmet öncesi eğitim aldıklarını”

düşünenlerin oranı %50,2 olduğu gibi kararsız olanların ve uygun olduğunu düşünmeyenlerin oranı %49,8 da bu orana yakındır.

Kadro-iş uyumlaştırılması anlamında “işgal ettiğim kadro ile yaptığım iş birbiriyle uyumludur” ifadesi 129 kişi ile anketteki en yüksek (%61,1) katılım oranına sahiptir. Kadro-iş uyumu konusunda çalışanlar kendi durumlarının yüksek oranda uygun olduklarını belirtmektedirler. Bu durum yukarıdaki ifadelerle birlikte değerlendirildiğinde çalışanların kadro uyumu için eğitim uyumunun gerekmediği düşüncesinde olduklarını göstermektedir.

Norm kadroyla ilgili olan “eleman temini sorununu çözmektedir” ifadesine çalışanların %33,3 oranında katıldıkları, %28,0 oranında katılmadıkları görülmektedir. Kararsızların oranı ise %38,7’dir. Bu cevaplar da bu konuda personelin çok fazla bilgisi olmadığını göstermektedir.

İşe yerleştirmede kurumsal sınava tabi tutulananların yapılan sınav hakkındaki düşünceleri Tablo 36’da verilmektedir.

Personelin işe uydurulmasında en önemli araç işe alma sınavlarıdır (Şen, 1992: 87). İşe yerleştirilirken kurumsal sınava tabi olan personel incelendiğinde “yapılan sınavın işe uygun eleman alma kriterlerine uygun olduğunu” düşünenlerin oranı %47,2 iken, kararsızların oranı %23,2’dir. İşe uygun eleman sağlama kriterlerine uygun olmadığını düşünenlerin oranı ise %29,6’dır.

Yapılan sınavların istihdam edilecek alanla ilgili uzmanlık bilgisini ölçtüğü fikrine bu tür sınava girenlerin %41,1’i katılmazken, %27,4’ü kararsız kalmıştır. %31,5’i ise yapılan sınavların uzmanlık bilgisini ölçtüğünü düşünmektedir. Kurumsal sınavın uzmanlık bilgisini ölçmediğine inananların oranı, ölçtüğüne inananların oranından daha yüksektir.

**Tablo 36.** İşe Yerleştirmede Kurumsal Sınava Tabi Tutulanların Yapılan Sınav Hakkındaki Düşünceleri

	Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%
Yapılan sınav işe uygun eleman alma kriterlerine uygundur (n=125)	59	47,2	29	23,2	37	29,6
Yapılan sınavda istihdam edileceğim alanla ilgili uzmanlık bilgisi iyi bir şekilde ölçmektedir (n=124)	39	31,5	34	27,4	51	41,1
Sınav sürecinin hakkaniyetli olduğunu düşünüyorum (n=125)	55	44,0	32	25,6	38	30,4
Yapılan sınavlarda siyasal bağlantıların etkili olduğunu düşünüyorum (n=125)	55	44,0	32	25,6	38	30,4
Yapılan sınavlarda akrabalık ilişkilerinin etkili olduğunu düşünüyorum (n=124)	46	37,1	27	21,8	51	41,1
Sınav konularının mesleki yeterliliği ölçmeye dönük olduğunu düşünüyorum (n=122)	33	27,0	33	27,0	56	46,0

Sınav konularının mesleki yeterliliği ölçmeye dönük olduğuna inanmayanların oranı %46 iken, ölçtüğüne inananların oranı %27, kararsızların oranı ise %27'dir. Şen'in (1992: 88) çalışmasında da sınavların içeriği %48,61 genel kültür ağırlıklı, sadece iş için gerekli mesleki nitelikleri ölçmeye yönelik %6,02, her ikisi de %45,37 olarak belirtilmiştir.

Kurumsal sınava tabi tutulanların %44'ü sınav sürecinin hakkaniyetli olduğunu düşünmekteyken, siyasal bağlantıların etkili olduğunu düşünenlerin oranı da yine %44'tür. Süreçte akrabalık ilişkisinin etkili olduğu fikrine ise %41,1 oranında çalışanlar katılmamaktadır; akrabalığın etkili olduğunu düşünenlerin oranı %37,1'dir. Dolayısıyla çalışanlar sınav sürecinin işleminde akrabalıktan daha çok siyasal bağlantıların etkili olduğunu düşünmektedirler.

Bununla birlikte gerek hakkaniyet oranına gerekse siyasal bağlantılar konusuna katılanlar her bakımdan aynı orandadır. Buna göre çalışanlar sınav sürecinin hakkaniyetli olduğunu çoğunlukla (%44) düşünmekle birlikte aynı oranda siyasal bağlantıların da etkili olduğunu düşünmektedirler. Bu sonuçlar çalışanların bu konuda çelişkiye düştüklerini ya da siyasal bağlantı sebebiyle istihdam edilmeyi haksızlık olarak değerlendirmediklerini, bu durumu normal kabul ettiklerini göstermektedir.

Zabıta veya itfaiye personelinin istihdam durumları Tablo 37’de verilmektedir.

**Tablo 37.** Katılımcı İtfaiye ve Zabıta Mensuplarının Çalıştıkları İşlerle İlgili Değerlendirmeleri

		N	%
İtfaiye veya zabıta kadrosunda olup fiilen başka bir işte mi çalışmaktasınız? (n=41)	Evet	4	9,8
	Hayır	37	90,2
Zabıta veya itfaiye personeli olmadan önce yerel yönetim herhangi bir biriminde başka bir unvanla çalıştınız mı? (n=41)	Evet	12	29,3
	Hayır	29	70,7
Yerel yönetimlerle ilgili herhangi bir hizmet öncesi eğitim-öğretim aldınız mı? (n=41)	Evet	8	19,5
	Hayır	33	80,5
Kurumda mülakat sınavına tabi tutuldunuz mu? (n=38)	Evet	22	57,9
	Hayır	16	42,1
Zabıta veya itfaiye personeliyseniz vücut kondüsyonu isteyen uygulamalı sınava tabi oldunuz mu? (n=39)	Evet	4	10,3
	Hayır	35	89,7

Bu grupta çalışanların %9,8’i fiilen başka bir işte çalışmaktadır. Bu oran oldukça düşük görülmektedir. Sezen ve Karasu’nun çalışmasında (1999: 44) personelini kadro unvanından farklı işlerde çalıştırılan belediyelerin özellikle itfaiye ve zabıta hizmetlerine ilişkin kadroları hizmet alanı dışında kullandıkları görülmüştür. Bu kadroyu kullanan personel fiilen, bağ bakıcısı, şehir plancısı, odacı, daktilograf, emlak memuru, bilgisayar işletmeni, su endeks memuru, personel işleri müdürü olarak çalışmaktadır.

Zabıta ve itfaiye personeli istihdam konusunda –şu anda olmasa da-- zamanında ayrıksı düzenlemelere tabi tutulduğundan (Adıgüzel, 2011: 235) merkezi yerleştirmeye tabi olan diğer kadrolara eleman temini için hileli yollardan birisi olarak kullanılmıştır. “Zabıta veya itfaiye personeli olmadan önce yerel yönetim herhangi bir biriminde başka bir unvanla çalıştınız mı?” sorusuna %29,3 oranında evet cevabı verilmesi burada da bu yöntemin kullanıldığı düşüncesini akla getirmektedir.

Esasen zabıta personeli görevlerinin farklı mesleklerce icra edilmesi ya da zabıtalının farklı meslekleri icra etmesi olgusu yeni değildir. 1947 tarihli bir çalışmada (Ertuğ, 1947: 22) en büyük iki kentimizde polislerin belediye zabıtası görevini de üstlendikleri belirtilmektedir. Belediye zabıtası gören bir kısım polis memuru da görülen lüzum üzerine bu kadrolardan idari, siyasi ve adli polis teşkilatına geçirilmiştir.

Zabıta ve itfaiye kadrosundakilerin farklı işlerde çalıştırılması gibi bu meslekte olmayan kişilerin de bu meslekleri icra ettikleri durumlar mevcuttur. Aslan ve arkadaşlarının 584 belediyede gerçekleştirdikleri alan araştırmasına göre, belediyelerin %31,3'ü zabıta olmayan belediye görevlilerini zabıta olarak çalıştırdıklarını belirtmişlerdir. Büyükşehir belediyelerinin tamamında, büyükşehir ilçe belediyelerinin %53,8'inde, il merkezi belediyelerin %50'sinde diğer belediye görevlileri zabıta olarak çalıştırılmaktadır. Bu oran, kasaba belediyelerinde %27'ye düşmektedir. Nüfusa göre sorgulamada, yerleşimin nüfusu arttıkça zabıta unvanına sahip olmayan belediye personeline zabıtalık yaptırma oranının yükseldiği gözlenmektedir: Bu oran 2.000 nüfustan az belediyelerde %15 iken, 250.000'den büyük belediyelerde %60'a fırlamaktadır (Aslan vd., 2002: 178).

Bu konuda daha önce Toprak ve arkadaşlarının (2000: 356) İzmir özelinde yaptıkları oldukça kapsamlı bir başka çalışmada da zabıtalara, zabıta olmadan önceki meslekleri sorulduğunda %18,2'si memur, %3,9'u tarım, %11,5'i sanayi işçisi, %1,9'u çiftçi, %26,5'i serbest meslek sahibi, %8,3'ü öğrenci oldukları cevabını vermişlerdir. Buna göre özellikle işçi ve serbest meslek ile uğraşanların yanında kente yeni gelenler de kentlileşme ile memuriyete yönelmektedir. Ayrıca serbest mesleği bırakanların varlığı ile genel idare hizmetlerinde çalışırken bazı kişilerin memuriyeti bırakarak görevi daha iyi tanımlanmış zabıta mesleğine yönelmeleri ise dikkat çekicidir.

Belediye zabıta hizmetlerinin kendine özgü nitelikleri, zabıta personelini diğer belediye personel kadrolarından ayırmaktadır. Zabıtalık hizmetine ilişkin konularda bilgi, beceri, deneyim ve uzmanlık gibi özelliklerin bir arada bulundurulmasını gerektiren bir meslek olmasına rağmen, bu mesleğe girmek için mesleki eğitim almış olmak gerekmemekte ve genel eğitim almış olmak yeterli olmaktadır (Pektaş, 2004: 474). Halbuki Türkiye'de yaklaşık 20 yıldır zabıta konusunda önlisans programı mevcuttur (Aslan, 2000).

“Yerel yönetimlerle ilgili herhangi bir hizmet öncesi eğitim-öğretim aldınız mı” sorusuna 8 kişi (%19,5) yerel yönetimlerle ilgili hizmet öncesi eğitim-öğretim aldığı cevabını vermişlerdir. Oysa anket bulguları değerlendirildiğinde, mahalli idareler programı mezunu bir kişi görülmekte, zabıta bölümü mezunu ise bulunmamaktadır. Dolayısıyla çalışanlar hizmet öncesi eğitim-öğretim ile hizmetiçi eğitimi birbiriyle karıştırmış olabilir. Diğer taraftan doğrudan bu bölüm mezunları olmasa da, kamu

yönetimi lisans öğretimi içerisinde yerel yönetimlere ilişkin dersler bulunduğundan çalışanlar kendilerini bu konuda yetkin görmüş olabilir.

Yıllar önce Toprak ve arkadaşlarının (2000) yaptığı çalışmada zabıta personellerine yöneltilen “zabıta olabilmek için zabıta eğitimi veren bir okuldan mezun olma koşulu getirilmeli mi?” sorusuna %92,6 oranında “evet” cevabı verilmiştir. Aynı ekibin araştırmasında “zabıta personeli mesleki eğitimden geçirilmeli mi?” sorusuna da aynı grup %91,1 oranında “evet” cevabını vermiştir (Toprak vd., 2000: 358). Hizmet öncesi eğitime-öğretime uygun olarak istihdam edilen personel neredeyse bulunmazken, zabıta personelinin profesyonelleşmesi gerektiği, mesleki görev ve yetkileri konusunda tam bilgileri bulunmadığı bu kadroda bulunan personellerce de dile getirilmiştir.

22 kişi (%57,9) kurumda mülakat sınavına tabi tutulduğunu, 4 kişi de (%10,3) vücut kondüsyonu isteyen uygulamalı bir sınava tabi olduğunu belirtmiştir. Zabıta veya itfaiye çalışanlarında kurumsal sınav kondüsyon gibi gerekleri olan uygulamalı sınav üzerinden değil mülakat sınavı üzerinden yürütülmüştür.

Diğer bir istihdam türü olan sözleşmeli personelin işe giriş yöntemiyle ilgili olarak ise “sözleşmeli personel iseniz sınava tabi tutuldunuz mu” sorusuna cevap veren 25 kişiden 3 kişi (%12) evet yanıtını verirken, 22 kişi (%88) hayır yanıtını vermiştir. Evet diyenlerin tümünün tabi tutulduğu sınav ise kurumsal sınavdır. Yerel yönetimlerde sözleşmeli personel istihdam etme konusunda idarenin geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır ve sözleşmeli personel herhangi bir sınava girmeden istihdam edilebilmektedir.

Katılımcıların kadro unvanları ve fiilen yaptıkları görevler sorgulanmakta olup ayrıntıları Tablo 38’de verilmektedir.

**Tablo 38.** Katılımcıların Kadro Ünvanı ve Fiilen Yapılan Görevlerin Dağılımı

Kadro Ünvanlarının Dağılımı (n=85)			Fiilen yapılan görevlerin dağılımı (n=92)		
	n	%		n	%
İşçi	14	16,1	Zabıta	13	14,0
Memur	11	12,6	Memur	12	12,9
Mühendis	7	8,0	İşçi/Büro İşçisi	8	8,6
Zabıta	6	6,9	Muhasebeci	7	7,5
Mimar	5	5,7	Büro Personeli	4	4,3
VHKİ	5	5,7	Yazı İşleri Müdürü	4	4,3
Tahsildar	4	4,6	Şoför	4	4,3
Tekniker	3	3,4	Mimar	4	4,3
Bilgisayar İşletmeni	2	2,3	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	3	3,2
Eğitmen	2	2,3	Şef	3	3,2
Şoför	2	2,3	Müdür	3	3,2
Şehir Plancısı	2	2,3	Mühendis	3	3,2
Müdür	2	2,3	Teknik Personel	3	3,2
Büro Personeli	2	2,3	Tekniker	2	2,2
Kültür Müdürü	2	2,3	Fen İşleri Müdürü	2	2,2
Yazı İşleri Müdürü	2	2,3	Şehir Plancısı	2	2,2
Şef	1	1,1	Tahsildar	2	2,2
Veteriner	1	1,1	Kayıt Elemanı	1	1,1
Avukat	1	1,1	Sosyal Yardım İşleri Müdürü	1	1,1
Elektrik Mühendisi	1	1,1	Avukat	1	1,1
Mali Hizmetler Uzman Yrd.	1	1,1	Elektrik Mühendisi	1	1,1
Zabıta Müdürü	1	1,1	Bilgisayar İşletmeni	1	1,1
İnsan Kaynakl. Eğitimi Müdürü	1	1,1	Gider Görevlisi	1	1,1
Hemşire	1	1,1	Temizlik İşl. Müdürü	1	1,1
Sosyal Yardım İşl. Müdürü	1	1,1	İmar ve Şehircilik Müdürü	1	1,1
Sağlık Teknikeri	1	1,1	Kültür Müdürü	1	1,1
Ambar Memuru	1	1,1	Veteriner	1	1,1
Ekonomist	1	1,1	Mali Hizmetler Müdürü	1	1,1
Sosyolog	1	1,1	Basın Yayın Halkla İlişkiler Müdürü	1	1,1
Geçici İşçi	1	1,1	Özel Kalem	1	1,1

Katılımcılardan işe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla yerleşenler ile yerleşmeyenler arasında, çalışmakta oldukları kuruma doğrudan ilk atamayla yerleşme açısından anlamlı fark vardır ( $\chi^2=17,543$ ,  $p<0,001$ ). Çalışmakta oldukları kuruma doğrudan ilk atama ile yerleşen kişilerin çoğu işe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla yerleşmiştir.

İşe sınavsız olarak yerleşenler ile yerleşmeyenler arasında çalışmakta oldukları kuruma doğrudan ilk atama ile yerleşme açısından anlamlı fark vardır ( $\chi^2=5,210$ ,  $p=0,022$ ). Çalışmakta oldukları kuruma doğrudan ilk atama ile yerleşen kişilerin çoğu işe sınavla yerleşmiştir.

Katılımcıların çalışmakta olduğu kuruma doğrudan ilk atama ile yerleşmesini etkileyen faktörler Tablo 39'da verilmektedir.

**Tablo 39.** Katılımcıların Çalışmakta Olduğu Kuruma Doğrudan İlk Atama İle Yerleşmesini Etkileyen Faktörler

	Çalışmakta olduğunuz kuruma doğrudan ilk atama ile mi yerleştiniz?				$\chi^2$	p	
	Evet		Hayır				
	n	%	N	%			
İşe KPSS sınavıyla doğrudan merkezi sisteme göre mi atandınız?	Evet	5	55,6	4	44,4	0,127	0,721
	Hayır	107	61,5	67	38,5		
İşe KPSS sınavının sonucuna göre sıralamayla ve yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla mı atandınız?	Evet	9	60,0	6	40,0	0,005	0,943
	Hayır	103	60,9	66	39,1		
İşe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla mı yerleştiniz?	Evet	65	77,3	19	22,7	<b>17,543</b>	<b>&lt;0,001</b>
	Hayır	45	46,8	51	53,2		
İşe sınavsız olarak mı yerleştiniz?	Evet	33	50,0	33	50,0	<b>5,210</b>	<b>0,022</b>
	Hayır	76	67,2	37	32,8		

Katılımcıların kadrolu çalışıp çalışmaması; çalışmakta oldukları iş için uygun ve yeterli bir hizmet öncesi eğitim alıp almama durumunu, işgal ettikleri kadro ile aldıkları eğitim-öğretimin birbirine uygun olup olmama durumunu, şu anda yapmakta oldukları işi daha az eğitim-öğretim olarak da yapıp yapamayacakları durumunu etkileyen bir faktör olarak tespit edilmemiştir. Ayrıca yine kadrolu çalışıp çalışmama; şu anda yapmakta oldukları işi sadece hizmet içi eğitim olarak da yapabilme veya yapamama durumunu ve işgal ettikleri kadro ile yaptıkları işin birbiriyle uyumlu olup olmama durumunu etkileyen bir faktör olarak tespit edilmemiştir.



Katılımcıların kadrolu ve kadrosuz çalışmasını etkileyen çeşitli faktörler ile bunun kadrolu çalışıp çalışmadıklarıyla ilgisi Tablo 40’da verilmektedir.

**Tablo 40.** Katılımcıların Kadrolu ve Kadrosuz Çalışmasını Etkileyen Faktörler

		Kadrolu olarak çalışmaktasınız?				$\chi^2$	P
		Evet		Hayır			
		n	%	N	%		
Çalışmakta olduğum iş için uygun ve yeterli bir hizmet öncesi eğitim aldım.	Katılıyorum	70	80,4	17	19,6	5,479	0,065
	Kararsızım	33	84,6	6	15,4		
	Katılmıyorum	77	92,7	6	7,3		
İşgal ettiğim kadro ile aldığım eğitim (hizmet öncesi) birbirine uygundur.	Katılıyorum	109	85,1	19	14,9	0,466	0,792
	Kararsızım	23	85,2	4	14,8		
	Katılmıyorum	48	88,9	6	11,1		
Şu anda yapmakta olduğum işi daha az eğitim alarak da yapabilirdim.	Katılıyorum	60	85,7	10	14,3	0,525	0,769
	Kararsızım	33	89,2	4	10,8		
	Katılmıyorum	86	84,3	16	15,7		
Şu anda yapmakta olduğum işi sadece hizmet içi eğitim alarak da yapabilirdim.	Katılıyorum	80	88,9	10	11,1	1,677	0,432
	Kararsızım	33	80,5	8	19,5		
	Katılmıyorum	64	85,3	11	14,7		
İşgal ettiğim kadro ile yaptığım iş birbiriyle uyumludur.	Katılıyorum	109	85,1	19	14,9	0,466	0,792
	Kararsızım	23	85,2	4	14,8		
	Katılmıyorum	48	88,9	6	11,1		

Katılımcılardan işe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla yerleşenler ile yerleşmeyenler arasında, yerel yönetimlerde personel alımında uygulanmakta olan sınav sisteminin kayırmacılığı önleyip önleyememesi açısından anlamlı fark vardır ( $\chi^2=6,043$ ,  $p=0,049$ ). Yerel yönetimlerde personel alımında uygulanmakta olan sınav sistemi kayırmacılığı önlemektedir düşüncesine sahip olanlar çoğunlukla işe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla yerleşmiştir.

Katılımcılardan işe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla yerleşenler ile yerleşmeyenler arasında, yerel yönetimlerin kendisinin yaptığı sınav yerine merkezi yerleştirme hakkaniyetlidir veya değildir düşüncesine sahip olanlar açısından anlamlı fark vardır ( $\chi^2=8,463$ ,  $p=0,015$ ). Yerel yönetimlerin kendisinin yaptığı sınav yerine merkezi yerleştirme hakkaniyetlidir düşüncesini taşıyanlar daha fazla oranda işe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla yerleşmiştir.

Katılımcılardan işe sadece yerel yönetimlerin yaptığı sınavla yerleşme durumunu etkileyen faktörler Tablo 41’de verilmektedir.

**Tablo 41.** Katılımcılardan İşe Sadece Yerel Yönetimlerin Yaptığı Sınavla Yerleşme Durumunu Etkileyen Faktörler

		İşe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla mı yerleştiniz?				$\chi^2$	p
		Evet		Hayır			
		N	%	N	%		
Yerel yönetimlerin sadece kendisinin yaptığı sınav yeterlidir.	Katılıyorum	37	42,0	51	58,0	0,674	0,714
	Kararsızım	11	37,9	18	62,1		
	Katılmıyorum	41	46,0	48	51,0		
Yerel yönetimlerde personel alımında uygulanmakta olan sınav sistemi kayırmacılığı önlemektedir.	Katılıyorum	41	54,6	34	45,4	<b>6,043</b>	<b>0,049</b>
	Kararsızım	27	38,0	44	62,0		
	Katılmıyorum	22	36,0	39	64,0		
Yerel yönetimlerin kendisinin yaptığı sınav yerine merkezi yerleştirme hakkaniyetlidir.	Katılıyorum	42	51,2	40	48,8	<b>8,463</b>	<b>0,015</b>
	Kararsızım	17	27,8	44	72,2		
	Katılmıyorum	29	47,5	32	52,5		
Yerel yönetimlerdeki sınav komisyonları adayların mesleki bilgilerini ölçebilecek yeterlidir.	Katılıyorum	20	47,6	22	52,4	3,290	0,193
	Kararsızım	31	36,4	54	63,6		
	Katılmıyorum	38	50,0	38	50,0		
Yerel yönetimler herkese eşit mesafede personel temini ilanına çıkmaktadır.	Katılıyorum	28	43,7	36	56,3	0,691	0,708
	Kararsızım	25	40,3	37	59,7		
	Katılmıyorum	36	47,3	40	52,7		
Yapılan sınav işe uygun eleman alma kriterlerine uygundur.	Katılıyorum	39	70,9	16	29,1	3,859	0,145
	Kararsızım	15	51,7	14	48,2		
	Katılmıyorum	26	72,2	10	27,8		
Yapılan sınavda istihdam edileceğim alanla ilgili uzmanlık bilgisinin iyi bir şekilde ölçülmektedir.	Katılıyorum	26	70,2	11	29,8	0,388	0,824
	Kararsızım	21	63,6	12	36,4		
	Katılmıyorum	32	65,3	17	34,7		
Sınav sürecinin hakkaniyetli olduğunu düşünüyorum.	Katılıyorum	38	71,7	15	28,3	2,680	0,262
	Kararsızım	17	54,8	14	45,2		
	Katılmıyorum	25	69,4	11	30,6		
Yapılan sınavlarda siyasal bağlantıların etkili olduğunu düşünüyorum.	Katılıyorum	35	67,3	17	32,7	0,629	0,730
	Kararsızım	19	61,3	12	38,7		
	Katılmıyorum	26	70,2	11	29,8		
Sınav konularının mesleki yeterliliği ölçmeye dönük olduğunu düşünüyorum.	Katılıyorum	22	68,7	10	31,3	4,764	0,092
	Kararsızım	16	53,3	14	46,7		
	Katılmıyorum	42	76,3	13	23,7		

İşe KPSS ile doğrudan merkezi yerleştirmeye bu konuya ilişkin görüşler arasında anlamlı bir farklılık tespit edilememiştir ve yerleşme durumunu etkileyen faktörler Tablo 42’de verilmektedir.

**Tablo 42.** İşe KPSS Sınavıyla Doğrudan Merkezi Sisteme Göre Atanma Durumunu Etkileyen Faktörler

		İşe KPSS sınavıyla doğrudan merkezi sisteme göre mi atadınız?				$\chi^2$	p
		Evet		Hayır			
		n	%	n	%		
Yerel yönetimlerde personel alımında uygulanmakta olan sınav sistemi kayırmacılığı önlemektedir.	Katılıyorum	1	1,2	76	98,8	3,952	0,139
	Kararsızım	3	4,1	69	95,9		
	Katılmıyorum	5	8,1	56	91,9		
KPSS sistemine göre doğrudan yerleştirme doğru bir sistemdir; ayrıca kurumların / yerel yönetimlerin kendilerinin yaptığı sınavlar gerekli değildir.	Katılıyorum	5	8,0	57	92,0	4,154	0,125
	Kararsızım	1	2,1	47	97,9		
	Katılmıyorum	2	2,1	94	97,9		
Yerel yönetimlerde KPSS sıralamasına göre kurumsal sınav gereklidir.	Katılıyorum	6	6,2	90	93,8	2,752	0,253
	Kararsızım	0	0,0	43	100,0		
	Katılmıyorum	3	4,6	61	95,4		
KPSS sistemi esas olsa da yerel yönetimlerin kendisinin yaptığı sınavda kayırmacılık halen geçerlidir.	Katılıyorum	3	3,0	95	97,0	0,746	0,689
	Kararsızım	3	5,0	57	95,0		
	Katılmıyorum	3	5,8	48	94,2		
Yerel yönetimlerin kendisinin yaptığı sınav yerine merkezi yerleştirme hakkaniyetlidir.	Katılıyorum	6	7,3	76	92,7	4,638	0,098
	Kararsızım	0	0,0	63	100,0		
	Katılmıyorum	3	4,8	59	95,2		

İşe KPSS sonucuna göre sıralamayla ve yerel yönetimin kendi yaptığı sınav ile yerleşenlerin sınava ilişkin görüşlerinde anlamlı farklılık tespit edilememiştir. İşe KPSS sınavının sonucuna göre sıralamayla ve yerel yönetimin yaptığı sınavla atanıp atanmama durumunu etkileyen faktörler sorgulanmıştır. Bu konuyla ilgili anlamlı bir farklılık bulunamamış olup ayrıntıları Tablo 43’de verilmektedir.

**Tablo 43.** İşe KPSS Sınavının Sonucuna Göre Sıralamayla Ve Yerel Yönetimin Yaptığı Sınavla Atanıp Atanmama Durumunu Etkileyen Faktörler

		İşe KPSS sınavının sonucuna göre sıralamayla ve yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla mı atadınız?				$\chi^2$	P
		Evet		Hayır			
		n	%	n	%		
KPSS sistemine göre doğrudan yerleştirme doğru bir sistemdir; ayrıca kurumların / yerel yönetimlerin kendilerinin yaptığı sınavlar gerekli değildir.	Katılıyorum	3	4,8	60	95,2	2,691	0,260
	Kararsızım	2	4,1	46	95,9		
	Katılmıyorum	10	10,4	86	89,6		
Yerel yönetimlerde KPSS sıralamasına göre kurumsal sınav gereklidir..	Katılıyorum	9	9,2	88	90,8	1,103	0,576
	Kararsızım	2	4,7	41	95,3		
	Katılmıyorum	4	6,2	60	93,8		
Yerel yönetimlerdeki sınav komisyonları adayların mesleki bilgilerini ölçebilecek yetkinliktedir.	Katılıyorum	4	9,4	39	90,6	0,351	0,839
	Kararsızım	6	6,9	81	93,1		
	Katılmıyorum	5	6,5	72	93,5		

Daha önce itfaiye veya zabıta kadrosunda çalışanlar ile çalışmayanlar arasında zabıta veya itfaiye personeli olmadan önce yerel yönetim herhangi bir biriminde başka bir unvanla çalışma durumu açısından anlamlı fark yoktur ( $\chi^2=2,935$ ,  $p=0,085$ ); ayrıntılar Tablo 44’de verilmektedir.

**Tablo 44.** Daha Önce İtfaiye veya Zabıta Kadrosunda Çalışanlar ile Çalışmayanların Zabıta veya İtfaiye Personeli Olmadan Önce Yerel Yönetim Herhangi Bir Biriminde Başka Bir Unvanla Çalışma Durumu ile Karşılaştırılması

		Daha önce itfaiye veya zabıta kadrosunda çalıştınız mı?				$\chi^2$	p
		Evet		Hayır			
		n	%	n	%		
Zabıta veya itfaiye personeli olmadan önce yerel yönetim herhangi bir biriminde başka bir unvanla çalıştınız mı?	Evet	8	66,7	4	33,3	2,935	0,085
	Hayır	10	37,0	17	73,0		

Yerel yönetimlerde personel sistemiyle ilgili olarak değişik kısımlarda da belirtildiği üzere; yerel yönetimlerde eğitim-istihdam örtüşmesi halen sağlanamadığı, siyasal bağlantılar esas olmak üzere kayırmacılık sisteminin halen personel alımlarında etkili olduğu söylenebilir. Üstelik KPSS sistemi esas olmasına karşın yerel yönetimlerde kayırmacılık ilişkisi halen devam etmektedir.

Aydın'da doğrudan yerel yönetimlere personel yetiştirmek üzere açılan yerel yönetimler programı olduğu halde bu bölümden mezunların istihdam edilmediği görülmektedir.

Sınavlarla ilgili olarak ise KPSS sistemine çalışanların sıcak bakmadığı, bunun yerine KPSS sıralaması ve bu sıralamaya göre personel istihdamı tercih edilmektedir.

### **6.3. Seçilmiş/Atanmış Belediye Yöneticileriyle Görüşme/Mülakat Verilerinin Değerlendirilmesi**

Üçünde danışmanın da hazır bulunduğu görüşmelerin tamamı araştırmacının kendisi tarafından gerçekleştirilmiştir. Yarı yapılandırılmış soruların kullanıldığı mülakat, Aydın ilinde 23 belediye farklı yöneticileriyle yüzyüze görüşülerek gerçekleştirilmiştir. Mülakatlarda verilen cevapların bir kısmı tezin 4. bölümünden başlamak üzere okuyucunun ilgisine sunulmaktadır. Burada 4. ve 5. bölümünde metin içine yedirilmeyen diğer cevaplar ve onlara dair değerlendirmelerin bir kısmı norm kadro sisteminin işleyişi ve personelin hizmete girişine dair alt başlıklar çerçevesinde sunulmaktadır.

Görüşmede ilk soru yerel yöneticilerin norm kadro sistemini nasıl tanımladıklarını ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Norm kadro sistemini nasıl tanımladıklarıyla ilgili olarak “sınırlayıcılık”, “otomatikleşme”, “ölçüt-kıstas” gibi ifadeler ön plana çıkmaktadır.

Mülakatta cevaplayıcılar arasında norm kadronun kitabi tanımlarına yakın tanımlar da verilmiştir. Buna en yakını “norm kadro, iş ve işlemleri yapacak şekilde, standart şekilde, çalışacak kişilerin becerilerini fazla ya da eksik istihdama yol açmayacak biçimde tanımlaması olarak belirtilebilir” ifadesidir.

Görüşmeye katılanların konuya yaklaşımları olumlu veya olumsuz bulmaları üzerinden değerlendirildiğinde olumlu ifadeler kullananlar “karmaşıklığı çözmesi”, “kadro düzenlemelerinde meclisin yetkilendirilmesi” gibi konulara yoğunlaşmaktadır ve ağırlıklı olarak atanmış kişilerdir; bunun yanında “olması gereken bir şey” olarak bakan belediye başkanı da bulunmaktadır. Bununla birlikte norm kadro sistemiyle ilgili olumsuz ifade kullananlar çoğunlukla seçilmiş başkan ya da başkan yardımcılarıdır. Olumsuz düşüncülerinin ardındaki nedenler ise “başkanlara bu kadroların oluşturulması sırasında fikir sorulmaması”, “personeli çalıştıracak yeterli gelire sahip

olmamak, bütçe kısıttı”, “elaman alımında sınırlarla karşılaşmak”, “sistemin kendi içinde işlememesi” gibi nedenlerdir. Aşağıdaki “...” içindeki her ifade ayrı bir görüşmeciyi ifade etmektedir.

“Bu kritere göre çalışan sayısı belirleniyor. Bana göre çok uygun değil. Uygun olmamasının sebebi İller Bankasından gelen (İl Bank) pay veriyor. Bu pay nüfusa göre 300 memur çalıştırabilirsin diyor. Bu mümkün değil. Gelirimiz emlak vergileri kısıtlandığından norm kadroyu yükseltmek personel çalıştırmak pek mümkün değil. Bunun sebebi 6360 ile il başlığından gelen paranın %40’ının büyükşehir belediyelerine aktarıldığından, bütçe kısıtından dolayı.”

“Norm kadro teşkilatlanma konusu mahalli yönetimlerin yaşadıkları organizasyon ve insan kaynakları yönetimi hususunda yaşadıklarıyla ifade etmem gerekirse ... Belediyesinde norm kadro sayısı 50 ise ancak 5 tanesi liyakat sahibidir. Bu 5 sayısı da iyimser...”

“Kalıp, bizim açımızdan hareket alanımızı kısıtlayan kalıp. İhtiyaca cevap verebilecek nitelikte değil, kurumsal açıdan engel.”

“Aslında norm kadro üzerinde konuşmanın bir anlamı yok, neyi yapacağınızı bilmeli misiniz? Evet bilmelisiniz, Ancak arkası önünde gelen sınırlamalar bunu oluşturmanıza engel oluyor. Basit yoldan anlatırsak tarihi evler ve sokaklar... için çok önemli, koruma ile ilgili bir birim oluşturmak, sanat tarihçisi, mimar almak istiyoruz, bunu nasıl alacaksınız?”

### **6.3.1. Belediyelerde Norm Kadro Sisteminin İşleyişiyle İlgili Tespitler**

Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin işleyişi ve yönetmelikleri değerlendirmeleri istenmiştir. Yerel idarecilerin işleyişle ilgili olarak farkı görüşlere sahip oldukları görülmektedir. Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin personel sistemini düzene soktuğunu, herhangi bir konuda uygulamayla ilgili bir problem olduğunda sık sık bilgi alabildiklerini, norm kadro sisteminin işleyişini doğru bulduklarını belirten idareciler bulunmaktadır. Norm kadronun serbestlik getirdiğini aşağıdaki ifadelerle belirtilmektedir:

“Norm kadro cetvelleri güncelleniyor. Yönetmelikler bence yeterli, iyi. Yapılan cetvellerde ilgili müdürlük bulunabiliyor, unvan kütükleri bulunabiliyor. Belediye açısından bakıldığında fazlasıyla var. Uçak olsa pilot bile bulabilirsiniz. Esasen sayılarda da sıkıntı yok.”

“Bence olumlu, çok problemleri görmüyorum, o normlar olmazsa insanların kendisine bırakılırsa 50 tane yazı işleri personeli bulunur, 1 tane inşaat mühendisi olmaz, bence normlar olmalı.”

“Norm kadroya uyulsa hiçbir sorun kalmaz. Belediyeler sayılarla ve gerçek liyakat sahibi kişilerle yönetilebilir.”

Ancak norm kadro işleyişine büyük ölçüde olumlu bakan bu grup azınlıktadır. Diğer idareciler norm kadronun belediyelerdeki işleyişiyle ilgili rahatsızlıklarından söz etmişlerdir. Ancak mülakat bulguları ile alanda yapılan bir başka çalışmanın bulguları çelişmektedir. Eren’in (2011: 106) çalışmasında “norm kadro ilke ve standartları, kadro

ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirmiştir” yargısı %83,7’lik oranda kabul görmüştür. Bu çalışmada kadro konusunda meclisin yetkili kılınmasının, belediyelerde nitelikli personel eksikliğinin giderilebilmesi için doğru bir düzenleme olarak algılandığı ve belediye yöneticilerince olumlu bulunduğu belirtilmektedir. Oysa yukarıdaki ifade algı belirtmekten ziyade 5393 sayılı yasadaki kadro ihdas, iptal işlemlerinde meclisi yetkilendirmek gibi nesnel bir durumu ifade etmektedir.

Bazıları ise sistemin işleyişi ile ilgili önerilerde bulunmaktadır. Şikâyet ve önerilerde bulunanlar şöyle gruplandırılabilir:

a) Gecikmiş bulanlar

“Norm kadro, gecikmiş işler, gecikmişlikten kaynaklanan kararlar/organizasyonlar artı denetim. Denetim kısmımızı iyileştirirsek, denetim prensipleri çerçevesiyle tanımlanabilirse bu konuda sürekli birilerinin gelmesine gerek kalmaz ..., kötümser değilim ama çok gecikmiş olduğu ortada.”

b) Yapılış usulüyle ilgili rahatsız olanlar

“... verdiğim örneklere masa başında tespit edilen sayı, belediye hizmetleri o sayıyla mümkün görünmüyor. Bir taraftan o hizmeti yürütme şansınız yok. Bizim norm kadrodaki işçi sayılarıyla ne temizlik ne park yapabilirsiniz”

c) Siyasetin halen oldukça belirleyici olduğunu düşünenler

“Personel hem nitelik hem de nicelik olarak yetersiz. Yerel yönetimlerde siyaset belirliyor, liyakat yok. 100 tane personel istihdam ediyorsak 15 tanesi liyakat sahibi.”

“Norm kadro sistemi olmalı, bu sistem siyasi etkileri en aza indirmeli, tanımlanmalı daraltılmalı.”

d) Belediyelerin kendilerinin standart olmadığı dolayısıyla kadrolarının standart olmasının mantıksız olduğunu düşünenler

“Yerel yönetimler kuruluşundan örgütlenmesine kadar standart olmaması nedeniyle belediyeler kendi standart değil ki, kadroları nasıl standart olsun? Biz ... 2 yıllık bir belediyeyiz, bizim içimizde 25 yıllık çalışanlar var. ... Belediyesi köy belediyesi gibi organize olmuş. Yapılmakta olan sistem kategorize edilmesi anlamında kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerde farklıdır, başındaki seçilmişten dolayı farklıdır. Kadrolarla ilgili sistem sağlıklı işlemez. Atanan ya da seçilen kişiler kendi egemenliklerini sürdürebilmek adına yaptıkları işlemleri kılıfına uydurmaya çalışırlar.”

“Yani işten yola çıkarak eleman teminini sağlayabilecek, şundan şu kadar, bundan bu kadar diye sınıflandırmış. Belediye çok farklı bir kurum, kalıba sığmaz, sığmamalı. O kurumun bir kanunu var, birkaç kanunu var, belediyenin bu alanı çok geniş. Bir de Türkiye’nin gerçekliği var, çok fazla, insanlar rahat bize ulaşabiliyorlar, herkesin bir talebi var, talepler sınırlı değil, o yüzden farklı değerlendirilmesi lazım”

e) Norm kadro sayılarının saptanmasında kriterlerin uygun olmadığını düşünenler

“Belki başka kriterler de dikkate alınabilir. Nüfus/ticari/sanayi/gelişmişlik olabilir. Yaz-kış, gündüz-gece nüfusu, bölgesel farklılık olabilir. Bizim hizmet alanımız ile dağdaki beldedeki aynı değil.”

“Şöyle bir haksızlık da biliyorum. Memur veya sözleşmeli personel, örneğin ... belediyelerinde farklı olması lazım (turizm bölgesinden söz ediyor), farkı gözetmek lazım. Nüfusumuz aynı olabilir ama ilçeye gelen insanlar “yiyor, içiyor, atıyor”, zabıtası hoşgörülü davranacak, hassas bir sistem, turistler geliyor. Sadece başkanları ilgilendiriyor gibi ama çalışanlar içinde önemli. Acil eylem oldu, afet personeli hemen acilen kalkıp müdahale ediyor.”

“İş güvenliği uzmanı konusu önemlidir. Norm kadro cetvellerinde iş güvenliği konusunda bir uzman göremedim. Bu çok önemli bir problem. Bu konuda Soma’daki facia gözümüzün önünde. İş güvenliği öncelikli olarak ele alıp almama hususu, bir ilçede zorunlu olarak kurulması gereken mali hizmetler, zabıta, yazı işleri, insan kaynakları, emlak istimlak müdürlüğü gibi. Sonuçta iş güvenliği konusu hem çalışanların hem de ilçede faaliyet gösteren diğerlerinin denetlenmesini içeriyor, buna gerek var.”

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kapsamında tüm çalışanların iş sağlığı ve güvenliğinin teminine yönelik yapılan çalışmalar da insan kaynakları yönetiminin ilgi alanına girmektedir. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununa göre, tüm çalışanlar (işçi-memur-sözleşmeli personel) Kanun kapsamına alınmış ve kamu kurumlarına ait iş yerlerinde iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin Temmuz 2014’ten itibaren göreve başlaması planlanmıştır. Günümüzde bazı belediyeler iş sağlığı ve güvenliği konusunda güzel uygulamalara imza atmışlardır (Çöpoğlu, 2015: 170). Bununla birlikte, yönetmeliklerde tanımlanmış bir meslek grubu olmadığı için eksiklik olarak algılanmaktadır.

### **6.3.2. Merkezi İdare Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiyi Etkileme Yönleri**

Merkez-yerel ilişkilerini norm kadro sisteminin nasıl etkilediğine ilişkin olarak yerel idarecilere görüş sorulduğunda idareciler çoğunlukla olumlu görüş bildirmişlerdir. Bu görüşler:

- Süreci kısalttığı, bürokrasiyi/kırtasiyeciliği azalttığı,
- Esneklik sağladığı,
- Merkeze bağımlılığı azalttığı şeklindedir.

Belediyelerde kadro ihdası konusunda belediye meclislerinin yetkili olmasına son derece olumlu yaklaşılmaktadır. Özellikle belediyede uzun zamandır istihdam edilenlerde bu görüş daha belirgin şekilde gözlemlenmiştir. Norm kadro sisteminin yerel yönetimlerdeki personel işlerini daha çok sürecin kısalması, kırtasiyeciliği, bürokrasiyi azaltması noktasında yoğunlaşmaktadır. Norm kadronun belediyelerin personel hareketlerinde ve istihdamında esnekliğin sağlanmasını önemli oranda etkilediği aşağıda örnekleri verilen cümlelerle ifade edilmiştir:



“Çok olumlu etkisi olmuştur. Eskiden bir müdürlük istiyorduk, gelmiyordu bu yetki belediye başkanıyla meclise verildi. Belediyelerin seçme hakkı var, Doğu’daki belediye de İç Anadolu’daki belediye de bunu kendine göre oluşturabilir. Rutin bürokrasiyi kaldırdı.”

“Meclisin yetkisinde. Kırtasiyecilik, zaman kaybı ortadan kalkmış oldu. Merkez norm kadroyu geniş tuttuğundan mahalli idareler aradığını bulabiliyor.”

“Belediye meclisiyle yapabiliyorsunuz. İnşaat mühendisine değil de teknikere ihtiyacınız varsa olabilir, esneklikleri var, bir de önceden biliyorsunuz neyin alınacağını. Diyelim ki sizde sağlık hizmetleri öne çıktı aktarma yapabiliyorsunuz. Merkeze bağımlılığı azalttı.”

“Devlet Personelden doğrudan online talep ediyoruz, hiçbir sıkıntı yok, orada DPB eşgüdüm sağlıyor, karışmıyor, bu durum yerel yönetimin elini güçlendirmiştir.”

Yukarıdaki bu birebir ifadeler karşın Aydın’daki belediyelerde yapılan mülakatlarda cevaplayıcıların bir kısmı merkezle-yerel ilişkiyi etkilemesi konusunda yerel yönetimlerdeki ilişkiyi etkilemediğini belirtmektedir.

“Rutin bürokrasiyi ortadan kaldırdı, ancak merkezle yerel ilişki üzerinde çok fazla etkisi olmadı. Şu an yine belediye kendisi memur alamıyor, yine Devlet Personel Başkanlığından isteniyor, bu anlamda çok etkilemedi, bence farklılık yok.”

Burada en çok dikkat çeken husus norm kadronun aslında başından beri merkeziyetçi bir bakış açısıyla hazırlanmasıyla ilgili hiç kimsenin fikir beyan etmemiş olmasıdır. Oysa norm kadro yönetmeliklerinde, 5393 sayılı Kanunun belediyelere bıraktığı konular ayrıntılı ve kısıtlayıcı şekilde düzenlenerek norm kadro ilkelerinin belirlenmesinin ötesine geçerek adeta doğrudan norm kadro çalışması yapmıştır (Şen ve Eken, 2007: 552).

### **6.3.3. Kayırmacılık Sorununu Çözme Açısından Norm Kadro Sistemine Dair Görüşler/Cevaplar**

Gerçekleştirilecek norm kadro çalışmaları bazı alanlara gereksiz kadro ve personel yığılmalarının önlenmesi, gerek duyulan alanlara kadro ve personel takviyesinin yapılması, kişisel ve siyasal kayırmalara dayalı atamaların önlenmesi ve liyakat ilkesinin hayata geçirilmesinde önemli bir araç haline gelecektir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004a: 250). Norm kadro sisteminde “kadro” tanımı yapılması, bu tanıma göre personel nitelikleri belirlenmesi, belirlenen niteliklere göre de personel temini yapılması esastır. Bu anlamda norm kadronun “adama göre iş” değil, “işe göre eleman” teminini esas alması; dolayısıyla kayırmacılığın önlenmesi ve liyakat ilkesinin işletilmesinde etkili --en azından ilişkili-- olması beklenir.

Aydın İlindeki belediyelerde yerel idarecilerle yapılan mülakatlarda norm kadro sisteminin yardımıyla yerel yönetimlerde kayırmacılığın ortadan kaldırılması veya

azaltılması noktasında birinci görüş “iki sistemin birbirinden bağımsız olduğu, birbirini etkilemediği” yönünde şekillenmiştir; nitekim bir idareci aynen şunu ifade etmiştir:

“Norm kadro sisteminin kayırmacılıkla hiçbir ilgili yok. Başkan isterse sözleşmeli olarak da alabilir, çalıştırmak istemezse ertesi yıl çalıştırmaz.”

Yerel yönetimlerde norm kadro sistemi kayırmacılık sorununun çözümünde yeterli olmadığı, kayırmacılığa dair esas ve köklü çözümün başkanın bakış açısıyla ilgili olduğu fikri farklı cevaplayıcılar tarafından sıklıkla ifade edilmiş olup aşağıda buna dair iki örnek sunulmaktadır:

“Doğrudan norm kadronun bu hususu çözdüğünü söylemek doğru değil, bu tamamen geminin kaptanına bağlı.”

“Çözülüş değil, yerel yönetimlerde başkana yakın kişiler bir dahaki seferde sürgün oluyor.”

Kayırmacılık sorununun bütün ülkenin sorunu olduğu, dolayısıyla herhangi bir sistemin bu sorunu çözmeye yetmeyeceği de belirtilmektedir: “Yaramaz, genel Türkiye’nin sorunu. Norm kadro değil ne getirirsen getir.”

Yalçındağ (1996: 71) belediyelerde kaynak savurganlığı, verimsizlik, plansızlık, yetkilerin kötüye kullanımı, yiyicilik gibi birçok sorunla birlikte kayırmacılık sorunun temelde büyük ölçüde 1580 sayılı Yasayı sorumlu olduğunu ifade etmektedir. Ancak 5393 sayılı Yasanın yürürlükte olduğu günümüzde de kayırmacılık sorununun yerel yönetimlerde varlığını devam ettirdiği söylenebilir.

Diğer taraftan bazı siyasetçiler kendilerinin ve belediye yönetimlerinin kayırmacılık sorununu çözmek gibi bir derdi olmaması gerektiği konusunda fikir beyan etmişlerdir.

“Doğru uygulansa çözer, tamamen çözmek gibi bir derdi olmamalı, fakat anayol olmalı, hangi yoldan gideceğini kendisi belirlemeli, aksi halde seçilmiş olmaz, atanmış olurdu. Kimin hangi yoldan gideceği özgür bırakılmalı.”

Norm kadro sistemi dışında “ayrık” düzenlemelerin bu sorunun çözümünü zorlaştırdığı da belirtilmektedir.

“Çözmedi. Kısmi zamanlı personel alımı devam ediyor, Çözmesi için 49. maddedeki, sözleşmeli personeli, hizmet alımını kaldırması gerek. Norm kadro uygulayacaksınız hiçbir ayrı sistem uygulamayacaksınız.”

Norm kadro-personel teminindeki sistem ilişkisi ve kayırmacılıkla ilgili olarak da önemli tespitler yapılmaktadır:

“Yerel yönetimlere norm kadro sistemi uygun bir sistemdir. KPSS ile atama yapılıyor, en azından nitelikli personel istihdam edebiliyorsunuz; Türkiye’nin her yerinden akraba ilişkisi

ya da siyasal ilişkilere bakılmadan o kişi işe alınmış oluyor. Belediye aslında ekip işi, başkan ekibiyle çalışmak ister, ama siyasi ilişki olduğundan tam bir verim elde edemiyorsunuz.”

Norm kadro iş tanımından yola çıkmaktadır veya çıkması gerekmektedir. Personel temin mekanizması norm kadro ile ilişkilidir; ancak norm kadronun sağlıklı işleyip işlemediğini personel temin mekanizması üzerinden ölçebilmek oldukça zordur. Şöyle ki, norm kadrolar belirlendikten yağma (spoils) sistemiyle işe alınan personelin verimli olabilmesi mümkün olduğu gibi liyakat ilkesi ile çalışan personelin de verimli olabilmesi mümkün olmakla birlikte yağma / spoils sistemin(in) ciddi sakıncaları bulunmaktadır. Ancak Şen’in (1995: 82) sözünü ettiği üzere, liyakat ilkesinin işleme toplumun ekonomi-politiği, sosyo-ekonomik yapısı ve bürokrasiye yaklaşımıyla yakından ilgilidir. Örneğin istihdam baskısı ya da siyasal partilerin bu ilkeyi ne kadar benimsedikleri oldukça belirleyicidir.

#### **6.3.4. Eğitim-İstihdam İlişkisinin Norm Kadro Sistemiyle Bağları**

Norm kadro sisteminde iş esas olduğu için işin gerektirdiği nitelikler önem kazanmaktadır. Norm kadro sistemi-eğitim/istihdam örtüşmesi problemini çözebilmiş midir sorusuna verilen cevaplar arasında olumlu görüş belirtenlerin bazıları aşağıdaki ifadeleri kullanmışlardır:

“Olumlu bir ilişki var. Norm kadro öncesi eğitim önemli değil, şimdi ise eğitim seviyesi istiyor, belli kurallar istiyor.”

“Oldu, çünkü bazı kadrolara atanırken belli nitelikte personel eğitimle geliyor. Müdür atayabilmen için en az üniversite mezunu olması lazım. Eğitimle liyakatle olur. Norm kadroda başkan 20 müdürlük kurmuş, personelin o nitelikte olması lazım. Sizin de benim de şartlarım tutuyorsa beni tercih edebilirler ama eskiden ilkökul mezunları müdür olabiliyordu.”

Sözleşmeli personelde eğitim-istihdam ilişkisinin daha yüksek düzeyde kurulduğuna da dikkat çekilmektedir.

Bir sözleşmeli alacaksın, sözleşmeli şu personelleri alabilirsin diyor, diğer unvanlar için de aynı şekilde. Hangi konularda sözleşmeli alacağın belirlenmiş.

Eğitim-istihdam örtüşmesi problemi sadece yerel yönetimler için geçerli olan bir problem değildir.

Türkiye’de mahalli idareler personeli; genel kamu personel sisteminin bir parçasıdır; dolayısıyla, kamu personel sisteminin sorunlarından etkilenmektedir. Genel olarak kamu personel sisteminde eğitim-istihdam örtüşmesi sorunu uzun süredir bulunduğundan bu durum yerel yönetimlere de yansımaktadır. Bunun yanında yerel

yönetimlerin kendine özgü personel sorunları da bulunmaktadır. Bunların en önemlilerinden birisi kamu personelinin siyasal etkilere açık olmasıdır.

Norm kadro sisteminin eğitim–istihdam ilişkisi örtüşmesini sağlaması beklenebilir. Fakat mülakatlarda yerel idarecilerin bu görüşe çok da katılmadıkları gözlenmiştir.

“Çözmedi, Devletin elinde herkesin elinde ne iş yapacağı belliyken. Ben beden eğitimi öğretmeniyim, öğrenci yetiştirmem gerekir. Ülkede bu sorun var sadece yerel yönetimlerde değil, eğitim-istihdam ilişkisi yok.”

“Eğitim–istihdam ilişkisini de sağlamadı; sağlaması beklenir, ama sağlamadı.”

“Tek başına yeterli değil. Özellikle ekonomik ve mahalli şartların değerlendirilmesi gerekiyor, nüfus olarak Karadeniz’deki ilçenin durumuyla, Batıdaki, doğu farklılığı olabilir. Bu esneklikler kısmen var ama norm kadronun tek başına her şeyi çözmesi mümkün değil.”

Eğitim–istihdam örtüşmesinin sağlanamadığı görüşünü ifade eden cevaplayıcılardan birisi de bütçe kısıtı dolayısıyla zaten sistemin çok fazla işletilemediğine, kadroların doldurulmadığına, bu nedenlerle de eğitim–istihdam ilişkisinin yeterince kurulamadığına dikkat çekmiştir.

Belediye personelinin niteliklerinin belirlenmemiş olması, mahalli idarelere eleman yetiştirecek orta ve yüksekokulların açılmamış olması veya açılanların henüz mezun vermemiş olması, bu okullardan mezun olanların dışında eleman alımının engellenmesi yoluna gidilmemesi, istihdam baskısının daha da artmasına, niteliksiz büyük işsiz kitlesinin tek iş bulabilecekleri yer olarak belediyeleri görmelerine neden olmuştur (Özhan, 1994b: 37).

1994 yılındaki bir toplantıda yerel yönetimlerde personel sorunlarını dile getiren Tortop (1994: 19) da, yerel yönetimlere personel yetiştirecek okul bulunmadığından, bizim ülkemizde belediyecilik eğitimi dahi almayanlar arasından personel seçmek zorunda kaldığından, personelin hizmete alındıktan sonra eğitildiğinden söz etmiştir. Personelin eğitim düzeyi düşüklüğü yanında “elemana iş bulma güdüsü ile “işe eleman bulma” gerçeği birbiriyle örtüşmemektedir (Yaşamış, 1996: 44). Tortop’un (1994) yaptığı tespitin üzerinden uzun zaman geçtiği ve ülkemizde yerel yönetimlerde istihdam edilecek personel için önlisans düzeyinde eğitim–öğretim veren okulların uzun zamandır var olduğu düşünülürse bu sorunun bir ölçüde çözülmesi beklenirdi. Hatta 2010’lardan itibaren yerel yönetimler ve kent yönetimi/çalışmaları, yerinden yönetim gibi alanlarda lisans bölümleri ve lisansüstü programları açılmaktadır.

Belediye personelinin eğitilmesine ilişkin olarak ilerleme kaydedilmiş olsa da belediyeciliğin en önemli sorunu olan nitelikli personel istihdam etme sorunu halen devam etmektedir. Yalnızca yönetici konumundaki çalışanlar değil, uzmanlık gerektiren işler için de belediye personellerinin nitelikli olduğunu söylemek oldukça güçtür (Çukurçayır, 2002: 159). Erençin (2007:6) de büyükşehir belediyeleri özelinde stratejik plan incelemesinde de sorunlar arasında en sık biçimde belirtilen nitelikli personel sayısı ve hizmetiçi eğitimin yetersizliği olduğunu belirtmektedir.

Personellerin eğitim kalitesinin düşüklüğü veya uygun olmaması nedeniyle genel olarak niteliklerinin yetersiz olması dışında yerel yönetimlerin geleceği için karar organı olan belediye meclislerinin çoğunlukla esnaflarca oluşturulması ve yükseköğretim mezunu olan üyelerin azınlıkta bulunması da nitelik sorununun bir başka boyutudur (Negiz, 2007: 249). Geray ve Hamamcı'nın (1994: 36) atanmış ve seçilmiş yöneticilerle yaptığı çalışmada da belediye başkanı ve meclis üyelerinin %87,61'inin, atanmışların da %53,45'i görevleriyle ilgili herhangi bir kursa katılmadıkları ortaya çıkmıştır. Yavuz'un 1962 tarihli çalışmasında "belediyenizin mali işlerini görmekle vazifeli kâfi miktarda personel var mı" sorusuna 131 belediye evet, 212 belediye de hayır cevabını vermiştir (Yavuz, 1962: 63).

### **6.3.5. Yereldeki İstihdam Baskısına Direnç Gösterebilmenin Yardımcısı Olarak Norm Kadro Sistemi**

Tezin temel önermelerinden birisi norm kadro sisteminin yerel idarecileri istihdam baskılarına karşı koruduğudur. Nitekim yerel yönetimler yerelde iş talebinde bulunan kişiler tarafından iş ve işçi bulma kurumu gibi değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimler siyasetçilerin baskısı altındadır, personelin güvence altına alınması gereklidir. Standart kadronun getirilmesi belediyeyi bir istihdam yuvası gibi görmenin önüne geçecek çalışanların da haklarının korunmasını sağlayacaktır (Bahçecioğlu, 1994: 14).

Norm kadro sistemi ve daha somut olarak ilgili yönetmeliklerin ekinde yer alan tablolarının belediyeleri istihdam baskılarına karşı korumaya ciddi ölçüde yardımcı olduğu iddiasına dair verilen cevaplar ve argümanlar dört grupta toplanabilir.

- 1) Norm kadronun sistemi ve tablolarının gelişi istihdam baskılarına karşı direnme şansı vermektedir.

- 2) İstihdam baskısına karşı direnme şansını norm kadro sistemi değil bütçenin %30'dan fazlasının (10.000'den az nüfuslu küçük belediyelerde %40'dan fazlasının) harcanamaması, harcanırsa da oranlar düşürülünceye kadar yeni personel alınamaması kısıtı vermektedir.
- 3) Taşeron sistemi olmasaydı norm kadro sistemi istihdam baskısına direnç imkânı verebilirdi.
- 4) Vatandaş norm kadro kavramını ve işleyişi bilmediğinden bu vatandaşın istihdam talebi ve baskısını azaltması için kullanılabilecek bir argüman değildir.

Aşağıda bu dört gruptaki eğilimlere örnekler kümeler halinde sunulmaktadır.

- 1) Gruplanan bu düşünceler arasında ana eğilim “norm kadronun yerel istihdam baskılarına karşı direnme şansı verdiği”dir.

“Belediyeler bir şekilde siyasetle bağlantılı oldukları için istihdam konusunda çok talep var. 2.000'e yakın müracaat var. Yatay geçiş için müracaat var, askeriyeden ayrılmış, emekli olmuş, istifa etmiş personelin çalıştırılabilmesi durumu var, Bu talepleri norm kadroda yapamayacağınız için rahatlama getiriyor.”

“Çok faydası oluyor. Bir dünya CV var. Şimdi bir de asker personel var belediyelere geçmek isteyen, norm kadronun çok faydası oluyor.”

“Verdi. Eski memurlara bakın, 15-20 seneyi dolduran memurlar. Bir meclis üyesinin oğlu/kızı/yakınıdır. Kendi içinde sınav açardı, devlet memuru olurdu. Bu baskıyı hissetmemek açısından önemli.”

- 2) Yerel istihdam baskılarına karşı norm kadrodan ziyade %30 kısıtının etkili olduğunu düşünenler de bulunmaktadır.

“Norm kadro değil de %30 verdi. Bütçe kısıtı buna imkân vermiyor. Personel giderini karşılayamazsanız haciz geliyor otomatik olarak.”

- 3) İfade edilen bir başka görüş ise taşeron sisteminin bu direnci ortadan kaldırdığı yönündedir. Ayrıca taşeron sisteminin norm kadro kısıtıyla alınamayan personelin işe alınmasının önünü açmaktadır. Dolayısıyla birbirini besleyen süreçler mevcuttur.

“Vatandaş nezdinde önemli değildir, başkan bunu pek kullanmaz, rahatlatmaz, vatandaş mevzuatı bilmez. Kadro dediğinde “ne kadrosu” diyor. Ne yapıyor? Taşeron sistemi. Taşeron herkesin kurtarıcısı gibi geldi”

- 4) Vatandaş norm kadro kavramını ve işleyişi bilmediğinden bu vatandaş için kullanılabilecek bir argüman değildir.

“Ne kadar anlatacağınız? Çocuğunun işe alınmasını ister. Norm kadroyu aşamıyorum deme şansınız yok.”

Mülakatta bu soruya cevap verenlerin çoğu yukarıda da belirtildiği gibi norm kadronun yerel yönetimlerdeki istihdam baskılarına karşı direnci sağladığı yönünde görüş bildirmişlerdir.

### **6.3.6. Norm Kadro–Sözleşmelilik İlişkisi**

Norm kadro–sözleşmelilik ilişkisi konusunda yerel yönetimler sıklıkla memnuniyetlerini dile getirmişlerdir. Daha çok sözleşmeli personeli tercih ettiklerinden söz etmişlerdir. Norm kadro sistemi ile sözleşmeli personel arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Belediye Kanununda 49. maddede düzenlenen sözleşmeli personeli çalıştırılabilmesi için memur kadrosunun boş olması gerekmektedir. Dolayısıyla memur kadrolarının azaltılmasında sözleşmeli personeli rahat şekilde istihdam edebilmenin etkisi büyüktür.

“Şöyle bir ilişki var, direkt memur alamadığınız için koşullar zorladığından sözleşmeli alıyoruz, sözleşmeli bir ışık, yol tutuyor. Çünkü benim inşaat mühendisine, mimara ihtiyacım var, memurda istediğim adamla çalışamıyorum, istediğim kişiyle çalışmak için sözleşmeli açtığı bir yol var. Gerçek anlamda bilen kişilerle çalışmak istiyoruz, KPSS gibi kısıtlar olmaksızın. Sözleşmeli sistemi taşeronla göre çok daha insancıl bir yol.”

Ancak az sayıda kişi de sözleşmeliliğin teknik özelliğinden ziyade kayırmacılıkla ilişkisi üzerinde durmuştur.

“Sözleşmelilik, yerel yönetimlere merkezi idare tarafından tanınan bir güzellik. Sadece başkana kolaylık olsun diye çıkartılmış. Akrabalık ilişkisi, tanıdık ilişkisi, siyasal ilişkilerle norm kadroda boş olan kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılabilir.”

Ancak sözleşmelilikle ilgili ifadeler genel olarak olumludur. Fakat bu istihdam türünde yerel idarenin geniş bir insiyatif yetkisi bulunduğu gözden kaçırılmamalıdır.

### **6.3.7. Taşeronlaşma - Norm Kadro İlişkisi**

Yerel yönetimlerde norm kadro ile taşeronlaşma arasında bir ilişkinin bulunup bulunmadığı hususunda taşeron sistemi ile norm kadro sisteminin ilişkisi bulunmadığını belirten kişilerin taşeron sisteminin tercih sebebi konusunda şöyle bir grupalamaya gidilebilir:

- a) İş güvencelerinin olmaması algısının yerel siyasetçi açısından olumlanması ve memurun güvenceli olmasından duyulan rahatsızlık.

“Taşeronun işçileri daha iyi. İş güvencesi yok. Ben de memurum, 657 çok katı, iş güvencesinin kaldırılması lazım, memura iş yaptırmak kolay değil. Türkiye’de en zor iş

memuru işten atmak. Akşama kadar yatsa işten atamazsın adamı. Devlet bu sistemle bir yere gitmez. Ben taşeron işçilerden daha memnunum.”

“Onunla ilgisi yok. Taşeron sisteminden kolay değişebilir, hizmet alımı yapıyorsun, süreklilik arz etmeyen işler var. Sonradan sürekli oluyor ama. Merkezi yönetimde de var mesela. Taşeronlaşma değil personel yasalarının yeniden düzenlenmesine ihtiyaç var. Yüz kırtarıcı bir suç işlemediği sürece memura hiçbir şey yapamıyorsunuz.”

Nitekim Sezgin’in (2006) 30’dan fazla sayıda belediye şirketinde yaptığı çalışmada da benzer sonuçlar elde edilmiştir. Kadrolu işçiler ve vizeli işçiler ile taşeron işçiler arasında ücret düzeyleri arasında uçurum vardır. Taşeron işçiler çoğunlukla asgari ücret almaktadır. Belediye işverenleri taşeronlaşmayı sendikasız, güvencesiz ve düşük ücretli olduğu için tercih etmektedir.

b) Bütçe hesaplamasında %30-40’ın içinde değerlendirilmemesi

“Personel gideri sayılmıyor onun için taşeron personel alıyoruz.”

“5393 sayılı Kanununun 49. maddesi bu kadroların yıllık gelirlerin %30’unu aşmaması gerekiyor. ... Biz de ne yaptık, olmuyor, özelleştirdik, çok sayıda personel çalışıyor.”

c) Siyasal olarak destekçilerine bir nevi vefa borcunun ödenmesi,

“... bir taraftan da hatır gönül işi yapmış olunuyor. İkisinin bir ilişkisi yok.”

“Aslında siyasi olarak çalıştırmak istediğini alabilmeyi sağlıyor. İlçe ya da beldede liste hazırlayıp veriyorlar, siyasi olarak belirleniyor.”

Diğer taraftan, Sezgin’in (2006) başka alandaki bir alan araştırmasına göre, ihaleleri kazanan şirketlerle belediyeler sadece ekonomik olarak değil aynı zamanda siyasi olarak da bağlantılıdır. Norm kadro ile taşeronlaşma arasında ilişki bulunduğunu belirtenlerin kullandığı çarpıcı ifadeler şu örnekler verilebilir:

a) Taşeronlaşma olmasaydı norm kadro bu haliyle uygulanabilir bir sistem olmaktan çıkardı.

“Var tabii. Norm kadronun açık kapısı. Aydın büyükşehirde 5.000 TL alan taşeron personel var. Taşeron sistemi norm kadro sisteminin uygulanmasının ardındaki en büyük sistem. Sadece unvanı yok adamın.”

“Norm kadrodaki sistemin doğru uygulanmaması taşeronlaşmayı getirir.”

b) Norm kadro hesaplaması konusunda bazı gözden kaçan durumlar taşeronlaşmayı desteklemektedir. Bir başka problem merkezi idareden aktarılan paylarla ilgilidir.

Bunlardan en belirginini kıyı belediyelerinin personelle ilgili yaşadıkları sıkıntılardır. Yaz-kış nüfusu kıyı belediyelerinde oldukça değişkendir. Ancak merkezi idare tarafından belirlenen kadro sayıları adrese dayalı nüfus sayımı üzerinden hesaplandığından sayılar belli dönemler için oldukça düşük kalmaktadır. Personel giderlerini karşılama konusunda herhangi bir mali yetersizlikleri bulunmayan yerel



yönetimler bile norm kadro cetvellerindeki personel sayısı kısıtlarını aşabilmek için taşeron personel kullanmak zorunda kalmaktadır:

“Şöyle bir şey var, bu gözden kaçan bir durum. Kıyı belediyesi ile içteki belediyeler arasında büyük fark. Kıyı Belediyeleri Birliği bu amaçla kuruldu. Şu an hiçbir şey yok, yazın 500.000 oluyor. Yaz-kış farkı taşeronlaşmayı getirdi.”

Bu duruma bir başka örnek de gece-gündüz nüfusunun farklı olduğu ticari alanları yoğun belediyeler için geçerlidir. Buradaki en büyük çelişkilere birisi de merkezi idareden ayrılan payların nüfus temelli olması sebebiyle yerleşim olmayan ancak insanların gündüz saatlerinde yoğunlukla vakit geçirdiği yerlere ilave kaynak aktarılmamasıdır. Nitekim bu durumla ilgili olarak Fırat (2002: 26) da henüz 2002 yılında yerel yönetimler için gece-gündüz farklılıklarının sorun yaratabileceği tespitinde bulunmaktaydı. Alanda toplanan veriler de bu tespiti destekler niteliktedir.

“Şöyle bir ilişki var, norm kadro yapılan ilçenin nüfusu/ticari/sınai/turistik gelişmişliği esas alınıyor. Norm kadro örneğin 50.000 nüfusa göre planlanıyor, diğerlerinden de iki sınıf atlar. Oysa Konak'ta Kemeraltı yerleşik nüfus 0, gündüz nüfus 250-300 bin civarında. Kemeraltı'ndan hiç bedel almıyorsunuz, orayla ilgili İller Bankasından genel bütçeden pay almıyorsunuz. Pay nüfus ve alanla ilgili, 5.000 nüfuslu ama kilometrekare Kulu'da daha fazla, 20 misli büyüklüğünde pay alabilir. İller Bankasından gelen payın aktarılmasında ciddi farklılık var, nüfus + yüzölçümü katıldı. Gece/gündüz nüfus farkı yaşayan yerlerde, turistik yöreler, taşeronlaşmanın bir sebebi de işçi maliyetlerinden kaynaklanıyor, hiçbir hükümet sendikayla görüşmek istemiyor, sendikaların en büyük hedefi ücret artışı.”

- c) Norm kadro ile taşeronlaşma arasında ilişki olduğunu düşünen idareciler de bunu büyük oranda 6360 sayılı Yasayla hizmet alanlarının genişlemesine bağlamaktadır.

“Norm kadronun getirdiği kısıtlamayı taşeronla aşıyor belediyeler, taşeron işçi statüsüyle aşmaya çalışıyor. Bir dezavantaj daha var, burası ... nüfuslu bir ilçeydi, 6360 sonrası bütün personeli bana verdiler. 2-3 yazı işleri müdürü, 2-3 muhasebe müdürü. Aslında ... nüfusa bakan belediye 20.000 nüfusa da bakabilecektir. Temizlik işleri, mezarlık işleri gibi birimler oluşturmak gerekirdi. Biz bunu o gelen memurlarla halledemeyeceğimizden taşeronla hallediyoruz. %40 metazori olduğundan istisnai tutulduk. Aslında norm kadro güzeldi ama uzaklaşıldı.”

Norm kadro ile taşeronlaşma arasındaki ilişkinin varlığı konusundaki bu tezin temel önermelerinden birisi norm kadro sisteminin yerel yönetimlerdeki taşeron personel çalıştırılmasını desteklediği noktasındaydı. Bu önermenin ardında ise norm kadro sayılarının sınırlı belirlendiği; ancak yerel yönetimler her alanda hizmet verdiğinden dolayı bu sayılarla yerel hizmetlerin karşılanamayacağı noktasındaydı.

Peker ve Şen'in (2015) İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul'un çeşitli ilçe belediye yöneticileriyle gerçekleştirdiği anket çalışması bulguları da bu sonucu destekler niteliktedir. Ankete katılan yöneticilerin genel olarak %53,6'sı, büyükşehir

belediyesi yöneticilerinin %56,8'i, ilçe belediyesi yöneticilerinin %52,4'ü ve insan kaynakları yöneticilerinin %71,4'ü "belediyeler norm kadro dışında hizmet alım yöntemiyle personel istihdam etmemelidir" önermesine katılmamaktadır. Bu sonucun yorumlanmasıyla ilgili olarak araştırmacıların vardığı sonuç "norm kadro sayılarının yeterli olmadığı, görevlerin yerine getirilebilmesi için hizmet alım yöntemiyle personel temin edilmesi gerektiği kanaatinde olmalarıdır". Ancak dikkat edilmesi gereken bir başka husus, yerel yönetimlerde taşeron sistemi kullanılmıyor olsaydı norm kadronun yerel yönetimlerde doğru şekilde işlemediği daha görünür hale gelebileceğidir. Dolayısıyla taşeron sistemi norm kadro sisteminin "açık kapısı" veya "kaçış noktasıdır".

Yerel yönetimlerde bir taraftan taşeron sisteminin norm kadro için --%30-40 kısıtı noktasında-- "muafiyet" sağladığı; ama aslında diğer taraftan norm kadro ile taşeronlaşma arasındaki ilişkinin bütçe kısıtını ortadan kaldırmak gibi bir işlevi olduğu sonucu da çıkmaktadır.

Yukarıdaki tüm ifadeler belediye gelirleriyle doğrudan ilgilidir. Belediye olarak gelirlerin yetersiz olması durumunda, norm kadrolar doldurulamaz; çünkü personel giderleri bir önceki yıl gerçekleşen gelirlerin %30'unu veya %40'ını geçmesi yasal açıdan problemlidir. Bunun yerine %30'un veya %40'ın içinde değerlendirilmeyen ve hizmet alım gideri olarak görülen taşeron personeli alımı tercih edilebilmektedir.

### **6.3.8. Norm Kadroyu Merkezin mi Yoksa Yerelin mi Belirlemesi Uygundur?**

Mülakata katılanlar norm kadro çalışmasını merkezin mi yoksa yerelin mi yapması gerektiği sorusuna çoğunlukla yerelde yapılması gerektiği konusunda görüş bildirmiştir.

"Belediyelere insiyatif verilmeliydi. İşin esasında ülkemizdeki bürokrasi maalesef genel olarak merkezde alınan kararların taşrada uygulanan şekli geçerlidir. Ankara'da masa başında karar alınır, uygulayın denir, norm kadro da bu şekilde oluştu."

"Yerel yönetimlerce belirlenmesi lazım, sadece merkezi idare tarafından onaylanabilir. Denizli'ye Konya'da denizci ihtiyacı var mı yok, bölgesellik önemli."

Ağırlıklı olarak yerelde yapılması gerektiği belirtilse de merkezi idare tarafından belirlenmiş kriterlerin uygun olduğunu belirtenler de bulunmaktadır.

"İkisi de olur. Merkezi idarenin denetiminde olmasından dolayı iyi bence. Bir düzen olur, her belediye kendi kafasına göre seçim yaparsa arapsaçı olur, kalıp içinde solması daha iyi."

Diğer bir görüşse yerel yönetim ve merkezi idare tarafından değil Türkiye Belediyeler Birliği tarafından belirlenmesi gerektiğidir.

Merkezi idarenin kriter belirlemesi, bu kriterler çerçevesinde birkaç seçenek olmalı ve bunlar içinden yerel yönetim tercihleri doğrultusunda tercih ettiği grubun kadrosunu niteliğe göre doldurması gerektiği de belirtilen görüşler arasındadır. Aşağıdaki öneri bu bağlamda oldukça dikkat çekicidir:

“Merkezi idare sınıflandıracak. Coğrafya, yüzölçümü, iklim şartları, kışlık ile yazlık nüfus, yol genişliği olabilir, değişiklik buna göre belirli kriterler koyabilir. ... Belediyesi C6 A1 belediyesidir. Kadro yapısı da daha detaylı olması lazım. Jandarma bunu yapmış, 2. Sınıf B sınıfı, jandarma yoğun. TÜİK'ten program yazsa, genel kodlama yapılmalı, her ilçeye “şu kadrolardan birini seç” diyecek. C6 A1, C6 A2, C6 A3, en uygun hangisiyse ondan birini seçeceksin. Kadro unvanı mühendis unvan olamaz, imar işleri subasman vize sorumlusu bu unvandır. Kadro unvanı belediye başkan yardımcısı, mesleği mühendislik örneğin. 5 tane kepçe operatörü diyorsa, 6 almayın, 4 de yapmayın. ... Belediyesinde emlak istimlak müdürü yok, bunları yönetecek biri olmalı, böyle bir şey olamaz.”

Norm kadro çalışmasını merkezi idare veya yerel yönetim yapmasının önemli olmadığını, zaten norm kadroda belirtilen sayıları dolduramadıklarını belirtenler de bulunmaktadır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimlerde insan kaynakları yönetimi Türkiye'nin ekonomik, sosyal, siyasal, idari, hukuki altyapısı, dönüşümü, dinamikleri, uluslararası etkiler, kısa ve uzun vadeli tıkanıklıklardan bağımsız değildir. Bu bağlamda, Türkiye'de yerel yönetimlerin genelde personel politikası ve uygulamaları, özelde personel seçimi, yetiştirilmesi ve norm kadro uygulamaları --bu çalışma boyunca değişik açılardan ve farklı alt başlıklarda defalarca ortaya konduğu üzere-- yerel siyaset, yerel yönetim sistemi, yerel yönetimlerin mevzuatı ve işleyişi, merkezi yönetimin seçilmiş ve atanmışlarının yerel yönetimlere bakış açılarından ciddi ölçüde etkilenmektedir. Aynı paralelde, iki yönlü bu ilişkinin diğer yönü olarak, yerel yönetimler personelinin kalitesi, Parlatentonun (ulusal siyasetin) ve merkezi yönetimin şekillendirdiği yerel yönetim sistemi ve anlayışı, yerel yönetimlere dair oluşturulan personel politikası ve mevzuatı, yerel yönetimlerin personel kaynakları, halkın yerel yönetimlerden beklentileri, yerel yönetim personelinin yerel seçilmişler ve yöneticilerle ilişkileri, yerel yönetim personelinin terfi ve özlük hakları yerel yönetimlerin başarısını, işleyişini, algılanışını, hizmet kapasitesini ve diğer özelliklerini etkilemektedir.

Daha mikro düzeyde bakarak analizde bulunursak, bu çalışmadan çıkan sonuçlardan birisi, yerel yönetimlerde norm kadro düzenlemeleri ve uygulaması hem yerel yönetimlerde personel seçimi ve onların temin/seçim sonrası yetiştirilmesi hem de yerel yönetimlerde personel politikasının ve uygulamalarının diğer aşamalarını/başlıklarını yakından etkiliyor olmasıdır.

Gelinen noktada, yerel yönetimlerde norm kadro uygulaması 1990'lı yılların sonunda ortada kapsamlı bir yönetmelik olmadan başlasa da, yerel yönetimler için 2006 yılından başlamak üzere çıkarılan ilk norm kadro yönetmeliği 2014 yılında kadar gerçekleştirilen güncellemelere rağmen halen yeterince olgunlaşmamıştır ve kendisinden beklenen faydaları yeterince ortaya koyamamıştır.

Norm kadro çalışmaları bazı kaynaklarda 2000 yılında yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararıyla başlatıldığı belirtilse de planlı kalkınmaya yön vermek üzere kurgulanan temel kaynaklar olan on kalkınma planı ile bu planların özel ihtisas komisyonu raporları incelendiğinde ilk olarak İkinci Kalkınma Planında (1968-1972) üstü örtük şekilde norm kadro sistemine geçilmesi gerektiği belirtilmekte; insangücü ihtiyacı hesabında "modern işletmecilik teknikleri" kullanılması vurgusu yapılmaktaydı.

Ancak hükümet programlarında sadece yerel yönetimler için değil genel olarak personel sistemiz için de personel politikası “tasarruf nesnesi” çerçevesinde şekillenmiş, revizyon ihtiyacı sürekli olarak vurgulanmıştır. Kadro unvan standardizasyonu konusu 46. Hükümet Programında yer bulmuştur.

Yerel yönetimlerde bugün uygulanan haliyle norm kadro sistemi idealize edilen şeklienden oldukça uzaktır. Aslında yerel yönetimlerde şundaki uygulamaya benzer uygulamalar 1990’lı yıllardan beri mevcuttu. Personel sayıları ve unvanlarına nüfus kriterini esas alarak bazı kısıtların uygulanmasını sağlayan “kural liste” sistemi, ilki 2006 yılı yönetmelikleriyle düzenlenen norm kadro sisteminin öncü hali olarak görülebilir.

Kural listelerde çizilen çerçeveler, kadro tahsislerinde veya kadroların yerel yönetimlerin meclislerince verilen ilke kararları çerçevesinde kullanımında başka ölçme araçları kullanılarak yumuşatılabilmektedir. Merkezi yönetim belediyelerden gelen kadro taleplerini değerlendirirken belediye bütçesi, bütçe içindeki personel harcamalarının oranı, coğrafi faktörler vb. etmenleri de dikkate almaktadır. Bütçe-personel harcamaları bağının kurulması yasa hükmüdür; diğer faktörler ise yazılı kurallara bağlanmamıştır (Güler vd., 1999: 41). Bu tespit her ne kadar yerel yönetimler sistemimize 5393, 5302, 5216 sayılı Kanunlarla girmiş olsa ve bu Kanunlara dayalı olarak çıkartılan norm kadro yönetmelikleriyle hayata geçirilmiş olsa da bu kanunlardan çok önce şu andaki norm kadro sistemine benzer uygulamaların 1990’lardan itibaren uygulanmakta olduğunu göstermektedir. Temel farklılık ise kadro ihdasında 5393, 5302 ve 5216 sayılı yerel yönetimler kanunlarıyla belediyelere ve diğer yerel yönetimlerin meclislerine yetki verilmiş olmasıdır.

Ancak yukarıda belirtildiği üzere, Türkiye’nin yerel yönetimlerinde uygulanan sisteminin idealize edilmiş, ders kitaplarına yansımış, teorileştirilmiş bir norm kadro sistemine uygun olduğunu söylemek oldukça güç görünmektedir. Bu durum sürekli yenilenecek güncellenen ve çok da işlemeyen sistemin sorumlusu olarak da görülebilir. İkinci bölümde de belirtildiği üzere; örgüt analizi, iş analizi, iş analizi sonucu yapılması gereken iş tanımları, bu süreçlere göre kadro sayısının belirlenmesi, kadro el kitabı ve kılavuzu hazırlanması aşamaları yerine getirilmeden norm kadro sisteminin sağlıklı şekilde işletildiğinden bahsedilemez. Tüm bu bahsi geçen süreçler, anket, gözlem, görüşme gibi bir dizi tekniğin yerinde uygulanmasını ve örgütün ihtiyacı olan personelin nitelikleri ve sayılarının belirlenmesini gerektirir. Dolayısıyla en azında yerel

yönetimler için şu tespit yapılabilir: Yerinde hazırlanmayan norm kadro kılavuzu, personel için sayı kısıtının ve kadro unvanlarının belirlenmesinden öteye anlamı bulunmamaktadır.

Tüm bu olumsuzlukların yanında norm kadro anlayış ve düzenlemesi, Türkiye’de genelde kamu, özelde yerel yönetimler personel sistemi/rejimi için ortaya konulan en sistematik yapılarından birisi olarak değerlendirilebilir. Yine de kamu sektöründe norm kadro düzenlemeleri ve anlayışı, uygulama safhasında çeşitli önemli sorunları bünyesinde barındırmaktadır:

- Merkeziyetçilik: Norm kadro tablosunu merkezi yönetim, İçişleri Bakanlığı belirlemekte ve yönetmelik ekinde yayımlanması,
- Sayı-liyakat ilişkisi sorunu: Siyasal, ideolojik, partizan, nepotist nedenlerle işlere dair nitelik tanımının yapılmaması,
- Personel temini açısından hizmet öncesi eğitim ile iş ilanlarında aranan şartların uyumsuzluğu.

Tüm bu tespitler ışığında yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin çalışmamasının sebepleri ve alt sebepleri şu şekilde sistematize edilebilir veya şu tespitler yapılabilir:

- 1) Norm kadro ilke ve kurallarının merkeziyetçi bir bakış açısıyla Ankara’dan belirlenmesi
  - a) Aktöre ilişkin sorunlar altında toplanabilecek ilk alt sebep çerçevesinde aslında norm kadrolara dair işlemlerin yerelde yapılması gerekmektedir, özellikle de örgüt analizleri ve iş analizleri yerinde yapılmalıdır, belki bu analizlerin yapılmasında kılavuzlar, eğitim, uzman personel görevlendirme yoluyla merkezi yönetim katkı sağlayabilir. Aslında 2000 yılındaki Bakanlar Kurulu kararında norm kadro çalışmalarının bu alanda profesyonelleşmiş kurumlarca belirlenmesi veya bu kurumların gözetim ve denetimi altında ilgili idarece yerine getirilmesi gerektiğinden söz edilmiştir. Günümüzde bu konuda tekrar yerel yönetimlere yetki verilirse özellikle de büyükşehir belediyeleri kapasite açısından norm kadroları belirlemeye daha uygun gözükmektedir.
  - b) Merkezileşme ile daha az merkezileşme arasındaki çelişki, belediyeler özelinde 5215 sayılı Yasa ile 5393 sayılı Yasa ve 2006 yılında çıkartılan ilgili Bakanlar Kurulu kararlarında kristalize olmuştur. 5393 sayılı Kanunun

nüvesi olan, ancak kanunlaşmayan, 5215 sayılı Kanunda, --üçüncü bölümde de belirtildiği üzere-- norm kadro çalışmasını belediyenin yapacağı veya yaptıracığı belirtilmekteyken, 5393 sayılı Kanunda böyle bir ifade bulunmamaktadır. İlk başta işin ruhuna uygun olarak, yerel yönetimlerce norm kadro çalışmasının yapılması esassen, sonraki süreçte verilen yetkinin yerinde olmadığı, ya da bu konuda yerel yönetimlerin yeteneğine güvenilmediği için norm kadronun yerel yönetimlerce yapılması ya da yaptırılması fikrinden vazgeçilmiş, 2006 yılı Bakanlar Kurulu kararı ile ise merkezi idare neredeyse yerel yönetimler yerine geçerek norm kadro çalışması ismiyle kadro listelerini belirlemiştir.

c) Norm kadronun bu şekilde hazırlanması, sistemin sağlıklı bir şekilde çalışmamasının da temel nedenidir.

Dolayısıyla tezin varsayımlarından biri olan “yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin sağlıklı şekilde işlememesinin bir nedeni yerel ihtiyaçlardan yola çıkılarak yapılan norm kadro çalışması yerine norm kadronun merkezi idarece standart belirlemekten öteye geçerek belirlenmiş olmasıdır” varsayımı geçerli bir varsayımdır.

2) Kaynağını norm kadro yönetmeliklerinden alan ve uygulamada soruna dönüşen nedenler:

2006 yılından 2016 yılı sonlarına kadar (belediye ve bağlı kuruluşları ve mahalli idare birlikleri ve il özel idareleri norm kadro düzenlemeleri) düzensiz aralıklarla yayımlanan yerel yönetimler norm kadro yönetmeliklerinde güncellenmeler yapılsa da eksiklikler halen devam etmektedir.

Norm kadro sisteminin layıkıyla uygulanması halinde mükerrer görev yapmayı engellemesi beklenir. Hangi iş için hangi nitelikte kaç personel istihdam edilmesi gerektiğiyle ilgili norm kadro çalışmasının yapılması mükerrerliği engellediği gibi eksik istihdamı da engelleyebilir. Ancak konuyla ilgili genel kabul, kadro şişkinliğinin olduğudur, oysa bazı alanlarda belirli nitelikteki personellerin eksikliği de fazlalığı kadar tehlikelidir. Örneğin belediyelerde şehir plancısı bulunmaması kentsel hizmetlerde ciddi aksaklıklara sebep olabilir. Oysa norm kadro sisteminde nitelik belirlenirken en az kaç kişinin bulunması gerektiği de belirlenmeli ve istihdam zorunluluğu getirilmelidir.

Norm kadro sisteminin yerel yönetimlerdeki uygulanmasında, nüfus kriterinin yanında, sanayi-ticaret, turizm bölgesi ya da ilçe merkezi olmasına göre grup yükselme

adımları da dikkate alınarak ile memur ya da sürekli işçi istihdam sayısı üst sınır olarak merkezi idarece belirlenmektedir. Bu durum yörenin coğrafi koşulları, sosyo-kültürel arka planı, bölgesel ekonomisi, ihtiyaçları gibi belediyenin hizmetlerini şekillendiren konularını; en azından bu hizmetleri vermesi beklenen insan kaynakları anlamında görmezden gelmek demektir. Aynı nüfusa sahip Ağrı'nın herhangi bir ilçesi ile Aydın'ın herhangi bir ilçesinin ihtiyaçları değişeceğinden personel istihdamının da buna göre belirlenmesi gerekir ki norm kadro yönetmeliklerinin bu haliyle mümkün değildir. Muhakkak yönetmeliklerin kendi içinde serbestlikleri mevcuttur. Belediye ya da il genel meclisleri kendi sınırları içinde hangi unvanda personel istihdam edeceklerine kendileri karar verebilirler ancak bu durumda yine de yerinde bir norm kadro çalışması yapılmadığından gerçek ihtiyaçların bilimsel tespitinden ziyade başka faktörlerin etkili olması muhtemeldir.

Bir başka tespit ise nüfus sayıları adrese dayalı nüfus sayılarına göre belirlendiğinden yaz-kış nüfusu ya da gece-gündüz nüfusu farklılaşması gibi kriterlerin değerlendirmeye alınmamış olmasıdır. Oysa bu durum özellikle kıyı belediyelerinde hizmetlerin düzgün işlemesi açısından oldukça problemlidir. Alanda tarafımızdan yapılan mülakatlarda da özellikle turizm bölgelerindeki yerel idarecilerin durumdan muzdarip oldukları tespit edilmiştir. Yaz-kış nüfusu farkını neredeyse 10 katıyla ifade eden idareciler bulunmaktadır. Buna göre adrese kayıtlı kişi sayısına göre personel istihdam ederken hizmet verdiği nüfus 10 kat arttığında da aynı personelle hizmet vermek zorundadır. Norm kadroların tamamı doldurulsa bile, -ki belediyelerden hiçbirisi dolduramamaktadır- yine de personel sayısının yetersizliği durumu söz konusu olacaktır. Belediyeler bu sorunu taşeron personel istihdam ederek aşmaya çalışmaktadır. Yerel yönetimlere mali kaynak aktarırken özellikle turizm bölgeleri için adrese dayalı nüfus sisteminin dışında başka kriterler de geliştirilmelidir.

Yerel yönetimler norm kadro tabloları detaylı ve kapsamlı biçimde incelendiğinde memur veya sürekli işçi başına düşen kişi/vatandaş sayılarında nüfus aralıklarının ciddi ölçüde farklılaştığı görülmektedir. Aynı grup aralığındaki şehirler arasında da çalışan personel sayılarında oldukça büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bütçenin personele harcanan yüzdesi de benzer nüfus dilimindeki belediyeler arasında dahi ciddi ölçüde farklılaşmakta, ancak küçük belediyeler en büyük belediyelere göre bütçesinin daha büyük kısmını personele harcamaktadırlar. Nüfusu fazla olan iller, az



olan illere göre memur ve sürekli işçi başına düşen nüfus konusunda dezavantajlı görünmektedir.

Memur/sürekli işçi başına düşen nüfus farklılığının dışında yakın tarihli yönetmeliklerde sürekli işçi ve memur sayıları artırıldığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla 2006 yılında norm kadro yönetmeliklerinin ilk halinde memur/sürekli işçi başına düşen nüfus sayısı oldukça fazlayken, sonraki yönetmeliklere yapılan düzenlemeler neticesinde memur ve sürekli işçi başına düşen nüfus sayısı ilk yönetmeliğe göre azalmıştır.

Sürekli işçi sayısı memur sayısının yarısı civarındadır. Tüm gruplar için yaklaşık olarak bu tespit yapılabilirken özellikle C grubu olarak adlandırılan büyükşehir ilçe belediyelerinde bu sayı ya da bu sayıdan bir fazladır.

Sürekli işçi kadro sayısının memur kadro sayısının yarısı ya da bir fazlası olarak belirlenmesinin rasyonel açıklaması bulunmamaktadır. Bu durum ise sadece üst sınır koymak için norm kadro düzenlemesi yapıldığını düşündürmektedir. Diğer taraftan sürekli işçinin yapması gereken işin geçici işçi ya da taşeron personel eliyle gördürmenin mümkün olması bir başka sebep olabilir.

Yerel yönetimler norm kadro yönetmelikleriyle, yerel yönetimlerdeki unvan karmaşası büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Oysa burada ciddi karmaşalar, mükerrerlikler, aynı anlama gelen farklı isimler, kullanılmayan unvanlar mevcuttu. Unvan karmaşasının ortadan kalkması norm kadro uygulamasının en olumlu yanlarından birisidir. Kadro unvan kütükleri incelendiğinde, 284 memur kadro unvanı, işçi kadro kütüğü incelendiğinde ise 8 kadro unvanı bulunmaktadır. Memur kadro unvanlarının 130'u müdür kadro unvanlarıdır. Dolayısıyla kadro unvanlarının neredeyse yarısı yönetici kadrolarıdır.

Kadro unvanlarıyla ilgili bir başka tespit ise değişik kanunlarda istihdamı zorunlu olan bazı unvanların memur kadro kütüğünde yer almamasıdır. Alanda yapılan görüşmelerde bu unvanlardan birisinin “iş güvenliği uzmanı” olduğu ortaya çıkmıştır.

### 3) Uygulamadan Kaynaklanan Sorunlar

Norm kadro, sistemi kadro sistemimizin hem genel olarak, hem de kadro-görev ve kadro-personel sistemine ilişkin sorunları çözebilecek bir yöntem olarak karşımızda durmaktadır. Bu sistemin iki yönü bulunmaktadır: Birincisi kadroda hangi işlerin

yapılmasının gerektiği, ikincisi ise o kadroyu işgal edecek kişideki niteliklerle ilgili durum değerlendirilmesidir.

Norm kadro sisteminin birçok sorunu çözeceği öngörülmüştü. Bunlardan birisi de kayırmacılık sorunuydu. Bu öngörünün arka planında ise örgüt analizi, iş analizi, iş tanımı ve bu iş tanımına personelin niteliklerinin belirlenmesi ve buna göre norm kadronun oluşturulması gelmekteydi. Norm kadrolar belirlendikten sonra yerel yönetimlerin belirlenen kadrolar üzerinden elaman istihdam etme zorunluluklarının bulunması kayırmacılık ilişkisini ortadan kalkmasını sağlayacaktır öngörüsü doğru çıkmamıştır. Bunun sebeplerinden birisi yerel yönetimlerde uygulanan sistemin usul hatası nedeniyle norm kadro sistemi olmaktan çıkmış olmasıdır.

Tezin ana konuları olan personel temin mekanizması ile norm kadro sistemi birlikte incelendiğinde, çalışanlarla yapılan ankette, katılımcıların %47,2'si sınavlarda kayırmacılığın devam ettiğini; %46,4'ü personel alımı için akrabalık/siyasi bağlantılar gibi bağlantıların önemli olduğunu; %45,8'i ise personel alımları için nitelik belirlenirken zaten o sırada çalışmakta olan kişilere göre nitelik belirlendiğini belirtmektedir. Bu da kurum içinde gözlemci olarak nitelenebilecek çalışanların neredeyse yarısının kayırmacılığın devam ettiği fikrinde olduklarını göstermektedir. Diğer taraftan kayırmacılık uygulamalarının tek başına norm kadro sistemi ile çözülebileceğini düşünmek esasen iyimser bir düşüncedir. Norm kadro sistemi personelin işe alınmasına ilkesel anlamda yol gösterici olabilir ancak kayırmacılık sisteminin ardında sosyolojik, ekonomik, kültürel arka plan ve yanlış pekiştirilmiş derin bir hafızamız bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerde siyasetten bağımsız bir personel sisteminden bahsetmek oldukça güçtür. Yerel yöneticilerle yapılan mülakatlarda kayırmacılığa engel olabilecek bir sistem olan merkezi sınav sisteminin yerel yöneticilerce çok tercih edilmediği tespit edilmiştir. Bunun ardındaki neden ise siyasetçilerin çoğunlukla, işe personel alma konusunda serbest olmaları gerektiği, bu alanın siyasetçinin doğal hareket alanı olduğu fikrine sahip olmalarıdır. Siyasal nedenler, tekrar seçilme kaygısı, yörenin dışından gelerek istihdam edilen personelin yöre halkını başkana küstürme ihtimali, ayrıca atama ile işe yerleşen personelin bir süre sonra ayrılmak istemesi gibi nedenlerle yerel yönetimlerde merkezi sınav sistemi tercih edilmemektedir.

Merkezi atama dışında başka yöntemlerle işe eleman alma sisteminin işliyor olması kayırmacılıktan uzaklaşmanın önüne geçmektedir. Doğrudan merkezi atama dışında yerel yönetimler başka usullerle de personel istihdam edebilmektedir. Kısmi ya da tam zamanlı sözleşmeli personel istihdamında, başka kurumlarda sınavların kriter olarak belirlenmesi ya da sınav sonuçlarına göre istihdam esasken bu konuda yerel yönetimlerde herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerde sıklıkla tercih edilen taşeron personelde ise bu personellerin işvereni hukuki olarak belediyeler değil ilgili ihaleyi alan firmalar olsa da, belediyeler asıl işveren gibi davranmakta, aracıya çalışmak istediği personeli belirtmektedir. Uygulamada sıklıkla gördüğümüz ihaleyi alan firmaların adı değişse de yerel yönetimlerdeki personelin değişmeme sebebi bu durum olmakla birlikte, yerel siyasetçiye personel temini konusunda her ne kadar yasal olmasa da tercihte bulunma hakkı vermektedir.

- 4) Belediye Kanunundaki bütçe kısıtları yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin işlememesinin en önemli nedenlerinden birisidir.

5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan personel giderlerinin geçen senenin gerçekleşen bütçe gelirlerinin, beldenin nüfusuna göre %30'unu veya %40'ını aşmama durumu yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin işlememesinin bir diğer nedenidir. Belediyeler bu oranları aşmamak için memur ve sürekli işçi sayılarını norm kadroda belirlenen sayıların oldukça altında tutmaktadır. Aydın ilindeki belediye yöneticileriyle yapılan görüşmelerde verilen cevaplar da bu durumu desteklemektedir. Genel olarak yerel idareciler bütçe kısıtı nedeniyle kadrolarını doldurmadıklarını belirtmektedirler.

- 5) Tezin bir diğer alt varsayımı olan “yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin kurulması, yerel yönetimlerde hukuki adı alt işveren olan taşeron ilişkisinin yaygınlaşmasına yol açmaktadır” varsayımı oldukça anlamlı olmakla birlikte geçerli bir varsayım değildir.

Literatür taramaları neticesinde bulunduğumuz bu varsayımın temel hareket noktası, norm kadroda belirlenen sürekli işçi ve memur kadrolarının doldurulması dolayısıyla yerel yönetimlerin yerine getirme zorunlulukları bulunan yerel hizmetleri yürütebilmek adına taşeron personel tercih etmek zorunda kalmalarıydı. Yerel yönetimler halka en yakın hizmet birimleridir, sayı sınırlaması olsa da yerel kamu hizmetleri “yerine getirilmeyebilir” ya da “ertelenebilir” nitelikte hizmetler değildir. Bu hizmetlerin memur ve sürekli işçilerle sayısal yetersizlik nedeniyle görülememesi durumunda alt işveren ilişkisi ile çalışan personel tercih edilmesi bir zorunluluk olarak

yerel idarecinin karşısına çıkmaktadır argümanının, alanda yapılan görüşmeler neticesinde kabul edilebilir olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu argümanın geçersizlik sebebi ise yerel yönetimlerin, bir önceki maddede belirtilen bütçe kısıtı nedeniyle bu kadroları zaten dolduramamalarıdır. Dolayısıyla norm kadro sisteminin uygulanmasının yerel yönetimlerde taşeronlaşmayı artırdığı fikrindense bütçe kısıtı dolayısıyla taşeronlaşmanın artmış olduğu fikri daha savunulabilir niteliktedir.

Öte yandan yerel yönetimlerde hizmet alımı yönteminin kullanılması 5393 sayılı Kanundan çok öncelere 1980'li yıllara dayanmaktadır. Ancak belediyelerin asli hizmetlerinin sunumunda da bu yöntemin sistematik bir şekilde kullanılması bu Kanun ve bu Kanuna bağlı olarak ortaya çıkan düzenlemelerle geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

Belediyelerin yıllık personel giderleri hesaplanırken, memur, sürekli işçi ve memur kadrosu karşılığı çalıştırılan sözleşmeli personel giderleri dikkate alınarak hesaplama yapılmaktadır. Dolayısıyla taşeron personel/ hizmet alım personeli/alt işveren ilişkisiyle çalışan personel olarak adlandırılan personel giderleri bu hesaplama personel gideri olarak dahil edilmemekte, hizmet alım gideri olarak yansıtılmaktadır. Bu durum diğer birçok sebeple birlikte taşeron personel istihdam edilmesinin ardındaki önemli nedenlerdendir.

Taşeron personel giderlerinin personel giderleri kısmında gösterilmemesi personel giderlerinin %30-40 barajının altında kaldığı yanılsamasını da yaratmaktadır. Oysa hizmet alım giderleri ve alt işveren personel giderleri birlikte hesaplandığında bu oranın çok üzerinde personel gideri mevcut olduğu ortaya çıkmaktadır ancak bu durum yasaldir.

Belediyeler açısından bütçenin personel giderlerine ayrılabilir üst sınırın %30 ya da %40 olarak belirlenmesi ve bu sınırlar dikkate alındığında yerel yönetimler için belirlenen norm kadronun önemli bir kısmının kullanılamaması, üzerine düşünmeyi gerektirmektedir. Elbette norm kadro sayıları personele ilişkin tavan sayıları vermekte olup azami kullanım sınırlarına işaret etmektedir; ancak yine de norm kadro yönetmeliklerinin eklerindeki toplam kadroların bütçe kısıtları nedeniyle kullanılmayan kısımlarının büyüklüğü oranların değişim ihtiyacına da işaret etmektedir.

- 6) Norm kadro sistemi kadro-personel ilişkisinin sağlanması konusunda ciddi mesafe kaydedilmesini sağlasa da ideal halinden oldukça uzak olan uygulamada, kadro-personel uyumsuzluğu sürmektedir.

Bu varsayımın geçerli olmasının en önemli sebebi norm kadro sisteminde esas olması gereken iş tanımı ve iş gerekleri kısmının personel temininde kullanılmıyor olmasıdır. Sağlıklı bir personel temini için liyakat ilkesinin işletilmesi gereklidir. Bu ilkenin işletilmesi işe kim layıktır sorusunu sormayı gerektirmektedir. Norm kadro sisteminde işe layık olan kişi kadro gereklerini yerine getirebilecek olan kişidir. İşin gereklerinin belirli bir hizmet öncesi eğitimi almak olarak belirlenmesi halinde yerel yönetimlerde eğitim-istihdam uyumsuzluğunun devam ettiği söylenebilir.

Kadro-personel uyumsuzluğunun bir başka nedeni ise eskiden kurumsal sınav sistemiyle temin edilen, dolayısıyla kayırmacılık ilişkisine daha açık olan bu sistemle işe alınan personelin halen görevlerinin başında olmalarıdır.

Diğer taraftan yerel yönetimlerde memur seçimi için gerekli olan KPSS sisteminin liyakati yeterince ve sağlıklı biçimde ölçmesi mevcut haliyle mümkün görünmemektedir. Birkaç unvan için zorunluluğu belirlenen sınavlar dışında adayların aldıkları hizmet öncesi eğitimlerine ilişkin soru sorulmamaktadır. B grubu kadroya atanacak personel için, -ki yerel yönetimlerde memur olarak istihdam edilen kişilerin çoğunluğu bu gruptandır-, genel yetenek-genel kültür niteliğindeki sorular dışında soru sorulmamaktadır. Dolayısıyla bu haliyle KPSS mesleki yetkinliği ölçmeye uygun ölçüm aracı değildir. Buna göre yeterince matematik, Türkçe ya da İnkılap Tarihi sorusunu doğru cevaplayan kişinin örneğin daha iyi ziraat mühendisi olduğu, atanmaya daha çok hak sahibi olduğu fikri kabul edilmiş olmaktadır.

- 7) Personel temin mekanizmasının sağlıklı işlemesi ile norm kadro sistemi arasında sıkı bir ilişki vardır. Ancak bu ilişki yerel yönetimlerde sağlıklı kurulamamıştır.

Uzun zamandır ihtiyaç olarak dile getirilen norm kadro sisteminin yerel yönetimlerde uygulanan şekli hayal kırıklığı yaratmıştır. Parçacı, dönemsel ve minimal/sınırlı ölçekli çabaların yerine, çağdaş gelişmeleri ve güncel gereksinimleri gözönüne alan akılcı yaklaşımın ürünü olarak, yerel ölçekte tam bütünleşmeyi sağlayan, çabaları ve kaynakları birleştiren etkili norm kadro mekanizması kurulması ihtiyacı devam etmektedir.

Topyekûn düzenleme olmaksızın uygulamadan sonuç çıkartan dolayısıyla yargı kararlarıyla sürekli düzeltilme ihtiyacı çeken personel sisteminde eskiden en çok sözü edilen, verimsizlik, kapalılık, hantallık, motivasyon eksikliği semptomlarıyla kendini gösteren personel sorunları şimdilerde taşeronluk, güvencesizlik, çelişirlik, eklemecilik semptomları vermektedir.

Norm kadro düzenlemeleri, yereldeki ihtiyaca cevap ver(e)meme ve kimi uzmanlık alanlarındaki personeli işe alma ve çalıştırma sorunlarını, şehir ve bölge plancısı, inşaat mühendisi gibi istihdamında büyük fayda olan mesleklerdeki uzmanların çalıştırılmasının garanti etmeme gibi çeşitli sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin, hem yerel yönetimlerin nüfus ve statülerindeki değişikliklere hem de kanunlar başta olmak üzere ana mevzuattaki değişikliklere uyum sağlama ve sürekli güncellenme ihtiyacı bulunmaktadır. Bu Kanunlardan birisi de 6360 sayılı Kanundur.

8) 6360 sayılı Kanunla çok sayıda büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyesi kurulurken birçok belde belediyesinin mahalleye veya köye dönüştürülmesi gibi değişiklikler norm kadro yönetmeliklerinin ekindeki tabloların da ivedilikle ve ciddi ölçüde güncellenmesini gerektirmektedir. 6360 sayılı Kanun yerel yönetimlerdeki personel meselelerini birçok açıdan etkilemiştir. 6360 sayılı Kanunun yerel yönetimlerde personel sistemi üzerinde doğrudan etki alanları incelendiğinde şu sonuçlara varmak mümkündür:

i) Norm kadro tablolarının belirlenmesinde esas kriter olan nüfus kriterinin değişmesi sonucu aralıkların daha rasyonel bir şekilde düzenlenmesi sağlanmıştır.

ii) 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlar olması ile yerel yönetimlerin hizmet alanları ve hizmet nitelikleri değişmiştir. Bu değişikliklere karşın büyükşehir ilçe belediyeleri görevlerini mevcut personelleri ile yerine getirmeye devam etmektedir. Görev alanı genişlemesine ve hizmet niteliklerinin değişmesine karşın yerel yönetimlere aktarılan kaynak aynı oranda artırılmamış, hatta ilçe belediyesinden büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne geçince ilçe belediyeleri mali açıdan eskisinden de sıkıntılı hale gelmiştir. Alandaki görüşmeler bu tespiti destekler niteliktedir; hatta bazı siyasetçiler kendilerini “merasim makamı temsilcisi” olarak nitelendirmiş, iş yapamaz hale geldiklerinden yakınmışlardır. Bir belediye başkan yardımcısı “Biz örnek belediyeyiz, 6360 konusunda; geliri %30’a düşüp, alanı ve nüfusu %30 büyüyen belediye. Büyükşehir Belediye Yasasına göre zaten ilçe

belediyeleri batar, akıbet gitmek, ama biz en son gideceğiz” şeklinde fikir beyan etmiştir.

9) Norm kadro sistemi yerel siyasetçilere yereldeki istihdam baskılarına karşı direnme şansı vermektedir.

Bu alt varsayımın alanda yapılan çalışmalar neticesinde geçerli olduğu görülmüştür. Her ne kadar vatandaşlar norm kadronun ne olduğunu fazla bilmeseler de siyasetçiler fazla personel istihdam edememe gerekçesi olarak bu sistemi öne sürebilmektedirler. Burada yerel yöneticilerin elini zayıflatan şey ise, taşeron personel olarak her zaman istihdam olasılığının olmasıdır.

Çalışmanın temel varsayımı olan “Türkiye’de yerel yönetimlerde personel temin mekanizmasının ve norm kadro sisteminin sağlıklı şekilde işlemediği ve norm kadro sistemi ile personel teminine dair yapılan düzenlemelerin kendilerinden beklenen katkıları yeterince sağlayamamıştır” varsayımı yukarıdaki tüm açıklamalarla birlikte kabul edilebilir.

Norm kadro çalışmasının yerelde yapılması bir gerekliliktir. Ancak bu gerçekleştirilemezse de nüfus aralıkları ve aralık içindeki farklılıklar gözden geçirilmelidir. Norm kadro sisteminde hareketsiz nüfus aralıkları belirlemek yerine baz nüfus ve kriterler alınmalıdır. Örneğin .... kişiye bir memur, .... kişiye bir sürekli işçi düşeceği önceden belirlenerek; grupların kendi içindeki veya gruplar arasındaki ciddi farklılıklar ortadan kaldırılabilir.

Norm kadro tespitiyle ilgili olarak yerel özellikler dikkate alınmalıdır. Yaz-kış, gece-gündüz farkı hesaba katılmalı, yerel yönetimlere kaynak aktarımı yaparken bu farklılıkların göz önüne alınacağı bir mevzuat düzenlemesine gidilmelidir.

Personel sisteminde bütçe-kadro uyumuna önem verilmelidir. Ancak bütçedeki personel gideri kısmına alt işveren ilişkisiyle çalışan taşeron giderleri de eklenmelidir. Bu durum yerel yönetimlerin gerçek personel giderlerini görerek buna göre değerlendirme yapmaları için son derece önemlidir. Taşeron personelin %30-40 bütçe kısıtını aşmak için kullanılmasının önüne geçilmelidir.

Yerel yönetimlerde personel giderleri için 10.000’in altı ve üstü için %30-40 gibi bir bütçe sınırı belirlenmektedir. Ancak kademeli personel gideri sınırı daha makul görülmektedir. 20.000’e kadar %40, 20.000-50.000 (stratejik planda başka yerlerde geçtiği için) %35, 50.000’in üstü %30 olabilir.

Bazı kadro unvanları için istihdam zorunlu hale getirilmelidir. Norm kadronun mevcut halinde kadro sayıları için üst sınırlar belirlenmiştir. Özellikle hızla yapılaştığımız göz önüne alınırsa mimar, şehir plancısı gibi unvanları istihdam etmek gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Bu meslek gruplarının istihdamının zorunlu hale getirilmesi ileride geri dönülemez olarak nitelenebilecek uygulamaların da önüne geçilmesini sağlayabilir. Aynı şekilde şehir içme suyunun kirlilik oranını, besin hijyenini saptamak gibi görevleri yerine getirebilecek sağlık teknisyenleri de bu gruptandır. Karar verici mercide olan belediye meclisleri bu konuda yeterince bilinçli olmayabilir dolayısıyla zorunlu istihdamda kamu yararı bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunundaki 49. madde daha iyi yol gösterici olmak üzere yeniden yazılabilir.

Yerel yönetimlerde norm kadroya göre personel sayısının belirlenmesi ve tanımlamasının yapılması ve buna göre personel istihdam edilmesi önemli bir adımdır. Bilimsel yöntemlerle, profesyonellerden yardım alarak norm kadro çalışması yapılması konusunda İçişleri Bakanlığı destekleyici olmalıdır. Merkezi idare kriter belirlemekten öteye geçmemeli, norm kadro çalışması, yerinde ve profesyonellerce yapılmalıdır.

Yerel yönetimlerde personel temini kısmında merkezi sınav sistemini yerel yöneticiler tercih etmemektedirler. Bunun altında yatan nedenler gerek tezin değişik bölümlerinde gerekse sonuç kısmında belirtilmiştir. Sınav sistemi kurumsal ya da merkezi olmasından ziyade sınavın geçerliliği ve güvenilirliği ilkeleri esas alınmalıdır. Buna göre bağımsız kurumlarca, uzmanlık ölçen sorularla sınav sistemi işletilmelidir. Kurumsal sınav tercih edilecekse güvenilirlik konusunda şüpheye yer bırakmayacak bağımsızlıkta sınavlar düzenlenmelidir. Liyakat ilkesi yerel yönetimlerde güçlü ve katı biçimde işletilmelidir.

Diğer taraftan yerel yönetimlerde taşeron personel konusu son derece yaygın ve önemlidir. Güvencesiz istidama sebep olması, iş barışını engellemesi, düşük ücretle çalışma gibi çalışan açısından dezavantajları olan bu sistemin yerel yönetimlerde tercih edildiği gerek daha önce yapılan alan çalışmalarında gerekse –her ne kadar bu tezin doğrudan konusu olmasa da- bu tezde yapılan görüşmelerde ortaya çıkmıştır. Buna göre bu şekilde ve yerel yönetimlerde oldukça yaygın olarak istihdam edilen bu tür personellerin sorunlarını çözümü için uğraşılmalıdır.



Mahalli idareler önlisans, henüz öğrenci almayan lisans ve uzun yıllardır mezun veren lisans programlarından mezun olanların istihdamını kolaylaştıracak ve yerel yönetimlerin nitelikli personel ihtiyacını karşılamada hizmet öncesi eğitimi ön plana çıkaracak önlemler alınabilir.

Belediyelerde yaşanan nitelikli personel ve yönetici temininde kullanmak üzere “yerel yönetim uzmanı” gibi bir kariyer mesleği oluşturulmalı, belediyelerde çalışma, bir kariyer mesleği olarak tanınıp özendirilmelidir (Çöpoğlu, 2015: 179).

Aydın ilinde gerçekleştirilen bu çalışma aynı veya benzer formatta ve araştırma teknikleri kullanılarak uygun büyüklükte fonlar bulunması halinde daha fazla ilde veya tüm Türkiye’de gerçekleştirilebilir.

Uygulanan anket ve özellikle mülakatlar belediye meclis üyeleri, İçişleri Bakanlığının Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü başta olmak üzere ilgili personeli/yöneticileri, Türkiye Belediyeler Birliğinin yönetici ve uzman personeli, mahalli idare birliklerinin yöneticileri, yerel yönetimler akademisyenleri gibi farklı cevaplayıcı gruplara da --gerekirse sorular adapte edilerek-- uygulanması mümkündür ve faydalı gözükmektedir.

Odak grup toplantısı tekniği kullanılarak sorunlar ve olası çözüm önerilerinin tartışılması yapılabilir.

Erişim sağlanabildiği ölçüde danışmanlık firmalarının ve kurum içi amirlerin raporları, basın haberleri, mahkeme kararları, meclis tutanakları da norm kadro analizleri ve değerlendirmelerinde yer verilebilecek bilgi kaynakları olarak kullanılabilir.

## KAYNAKLAR

- Acar, M. (1993) *Belediyelerde Halkla İlişkiler*, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No: 2337, SPGM Yayın No: 423, Ankara.
- Acartürk, E., Özgür, H., Genç, F. N. (2005). *Ege Bölgesi Büyük Köylerinin ve Küçük Belediyelerinin Belediyeleşme Süreci: Çabalar, Sorunlar ve Nedenler*, Adnan Menderes Üniversitesi BAP Projesi, Aydın.
- Açıkgöz, Z. (2011). *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: İstanbul İl Özel İdaresi Örneği*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Ada, A. (2003). *Belediyelerimizde Personel Sorunları*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Adalı, S. (1989). “Belediyelerde Yeni Bir Fonksiyonel Teşkilatlanma ve Sapanca Örneği”, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu*, B. Atalay, İ. Karaman, G. Erdumlu (Yayına Hazırlayanlar), 8-11 Haziran 1987, Tokat, DPT Yayını No: 2173, SPB: 417, Ankara.
- Adıgüzel, M. (2011). “Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması”, *Dış Denetim*, Nisan-Haziran, s. 232-247.
- Akçakaya, M. (2008). *İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Uygulaması*, (Basılı Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Akçakaya, M. (2010). *İnsan Kaynakları Yönetimi İnsan Kaynakları Planlaması Norm Kadro Uygulaması*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Akgüner, T. (2001). *Kamu Personel Yönetimi, 2. Baskı*, Der, İstanbul.
- Aldan, M. (1981). “Türkiye’de Memur Seçiminde Sorunlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3, s. 20-48.
- Aldemir, M. C., Ataol, A., Solakoğlu, G. B. (1993). *Personel Yönetimi*, Barış Yayınları, Fakülteler Kitabevi, İzmir.
- Alkaya, D., Alkaya, Y., Alkaya, K. (2009). *Belediyelerin Sorunlarının Denizli Örneğinde İncelenmesi*, İnşaat Mühendisleri Odası, İMO. [www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/10026.pdf](http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/10026.pdf)
- Altaban, Ö. (1990) “1960-1973 Dönemi Belediyeciliğine Genel Bakış”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu, Bildiri ve Tartışmalar Kitabı*, 23-24 Kasım, Ankara, s. 317-326.
- Arıkbay, C. (1993). *Yerel Yönetimlerde Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri Gereksinimleri ve Karşılama Kaynakları*, Mill Prodüktivite Merkezi, Ankara.
- Aslan, O. E. (2000). “Yerel Yönetimlerde Hizmet Öncesi Eğitim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 4, s. 71-85.
- Aslan, O. E. Akbulut, Ö. Ö., Önen N. (2002). *Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi*, TODAİE, Ankara.
- Aslan, O. E. (2005). *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE, Ankara.
- Aslan, O. E. (2006). *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, TODAİE, Ankara.

- Aslan, O. E. (2007). "Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, s. 55-74.
- Aslan, O. E. (2012). *Kamu Personel Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi, Eskişehir.
- Aşkun, İ. C. (1982). *İşgören*, Bayteş Yayıncılık Bilim Dizisi.
- Ataay, İ. D. (2003). "Kamuda Norm Kadro ve İstihdam", *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu*, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayını, Ankara, s. 205-226.
- Atabey, F. (1973). "İstanbul Belediyesinin Bugünkü Durumu", *Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri (Raporlar-Tartışmalar)*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayını, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Aydın, V., Korkmaz, A., Acar, O. K. (2013). "Belediyelerde Bir Personel Politikası Olarak Taşeronlaşma Sorununun Mevzuat Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Y. Bulut, V. Eren, V., Karakaya,. (Editörler), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Pegem Akademi, Ankara, s. 845-862.
- Aykaç, B. (1990). "Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4, s. 91-109.
- Aykaç, B. (1999). *İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Aykaç, B., Yayman, H. (2003). "Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Çalışmaları", *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri*, (Derleyenler) Ç. Gümüşsuyu, F. Kartal, E. Tural, ve Y. Yıldırım TODAİE, Ankara, s. 295-314.
- Aykaç, B., Urhan, V. F. (2013). "1980 Sonrası Türk Kamu Personel Politikalarının Dönüşümünde Politika Aktörlerinin Etkisi", Uludağ Üniversitesi, Bursa, *Kamu Yönetimi Forumu ve Sempozyumu (KAYFOR X)*, B. Parlak (Editör), TODAİE, Ankara, s. 115-146.
- Azıklı, S., Özkösedag İçin, Ö. (2009). "Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunlarının Çözümünde Hizmet Öncesi Eğitim", *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, K. Görmez ve M. Ökmen (Editörler), Beta Yayıncılık, İstanbul, s. 199-225.
- Azıklı, S., Özkösedag İçin, Ö. (2015). "Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunlarının Çözümünde Hizmet Öncesi Eğitim", *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler: Kuramdan Uygulamaya*, M. Ökmen (Editör), Ekin, Bursa, s. 211-237.
- Bacı, R. (1999). "İstihdamda Yeniden Yapılanma ve İl Adımında Norm Kadro", *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, Sayı 59, s. 24-28.
- Bahçecioğlu, N. (1994). *Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu*, TBD-KAV, Ankara, s. 9-14.
- Başsoy, A. (1994). "İl Özel İdarelerinde Örgütlenme", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 404, s. 1-13.

- Başsoy, A., Yeter, E. (1996). *Belediye Başkanları ve Yerel Yönetimlerin Seçimle Göreve Gelen Diğer Görevlilerinin Özlük, Mali ve Sosyal Hakları*, Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara.
- Bayraktar, A. (1994). *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*, 1-2 Aralık 1994, Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı Ortaklaşa Yayını, s. 220-232.
- Benli, A., Karakütük, M. (2004). “Belediye İnsan Kaynakları Yönetim Sisteminde Eğitim Alt Sisteminin Genel Görünümü”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 3, s. 25-35.
- Berkün, S., Yiğitbaş, O. Ş. (2009). “Yerel Yönetim Çalışanları, İnsan Kaynakları Yönetimi Modelinden Ne kadar Haberdar? Çanakkale Belediyesi Örneği”, *4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı 2*, TODAİE, Ankara, s. 652-664.
- Bilgiç, V. K. (1998). *Yerel Yönetimler*, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara.
- Bilgin, K. U., Aytürk, N. (2003). “Türkiye’de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 75, Sayı 438, s. 157-179.
- Bilgin, K. U. (2007a). “Yerel Yönetimlerde Norm Kadro (Belediyeler)”, Ayşegül Sabuktay (Editör), *Belediye Yönetimi*, TODAİE, Ankara, s. 155-167.
- Bilgin, K. U. (2007b). “Yerel Yönetimlerde Norm Kadro (İl Özel İdareleri)”, Ayşegül Sabuktay (Editör), *İl Özel İdaresi Yönetimi*, TODAİE, Ankara, s. 153-192.
- Bilgin, K. U., Akay, A., Koyuncu, H. E., Yaşar, E. Ç. (2007c). *Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim*, TEPAV, Ankara.
- Bilgin, K. U., Can, H. H. (2008). “Yerel Yönetimler Personeline Etkisi Açısından Yerel Yönetimler Reformu”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sakarya, s. 1-17.
- Bilgin, K. U., Tamer, M., Sarıoğlu, F., Öztaş, M. (2009). “Mevzuat-Uygulama İkileminde Yerel Yönetimler Personel Sorunları”, *4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı 2*, TODAİE, Ankara, s. 623-635.
- Bingöl, D. (1997). *Personel Yönetimi*, Beta Basım Yayın.
- Bingöl, D. (2003). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Yayınları.
- Bircan, İ. (1988.) “Mahalli İdarelerde Hizmet İçi Eğitimin Önemi ve Etkinliği”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 60, Sayı 378, Mart, s. 309-316.
- British Standart Institution (1979). *Glossary of Terms Used in Work Study and Organization and Methods*, (O and M), BS 3138, 2.
- Bozlağan, R. (2001). *Belediyelerde Örgüt Geliştirme (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği)*, (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara.
- Canman, D. (1992). “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, s. 3-11.

- Canman, D., Öktem, M. K. (1992). “Kamu Yönetiminde İnsan Kaynağının Geliştirilmesinde İnsangücü Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 4, s. 31-55.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE, Ankara.
- Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Canpolat, H. (2002). *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 17, Ankara.
- Centel, T. (2003). “Esnek İstihdam”, *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu 22-23 Şubat 2003*, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, s. 235-246.
- Civil Service Assembly (1928). “Classification and Compensation Plans: Their Development, Adoption, and Administration”, *Technical Bulletin*, No. 1, p. 9’dan aktaran Mihçioğlu, 1958: 7.
- Ciğeroğlu, M. (2007). *Denizli Kentsel Alanının Yönetim Alternatifleri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Çiçek, D. (2004). *Norm Kadro Uygulamasının Norm Kadro Fazlası Öğretmenler Tarafından Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çitci, O. (1988). “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 21, Sayı 3, Eylül, s.
- Çoker, Z. (1991). *Kırsal Yörede Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli*, TODAİE, Ankara.
- Çoker, Z. (1995). *Yönetimde Yeniden Yapılanma Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli*, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yayını, Ankara.
- Çöpoğlu, M. (2008). *İnsan Kaynakları Yönetiminde İş Hukuku Uygulamaları*, Aydoğdu Ofset, Ankara.
- Çöpoğlu, M. (2015). “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, Cilt 10/1, s. 163-182.
- Çukurçayır, M. A. (2002). “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 74, Sayı 437, s. 157-167.
- Davey, K. J.. (1988). *Municipal Development in Turkey, A Case Study*, Birmingham: ILGS, The University of Birmingham.
- Demirci, A. G. (2009). *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- 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.
- Demirel, S. (1994). *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*, 1-2 Aralık 1994, Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara, s. 13-18.
- Destan, İ. (2002). *Yerel Özerklik Açısından Belediye Personelinin Yönetimi (Ankara Belediyeleri Araştırması)*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Devlet Planlama Teşkilatı (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan 1.pdf>, (01.01.2015).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan 2.pdf>, (01.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan 3.pdf>, (01.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan 4.pdf>, (01.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan 5.pdf>,(02.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan 6.pdf>, (02.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (1994). *Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, [ekutup.dpt.gov.tr](http://ekutup.dpt.gov.tr) (02.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan 7.pdf>, (02.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001a). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan 8.pdf>, (03.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001b). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, [ekutup.dpt.gov.tr](http://ekutup.dpt.gov.tr) (02.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, <http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf>, (02.01.2015)
- DİSK/GENEL İŞ, KİGEM (1998). *Yerel Yönetimler Yerelleşme Özelleştirme Yabancılaştırma*, Genel İş Matbaası, Ankara.
- Dönmez, M. (1996). *Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri*, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara.
- Eken, M., Şen, M. L. (2004). “Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması”, *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Biga Belediyesi İşbirliğiyle, Çanakkale, s. 607-617.
- Eken, M., Şen, M. L. (2005). “Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform*, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 109-129.
- Engin, H. (2008). *Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması Olarak Norm Kadro*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Erdem, F. (2004). *Norm Kadro ve Norm Kadro Uygulaması*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Erdumlu, G. (1993). *Büyükşehir Belediyeleri Araştırması*, DPT, Ankara.

- Eren, V. (2006). "Personel Yönetiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, s. 131-153.
- Eren, V., Eken, M. (2007). "Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları: Bürokratik Başarı İlkeleri ve İşletmeci Ücretlendirme Anlayışı Bağlamında Değerlendirme", *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, (Editörler), Ş. Aksoy ve Y. Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 173-193.
- Eren, V. (2011) "Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Düşünceleri" *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, s. 89-111.
- Erençin, A. (2007). "Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu", *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 4, Sayı 6, s. 2-9.
- Erkin, V. (1969). "İdarede Verim ve Personel Meseleleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, s. 37-50.
- Erkin, V. (1971). "Personel Rejimini Geliştirme Çabaları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, s. 41-55.
- Ertuğ, H. R. (1947). "Belediye Zabıtası", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 18-22.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Esmes, G. (2004). *Kamu Personel Harcamalarında Etkinlik Açısından Norm Kadro Uygulaması*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Basılmamış Yüksek Lisan Tezi), Ankara.
- Fırat, S. (1998). "Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, s. 78-90.
- Fırat, S. (2002) "Belediyelerde Norm Kadro Çalışmaları", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 7, Sayı 5, s. 23-29.
- Genç, F. N. (2007). "Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı: Aydın Örneği", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, s. 57-74.
- Genç, F. N. (2015). "Belediyelerin Temel Sorun Alanları", *İdari ve Mali Açısından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, BEKAD Yayınları, Ankara s. 275-311.
- Geray, C., Keleş, R. (1969). *Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları*, TODAİE, Ankara.
- Geray, C. (1977) "Belediye Sorunları ve Politikacılar", *Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 32, s. 23-32.
- Geray, C. (1994). "Belediyecilik Eğitime Duyulan Gereksinim ve Öneriler", *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, Cilt 49, Sayı 3, Prof. Dr. Yılmaz Günel'a Armağan, s. 185-198.
- Geray C., Hamamcı, C. (1994). *Belediyecilik Eğitimi*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara

- Geray, C. (2001). "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 22, Sayı 4, s. 7-22.
- Göymen, K. (1983). *Bir Yerel Yönetim Öyküsü: 1977-1980 Ankara Belediyesi Deneyimi*, Özgün Matbaacılık, Ankara.
- Gülan, A. (2003). "Yerel Yönetim", *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu*, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayını, Ankara, s. 93-102.
- Gülbahar, B. (2004). *Milli Eğitimde Norm Kadro Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Konuyla İlgili Çözüm Önerileri*, (Basılmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Güler, B. ve Öktem, M. K. (1989). "Belediyelerimizde Personel Sistemi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 2, s. 25-39.
- Güler, B. Ayman, Aslan, O. E., Can M., Canman D., Çınar, T., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Sabuktay, A., Sezen, S., Şen, S. (1999). *Belediye Personel Yönetimi*, TODAİE-YAAEM, Ankara.
- Güler, B. Ayman., Sabuktay A. (Editörler) (2002) *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara.
- Güler, B. Ayman (2005). *Kamu Personeli*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güllüce, İ. (2004). *Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri*, (Basılmış Yüksek Lisans Tezi), Alfa Kitabevi, İstanbul.
- Günel, V. A. (2013). "Merkezi Yönetim-Belediye İlişkilerinde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, s. 127-134.
- Güneş, M. (2013). "Yerel Yönetimlerde Personel Niteliğinin Artırılması ve Personel Sorunlarının Çözümünde Hizmetiçi Eğitim Uygulaması", *Savunma Bilimleri Dergisi*, Mayıs/2013, Cilt 12, Sayı 1, 21-42.
- Güngör, H. (2007). "İl Özel İdaresi Teşkilatı", *İl Özel İdaresi Yönetimi*, A. Sabuktay (Editör), TODAİE, Ankara, s. 143-153.
- Güven, H. S. (1982). "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 4, s. 27-48.
- Güzelsarı, S. (2004). "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Editörler), İmaj Yayınevi, Ankara, s. 85-137.
- Hamamcı, C. (2007). "Belediyeler: Genel Yapı", *Belediye Yönetimi*, A. Sabuktay (Editör), TODAİE, Ankara, s. 57-61.
- Hizmet-İş Sendikası (1999). *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Sendikal Perspektiften Öneriler*, Hizmet-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ankara.
- İçmen, R. Ö. (2009). *Türkiye'de Belediye Personeli*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- İdrisoğlu, F. K. (2014). *Staffing Norms Practice in Turkish Public Administration: A Critical Evaluation (Türk Kamu Yönetiminde Norm Kadro Uygulaması: Eleştirel*



- Bir Değerlendirme*), (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Ankara.
- İnci H. (2007). *Yerel Yönetimler Yasasındaki Değişikliklerin Belediyelerin Yönetim ve Organizasyon Yapısı Üzerindeki Etkileri: Edirne Belediyesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kalkandelen, A. H. (1976). *İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro ve Reorganizasyon* TODAİE, Ankara.
- Kalkandelen, A. H. (1984). *İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Kadrolama Yöntem ve Teknikleri*, Sümerbank, Ankara.
- Kalkandelen, A. H. (1987a). *Norm Kadro ve Teknolojisi*, Milli Prodüktivite Merkezi (MPM), Ankara.
- Kalkandelen, A. H. (1987b). “Norm Kadro Kılavuzu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 4, Aralık, s. 109-128.
- Kalkandelen, A. H. (1997a). “Kamu Personel Yönetimindeki Temel Sorunlar ve Çözümler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 6, Sayı 1, s. 77-79.
- Kalkandelen, A. H. (1997b). *Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro*, Anı Yayıncılık, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2014a). *Onuncu Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/> (05.02.2015)
- Kalkınma Bakanlığı (2014b). *Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, <http://www.kalkinma.gov.tr>, Ankara.
- Kantarcı, S. (1998). *Türkiye’de Belediye Personel Rejimi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kaptan, O. (1989). *Belediyelerin Personelle İlgili Sorunları Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Ankara Belediyeleri Örneği*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kara, N. (2010). *Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması: Isparta Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karabıyık, T. (1999). “Küreselleşme Özelleştirme Yerelleştirme Perspektifi ve Antalya Örneği – II”, *Belediye Dergisi*, Cilt 5, Sayı 10, s. 19-28.
- Karacan, H. (2009). *Belediyelerde Norm Kadro Süreci*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Karahanoğulları, O. (1998). “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, *Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 1-4, s. 279-319.

- Karasu, K. (2009). "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, B. Ayman Güler, O. Karahanoğulları, K. Karasu, U. Ömürgönülşen, Ö. Akın, E. Tellal, N.E. Keskin, T. Çınar, S. Esen, M. N. Kutlu (Yazarlar), İmge Kitabevi, Ankara, s. 169-313.
- Kartal, N. (2010). *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Keleş, R., Yavuz F. (1989). *Yerel Yönetimler, Genişletilmiş 2. Baskı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Keleş, R. (1992). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kavili Arap, S. (2009) "Belediyeler ve Katılımcı Uygulamaları: Aydın Belediyesi Örneği", *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-2 Kongresi 19-20 Ekim 2009*, TODAİE, 971-992, Ankara.
- Kazancı, M. (1979). "Belediyelerine Denetim Görevleri ve Denetimle İlgili Sorunları", *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım, Belediyecilik Araştırma Projesi 2. Kitabı*, Türkcan, E., T. Yayın, İ. Acaroğlu, Ç. Aruoba, S. Naliş, M. Kazancı T. Erdemli T. (Editörler), Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, s. 101-141.
- KAYA Raporu (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, TODAİE, Ankara,
- KAYA Raporu (1992). *Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE, Ankara.
- Kaynak, T. (1996). *İnsan Kaynakları Planlaması*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Kılınç, G., Özgür, H., Genç, F. N. (2009). *Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik*, T. C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü İşbirliğiyle.
- Kılınç, G., Özgür, H., Genç, F. N. (2011). "Türkiye'de İmar ve Planlama Etiği Sorunlarının Görünümü", *5. Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM -V): Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, 13-14 Mayıs 2010, Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Konya, Editörler: O. Gökçe ve M. A. Çukurçayır, s. 477-489.
- Kılınç, G., Özgür, H., Genç, F. N. (2012). "Sources of Planning Ethics Issues in Turkey: The Possible Sources of Ethical Issues in Urban/Physical Planning in Turkey", *Turkish Studies* (Publisher: Routledge, part of the Taylor & Francis Group), Special Issue Editors: Doig, A. and Ömürgönülşen, U. Vol. 13, No. 1, Special Issue: Corruption, Public Ethics and Changing Cultures, p. 45-65.
- Kutal, M. (2003). "İşçi Memur Ayrımı", *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu*, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayını, Ankara, s. 227-235.
- Maytalman, M. (1999). *Genel Hatlarıyla Belediye Personel Rejimi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Mecek, M., Doğan, H. (2015) “İstihdam Açısından Yerel Yönetimlerin Organizasyon Yapısı ve Personel Yönetimi”, *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, BEKAD Yayınları, Ankara, s. 211-273.
- Memiş, H. (1999). “Belediyelerin Personel İstihdam Usulleri, Kadro İhdasları, Atamalar, Sözleşmeli Personel, Geçici İşçi, İkinci Görev ve Vekalet Uygulamaları”, *Belediye Başkanları El Kitabı*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, s. 31-76.
- Memiş, Ş. (2008). *Şehremaneti’nden Büyükşehir’e Belediye Zabıtası Tarihi*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Zabıta Daire Başkanlığı Yayını, İstanbul.
- Mihçioğlu, C. (1958). *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- Nalış, S. (1979). ‘Belediye İşletmelerine Genel Bir Bakış, Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım, Belediyecilik Araştırma Projesi 2. Kitabı, (Ed. Türkcan, E), diğerleri, T. Yayın, İ. Acaroğlu, Ç. Aruoba, S. Nalış, M. Kazancı, T. Erdemli T., Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, s. 177-292.
- Negiz, N. (2007). *Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Örneği*, (Basılmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Öktem, M. K. (1990). “Kamu Yönetiminde İnsangücü Planlaması: Kavramsal Bir Çerçeve”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 23, No. 1, s. 13-38.
- Öktem, M. K. (1991). “Personelin Seçimi ve Başarı Güdüsü”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, No. 4, s. 107-129.
- Öktem, M. K. (1992). “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, No. 2, s. 85-105.
- Ömürgönülşen, U. (1987). “Türkiye’de Kadro Rejiminin Gelişimi (I)”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 5, No. 2, s. 69-95.
- Ömürgönülşen, U. (1988). “Türkiye’de Kadro Rejiminin Gelişimi (II)”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 6/1-2, s. 127-152.
- Ömürgönülşen, U. (2003). “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, M. Acar ve H. Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi -I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 3-45.
- Ömürgönülşen, U., Öktem, M. K. (2004a). “Kamu Görevlileri ile Kamu Görevlileri Sendikalarının Kamu Sektöründeki Norm Kadro Çalışmalarına Karşı Tutumları”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 1, s. 249-263.
- Ömürgönülşen, U., Öktem, M. K. (2004b). “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Yöneltilen Uyum: Yöneltilen Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları”, *Çağdaş Kamu Yönetimi -II*, M. Acar ve H. Özgür (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 33-65.
- Ömürgönülşen, U., Sadioğlu, U. (2009). “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 18, Sayı 1, s. 1-22.

- Öz Yavuz, E. (2010). *Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar ve Yönetim Sorunları: Kuşadası-Söke Kentsel Alan Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Özgür, H. (1999). “Yerel Yönetimler Arası İşbirliği Stratejileri ve Gerekliliği: Aydın Örneği”, *Kentleşme Sürecinde Aydın Sempozyumu*, Basılmamış Bildiri. Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın.
- Özgür, H., Azaklı, S. (2001). “Mahalli İdareler Eğitimi Üzerine Düşünceler: Türkiye’deki Mahalli İdareler Önlisans Programları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 3, s. 52-86.
- Özgür, H. (2002) “Türkiye’de Küçük Belediyelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, B. Parlak ve H. Özgür (Editörler), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, İstanbul, Alfa Kitabevi, s. 137-171
- Özgür, H., Kösecik, M. (Editörler) (2005). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Özgür, H., Acartürk, E., Genç, F. N. (2008). “Ege Bölgesi Büyük Köylerinin ve Küçük Belediyelerinin Belediyeleşme Süreci: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, Sakarya, s. 399-419.
- Özgürel, E. (1990). “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bunlara Bağlı Birlikler İle Döner Sermayeli Müessese ve İşletmelerde İlk Defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliğinin 13. Maddesi Hükmü Karşısında Sınav Kurullarının Teşkilî”, *Mülkiye Müfettişlerinin 1988-1989 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.
- Özhan, H. (1994a). “Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Hasan Özhan’ın Konuşması”, *Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu*, Türk Belediyecilik Derneği, TBD-KAV, Ankara.
- Özhan, H. (1994b). “Belediyelerde Personel İstihdamı: Sayısal Dağılımı, Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 403, s. 17-45.
- Özkal Sayan, İ., Albayrak, S. O. (2011). “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 3, s. 141-172.
- Özkal Sayan, İ. (2013). “Türkiye’de Merkezîyetçilik 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, s. 825-836.
- Özkan, Y. (2012). *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Kadıköy Belediyesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Öztoprak, A. A. (2011). *Yönetişim Yaklaşımı ve Belediyeler: Yönetişim Göstergeleri Açısından Malatya Belediyeleri Araştırması*, (Basılmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Öztunalı Kayır, G., Kendir H., Hayırsever F. (1999). *Su Hizmetleri Yönetimi*, Proje Yöneticisi: B. Ayman Güler, TODAİE, Ankara.
- Öztürk, M. (1990). *Belediye Personelinin Niteliği ve Eğitimi Sorunları*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

- Parlak, B. (2015). “Bir Yerel Yönetim Olarak Geçmişten Geleceğe İl Özel İdareleri: Tarihçesi, Kuruluşu, Görev ve Yetkileri ile Bir Gelecek Perspektifi”, *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler*, BEKAD Yayınları, Ankara, s. 67-92.
- Peker, K. (2014). *Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamaları*, (Basılmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Peker, K., 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*, Sayı 7, s. 106-121.
- Pektaş, E. K. (2003). *Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri ve 21. Yüzyıl kentinde Zabitanın Yeri (Afyon Belediyesi Örneği)*, (Basılmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Pektaş, E. K. (2004). “Belediye Zabıtasının Sorunları ve Belediye Zabıta Hizmetlerinde Yeniden Yapılanma”, *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Biga Belediyesi İşbirliğiyle, Çanakkale, s. 467-489.
- Pirler, O., Gürsoy, E. Z., Başsoy A. (1999). *Belediyelerde Teşkilatlanma, Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Polatoğlu, A. (2000). “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 1, s. 3-24.
- Posbıyık, H. (2003). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu 11-12 Temmuz 2003*, TÜM BEL-SEN (Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası) Sempozyum Kitabı, s. 60-65.
- Powel, N. J. (1975). *Personnel Administration in Government*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey.
- Sabuktay. A. (2007a). *Belediye Yönetimi*, Yerel Yönetimler Reformunu Destekleme Programı Kitap Dizisi, TODAİE, Ankara.
- Sabuktay. A. (2007b). *İl Özel İdaresi Yönetimi*, Yerel Yönetimler Reformunu Destekleme Programı Kitap Dizisi:2, TODAİE, Ankara.
- Sabuncuoğlu, Z. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Sadioğlu, U., Ömürgönülşen, U. (2013a) “Yerel Özerklik Algılamaları: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği”, 5. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu: Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik*, 21-23 Kasım 2011, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi-Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, s. 343-375.
- Sadioğlu, U. ve Ömürgönülşen, U. (2013b). “Belediyelerde Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı 19-20, s. 67-96.
- Sancakdar, O. (2015). *Memur Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi, Eskişehir.

- Sayın, D. (1993). "Belediyelerde Geçici İşçi Sorunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 1, s. 47-55.
- Sayın, D. (1994). "Geçici İşçi ve Yeni Düzenlemeler", *Belediye Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s. 7-10.
- Sayles, L. R., and Strauss, G. (1981). *Managing Human Resources, Second Edition*, Prentice Hall, New Jersey.
- Seçkin, S. (1984). *Küçük Belediyelerin Sorunları ve Pınarhisar Örneği*, (Basılmamış Uzmanlık Tezi), TODAİE, Ankara.
- Sezen, S., Karasu, K. (1999). "Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 3, s. 20-54.
- Sezgin, E. (2006). "Belediye İstihdam Öyküleri: Belediye İstihdam Anketi Çalışma Gözlemleri", *Emek Araştırmaları Dergisi*, Sayı 2006/1, s. 87-94.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Dora Yayıncılık, Bursa.
- Şahin, V. (2003) *Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü Çerçevesinde Kasaba Belediyeleri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Şanlı, T. (2005). "Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 449, s. 161-168.
- Şen, M. L. (1992). *Türk Kamu Yönetiminde Eğitim-İstihdam İlişkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Şen, M. L. (1995). "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1, s. 77-92.
- 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. Şen (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 542-563.
- Şen, M. L. (2010). "Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları Sorunu", 1. *Yerel Yönetimler Sempozyumu: Sosyal Belediyecilik*, AK Parti Genel Merkez Yerel Yönetimler Başkanlığı.
- Şenatalar, F. (1978). *Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*, Üniversite Kitabevi, İstanbul.
- Şener, H. E. (2013). "Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi", *Kamu Politikası, Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Editörler), Adres Yayınları, Ankara, s. 566-603.
- Tamer, M. (1993). *İl Özel İdaresi: Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri ve Geleceği*, (Basılı Doktora Tezi), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Tamer, M. (1994). *İl Özel İdaresi*, Tamer Ofset, Ankara.
- Tamer, M. (2003). *İl Özel İdareleri: Yerel Yönetim Uygulaması, Mevzuat, Yargı Kararları, Üçüncü Baskı*, Tamer Matbaacılık, Ankara.
- Tamer, M. (2007). *Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Tamer, M. (2009). *İl Özel İdareleri: Açıklamalı –Yorumlu- İçtihatlı, Dördüncü Baskı*, Tamer Matbaacılık, Ankara.
- Tamer, M. (2014). *İl Özel İdareleri: Açıklamalı –Yorumlu- İçtihatlı, Beşinci Baskı*, Tamer Matbaacılık, Ankara.
- Tarhan, S. (2010). *Türk Personel Yönetiminde Maaş Sisteminin Değişimi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmit.
- Taylor, F. W. (2005). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, (çev: H. B. Akın), Adres Yayınları, Ankara.
- TBD - KAV (1994). *Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Tekeli, İ. (1978) *Belediyecilik Araştırma Projesi 1 Kitabı*, E. Türkcan, İ. Tekeli, İ. Ortaylı (Editörler) Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, s. 27-297
- Tekeli, İ. (1983). “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, s. 3-22.
- Tekin, T. (2002). “Kamu Personeli Sınav Yönetmeliğinde Son Durum”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 7, Sayı 5, s. 8-14.
- Tezsezer, S. (2010). *Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Uygulaması - Taşeronlaşma ve Etkileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Tikici, M. (1989). *Hizmetiçi Eğitimin Norm Kadro ile İlişkilendirilmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Örnek Uygulama*, (Basılmamış Doktora Tezi) Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Timur, H. (1984). *İş Ölçümü, İş Planlaması, Verimlilik*, TODAİE, Ankara.
- Timur, H. (1986). “Norm Kadro ve İş Değerlendirmesinin Emek Verimliliğine Etkisi”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1-2, s. 149-164.
- Timur, H. (1990). “İş Değerlendirmesinden Önce Yapılması Gerekli Çalışmalar”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, s. 141-148.
- Timur, H., Kılıç, M., Arslan, M., Aydın, M. D. (2003). “Kamuda Norm Kadro ve Reorganizasyon Çalışmalarında Temel Sorunlar”, *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi*, K. Çonkar (Derleyen), 22-24 Mayıs 2003, Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF, Afyonkarahisar, s. 299-308.
- Timur, H. (2004a). “Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Yöntemi”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 22/2,
- Timur, H. (2004b). “Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Teknikleri”, *Asomedy*, Ankara Sanayi Odası Yayını, <http://www.aso.org.tr>, (30/10/2014)
- Timur, H. (2005). *Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Yöntemi*, Ankara Sanayi Odası, Ankara. <http://www.aso.org.tr>. (30.10.2014)
- Timur, H. (2008). *Organizasyon, Reorganizyon, İş Tanımları ve Norm Kadro: Kuramsal ve Uygulamadan Örneklerle*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

- Toprak, Z., Yıldız, A., Atak, Ş., Pektaş, E. K. (2000). "21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası", *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara, s. 349-377.
- Toprak, Z. (2010). *Yerel Yönetimler*, Birleşik Matbaacılık, İzmir.
- Tortop, N. (t.y.) *Yönetim Bilimi*, "S" Yayınları, Ankara.
- Tortop, N. (1970). *Belediye Personelinin Eğitimi*, Doçentlik Tezi.
- Tortop, N. (1984). *Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara.
- Tortop, N. (1985). *Kamu Personel Yönetimi*, S Yayınları, Ankara.
- Tortop, N. (1986). "Personel Yönetimi ile İlgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, 31-42.
- Tortop, N. (1988). *Mahalli İdareler, Üçüncü Basım*, TODAİE, Ankara.
- Tortop, N. (1991). *Mahalli İdareler, Dördüncü Baskı*, TODAİE, Ankara.
- Tortop, N. (1994a). *Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu*, Türk Belediyecilik Derneği (TBD) ve KAV, Ankara, s. 14-20.
- Tortop, N. (1994b). *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara.
- Tortop, N. (1995). "Yerel İdarelerin Personel Sorunları ve Fransa Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 3, Mayıs, s. 3-9.
- Tortop, N. (1997). "Personel Seçiminde Uyulması Gerekli Kurallar", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, Ocak, s. 16-20.
- Tortop, N. (1998). "Nuri Tortop'un Konuşması", *Yerel Yönetimlerde Reform Çalışmaları Bursa-Antalya Toplantıları*, Türk Belediyecilik Derneği - IRI Yerel Yönetimler Araştırma Merkezi Ortak Yayını, Ümit Ofset, Ankara, s. 32-34.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A. (2006). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E.G., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M.Ö. (2010). *Yönetim Bilimi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 8. Baskı*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi, İkinci Baskı*, TODAİE, Ankara.
- Tutum, C. (1980). "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, s. 95-107.
- Tutum, C. (1990). "Kamu Personeli Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 3, s. 31-45.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV, Ankara.
- Tümerkan, S. (1946). *Türkiye'de Belediyeler*, R. Zelliç Basımevi.
- Türkcan, E. (1979). *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım, Belediyecilik Araştırma Projesi 2. Kitabı*, Ed. Türkcan, E., diğerleri, T., Acaroğlu İ., Aruoba Ç., Naliş S., Kazancı M., Erdemli T., Türk Belediyecilik Derneği, Ankara.
- Tüten, Ş. (1969). "Metropolitan Kamu İdaresinin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropolitan Belediye İdareleri Ön Araştırması Hakkında Açıklama", *Türkiye'de Metropolitan İdareler Tebliğler ve Tartışmalar*, 19-20-21 Nisan (İzmir), Türk Belediyecilik Derneği, Şenyuva Matbaası, Ankara.



- TÜHİS (Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) (2002) Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri, TÜHİS, Ankara.
- TÜHİS (2003). Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu 22-23 Şubat 2003, Ankara.
- TÜSİAD (1997). *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, TÜSİAD, İstanbul.
- Uçansu, T.C. (1972). *İktisat-İşletmecilik ve İdari Bilimler Tezleri Bibliyografyası (1942-1971)*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi, İstanbul.
- Ulusoy, A.E. (2009). *Belediyelerde Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Sorunları*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Urhan, V.F. (2012). *Kamu Politikaları Yaklaşımının 1980 Sonrası Türk Personel Politikaları Üzerindeki Etkileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Uzun, F. (1989). *Belediyeleri Gıda Kontrol Hizmetleri Konusunda Bir Çalışma*, (Basılmamış Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Üvez, M. (1982). *Belediye Zabıta Personeli Kıyafet ve Teçhizat Yönetmelikleri ile Giyecek Yardımı ve Devlet Memurlarının Tedavi yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmelikleri*, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları No: 38, Ankara.
- Üsdiken, B., Wasti S.A. (2002). “Türkiye’de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya İnsan Kaynakları Yönetimi 1972-1999”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 3, s.1-37.
- Vural, O. (2002). “Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları” Cilt 17, Sayı 3, TÜHİS Yayın.
- Yalçındağ, S. (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler*, TODAİE, Ankara.
- Yaşamış, F. D. (1996a). *Belediye Yönetimi*, Yazarın Kendi Baskısı, Ankara.
- Yaşamış, F. D. (1996b). “Belediyeler ve Gıda Denetimi: Önemli Bir Geri Adım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 1, s. 23-37.
- Yavuz, F. (1962). *Belediyelerimizin Mali İdaresi Hakkında Anket Raporu*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Raporları, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Yavuz, F. (1966). *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, TODAİE Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Yeter, E. (1994). “Yerel Yönetimlerde Personel, Kadro ve Atama İşlemleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 3, Sayı 5, Eylül, s. 25-37.
- Yeter, E. (1996). “Belediye Zabıtası ve Personeline İlişkin Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz, s. 49-55.
- Yıldırım, U. (2004). “Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 4, s. 19-37.
- Yıldırım, U. (2005). “Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform*, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 395-421.

- Yıldırım, M. (1992) *Kent Belediyelerinde Örgütlenme Sorunları ve Akşehir Örneği*, (Basılmamış Uzmanlık Tezi), TODAİE, KYUP Ankara.
- Yılmazöz, M. (2009). “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, *Maliye Dergisi*, Sayı 157, s. 293-302.
- Yüceyılmaz, H., Kızılyalçın, A. ve Alptekin, D. (2014). “Yerel Yönetimler Programı Öğrencilerinin İstihdamı ve İstihdam Beklentileri Üzerine Bir Araştırma”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Cilt 17, Sayı 1, s. 39-64.
- Yüksel, F. (2003). “Belediyelerde Teknik Personelin Yeterliliği Üzerine Bir Araştırma: Büyükşehir Belediye Örneği”, *I. International Municipalities University and Industrial Sector Comperation Symposium*, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Yüksel, F., Çevik, O., Ardıç, K. (2008) “Belediye Başkanları Gözüyle Yerel Yönetim Sorunları”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Sayı 1, s. 1-26.

### **Mevzuat**

- 190 sayılı KHK “Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, (14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı R.G.)
- 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu (24.5.1983 tarih)
- 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, Kabul Tarihi: 10.6.1983, (13.6.1983 tarih ve 18076 sayılı R.G.)
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Seçimi Hakkında Kanun, Kabul Tarihi:18.1.1984, (18.1.1984 tarih ve 18285 sayılı Resmi Gazete)
- 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, Kabul Tarihi: 20.6.1939 (08.07.1939 tarih ve 4258 sayılı R.G.)
- 4857 sayılı İş Kanunu, Kabul Tarihi: 22.5.2003, (10.6.2003 tarih ve 25134 sayılı R.G.)
- 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, Kabul Tarihi: 10.06.2004, (26.06.2004 tarih ve 25504 sayılı R.G.)
- 5215 sayılı “Belediye Kanunu”, Kabul Tarihi: 9.7.2004. Kanunlaşma ve yürürlük süreci tamamlanamadı.
- 5272 sayılı “Belediye Kanunu”, Kabul tarihi: 7.12.2004.
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Kabul tarihi: 26.5.2005 (11.6.2005 tarih ve 25842 sayılı R.G.)
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3.7.2005 (13.07.2005 tarih ve 25874sayılı R.G.)
- 5620 sayılı Kanun, “Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalıştırılanların Sürekli İşçi Kadroların veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, (21.4.2007 tarih ve 26500 sayılı R.G.)
- 5747 sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 6.3.2008, Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Merkezi Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- 6360 sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 12.11.2012, On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (6.12.2012 tarih ve 28489 sayılı R.G.)

- 6447 sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 14.3.2013, On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, (22.3.2013 tarih ve 28595 sayılı R.G.)
- 6495 sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 12.7.2013, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (2.8.2013 tarih ve 28726 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, (2/1/2014 tarihli ve 2014/5780 sayılı karar) “Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik” (7.2.2014 tarih ve 28906 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar No: 2002/3975, “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” (3.5.2002 tarih ve 24744 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar No: 9948, “Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname” (29.9.1930 tarih ve 9948 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı 2006/11473, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (17.01.2007 tarih ve 26406 sayılı R.G)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 2000/1658, “Kararı Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar” (20.12.2000 tarih ve 24266 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 2006 /9809, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar (22.4.2006 tarih ve 26147 R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 2006/10265, “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”, (22.4.2006 tarih ve 26147 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 2007/12251, “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar, (28.6.2007 tarih ve 26566 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 2009/14799 Kararı “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar”, (29.03.2009 tarih ve 27184 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 2009/15188, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (9.8.2009 tarih ve 27314 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 7/157154, “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” (6.6.1978)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 83/6750 “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği” (20.07.1983 tarih ve 18110 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 84/8029, “Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” (13 Mayıs 1984 tarih ve 18400 sayılı R.G.)

- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 95/6542, “Korunmaya Muhtaç Çocukların İşe Yerleştirilmesine İlişkin Tüzük” (2.3.1995 tarih ve 22218 sayılı R.G.)
- Bakanlar Kurulu, Karar Sayısı: 99/12378, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” (04.03.1999 tarih ve 23629 sayılı R.G.)
- Devlet Personel Başkanlığı (1997) Belediyelerin, Kadro, Sözleşme, Fazla Çalışma ve Atama Talepleri ile İlgili Devlet Personel Başkanlığınca Yapılan İşlemler
- Heyet-i Umumiye Kararı, Karar No: 468, “Belediye Memurlarının Memurin Kanunu'nun Birinci Maddesinde Mezkur Memurin İdadına Dahil Olup Olmadıklarının Tefsinire Mahal Olmadığına Dair Heyet-i Umumiye Kararı” (24 Kanunuevvel 1928) 1080.
- İcra Vekilleri Heyeti, Kararname No: 2/19673, “Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi” (13.4.1943 tarih ve 5380 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” (1.10.2010 tarih ve 27716 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Devlet Personel Başkanlığı), “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” (1.4.2012 tarih ve 28260 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Devlet Personel Başkanlığı), “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” (22.5.2016 tarih ve 29719 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, (10.04.2014 tarih ve 28968 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik”, (27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” (12.01.2008 tarih ve 26754 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” (31.05.2009 tarih ve 27244 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Hakkında Yönetmelik, (7.10. 2009 tarih ve 27369 sayılı R.G)
- İçişleri Bakanlığı, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, (12.10.2010 tarih ve 27697 sayılı R.G.)

- İçişleri Bakanlığı, “Belediye Zabıta Yönetmeliği” (11.4.2007 tarih ve 26490 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı, “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”, (10.06.2007 tarih ve 26548 sayılı Resmi Gazete)
- İçişleri Bakanlığı, “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Belediyelerin Kuracakları Birlikler ile Bunlara bağlı Döner Sermayeli Müessese ve İşletmelerde İlk Defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliği” (23.6.1987 tarih ve 19496 sayılı Resmi Gazete)
- İçişleri Bakanlığı, “Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Yönetmeliği”, (11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı, “Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik” (10.01.2012 tarih ve 28169 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı, “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik”, (07.10.2004 tarih ve 25606 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı, 07.08.2006 tarih ve 2006/65 sayılı Genelge.
- İçişleri Bakanlığı (2006). *Belediye İtfaiye Yönetmeliği*, (21.10.2006 tarih ve 26326 sayılı R.G.)
- İçişleri Bakanlığı (2007). *Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik*, (22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G.)
- Maliye Bakanlığı (2007). *Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği*, (25.8.2007 tarih ve 26624 sayılı R.G.).
- Sağlık Bakanlığı (1994). “Sağlık Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yatak ve Kadro Standartları Yönetmeliği”, (24.10.1994 tarih ve 22093 sayılı R.G.).
- Şurayı Devlet Kararı (1931). *Devlet Dairelerinden Tasfiye Edilen Memurların Belediye Vazifelerinde İstihdamları Hakkına Şurayı Devlet Kararı*, (21 Kanunusani 1931 Resmi Gazete) 1705.
- T.C. Başbakanlık (2001). *Kamu Kaynaklarını Etin Kullanımı*, 2001/19 sayılı Genelge (27.3.2001).
- T.C. Başbakanlık (2001). *Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yürütülmekte Olan “Norm Kadro” Çalışmaları ile İlgili 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi*, (11.7.2001 tarih ve 24459 sayılı R.G.).
- Türkiye İş Kurumu (2009). *Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü veya Terörle Mücadelede Malul Sayılmayacak Şekilde Yaralananların İşçi Olarak Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, (19.9.2009 tarihli ve 27354 sayılı R.G.).
- Türkiye İş Kurumu (2009). *Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik*, (25.4.2009 tarihli ve 27210 sayılı R.G.).

#### **Mahkeme Kararları**

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2005/32, Karar Sayısı: 2007/3, 29.12.2007 tarih ve 26471 sayılı R.G.

Danıştay, Beşinci Dairesi, E: 2006/3751.

Danıştay, Onikinci Dairesi, 23.05.2007 tarihli E: 2007/412.

Danıştay, Onikinci Dairesi 20.01.2009 tarihli ve E: 2008/5911.

Danıştay Onikinci Dairesi, 21.09.2011 gün ve E: 2011/5607.

Danıştay, 14.12.2007, Esas No: 2007/4100.

### **İnternet Kaynakları**

Adalet ve Kalkınma Partisi Parti Programı, <https://www.akparti.org.tr>, (13.01.2015)

Cumhuriyet Hak Partisi (CHP) Parti Programı, <http://www.chp.org.tr> (12.01.2015)

Devlet Personel Başkanlığı (2007). mütalaa 54, <http://www.dpb.gov.tr> (12.11.2015)

Düzgün, Osman (2015) “Belediye İtfaiye Eri Alımında Yeni Durum”, [www.osmanduzgun.av.tr](http://www.osmanduzgun.av.tr) (19.11.2016)

Elektrik Mühendisleri Odası, <http://www.emo.org.tr/ekler> (2.3.2016)

Halkların Demokratik Partisi (HDP) Parti Programı, <http://www.hdp.org.tr>, (03.01.2015)

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2007) “2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu”, <http://migim.gov.tr/kurumlar/migim.gov.tr> (12.8.2014)

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2015). [www.migim.gov.tr/Istatistik](http://www.migim.gov.tr/Istatistik) (10.12.2015)

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2016) “2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu”, <http://migim.gov.tr/kurumlar/migim.gov.tr> (15.9.2016)

Memurlar.net (2007a). “Mahalli İdarelere Memur Alımı İçin Torpilin Kapısı Açıldı”, Yayın Tarihi: 17.01.2007 (15.10.2016)

Memurlar.net (2007b). “Durdurma Kararı Ne Zamandan İtibaren Geçerli”, Yayın Tarihi: 6.6.2007 (15.10.2016)

Memurlar.net (2007c). “KPSS Alımlarında Gözden Kaçan Bir Detay”, 06.07.2007 (15.10.2016)

Milliyetçi Hareket Partisi (MHP). Parti Programı, <http://www.mhp.org.tr> (14.01.2015)

T.B.M.M. (2015). “Milletvekilleri Dağılımı”, <http://www.tbmm.gov.tr> (05.02.2015)

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <http://www.tdk.gov.tr/index>. (04.02.2015)

<http://yerelbilgi.gov.tr/edit.php> (10.1.2015)

### **Hükümet Programları**

1. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP1.htm>, (20.01.2015)

2. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP2.htm>, (20.01.2015)

3. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP3.htm>, (20.01.2015)

4. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP4.htm>, (20.01.2015)

5. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP5.htm>, (20.01.2015)

6. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP6.htm>, (20.01.2015)

7. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP7.htm>, (19.01. 2015)

8. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP8.htm>, (19.01. 2015)



44. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP44.htm>, (14.01.2015)
45. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP45.htm>, (14.01.2015)
46. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP46.htm>, (14.01.2015)
47. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP47.htm>, (14.01.2015)
48. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP48.htm>, (14.01.2015)
49. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP49.htm>, (13.01.2015)
50. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP50.htm>, (13.01.2015)
51. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP51.htm>, (13.01.2015)
52. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP52.htm>, (13.01.2015)
53. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP53.htm>, (13.01.2015)
54. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP54.htm>, (13.01.2015)
55. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP55.htm>, (13.01.2015)
56. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP56.htm>, (12.01.2015)
57. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP57.htm>, (12.01.2015)
58. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP58.htm>, (12.01.2015)
59. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP59.htm>, (12.01.2015)
60. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP60.htm>, (12.01.2015)
61. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP61.htm> (12.01.2015)
62. Hükümet Programı, <file:///C:/Users/as/Downloads/> (15.12.2016)
63. Hükümet Programı, [https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/ Global](https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/Global), (15.12.2016)
64. Hükümet Programı, [www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr), (15.12.2016)
65. Hükümet Programı, <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms> (15.12.2016)





## Ek-1 Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Anketi: Aydın Örneği

Sayın Katılımcı

Bu anket, yerel yönetimlerdeki personel sorunlarına çözüm önerisi sunmak amacıyla, sizlerin tecrübe ve düşüncelerinizi belirlemek üzere düzenlenmiştir. “Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro: Aydın Örneği” adlı Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde yapılmakta olan doktora çalışmasında kullanılacaktır. Ankete katılanların ismi sorulmamakta ve elde edilecek veriler bilimsel çalışmalar dışında kullanılmayacaktır.

Prof. Dr. Hüseyin Özgür  
huseyin.ozgur1@gmail.com

06.04.2016

Öğr. Gör. Hilal Yüceyılmaz  
hilalyuceyilmaz@hotmail.com

### **Anketi Doldurunu:**

1. Cinsiyeti: a) Kadın b) Erkek
2. Yaşınız: a) 18-25 b) 26-35 c) 36-45 d) 46-55 e) 56 ve üstü
3. Öğrenim Durumunuz: a) İlkokul b) Ortaokul c) Lise d) Önlisans  
e) Lisans f) Yüksek Lisans g) Doktora
4. Mezun olduğunuz program / bölüm:  
.....
5. Çalıştığınız birim nedir?  
.....
6. İstihdam türünüz hangisidir?: a) Memur b) Sözleşmeli Personel c) Sürekli İşçi  
e) Geçici İşçi/Geçici personel g) Hizmet alım-taahhüt-müteahhit
7. Hangi sınıfta çalışmaktasınız (sadece memur): a) GİH b) Teknik c) Sağlık  
d) Yardımcı
8. Kadrolu olarak mı çalışmaktasınız? a) Evet b) Hayır
9. Kadroluysanız kadrolu olarak çalışmazdan önce bulunduğunuz kurumda bir süre kadrosuz olarak çalıştınız mı?  
a) Evet  
b) Hayır
10. Kadro unvanınız ile fiilen yaptığınız görev farklı mıdır? a) Evet b) Hayır

### **Kadroluysanız 11-13. Sorulara cevap veriniz.**

Sıra	Sorular	Evet	Hayır
11	Çalışmakta olduğunuz kuruma doğrudan - ilk atama ile mi yerleştiniz?		
12	Çalışmakta olduğunuz kuruma kurumlararası geçişle (özelleştirilen kurumlar, vs.) mi yerleştiniz?		
13	Çalışmakta olduğunuz yerel yönetime başka bir yerel yönetimden nakil ile mi geldiniz?		

14. Çalışmakta olduğunuz kuruma başka bir şekilde yerleştirdiyseniz açıklayınız.....

**İşe giriş yönteminizle ilgili aşağıdaki soruları cevaplayınız.**

Sıra	Sorular	Evet	Hayır
15	İşe KPSS sınavıyla doğrudan merkezi sisteme göre mi atandınız?		
16	İşe KPSS sınavının sonucuna göre sıralamayla ve yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla mı atandınız?		
17	İşe sadece yerel yönetimin kendisinin yaptığı sınavla mı yerleştiniz?		
18	İşe sınavsız olarak mı yerleştiniz?		

19. İşe başka bir yöntemle yerleştirdiyseniz lütfen açıklayınız.....

20. Daha önce itfaiye veya zabıta kadrosunda çalıştınız mı?

a) Evet

b) Hayır

Sıra	Aşağıdaki ifadelere katılım düzeyinizi, sizce en uygun seçeneğe (x) işareti koyarak belirleyiniz (21-39. Sorular).	Katılıyorum.	Kararsızım.	Katılmıyorum
21	Yerel yönetimlere personel alabilmek için KPSS sınavına gerek yoktur.			
22	Yerel yönetimlerin sadece kendisinin yaptığı sınav yeterlidir.			
23	Yerel yönetimlerde personel alımında uygulanmakta olan sınav sistemi kayırmacılığı önlemektedir.			
24	KPSS sistemine göre doğrudan yerleştirme doğru bir sistemdir; ayrıca kurumların / yerel yönetimlerin kendilerinin yaptığı sınavlar gerekli değildir.			
25	Yerel yönetimlerde KPSS sıralamasına göre kurumsal sınav gereklidir.			
26	KPSS sistemi esas olsa da yerel yönetimlerin kendisinin yaptığı sınavda kayırmacılık halen geçerlidir.			
27	Yerel yönetimlerin kendisinin yaptığı sınav yerine merkezi yerleştirme hakkaniyetlidir.			
28	Yerel yönetimlerde personel alımları için nitelik belirlenirken zaten o sırada çalışmakta olan kişilere göre nitelik belirlenmektedir.			
29	Yerel yönetimlerde personel alımları için nitelik belirlenirken akrabalık ve/veya siyasi bağlantılar dikkate alınmaktadır.			
30	Yerel yönetimlerdeki sınav komisyonları adayların mesleki bilgilerini ölçebilecek yetkinliktedir.			
31	Yerel yönetimler herkese eşit mesafede personel temini ilanına çıkmaktadır.			
32	Yerel yönetimlerin sınav komisyonları hakkaniyetli davranmaktadır.			
33	Yerel yönetimlerde genel idare hizmetleri (GİH) personelinin yerel yönetimler programı mezunu olması gerekmektedir.			
34	Çalışmakta olduğum iş için uygun ve yeterli bir hizmet öncesi eğitim aldım.			
35	İşgal ettiğim kadro ile aldığım eğitim (hizmet öncesi) birbirine uygundur.			
36	Şu anda yapmakta olduğum işi daha az eğitim alarak da yapabilirdim.			
37	Şu anda yapmakta olduğum işi sadece hizmet içi eğitim alarak da yapabilirdim.			
38	İşgal ettiğim kadro ile yaptığım iş birbiriyle uyumludur.			
39	Norm kadro sistemi işe uygun eleman temini sorununu çözmektedir.			

**İşe yerleşmede kurumsal sınava tabi tutulduysanız aşağıdaki 40-46. Soruları cevaplayınız.**

Sıra	Aşağıdaki ifadelere katılım düzeyinizi, sizce en uygun seçeneğe (x) işareti koyarak belirleyiniz.	Katılıyorum.	Kararsızım.	Katılmıyorum
40	Yapılan sınav işe uygun eleman alma kriterlerine uygundur.			
41	Yapılan sınavda istihdam edileceğim alanla ilgili uzmanlık bilgisinin iyi bir şekilde ölçülmektedir.			
42	Sınav sürecinin hakkaniyetli olduğunu düşünüyorum.			
43	Yapılan sınavlarda siyasal bağlantıların etkili olduğunu düşünüyorum.			
44	Yapılan sınavlarda akrabalık ilişkilerinin etkili olduğunu düşünüyorum.			
45	Sınav konularının mesleki yeterliliği ölçmeye dönük olduğunu düşünüyorum.			

**Zabıta veya itfaiye personeliyseniz aşağıdaki soruları cevaplayınız (46-51. Sorular)**

Sıra	Sorular	Evet	Hayır
46	Fiilen halen itfaiye veya zabıta mensubu olarak çalışmakta mısınız?		
47	İtfaiye veya zabıta kadrosunda olup fiilen başka bir işte mi çalışmaktasınız?		
48	Zabıta veya itfaiye personeli olmadan önce yerel yönetim herhangi bir biriminde başka bir unvanla çalıştınız mı?		
49	Yerel yönetimlerle ilgili herhangi bir hizmet öncesi eğitim aldınız mı?		
50	Kurumda mülakat sınavına tabi tutulduunuz mu?		
51	Zabıta veya itfaiye personeliyseniz vücut kondüsyonu isteyen uygulamalı sınava tabi oldunuz mu?		

**Sözleşmeli personel iseniz aşağıdaki soruları cevaplayınız (52-54).**

52. Sözleşmeli personel iseniz sınava tabi tutulduunuz mu? a) Evet b) Hayır
53. Cevabınız “evet” ise ne tür bir sınavdı? a) Merkezi yerleştirme b) Kurumsal sınav c) Her ikisi de
54. Cevabınız “hayır” ise işe yerleşmenizde hangisi etkili oldu önem sırasına göre belirtiniz?  
a) Siyasal bağlantılar b) Akrabalık ilişkileri c) Eğitim durumu d) Diğer  
.....

Aşağıdaki soruların cevaplandırılması isteğe bağlıdır.

55. Kadro unvanınız:.....

56. Fiilen yaptığınız görev:.....

**Değerli katkılarınızdan dolayı teşekkür ederiz.**

## **Ek-2 Aydın İli Yerel Yönetimlerinde Seçilmiş ve Atanmış İdarecilere Yönelik Mülakat Soruları**

1. Norm kadro sistemi sizin için ne anlam ifade etmektedir?
2. Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin işleyişini nasıl bulmaktasınız?
3. Genel olarak yerel yönetimler norm kadro yönetmeliklerini nasıl değerlendiriyorsunuz?
4. Norm kadro sistemi merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi nasıl etkilemiştir?
5. Norm kadro sistemi personel teminindeki kayırmacılık sorununun çözülmesi arasında nasıl bir ilişki vardır?
6. Norm kadro sistemi ile yerel yönetimlerde eğitim-istihdam ilişkisinin kurulması arasında nasıl bir ilişki vardır?
7. Norm kadro sistemi idarecileri yerel istihdam baskılarına karşı direnme konusunda nasıl etkilemiştir?
8. Sizce norm kadro sistemi ile taşeronlaşma arasında ne tür bir ilişki vardır?
9. Sizce norm kadro sistemi ile sözleşmelilik arasında ne tür bir ilişki vardır?
10. Herhangi bir unvan için alt limit olması gerektiğini düşünüyor musunuz? Şehir plancısı, harita teknikeri, vs. gibi unvanlardaki personelin (meclis kararına bırakılmaksızın) zorunlu istihdam edilmesi fikrine nasıl yaklaşırınız?
11. Sizce norm kadro çalışması yerel yönetimlerin kendisi mi yapmalıdır, yoksa merkezi idare tarafından standartların sıkı bir şekilde belirlenmiş hali uygun mudur?
12. Yerel yönetimlerde memur temini için sınavın gerekliliği konusunda ne düşünüyorsunuz?
13. Sınav konusunda olumlu düşünmekteyseniz kurumsal sınav olmaksızın merkezi yerleştirme sınavı ile işe personel yerleştirmeyi uygun buluyor musunuz?
14. KPSS sınav sisteminin alanında yetkin personeli seçmesi konusunda başarılı olduğunu düşünmekte misiniz?
15. Nüfusu 10.000'den büyük belediyelerde belediye gelirlerinin en fazla %30'u, 10.000'den küçük belediyelerde ise en fazla %40'ı personel giderleri olarak ayrılabilir. Sizce bu oran uygun mudur?
16. Kurumunuzda yerel yönetimler önlisans/lisans mezunu istihdam etmeyle ilgili düşünceniz nedir?

## ÖZGEÇMİŞ

29 Ekim 1980 tarihinde Burdur'un Gölhisar ilçesinde dünyaya geldim. 1998 yılında Eğirdir Sağlık Meslek Lisesinden, 2002 Yılında Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Lisans Programından mezun oldum.

2007 yılında aynı Üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programını, 2010 yılında aynı Enstitünün Sağlık Kurumları İşletmeciliği Programında 2. Yüksek Lisansımı bitirdim.

2010 yılından buyana Pamukkale Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programında doktora yapmaktayım.

2000 yılında Selçuk Üniversitesi Meram Tıp Fakültesi'nde hemşire olarak başladığım kariyerime, 2006 yılından itibaren idari kadroda devam ettim. 2011-2013 yılları arasında Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu'nda uzman kadrosuyla, 2013-2014 yılları arasında Adnan Menderes Üniversitesi Kuyucak Meslek Yüksek Okulu'nda öğretim görevlisi kadrosunda çalıştım. 2014 yılından itibaren Söke Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulunda öğretim görevlisi olarak görevime devam etmekteyim.

Söke/Aydın