

# BELEDİYELERDE PERSONEL POLİTİKASINI STRATEJİK PLANLAR ÜZERİNDEN OKUMAK: İL BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ

Uğur Sadioğlu\*  
Uğur Ömürgönülşen\*\*

## Özet

*Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin yönetsel sorunları içerisinde personel yönetimi önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimler reformu sürecinde yerel aktörler arasında belediyelerin personel politikası konusundaki belirleyiciliklerinin artmasına yönelik bir beklenti oluşsa da, bu önemli politika alanına ilişkin temel kararlar hala merkezi yönetim düzeyinde alınmaktadır. Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu yeni yönetim araçları, esnek istihdama yönelik düzenlemeler ve insan kaynakları yönetimine ilişkin getirdiği yeniliklerle belediyelerin personel politikası alanında etkilerini artırmalarına imkan tanımaktadır. Bu bağlamda, son yıllarda politika söylemi olarak öne çıkan belediye stratejik planları personel politikası değerlendirmesi için önemli kaynaklardır. Bu makalede, personel politikası konusunda belediyelerin mevcut durumunu değerlendirmek, olumlu ve olumsuz gelişmeleri göstermek ve sorun alanları için öneriler geliştirmek için il belediyelerinin stratejik planları incelenmiştir.*

**Anahtar Sözcükler:** İl Belediyeleri, Personel Politikası, Stratejik Planlar, Yerel Yönetimler Reformu.

## GİRİŞ

Günümüzde mal ve hizmet üretim sürecinde üretim faktörleri arasında değerlendirilen “emek” faktörüne yaklaşım değişmiştir. Bu değişim benzer yeni yönetim yaklaşımlarında olduğu gibi özel sektör uygulamaları içerisinde ortaya çıkmıştır. Çalışanın kurum içerisindeki konumuna, çalışanın anlamına, çalışan-yönetim ilişkilerine, insan kaynağından sorumlu birimin örgüt içerisindeki yerine, genel olarak örgüte ve üründe verilen öneme ilişkin değişen bakış açısı klasik “Per-

---

\* Yrd. Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

\*\* Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

sonel Yönetimi” anlayışından “İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY)” anlayışına geçişe sebep olmuştur. İKY kapsamında, geleneksel personel yönetiminin araçları ve amaçlarının aksine, “insan kaynağı” basit bir üretim faktörü olarak değil, kurumun merkezi unsuru olarak değerlendirildiği düşünülmektedir<sup>1</sup>. İKY’nin, kurumsal amaçlar yanında çalışanların bireysel amaçlarına da önem vermesi; çalışanların ekonomik varlığı yanında sosyal varlığını da dikkate alması; çalışanların sürekli gelişimine odaklanması; yönetsel açıdan öneminin artması; çalışanların kurum içerisinde değerlendirilmesinden kariyer planlamasına yer vermesi; çalışanların yönetime katılmasını önemsemesi; yatay ve dinamik örgütlenme ve yönetim anlayışını esas alması; stratejik planlama ve performans esaslı yönetime uygun olması klasik personel yönetimine göre üstünlükler olarak iddia edilmektedir<sup>2</sup>. Aytaç’a göre<sup>3</sup>, insan kaynakları yönetimi personel yönetiminden farklı olarak davranış bilimleri tekniklerinden yararlanarak sürekli ve etkili bir gelişmeyi esas almaktadır. Değişen iş süreçleri, yapılar ve düşüncelere paralel olarak değişen çalışan profiline de yönetimden yeni istekleri olmaktadır. En önemlisi personeli örgütün bir parçası olarak gören, bireysel amaçlar ile örgütsel amaçları birleştiren, bireysel performansa, başarıya ya da başarısızlığa önem veren ve örgütün tüm unsurlarını karar alma süreçlerine katan bir anlayışın kabul gördüğü öne sürülmektedir<sup>4</sup>.

Bu tartışmanın besleyici paradigması yeni yönetim yaklaşımlarıdır. Geleneksel bürokratik yapının dönüştürülmesi, piyasa ekonomisine uyumlu kamu yönetiminin oluşturulması, devletin rolü ve devlet-vatandaş ilişkilerinin değişmesi bu tartışmadan bağımsız değildir<sup>5</sup>. Yeni Kamu İşletmeciliği<sup>6</sup> (YKİ) yaklaşımı merkezli reformlar genel olarak kamu sektörü çalışanlarının profilini ve işlevlerini de etkilemektedir.

---

1 Bilgin, *a.g.k.*, s. 222.

2 Bilgin, *a.g.k.*, s. 223.

3 Ekinci, *a.g.m.*, s. 177.

4 Arıkboğa, *a.g.k.*, s. 43.; Ekinci, *a.g.m.*, s. 179.

5 Ekinci, *a.g.m.*, s. 179-180.

6 1980 yılı sonrasında belirleyici olan özelleştirme politikaları, desentralizasyon ve işletmecilik uygulamalarının kamu yönetimine etkilerini açıklayan bu yeni yönetim anlayışı farklı açılardan ve yeni araçlarla yönetim düzeylerini etkilemektedir (Derlien ve Peters, *a.g.k.*, s. 5-7). Kamu sektöründe ortaya çıkan, “karmaşıklık, kamu sektörü-özel sektör etkileşimi, teknolojik değişim, sınırlı büyüme kaynakları, çalışanların ve iş gücünün çeşitliliği, bireysel sorumluluk ve kişisellik, yaşam kalitesi ve çevre” gibi yeni değişkenler kamu yönetiminin yapılandırılmasında dikkate alınırken (Ömürgönülşen, *a.g.m.*, s. 526), bu değişimin yerel yönetimler ve yerel yönetim personel politikasında ortaya çıkaracağı etkiler kaçınılmaz olmuştur.

Bu reformların genel olarak personel politikası ve insan kaynağının yönetimine etkileri yanında, ortaya çıkan “yeni kamu yöneticileri” konusu da incelemeyi hak etmektedir<sup>7</sup>. Klasik yapıya göre daha özerk ve yatay bir şekilde örgütlenen insan kaynakları yönetimi yeni yönetici profilleri gerektirmekte, var olan statü grupları ya da kamu çalışanlarının dönüşümü hedeflenmektedir. Performansa dayalı sözleşmeler, kısa süreli-geçici üst yönetici görevlendirmesi, yine performans ve yönetsel yeterliliğe göre işe alma ve işten çıkarma yeni kriterler olarak belirleyici olmaktadır. Buna göre yöneticilere daha esnek, özerk ve aynı zamanda hesap verebilir ortam sunulması beklenmektedir<sup>8</sup>. Ancak, İKY anlayışının geleneksel personel yönetiminden farklı unsurlarının, süreçlerinin ve araçlarının kamu yönetiminde benzer sonuçlar vermesi önünde bazı engeller olduğu düşünülmektedir. Kamu yönetiminde yasalarla belirlenmiş ve esnetilmesi zor olan bir alanın varlığı ve bunun personel sınıflandırması, ücret yapısı, istihdam biçimleri, hizmet koşulları, personelin hakları ve yükümlülükleri, hizmete alma ve yükselme, güdülenme vb. konularda kesin belirleyici olması insan kaynaklarının verimliliğini olumsuz etkilemektedir. Bu olgular insan gücü planlaması ve norm kadro uygulaması, personelin eğitimi ve geliştirilmesi, başarı değerlendirme ve yükseltme, teşvik ve ödül sistemi gibi İKY unsurlarının verimliliği önünde engel oluşturmaktadır<sup>9</sup>.

Genel olarak kamu personel yönetiminde yaşanan bu değişim belediye yönetimlerinde karşılık bulmaktadır. Zira YKİ merkezli özelleştirme, işletmecilik, ajanslaşma ve desantralizasyon reformları belediyelerde personel politikasını etkilemektedir. Personel politikası alanları ve öncelikleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte benzer söylemlerin ve sonuçların geliştiği görülmektedir. Örneğin Almanya, Fransa, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde özelleştirmeler, ajanslaşma ve personel azaltımı politikası ile önceden merkezi yönetimin sorumluluğunda bulunan alt politika alanlarında personel azaltımı olsa da; Almanya, ABD, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerde eğitim, sosyal hizmetler ve diğer yerel hizmetlerin çeşitlenmesi ve yerel yönetimlere devriyle ulus-altı yönetim düzeylerinde işgücü genişlemektedir<sup>10</sup>. Diğer önemli bir gelişme, esnek çalışma araçlarının kullanılması konu-

---

7 French ve Goodmann, *a.g.m.*

8 Thiel, Steijn ve Allix, *a.g.k.*, s. 90-93.

9 Ekinci, *a.g.m.*, 180-184.

10 Derlien, *a.g.k.*, s. 285-286.

sundadır. Özellikle yarı zamanlı çalıştırma (*part-time employment*) tüm yönetim düzeylerinde etkili olmaktadır. Avrupa ülkelerinde öncelikle işgücü açığıyla mücadele etmek ve emek piyasasına kadının (özellikle çocuklu annelerin) girişini desteklemek için kamu sektörüne yarı zamanlı çalıştırma uyarlanmaktadır. Bu konuda farklı sonuçlar vardır: Danimarka ve İsveç gibi ülkelerde yüksek yarı zamanlı çalışan oranı azaltılmış; Yeni Zelanda kamu hizmetlerinde yarı zamanlı çalışan kotasını azaltmış; Almanya, Fransa, Avustralya ve Birleşik Krallık'ta ise kamu sektöründe yarı zamanlı çalışanların sayısı artmıştır<sup>11</sup>. Bu konuda üçüncü önemli personel politikası önceliği “kadın istihdamı”dır. İskandinav ülkeleri ve özellikle İsveç'teki<sup>12</sup> kamu sektöründeki baskın kadın çalışanı oranı bir kenarda tutulursa; Kanada, Fransa, İngiltere, Almanya, İspanya, Yeni Zelanda, Avustralya ve ABD'de kamu sektöründeki kadın çalışanı oranı yüzde 50'nin biraz altında veya biraz üstündedir. Bu durum gelişmiş Batı demokrasilerinde kamu hizmetlerinde çalışan kadın ve erkek oranlarının denkleşme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bu sonuç kadının iş gücü piyasasına katılma oranı ile paralellik arz etmektedir. Burada sayılan çoğu ülkede kadın ve yarı zamanlı çalışanlar ağırlıklı olarak sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler gibi refah devleti hizmetleri alanında istihdam edilmekte; diğer taraftan özelleştirmeler ve iş gücünün kısılması daha çok geleneksel olarak erkeklerin ağırlıkta olduğu alanlarda gerçekleştirilmektedir. Bunun sonucunda kamu sektöründe erkek istihdamında azalma olsa da, Silke Heinemann'ın<sup>13</sup> Almanya örneğinde belirttiği gibi üst düzey pozisyonlarda erkek egemenliği sürmektedir. YKİ'nin personel politikasının kadın istihdamı önceliği üzerindeki etkileri konusunda kesin bir cevap yoktur. Bazıları YKİ'nin olumsuz sınırlandırıcı etkilerinden bahsetse de, bazıları olumlu fırsatlara değinmektedir<sup>14</sup>. Dördüncü olarak, göç alan ve çok etnisiteli toplumlarda farklı grupların dengeli bir şekilde kamu yönetiminde istihdamı yerel yönetimlerin geliştireceği politikalarla (ayrımcılık karşıtlığı, fırsat eşitliği vb.) ilişkilendirilmiştir. Beşinci olarak, yeni gelişmeler, ihtiyaçlar ve düşünceler ile kamu sektöründeki “tabakalaşma” sorgulanmakta ve bazı yönetim pozisyonlarının sadece belirli sosyal gruplardan oluşmaması için esnek politika araçları geliştirilmektedir<sup>15</sup>.

---

11 Derlien, *a.g.k.*, s. 286.

12 Pierre, *The Welfare ...*, s. 278-279.

13 Heinemann, *a.g.k.*

14 Derlien, *a.g.k.*, s. 286-287.

15 Derlien, *a.g.k.*, s. 288-291.

Personel politikasına ilişkin bu yeni söylemler ülkelerin yönetim kültürlerine göre desantralizasyon veya yetki devriyle uygulanmaktadır. Yönetimsel reform yerel yönetimleri özellikle kamu çalışanları konusundaki verilerde öne çıkarmaktadır. Ancak farklı yönetim gelenekleri ve yapılarında farklı sonuçlar görülmektedir. Üniter devlet geleneği olan İskandinav ülkelerinde, Fransa’da, Birleşik Krallık’ta yerleşme sürecinde yerel yönetimlerin personel sayısı toplam kamu personel sayısına oranla artmış; sadece Yeni Zelanda tersi bir sonuç ortaya koymuştur. Federal devlet yapısında olan Almanya ve İspanya’da aynı şekilde yerel yönetimlerin personel sayısının oranı artarken; Kanada’da tersi bir görüntü oluşmuştur. YKİ reformlarının uygulandığı Yeni Zelanda ve Kanada gibi ülkelerde emek yoğun kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi veya özel sektörden hizmet alımı sonucunda merkezi yönetimin/bölgesel yönetimin görece personel oranı artmış ve yerel yönetimlerin payı azalmıştır. Kamu personel istihdamında yerel yönetimlerin önemini ortaya koyan diğer bir konu çalışanların cinsiyeti açısındandır. İskandinav ülkeleri, Almanya, İspanya ve Fransa gibi Kıta Avrupası ülkeleri ve Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Avustralya, Kanada gibi Anglo-Sakson ülkelerde yerel yönetimlerde kadın çalışan üstünlüğü önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu veriler yerel yönetimlerin demokrasinin uygulanması ve demokrasinin eğitimindeki önemli rolleri ile birlikte düşünüldüğünde sosyal statü gruplarının gelişimi yerel yönetimlerin personel politikasıyla yakından ilgilidir<sup>16</sup>. Pierre’ye<sup>17</sup> göre, farklı değişkenlere göre farklı sonuçlar veren kamu sektöründeki “işletmecilik devrimi” yukarıda özetlenen sonuçları sebebiyle yerel yönetimlerin demokratik işlevlerini belirsizleştirmektedir<sup>18</sup>. Bu nedenle personel politikasındaki kararların sadece yönetsel gerekliliklere (etkinlik, etkililik ve ekonomiklik) göre verilmemesi önerilmektedir<sup>19</sup>.

---

16 Pierre, *Local ...*, s. 82-83.

17 Pierre, *Local ...*, s. 82-83.

18 Farazmand’ın (a.g.m., s. 266) küreselleşmenin genel kamu yönetimi üzerinde ortaya çıkardığı etkiler ve yol açtığı olumsuzlukları incelediği çalışmasında bu noktaya işaret edilmektedir. Küreselleşme süreciyle yoğunlukla başvurulan ve uygulanan özelleştirme ve işletmecilik politikaları küresel bir şirket kültürü baskılamaktadır ve bu kültür ulusal ve yerel topluluk kültürleriyle kesin karşıtlıklar içermektedir. Bu yeni olarak sunulan anlayış çerçevesinde yurttaşlar “tüketiciler” olarak görülmekte ve insan kaynakları işletmeciliği ile birer pazar malına indirgenmektedir. Yerel demokrasiyi piyasa dinamikleriyle eşleştirmek ya da yerel topluluğun ihtiyaçları için gelişen yerel yönetimleri işletme olarak görmek yerel demokrasi için tehditler oluşturmaktadır (Farazmand, a.g.m., s. 261).

19 Performansa dayalı yönetim ve çalışanların performansa dayalı ücretlendirme ile daha verimli sonuçlar ortaya koyacağına ilişkin YKİ araçlarına ve İKY uygulamalarına ilişkin eleştiriler

Türkiye’de yerel yönetimler reformu ve yeni belediye yönetimi anlayışı bu yeni politika söylemlerini bünyesinde barındırmaktadır<sup>20</sup>. Merkezi yönetimin denetiminde belediyeler kendilerini yeni personel politikasına uyumlaştırmaya çalışmaktadır. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile İKY’nin belediyelerde de uygulamaya sokulması öngörülmüştür. Özellikle yeni Belediye Kanunu bünyesinde stratejik planlama ve performans esaslı yönetim gibi İKY’ye geçiş de zorunlu hale gelmiştir. Ancak, bu geçiş sadece “Personel Müdürlüğü” tabelasının değiştirilerek “İnsan Kaynakları Müdürlüğü” tabelasının asılması yoluyla olmamalıdır. Bu noktada kapsamlı bir belediye personel politikası analizine ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye’de farklı büyüklükteki belediyelerin sorunları genelde benzeşmektedir: İlk olarak, gereğinden fazla ve niteliksiz sürekli (kadrolu) işçi statüsündeki personelin varlığı en önemli sorundur. İkinci olarak, norm kadro ilke ve standartlarının gerektirdiği memur-işçi dengesinin sağlanamamış olmasıdır. Özellikle, kadrolu sürekli işçi sayısı memur sayısının çok üstündedir. Üçüncü olarak, daha esnek istihdam şartlarında nitelikli personel istihdamına imkan veren “sözleşmeli personel” statüsündeki çalışanların toplam personel içerisindeki oranının düşük olması önemli bir sorundur. Bu sorunlarla birlikte detaya inildiğinde, eğitilmiş personel ihtiyacı<sup>21</sup>, kurumsal bağlılık, bilgisayar okuryazarlığı, takım ruhu, çalışan memnuniyeti, liyakat vb. konularda sorunların olduğu bilinmektedir. Bu sorunlar belediye personel politikasının yeniden çok yönlü bir şekilde değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu çalışmada, “il merkezlerinde yer alan belediyeler”, kısaca “il belediyeleri” örneğinden ve ilgili yönetimlerin en önemli politika söylemler-

---

mevcuttur. Bunların özellikle daha önce bu politikaları savunan ve bu araçları öneren OECD gibi kuruluşlarca da kabul edildiği belirtilmektedir (bkz. Bach ve Kessler, *a.g.k.*, s. 478).

20 Sadioğlu ve Ömürgönülşen, *a.g.m.*

21 Yerel yönetimlerde eğitim konusu özellikle belediye yönetimleri düşünüldüğünde yapıyı, işleyişi ve personeli çok yakından ilgilendirmektedir. Bu önemli sorun alanı hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim çalışmaları ile giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak Türkiye’de belediyelerin bu sorununa kapsayıcı, ihtiyaçlara yerinde cevap veren ve tam olarak uygulanan bir çözüm ortaya konulamamıştır. Küçük belediyelerin mali sorunları, geçmiş dönemlerde belediyelerde liyakat ve yeterlilik ilkelerine uyulmadan çok sayıda personel istihdam edilmiş olması, personel istihdamında eğitim-istihdam ilişkisinin kurulmamış olması ve kariyer planlamasının yapılmamış olması, belediye personeline yönelik ulusal ölçekte hizmet içi eğitimin kurumsal düzeyde sunulamaması, belediyelerde hizmet içi eğitimi düzenleyecek kurumsal kapasite ve çalışmanın eksikliği ve bu konuya ilişkin kapsamlı bir düzenlemenin olmaması (bkz. Genç, *a.g.m.*, s. 62-64) gibi sorunlar eğitim konusunu belediye personel politikasının önceliği yapmaktadır.

ri olan stratejik planlardan hareketle belediyelerin personel politikası konusunda değerlendirmeler yapılmış, sorunlar tespit edilmiş ve çözüm önerileri getirilmiştir.

## **I. İL BELEDİYELERİNİN PERSONEL POLİTİKASINA İLİŞKİN KURUMSAL ARAÇLARI VE GENEL GÖRÜNÜM**

Belediyelerde kamu hizmetleri; memur, sürekli işçi, tam zamanlı sözleşmeli personel ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel ile geçici işçiler eliyle yürütülmektedir. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Belediyelerin memur ve işçi kadrolarının iptal, ihdas ve değiştirilmesi, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortaklaşa hazırlanarak yürürlüğe giren “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” ile tespit edilen sayı ve esaslara göre belediye meclisi tarafından gerçekleştirilmektedir.

Belediyelerde sadece, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında, avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmektedir. Kısmi zamanlı personel ise ancak avukat, mimar, inşaat mühendisi, harita mühendisi ve veteriner kadrolarında istihdam edilebilmektedir.

İl belediyelerinde personel sistemi belediyeler için geçerli olan yukarıdaki esaslara göre işletilmektedir. Bununla birlikte, belediyelerin “hizmet alımı” yöntemi ile taşeron firmalar aracılığıyla da dolaylı olarak personel istihdam ettiği belirtilmelidir. Özellikle son yıllarda belediyelerin karşı karşıya oldukları mali sorunlar nedeniyle bu yola yöneldikleri görülmektedir. Bu çalışma kapsamında incelemeye alınan il belediyelerindeki örneklerden yola çıkılarak, belediyelerin toplam personelinin %50’si kadarını hizmet alımı yöntemiyle çalıştırdığı söylenebilir.

İl belediyeleri, personel sistemlerini belediye teşkilatı içerisinde kurdukları “İnsan Kaynakları/İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü”

eliyle yönetmektedirler. İl belediyelerin personel yönetimini ve politikasını biçimlendiren ve önemli çıkarımlara imkan tanıyan önemli belgelerden birisi de İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 27/11/2011 tarihli ve 28125 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”tir. Bu yönetmelikte il belediyeleri nüfus büyüklüklerine göre B grubunda 9 alt gruba (B1-B9) ayrılmıştır. Bu makale kapsamında stratejik planları incelenen il belediyeleri bu alt gruplardan nüfusu 100.000 ve üzeri olanlar (B3-B9) arasından ve her alt grubu temsil edecek şekilde seçilmiştir. Aşağıdaki Tablo 1 çalışma kapsamında incelenen 25 il belediyesinin personel yapısının norm kadro ilke ve standartlarına göre mevcut durumunu göstermektedir.

Tablo 1’de görüldüğü üzere norm kadro standartlarına göre memur kadroları sürekli işçi kadrolarının iki katı olarak öngörülmüştür. Ancak yine Tablo 1’de görüldüğü gibi il belediyelerinin hemen hemen hepsinde tersi bir durum vardır. Yani istihdam edilen sürekli işçiler neredeyse memurların iki katıdır. 25 il belediyesi içerisinde bunun iki istisnası Ayfonkarahisar Belediyesi ve Malatya Belediyesi’dir. Bu iki belediyede sürekli işçi sayısı memur sayısının altına indirilmiştir. Belediyeler özellikle yeni belediye kanunu sonrasında personel azaltımı politikası izlemektedir. Bunun sebebi personel harcamalarının gerçekleşen bütçe gelirlerinin %30’unun altına inmemesi durumunda belediyelerin yeni personel istihdam edememesidir. Belediyelerin ihtiyaç duydukları kadrolara personel alımı yapabilmeleri için öncelikle ihtiyaç duymadıkları personeli emekli etmeleri gerekmektedir. Bunun için belediyeler ağırlıklı olarak, kendileri için daha masraflı olan sürekli işçileri emekli etme yolunu tercih etmektedirler. Tablo 1’de görüldüğü üzere, belediyelerin memur kadroları ile memur sayıları arasındaki fark işçi kadroları ile işçi sayıları arasındaki farktan daha yüksektir. Bu sonuç aynı şekilde izlenen personel politikasına ve belediyelerin mecburen izlemeleri gereken yola dayanmaktadır.



**Tablo 1: İl Belediyelerinin Norm Kadro Standartları Cetveline Göre Mevcut Durum<sup>22</sup>**

Sıra No	İl Belediyesi	Nüfus	Memur Kadroları (a)	Memur Sayısı (b)	b/a	Sürekli İşçi Kadroları (x)	Sürekli İşçi Sayısı (y)	y/x
1.	Adıyaman	198.433	331	191	0,58	166	210	1,27
2.	Afyonkarahisar	170.455	331	237	0,72	166	175	1,05
3.	Aksaray	171.423	331	172	0,52	166	302	1,82
4.	Aydın	179.425	331	208	0,63	166	769	4,63
5.	Balıkesir	259.157	471	199	0,42	236	370	1,57
6.	Bilecik	46.403	192	59	0,31	96	92	0,96
7.	Bolu	120.021	280	118	0,42	140	423	3,02
8.	Çorum	212.418	410	246	0,60	205	514	2,51
9.	Denizli	488.768	659	436	0,66	330	666	2,02
10.	Düzce	125.240	280	120	0,43	140	285	2,04
11.	Elazığ	323.420	556	240	0,43	278	510	1,83
12.	Erzincan	90.100	214	105	0,49	107	373	3,49
13.	Hatay (Antakya)	202.216	410	176	0,43	205	268	1,31
14.	Kars	76.729	214	75	0,35	107	438	4,09
15.	Kırıkkale	192.705	331	359	1,08	166	741	4,46
16.	Malatya	388.590	607	372	0,61	304	288	0,95
17.	Muğla	61.550	214	108	0,50	107	143	1,34
18.	Ordu	135.878	280	170	0,61	140	396	2,83
19.	Siirt	129.108	280	92	0,33	140	257	1,84
20.	Şanlıurfa	488.000	659	221	0,34	330	988	2,99
21.	Tekirdağ	140.535	280	180	0,64	140	451	3,22
22.	Trabzon	230.399	410	251	0,61	205	602	2,94
23.	Uşak	176.717	331	138	0,42	166	354	2,13
24.	Van	360.810	607	318	0,52	304	634	2,09
25.	Zonguldak	108.792	280	137	0,49	140	340	2,43

22 T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011. Bu çalışmada T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü referans verilerek kullanılan veriler doğrudan Araştırmacılar tarafından ilgili kurumdan alınmıştır.

Tablo 1’de görüldüğü üzere hiçbir belediye norm kadro ilke ve standartlarına uygun bir personel durumuna sahip değildir. Bu anlamda en önemli sorun sürekli işçi kadrolarında fazla personel istihdam edilmesi ve memur kadrolarında yeterli personel istihdam edilememesidir. Örneğin, Kırıkkale Belediyesi nüfusuna göre belirlenmiş olan memur kadrolarına hemen hemen denk sayıda memur istihdam etmektedir. Fakat işçi kadroları açısından bakıldığında aynı belediye için tam tersi bir durum ile karşılaşmaktadır. Burada iki farklı tarafın sebep olduğu sorunlar ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, merkezi yönetimin ilgili kurumları tarafından belirlenen norm kadro standartları Kırıkkale örneğinde eksiklik ortaya koymaktadır. Hiçbir belediyede sağlanamayan memur kadrosu/memur sayısı dengesine yakın bir denge burada sağlanmıştır. Ancak, Kırıkkale Belediyesi nüfus açısından kendisinden iki kat büyük belediyeler ile karşılaştırıldığında, diğer belediyelerin Kırıkkale Belediyesi gibi memur statüsü açısından norm kadro standartlarını yakalaması imkansız gözükmektedir. İkinci olarak, belediyelerin sürekli işçi istihdam ederken rasyonel ihtiyaçlara göre hareket etmediği gözükmektedir. Özellikle Aydın, Kars, Kırıkkale, Bolu, Erzincan, Şanlıurfa, Tekirdağ ve Trabzon İl Belediyeleri, son yıllarda izlenen personel azaltımı politikalarına rağmen, sürekli işçi sayısı bakımından norm kadro standartlarına çok uzak durmaktadırlar. Bu değerlendirme konunun iki yönlü (merkezi yönetim ve belediyeler açısından) tekrar değerlendirilmesinde fayda olduğunu göstermektedir.

Genel olarak il belediyelerinin personel politikasına ilişkin olarak burada yapılan değerlendirmeye göre, Türkiye’de belediyelerin personel politikası hakim yönetim paradigmalarının etkisi altında kalmakta ve kendi kronikleşmiş sorunlarına göre çözümler geliştirmeye çalışmaktadır. Esnek istihdam, personel azaltımı, memur ve işçi gibi güvenceli pozisyon yerine sözleşmeli personel tercihi, özelleştirme ve hizmet alımıyla yönetimin sadece sağlayıcı konumuna indirgenmesi gibi benzer gelişmeler dikkat çekmektedir. Ancak, insan kaynakları yönetimi yaklaşımı, dezavantajlı grupları istihdam etme, performans dayalı yönetim, liderlik ve motivasyon esaslı araçlar, kadın istihdamı, personel yönetim biriminin desantralizasyonu, kurum içi yatay ve dikey personel hareketliliğinde serbestlik gibi konular zayıf kalmıştır. Bu noktada ayrıntılı bir şekilde YKİ esinli personel politikasının yine YKİ esinli stratejik planlar üzerinden değerlendirilmesi belediye personel politikası konusunda kapsamlı bir değerlendirmeye imkan tanıyacaktır.

## II. STRATEJİK PLANLARA GÖRE İL BELEDİYELERİNİN PERSONEL POLİTİKASI

2000’li yıllarda Türkiye’de yaşanan yönetsel reform sürecinin ağırlıklı olarak YKİ düşüncesinden etkilendiği ve yapılan düzenlemelerin işletmecilik uygulamalarını içerdiği genel kabul görmektedir. Bu anlamda ilk önemli düzenlemenin 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olduğu söylenebilir. Sonraki yıllarda yerel yönetimleri ilgilendiren yasal düzenlemelerde bu kanunla getirilen yeni yönetim araçlarına atıf yapıldığı ve özel sektör yönetim tekniklerinin belediyelerde uygulanmasının adeta zorunlu kılındığı bir süreç yaşanmıştır. Yerelleşme sürecinin işletmecilik ayağını oluşturan düzenlemelerin amacı esnek, hesap verebilir, şeffaf, etkin ve etkili, katılımcı, performans odaklı bir yönetim modeli oluşturmaktadır. Bu gelişmeleri genel kamu yönetimi açısından değerlendiren Aktan ve Çoban<sup>23</sup> “iyi yönetim ilkeleri”ni benzer şekilde tanımlamaktadırlar: “*Katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, yerinden yönetim, siyasal etik, kalite, liyakata dayalı insan kaynakları yönetimi, hizmet sunumunda rekabet, hukukun üstünlüğü, iktidarın sınırlandırılması, kurallar ve kurumlar, dijital bilgi yönetimi*”. Bu ilkelerin son yıllarda yerel yönetimler ve özellikle belediyeler tarafından benimsendiği; örgüt ve yönetimlerini bu ilkeler çerçevesinde geliştirme eğiliminde ve çabasında oldukları görülmektedir. Bu durumun en önemli göstergesi belediyeler tarafından hazırlanan stratejik planlardır.

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu’nun 9. maddesinde; “*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar*” denilmektedir. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. Maddesinde de; “*Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar*” şeklinde bir ifade vardır. Ayrıca, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun; Belediye

23 Aktan ve Çoban, *a.g.k.*, s. 13.

Başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 38. maddesinin b bendinde “Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” görevleri Belediye Başkanına verilmiştir. Böylece stratejik planlama kaynakların ve belediyelerin iyi yönetimi için genel olarak kabul edilmiş bir yönetim aracı haline gelmiştir.

Yeni personel politikası kapsamında, İKY yaklaşımı çerçevesinde kamu personelinin stratejik varlıklar olarak görülmesi beklenmektedir. Stratejik yönetim ile İKY birlikte düşünülmelidir. Örgütün tüm unsurlarını değerlendiren ve ona göre yönetime yön veren stratejik planlamanın en önemli tarafı stratejik insan kaynakları planlamasıdır. Bu çerçevede düşünüldüğünde, “stratejik planlama, misyon, vizyon, amaç ve hedefler belirlenmesi, iç ve dış çevre analizi gibi stratejik yönetim unsurları insan kaynakları yönetimi ve stratejik insan kaynakları planlaması ile yakından ilişkilidir”<sup>24</sup>. Bir anlamda stratejik yönetimin ve planlamanın başarısı da bir iç çevre faktörü olan insan kaynağına bağlıdır. Sonuçta stratejileri belirleyen, stratejik planı uygulayan ve yönetim sonuçlarını kontrol edip değerlendiren insandır/personeldir<sup>25</sup>.

Bu çalışma kapsamında belediyelerin personel politikasına ilişkin sonuçlara ulaşmak amacıyla, Türkiye genelinde siyasal, coğrafi ve yönetsel değişkenler dikkate alınarak 25 il belediyesinin personel politikasına ilişkin belirleyici söylemleri olan stratejik planları analiz edilmiştir. Stratejik planlar bazı belediyelerden doğrudan alınmış, bazı belediyelerin ise resmi İnternet adresinden indirilmiş, bazı belediyelerin de stratejik planlarına ne yazık ki ulaşılammıştır. Stratejik planlarına ulaşılammayan il belediyelerinin personel yönetimi faaliyetleri kendi faaliyet raporları üzerinden değerlendirilmiştir.

Stratejik planların genel olarak formatı ve düzeni birbirine benzelemektedir. Ayrıca stratejik plan hazırlanırken izlenen yollar ve teknikler de benzeşmektedir. Bu nedenle, klasik olarak stratejik plan hazırlanırken izlenen “SWOT Analizi” (GZFT Analizi: güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar, tehditler) adımları çerçevesinde il belediyelerinin stratejik planları değerlendirilmiş ve alt başlıklarda stratejik planlarda personel politikasıyla ilgili olarak ön görülen “stratejik ilkeler, amaçlar ve faaliyetler” tespit edilmiştir<sup>26</sup>.

---

24 Özgür, a.g.k., s. 214-215.

25 Özgür, a.g.k., s. 246.

26 İl belediyelerinin stratejik planları analiz edilirken Erençin’in (a.g.m., s. 3-7) büyükşehir belediyeleri personel yönetimi için hazırladığı çalışmada kullandığı yöntemden yararlanılmıştır.

## II.1. İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Sorunları ve Zayıf Yönleri

İl belediyelerinin personel yönetimi sorunları ve zayıf yönleri 10 alt başlıkta toplanmıştır: “*Personel sayısı ve dağılımı, nitelikli ve teknik personel ihtiyacı, norm kadro uygulaması, ücret dengesizliği, eğitim, sosyal tesis sorunları, etkinlik, performans değerlendirmesi, çatışma, değişime uyum ve teknoloji kullanımı*”. Sayılan alt başlıklar çerçevesinde 25 il belediyesinin personel sorunları ve zayıf yönleri içerisinde en önemli sorun alanın “norm kadro ilke ve standartları”nı uygulayamamak olduğu gözükmektedir. Aynı düzeyde il belediyelerinin büyük bölümü personel sayısı ve dağılımı, eğitim, nitelikli ve teknik personel ihtiyacı konularında ciddi sorunlara sahiptirler. Belediyeler personel yönetimi konusunda merkezi yönetimin yaptığı düzenlemelerin gerisindedir. Çoğu belediye profesyonel bir şekilde iş tanımlaması ve iş analizi yapamamıştır. Belediyelerin memur sayıları ve sürekli işçi sayıları arasında ve bu personelin birimler arasında dağılımında önemli dengesizlikler vardır.

İl belediyelerinde sürekli işçi statüsündeki personel sayısının çok fazla olması belediye personelinin ortalama eğitim düzeyini de düşürmektedir. Belediyelerdeki işçi statüsündeki personelin büyük bölümü “ilköğretim ve altı” düzeylerde okullardan mezundur. Üniversite eğitimi almış belediye personeli oranı genel olarak düşüktür. Memur statüsündeki personelin bir bölümü yüksekokul ve üniversite mezundur. Bununla birlikte, son yıllarda yavaş da olsa oranı giderek artan sözleşmeli personelin eğitim düzeyi diğer statülerdeki personele göre yüksektir. Böylece, nitelikli ve teknik personel ihtiyacının giderilmesinde eğitilmiş insan kaynağı hassasiyeti dikkate alınarak sözleşmeli personel istihdamı yolu kullanılabilir. Ancak bu kez de, sözleşmeli istihdamın uzun vadede yaşatabileceği diğer sorunlar (örn. iş güvencesi, motivasyon, örgütsel bağlılık vb.) göz önünde tutulmalıdır.<sup>27</sup>

---

27 02/08/2013 tarihli ve 28726 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile belediyelerde çalışan sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi için düzenleme yapılmıştır. Bu makale kapsamındaki araştırma ilgili düzenlemeden önce yapıldığı ve bu düzenlemenin sonuçlarının değerlendirilmesi için yeterli verinin olmamasından dolayı bu konuya çalışma kapsamında yer verilememiştir.

**Tablo 2: İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Sorunları ve Zayıf Yönleri**

Sıra No	İl Belediyesi	PS	NP	N	ÜD	Eğ.	ST	E	P	Ç	DU
1.	Adıyaman	X	X	X	X	X	X		X	X	X
2.	Afyonkarahisar		X	X		X	X		X		X
3.	Aksaray	X		X	X	X	X		X	X	
4.	Aydın	X	X	X	X	X			X	X	X
5.	Balıkesir	X	X	X		X					
6.	Bilecik	X	X	X							
7.	Bolu	X		X		X					
8.	Çorum	X		X	X						
9.	Denizli	X		X		X					
10.	Düzce	X	X	X		X	X			X	
11.	Elazığ	X	X	X	X	X			X		X
12.	Erzincan	X	X	X							
13.	Hatay (Antakya)	X	X	X	X	X		X	X	X	
14.	Kars	X	X	X		X					X
15.	Kırıkkale	X	X	X		X					X
16.	Malatya		X	X		X	X	X	X	X	X
17.	Muğla	X		X		X				X	
18.	Ordu	X	X	X		X	X			X	
19.	Siirt	X		X		X					
20.	Şanlıurfa	X	X	X					X	X	X
21.	Tekirdağ	X	X	X		X	X			X	
22.	<b>Trabzon</b>	X	X	X	X	X	X		X	X	X
23.	Uşak	X	X	X		X	X	X	X		
24.	Van	X	X	X		X				X	
25.	Zonguldak	X	X	X	X	X				X	
	<b>Toplam</b>	23	19	25	8	21	9	3	10	13	9

PS: Personel Sayısı ve Dağılımı, NP: Nitelikli ve Teknik Personel İhtiyacı, N: Norm Kadro Uygulaması, ÜD: Ücret Dengesizliği (maaşların düzenli ödenmemesi), E: Eğitim (personel eğitim düzeyi ve hizmet içi ve öncesi eğitim), ST: Sosyal Tesis Sorunları (çalışma ortamı ve sosyal kolaylıklar, motivasyon), E: Etkinlik, P: Performans Değerlendirmesi (ödül ve ceza), Ç: Çatışma (birimlerarası koordinasyon), DU: Değişime Uyum (personel katılımı) ve Teknoloji Kullanımı.

Eğitim konusu il belediyeleri için de en önemli problemdir. Yeni istihdam edilen personel ile eğitim düzeyi artırımını hedeflense de, bunun sürekli hizmet içi (şehir içi ve şehir dışı) eğitim imkanları ile desteklenmesi gerekmektedir. Eğitim konusunda ildeki veya yakın illerdeki üniversitelerin “kamu yönetimi, işletme, maliye, kent ve bölge planlaması vb.” bölümlerinden yararlanılması mümkündür. Ayrıca, TODAİE, Türkiye Belediyeler Birliği, İller Bankası ve bazı sivil toplum kuruluşlarının eğitim çalışmaları takip edilmelidir.

İl belediyelerinin sorunlarını ve zayıf yönlerini gösteren Tablo 2’ye bakıldığında, stratejik planlarda sırasıyla “atıŐma, performans değerlendirmesi, sosyal tesis sorunları, değişime uyum ve teknoloji kullanımı, ücret dengesizliği, etkinlik” sorunlarının önceki sorunlara göre daha az sayıda belediye tarafından belirtildiği görülmüştür. Bu tespit belirtilen sorunların diğer belediyelerde olmadığı anlamına gelmemektedir. Özellikle, birimlerarası koordinasyon, performans değerlendirmesi, etkinlik, deđeriŐime uyum ve teknoloji kullanımı konularında çoğu belediyenin sorun yaŐadıđı bilinmektedir. Belediyelerin stratejik planlarında daha çok “norm kadro, personel sayısı ve dağılımı, nitelikli ve teknik personel eksikliği ve eğitim” konularına değinmelerinin en önemli sebebi bu sorunların büyük maliyetler getirmesi ve belediye yönetimi için hayati nitelikte olmasıdır. Diğer yandan, bazı belediyeler zayıf oldukları ve sorun yaşadıkları konuları stratejik planlarda objektif bir şekilde deđerlendirmemiŐlerdir. Bu durumun belediyeyi kamuoyu nezdinde iyi bir şekilde göstermeyeceğini düŐünmüŐ olabilirler. Bunun tersine davranan belediyeler de vardır: Örneğin, Afyonkarahisar Belediyesi personel yönetimi konusunda en iyi durumda olan belediyelerden biri olsa da, belediye sorunlarını açık ve ayrıntılı bir şekilde sıralamıŐtır. Yine Trabzon Belediyesi bu konuda çekinmeden objektif değerlendirmeler yoluyla belediye personel yönetimi sorunlarını dile getirmiŐtir.

## **II. 2. İl Belediyelerinin Personel Yönetimindeki Güçlü Yönleri**

İl belediyelerinin personel yönetimindeki güçlü yönleri 9 alt başlık altında toplanmıştır: “*Nitelikli ve teknik personel sayısı, personelin eğitim durumu, personelin deneyimi, düşük gider, personelin performansı, sosyal tesisler, ödüllendirme, kuruma bağlılık ve ekip çalışması, mali durum*”. Sayılan alt başlıklar çerçevesinde 25 il belediyesinin stratejik planlarında personel yönetimine ilişkin olarak en fazla vurgulanan g-

lü yönler “personel sayısı, kuruma bağlılık ve ekip çalışması ve personelin deneyimi”dir. Güçlü yönlerin gösterildiği Tablo 3’e bakıldığında, il belediyelerinin personel sorunları ve zayıf yönleri ile karşılaştırıldığında güçlü yönleri sınırlı kalmaktadır. Belediyelerin öne çıkan güçlü yönlerinin bile toplam il belediyesinin yarıya yakını tarafından paylaşıldığı görülmektedir. Özellikle, sürekli işçi statüsündeki kadroları şişkin durumda olan belediyeler için personel sayısının fazla olması güçlü bir yönden ziyade bir zayıflığa işaret etmektedir. Nitelikli ve teknik personele sahip olan belediye sayısının az olması nicel fazlalığı güçlü yöne çevirmekten uzak kalmaktadır.

Kuruma bağlılık ve ekip çalışmasının güçlü bir yön olarak kabul edildiği belediyelerde, personelin politika belirleme, karar alma ve uygulama süreçlerine katılımının amaçlandığı görülmektedir. Yine bu belediyelerde kurumsal sinerjiden faydalanmanın faydaları üzerinde durulmaktadır.

Üçüncü bir güçlü yön olarak “personelin deneyimi”ne vurgu yapılmıştır. Ancak, burada deneyimden algılanan daha çok personelin hizmette geçirdiği yıldır. Oysaki, iş yapma becerisi konusunda ayrıntılı verilere stratejik planlarda rastlanmamaktadır. Bu nedenle, uzun yıllar aynı kurumda çalışmış personelin nitelikleri ile birlikte değerlendirilmemesi güçlü bir yöne işaret etmemektedir.



**Tablo 3: İl Belediyelerinin Personeline İlişkin Güçlü Yanlar**

Sıra No	İl Belediyesi	S	Eğ.	D	DG	P	ST	Ö	KB	M
1.	Adıyaman									
2.	Afyonkarahisar	X	X		X		X		X	X
3.	Aksaray								X	X
4.	Aydın	X							X	X
5.	Balıkesir			X		X	X		X	X
6.	Bilecik			X					X	
7.	Bolu	X		X		X			X	
8.	Çorum	X								
9.	Denizli	X								X
10.	Düzce		X							
11.	Elazığ	X		X					X	
12.	Erzincan		X							
13.	Hatay (Antakya)	X								
14.	Kars									
15.	Kırıkkale	X	X	X		X			X	
16.	Malatya	X		X	X	X				
17.	Muğla	X							X	
18.	Ordu			X					X	
19.	Siirt			X						
20.	Şanlıurfa	X				X	X		X	X
21.	Tekirdağ								X	
22.	Trabzon	X	X	X						
23.	Uşak	X	X	X		X				
24.	Van									
25.	Zonguldak					X				
	<b>Toplam</b>	13	6	10	2	7	3	0	12	6

S: Sayı (Teknik ve nitelikli personel, norm kadro), Eğ.: Eğitim, D: Deneyim, DG: Düşük Gider, P: Performans (yüksek iş sonuçlandırma), ST: Tesis (sosyal ve sağlık), Ö: Ödüllendirme, KB: Kuruma Bağlılık ve Ekip Çalışması (kurumsal sinerji, katılım), M: Mali Durum.

Çalışma kapsamında incelenen 25 il belediyesinde personel yönetimi ile ilgili olarak daha az öne çıkan güçlü yönler sırasıyla “performans, eğitim, mali durum, sosyal tesis, düşük gider” konularıdır. Bir anlamda bu Tablo zayıf yönleri tamamlamaktadır. Mevcut personel yapısı ile il belediyeleri hedeflenen performansa ulaşamamakta, eğitim düzeyi düşük personelle çalışmakta, mali sıkıntılar yaşamakta, çalışanların sosyal ve sağlık ihtiyaçlarına özen gösterememekte ve yüksek maliyetlerle personel çalıştırmaktadır. Bir anlamda reform sürecinin belediyelerden beklediği “etkin, etkili, katılımcı, kaliteli, şeffaf ve hesap verebilir” hizmet sunumunu sağlayacak personel sisteminin gerektirdiği güçlü yönlere belediyeler ne yazık ki sahip değildir.

Bazı belediyelerde personel yönetimine ilişkin güçlü yönlerin ya hiç olmadığı ya da çok sınırlı olduğu görülmektedir. Bunlardan büyük bölümü gerçekten personel yönetimi konusunda çok ciddi sorunlarla karşı karşıyadırlar. Ancak, bazı belediyeler ise personel yapıları açısından güçlü yönleri olsa da stratejik planlarında bu konuya gereken önemi vermemişlerdir. Van Belediyesi gibi oldukça büyük bir belediye örneğinde görüldüğü gibi stratejik planlamanın ciddi bir değerlendirme ile yönetsel açıdan değil daha çok siyasi ve soyut amaçlar ile hazırlanmasından kaynaklanan sorunlar vardır. Birçok belediye güçlü yönleri olarak belirttikleri konularda kendi verileri ile çalışmaktadırlar. Fazla personeli olan belediyelerin bazıları bunu bir güç olarak değerlendirmekte; ancak aynı belediyelerin nitelikli personel konusunda ciddi eksiklikleri bulunmaktadır. Bilecik, Kars ve Erzincan belediyelerinin stratejik planlarına ulaşamadığı için bu belediyelerin güçlü yönleri yeteri kadar değerlendirilememiştir.

### **II.3. İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Sorunlarını Çözme Konusunda Sahip Oldukları Fırsatlar**

İl belediyelerinin personel sistemlerindeki sorunları çözme konusunda sahip oldukları fırsatlar 8 alt başlıkta değerlendirilmiştir: “*Üniversite, teknolojik uyum ve e-belediyeçilik, eğitimli nüfus, eğitimli personel, hizmet alımı, performans yönetimi, tedarikçiler, norm kadro*”. 25 il belediyesinin stratejik planlarının bu açıdan incelenmesi sonucunda Tablo 4 geliştirilmiştir. İncelenen stratejik planların büyük bölümünde fırsatlar konusunda personel yönetimine ilişkin doğrudan atıflar yoktur. Ancak, tüm belediye sistemi için yapılan analiz sonucu tespit edilen

fırsatlardan personel yönetimine etkisi olabileceği düşünülenler araştırmacılar tarafından tespit edilmiştir. Özellikle son yıllarda her ilde en az bir üniversitenin açılması sonucunda önemli beklentilerin oluşması belediye yönetimlerine de yansımıştır. Tablo 4’de görüldüğü üzere 25 il belediyesinden 21’i için üniversite önemli bir fırsat olarak görülmektedir. Üniversitenin personel yönetimi konusunda sağlayacağı olumlu dışsallıklar birden fazladır. İlk olarak, üniversitedeki akademik kadrolar kent ile ilgili bilimsel çalışmalar yaparak kentsel sorunların tespiti ve çözümü noktasında önemli katkı sunabilirler. Üniversitelerdeki kent yönetimi ile ilgili bölümlerinde yer alan akademisyenlerin ilgili belediye yönetiminin çağdaş yönetim yaklaşımları doğrultusunda dönüşümüne yapacağı katkılar etkili olacaktır. İkinci olarak, belediyeler için önemli bir sorun olan mevcut personelin eğitim düzeyinin düşüklüğü üniversitenin ilgili bölümlerinden ve sürekli eğitim merkezlerinden alınacak destek ile iyileştirilebilecektir. Üçüncü olarak, üniversitenin belediye yönetimi ve hizmet alanları ile ilgili bölümlerinden mezun olacak nitelikli iş gücü belediyenin bulmakta zorluk çektiği bir kaynak durumundadır. Böylece üniversite faktörünün sağlayacağı olumlu dışsallıklar çok yönlü değerlendirilirse belediyelerin personel yönetimi için ne kadar önemli olduğu anlaşılacaktır.

**Tablo 4:** İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Sorunlarını Çözme Konusunda Sahip Oldukları Fırsatlar

Sıra No	İl Belediyesi	Ü	T	EN	EP	HA	PY	Te	N
1.	Adıyaman	X							
2.	Afyonkarahisar	X	X						
3.	Aksaray								
4.	Aydın			X					
5.	Balıkesir	X	X						
6.	Bilecik								
7.	Bolu	X			X	X			
8.	Çorum	X				X			
9.	Denizli	X		X		X			
10.	Düzce	X				X			
11.	Elazığ	X	X				X		
12.	Erzincan	X	X		X	X			
13.	Hatay (Antakya)	X							
14.	Kars	X			X	X			
15.	Kırıkkale	X				X			
16.	Malatya	X					X	X	X
17.	Muğla	X							
18.	Ordu	X	X						
19.	Siirt								
20.	Şanlıurfa	X	X						X
21.	Tekirdağ	X							
22.	Trabzon	X	X						
23.	Uşak	X							
24.	Van	X							
25.	Zonguldak	X	X						
	<b>Toplam</b>	21	8	2	3	7	2	1	2

Ü: Üniversite, T: Teknolojik Uyum ve E-Belediyecilik, EN: Eğitimli Nüfus, EP: Eğitimli Personel, HA: Hizmet Alımı, PY: Performans Yönetimi (bireysel ve kurumsal), Te: Tedarikçiler (yeni yönetim araç ve yöntemleri), N: Norm Kadro.

2000’li yıllarda piyasada, sivil toplumda, kamu yönetiminde ve akademik çevrede en çok tartışılan konulardan birisi de bilgi teknolojileri ve onun toplumsal yapılara etkisidir. Özellikle e-devlet uygulamalarının yarattığı olumlu etkiler belediyelerden de e-belediyecilik adı altında birçok hizmet sunumu talebinin doğmasına yol açmıştır. Bu etkiler altında belediye yönetimleri özellikle son yıllarda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak bazı hizmetlerini İnternet üzerinden kullanıcıya sunmaya çalışmaktadırlar. Devam eden teknolojik uyum ve e-belediyecilik faaliyetlerinin personel konusu ile ilişkisi çok yakındır ve belediye yönetimleri için önemli bir fırsat sunmaktadır. Bir yandan yeni teknolojiler işgücü tasarrufuna imkan tanırken, diğer yandan bilgisayar okuryazarı personel ihtiyacına yol açmaktadır. Belediyeler alt yapılarını ve hizmet süreçlerini teknoloji yoğun hale getirirlerse ve e-belediyecilik uygulamalarını iyileştirirlerse önemli bir işgücü tasarrufu sağlayacaklardır. Diğer taraftan mevcut personel profiline hızlı bir şekilde teknolojiye uyumlu hale dönüştürülmesi gerekmektedir. Giderek daha genç, eğitilmiş ve teknoloji uyumlu personelin istihdamı belediyeler açısından önemli bir fırsat sunmaktadır.

İl belediyeleri stratejik planlarında personel yönetimi konusundaki fırsatlar arasında değerlendirilen üçüncü husus da “hizmet alımı” yöntemidir. Yeni Belediye Kanunu’nun bu anlamda teşvik edici olması sebebiyle belediyeler yaşadıkları personel sorunlarını çözebilmek için yoğun bir şekilde hizmet alımına yönelmişlerdir. Bu durum, stratejik planlarda fırsat olarak değerlendirilmektedir. Böylece kadrolu bir kamu personeline göre daha az maliyet getiren personel çalıştırılacak, kadrolu personel için geçerli olan özlük haklarının maliyetinden sakınılacak, daha esnek çalışma süreçleri değerlendirilecek ve piyasa şartları çerçevesinde rekabet ortamından yararlanılacaktır. Bu düşünce merkezi iktidarın da etkisiyle genel olarak kabul görmüştür ve belediyelerde hizmet alımı ilgi çeken bir fırsat haline dönüşmüştür.

Tablo 4’de aslında önemli bir eksikliğe işaret edilmektedir. İl belediyeleri “eğitilmiş nüfusu, eğitilmiş personeli, performans yönetimini, yeni yönetim araçlarını ve yöntemlerinin kullanılmasını ve norm kadro uygulaması”nı yeteri kadar değerlendirmemekte ve fırsat olarak görmemektedirler. Sayılan konu başlıklarının her biri personel yönetimi için önemli fırsatlar sunmaktadırlar. Ancak, bunların belediyelerin gündemine girmesi ve olumlu etkiler doğurması hemen sonuç alınabilecek hususlar değildir. Ayrıca norm kadro uygulamaları, performans yönetimi,

yeni yönetim araçları ve yöntemleri kullanılan konularda belediyelerin önemli desteğe ihtiyaçları vardır. Bu anlamda destek aktörleri merkezi yönetim, özel sektör, sivil toplum kuruluşları vb. aktörler olabilir. Ancak özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının fazla gelişkin olmadığı yerlerde merkezi yönetimin daha bir önemli rol üstlenerek belediye personel politikasına destek sunması gerekmektedir.

#### **II.4. İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Konusunda Karşı Karşıya Oldukları Tehditler**

İl belediyelerinin personel yönetiminde karşı karşıya oldukları tehditler 9 alt başlık altında toplanmıştır: “*Mevzuat, bürokrasi, ihale süreci, nitelikli personel eksikliği, mali durum, teknolojik takip, üniversitede ilgili bölümlerin olmaması, takım çalışması, liyakat*”. Aslında sayılan bu konu başlıklarının hepsi genel olarak belediyeleri her alanda etkilemektedir. Burada özel olarak personel yönetimine olan etkileri tartışılmıştır. Bu çerçevede, 25 il belediyesinin stratejik planlarındaki incelemeye göre en önemli tehdit algılaması “mali durum” ve “nitelikli personel eksikliği” konularında öne çıkmaktadır. Sadece belediyelerin değil tüm yerel yönetimlerin en önemli sorunları mali yapıya ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Personel yönetimi açısından bakıldığında mali duruma ilişkin temel sorunlar “ödeme sorunları, personel giderleri ve ücret dengesizliği”dir. Bazı belediyelerdeki kötü yönetimden dolayı personel maaşları ödenmesinde sorunlar yaşanmaktadır. Burada kısır bir döngü oluşmuştur. Belediyelerin yıllardır “arpalık” olarak görülmesi ve belediye yönetiminin tercihlerine göre personel alımının yapılması bugün bazı belediyelerin personel giderlerini dahi ödeyemez hale gelmesine yol açmıştır. Reform sürecindeki yasal düzenlemeler ile bu konudaki en önemli önlemlerden biri personel harcamalarına konulan %30’luk sınır ve norm kadro uygulamasıdır. Bu denetim sürdürülür ve makul bir denge kurularsa belediyelerin mali durum açısından algılandıkları tehdit azalacak ve kaynaklar yatırımlara yönlendirilebilecektir. Ayrıca, farklı statüdeki personel istihdamının yol açtığı “ücret dengesizliği” sorunu çözüm beklemektedir. Özellikle yeni kadrolu personel alımının norm kadro ve bütçe sınırlarıyla sınırlandırılması suretiyle gelecek yıllarda daha dengeli bir ücret politikasına ulaşılabilir. Ancak, bu konuda da esaslı bir reforma ihtiyaç vardır.

**Tablo 5:** İl Belediyelerin Personel Konusunda Karşı Karşıya Oldukları Tehditler

Sıra No	İl Belediyesi	M	B	İ	NP	MD	T	Ü	TÇ	L
1.	Adıyaman	X	X	X	X	X				
2.	Afyonkarahisar				X	X				
3.	Aksaray									
4.	Aydın							X		
5.	Balıkesir		X		X					
6.	Bilecik				X			X		
7.	Bolu	X								
8.	Çorum					X				
9.	Denizli				X					
10.	Düzce									
11.	Elazığ	X							X	
12.	Erzincan					X				
13.	Hatay (Antakya)						X			
14.	Kars				X	X				
15.	Kırıkkale			X	X					
16.	Malatya								X	X
17.	Muğla									
18.	Ordu					X				
19.	Siirt					X				
20.	Şanlıurfa		X							
21.	Tekirdağ		X							
22.	Trabzon									
23.	Uşak									
24.	Van					X				
25.	Zonguldak					X				
	<b>Toplam</b>	3	4	2	7	9	1	2	2	1

M: Mevzuat, B: Bürokrasi (Merkezi Yönetim), İ: İhale Süreci, NP: Nitelikli Personel Eksikliği, MD: Mali Durum (Ödeme Sorunları, Personel Giderleri, Ücret Dengesizliği), T: Teknolojik Takip, Ü: Üniversitede ilgili bölümlerin olmaması, TÇ: Takım Çalışması (iletişim ve iş bölümü), L: Liyakat.

Nitelikli ve teknik personel konusunda belediyelerin tamamında yaşanan sorun burada tekrar karşımıza çıkmıştır. Bu tehlikeye karşı durmak için hem belediye yönetimlerine hem de merkezi yönetime önemli görevler düşmektedir. Belediye yönetimlerinin kayırmacılık ve partizanlıktan uzak durarak tamamen liyakata ve profesyonel normlara dayalı bir insan kaynakları politikası izlemesi gerekmektedir. Merkezi yönetime düşen görev ise yasal düzenlemeler ile belediyelerin daha esnek ve daha yerinden insan kaynakları yönetimi uygulamasına geçebilmesinin önünü açmaktır.

Mali durum ve nitelikli personel konularına göre daha az değinilse de, “merkezi yönetim bürokrasisi, mevzuat, ihale süreci, üniversitede ilgili bölümlerin olmaması, takım çalışması eksikliği, liyakata dayalı olmayan uygulamalar ve teknolojik yetersizlikler” de personel yönetimi önünde tehditler olarak algılanmalıdır. Tablo 5’de görüldüğü üzere belediyelerin personel yönetimi konusunda algıladıkları tehditler çok çeşitlilik göstermektedir. Her ne kadar farklı belediyeler farklı sorunlara işaret etse de, belediyelerin çoğu personel yönetimi karşısında bu sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu nedenle konun bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir.

### **III. İL BELEDİYELERİNİN PERSONEL POLİTİKASINA İLİŞKİN İLKELERİ, STRATEJİK HEDEFLERİ VE FAALİYETLERİ**

Stratejik planlama faaliyetinin aşamaları dikkate alındığında, planın en son aşamasında gelecek dönemlerde ilgili yönetim konularında hangi ilkelerin izleneceği, hangi hedeflere ulaşılacağı ve hangi faaliyetlerin gerçekleştirileceği yazılır. Bu çalışmada da, belediyelerin sorunları ve zayıf yönleri, güçlü yönleri, fırsatları ve karşı karşıya oldukları tehditler ele alındıktan sonra sırada belediyelerin izleyecekleri politikalara değinilecektir. Bu çerçevede, il belediyelerinin personel yönetimine ilişkin ilkeleri, stratejik hedefleri ve faaliyetleri 10 alt başlıkta toplanmıştır: “Hizmet alımı, sözleşmeli personel, ekip çalışması, eğitim, sosyal gelişim, memnuniyet, liyakat, performans yönetimi, stratejik planlama”.

Tablo 6’da görüldüğü üzere il belediyelerinin büyük bir bölümü bazı konularda benzer düşüncededirler. Özellikle; eğitim düzeyinin yükseltilmesi, sözleşmeli personel istihdam edilmesi, hizmet alımı ve personel azaltılması, ekip çalışmasının güçlendirilmesi, çalışanların



memnuniyetlerinin artırılması, performans yönetiminin geliştirilmesi temel hedefler arasındadır.

Çalışmanın başından beri vurgulandığı üzere, belediyelerin mevcut personelinin eğitim durumu önemli bir sorundur. İnceleme kapsamındaki belediyelerin hemen hemen hepsi hizmetiçi ve kurum dışı eğitim olanaklarını geliştirerek personelin eğitim düzeyini yükseltmeyi hedeflemiştir.

İkinci olarak, esnek çalışma koşullarının sağlanması, nitelikli ve teknik personelin istihdam edilmesi için sözleşmeli personel istihdamı politikasının takip edileceği anlaşılmaktadır. Belediyeler sözleşmeli personel çalıştırmaktan memnundurlar ve bu statüdeki nitelikli personelin toplam personel içerisindeki oranının artırılması amaçlanmaktadır. Belediyelerin mali açıdan tasarruf sağlamaları için de sözleşmeli personel istihdamı önemli bir imkan olarak görülmektedir. Bu nedenlerle sözleşmeli personel konusuna stratejik planlarda vurgu yapılmaktadır.

**Tablo 6:** İl Belediyelerinin Personel Yönetimine İlişkin İlkeleri, Stratejik Hedefleri ve Faaliyetleri

Sıra No	İl Belediyesi	HA	S	EÇ	Eğ.	SG	M	L	P	İT	SP
1.	Adıyaman	X	X		X				X	X	X
2.	Afyonkarahisar	X	X		X		X	X	X	X	X
3.	Aksaray		X		X		X		X		
4.	Aydın		X	X	X		X	X	X	X	
5.	Balıkesir		X	X	X	X	X	X	X		
6.	Bilecik	X	X	X	X		X				
7.	Bolu	X		X	X	X	X		X	X	
8.	Çorum	X		X	X	X	X		X		
9.	Denizli	X	X	X	X	X	X	X	X		
10.	Düzce		X		X				X		X
11.	Elazığ	X	X	X	X	X	X	X			
12.	Erzincan	X	X		X						
13.	Hatay (Antakya)	X	X	X	X						
14.	Kars	X	X		X					X	
15.	Kırıkkale	X	X	X	X	X	X				X
16.	Malatya	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
17.	Muğla		X	X	X	X		X		X	
18.	Ordu	X	X	X	X		X		X	X	
19.	Siirt			X	X			X	X		
20.	Şanlıurfa			X	X	X	X	X	X	X	
21.	Tekirdağ		X		X	X	X		X	X	
22.	Trabzon	X	X	X	X	X	X				
23.	Uşak	X	X	X	X	X	X	X		X	
24.	Van	X									
25.	Zonguldak	X	X	X	X		X	X	X		
	<b>Toplam</b>	17	20	17	24	12	17	11	15	11	4

HA: Hizmet Alımı ve Personel Azaltımı (norm kadro), S: Sözleşmeli Personel (nitelikli personel), EÇ: Ekip Çalışması (koordinasyon, iletişim ve ortam), Eğ.: Eğitim (hizmetçi, ildışı), SG: Sosyal Gelişim (sosyal, sağlık), M: Memnuniyet (moral ve motivasyon, ödüllendirme), L: Liyakat (kariyer planlaması, İKY), P: Performans Yönetimi (kurumsal ve bireysel), İT: İş Tanımlaması ve Analizi, SP: Stratejik Planlama.

Üçüncü olarak, yeni dönemde belediyelerden beklenen özel sektörden ve rekabet ortamından daha çok yararlanma politikasının başarılı olduğu düşünülmekte ve belediyeler tarafından tercih edilmektedir. Belediyelerin sahip olduğu fırsatlarının tartışıldığı bölümde de belirtildiği üzere, hizmet alımı suretiyle personel istihdamından daha ucuz, kaliteli, sorunsuz ve verimli hizmet sağlandığı düşüncesi genel olarak paylaşılmaktadır.

Dördüncü olarak, belediyelerin mevcut personel sistemindeki en önemli sorunu olan koordinasyonsuzluk, iletişimsizlik ve takım oluşturmama sorununa çözümler aranmaktadır. Özellikle yeni yönetim yaklaşımları ile personele bakış açısı değişmiştir. Gelecek dönemlerde birer “paydaş” olarak personelin rolü de değişecektir. Bu konuyla bağlantılı olarak toplam kalite yönetimi düşüncesi çerçevesinde “iç müşteri” olarak görülen personelin “memnuniyeti” önem kazanmıştır. Belediyelerin çoğu, ödüllendirme sistemleri ile çalışanlarının moral ve motivasyonunu yükseltme amacını benimsemişlerdir. Çalışanın moral ve motivasyonu konusunda farkındalığın oluşması önemli bir gelişmedir. Çoğu belediye, stratejik planlarında bu konuyla ilgili ilke ve hedeflere yer vermiştir.

Öne çıkan konulardan beşincisi de performans yönetimi<sup>28</sup> konusudur. Belediye yönetimlerinin performans programlarını hazırlamaları ve performans ölçümlerini yapmaları artık yasal zorunluluktur. Ancak çoğu belediye performans yönetimi konusuna ciddiyetle ve profesyonelce yaklaşmamaktadır. Bu bölümde açıklanan tablolardaki veriler de bunu açıkça göstermektedir. Performans yönetimi konusunun stratejik hedefler içerisinde yeterli yer bulamadığı gözükmektedir. Genelde belediyenin özelde ise personel yönetimi açısından bu konunun önemi dikkate alınmalıdır.

İl belediyelerinin stratejik planlarında ilke, stratejik hedefler ve faaliyetler içerisinde “sosyal gelişim, liyakat, iş tanımlaması ve analizi,

---

28 Performans yönetimi YKİ yaklaşımının önemli unsurlarından birisidir. Performans yönetimi ve denetimi hem idari alanda hem de mali yönetim alanında geleneksel yapıların dönüştürülmesini gerektirmektedir. Ateş ve Çetin, *a.g.k.*, s. 255-256. Bu nedenle, performans yönetimi konusundaki eksiklik aslında tüm yeni yönetim araçlarının işlevsiz kalmasına yol açabilecek boyuttadır. Türkiye’de belediyeler bu konularda çalışmalarını yürütmektedir. Belediyelerin performans yönetiminde başarılı olabilmeleri için, hem belediye yönetiminin teknik kapasitesinin yeterli olması, hem de belediye çalışanları, belediye yöneticileri, siyasiler ve sivil toplum kuruluşlarını içeren paydaş kapasitesinin bu yönetime destek olması beklenmektedir. Köseoğlu, *a.g.m.*, s. 39-40.

stratejik planlama” konu başlıklarına da yer verilmiştir. Sayılan konular da öne çıkan konular kadar önemlidir. Özellikle insan kaynakları yaklaşımının benimsenmesi, çalışana bir maliyet faktörü olarak değil üretkenlik faktörü olarak bakılması, çalışanların sosyal gelişiminin ve ihtiyaçlarının önemszenmesi, iş tanımlaması ve analizinin ihtiyaçlara göre gerçekleştirilmesi çağdaş personel yönetimi için gerekli düzenlemelerdir. Bütüncül bir yaklaşım ile tüm konuların ele alındığı, belediyeler arasındaki ilişkiler geliştirilerek sorunlara birlikte çözüm arandığı, merkezi yönetimin yönlendirici ve kaynak desteği sağlayıcı rolünü güçlendirdiği, özel sektörden ve sivil toplumdan yeteri kadar yararlanıldığı bir sürece ihtiyaç vardır. Sayılan ilke, hedef ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinin takibi yapılmalıdır. Genel olarak değerlendirildiğinde uygulama zayıf olsa da, personel yönetimi konusunda yerel yönetimlerde çağdaş yaklaşımlar çerçevesinde iyileştirmeye yönelik bir farkındalık oluşmuştur. Ancak gelecek dönem hedefleri arasında stratejik planlamaya yeterli sayıda belediye tarafından yer verilmemesi bu konuda soru işaretlerine sebep olmaktadır. Türkiye’de 10 yıla yaklaşan stratejik planlama ve yönetim konusu personel politikası için önemli bir araç ve hedef haline dönüşmüştür. Bu nedenle bu verinin eksik bırakılmış bir alanı göstermesi dikkate alınmalıdır.

## **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Yönetmel reform sürecinde, çağdaş yönetim yaklaşımlarının belirleyiciliği ve yönetmel ihtiyaçlar etkisi altında belediyelerden personel yönetimi anlamında beklenen nitelikli, işe uygun ve yeterli sayıda insan kaynağının tespit edilmesi, çalışanların sürekli gelişiminin sağlanması, çalışanların çağdaş yöntemler ile değerlendirilmesi ve yükseltilmesi, çalışanların takip edilmesi ve yönetime katılımının sağlanmasıdır. Yukarıda ayrıntılı olarak değerlendirildiği üzere genelde belediyelerin personel yönetimi sistemindeki kronik sorunlara çözüm bulunamamış; çağdaş İKY teknikleri tam anlamıyla uygulamaya sokulamamıştır. Bu sorunun merkezi yönetimden, yerel yönetimlerden ve insan kaynağı profilinden kaynaklanan çeşitli sebepleri bulunmaktadır.

Özellikle çağdaş yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkardığı ve belediye personel politikası alanını değerlendirmek için de önemli bir kaynak olan stratejik planlar yol gösterici olmaktadır. İl belediyeleri özelinde stratejik planlar üzerinden yapılan içerik analizi genel olarak

belediyeler ve yerel yönetimler personel politikası hakkında önemli sonuçlara ulaşmaya ve değerlendirmeler yapmaya imkan tanımaktadır. Buna göre; belediyelerin personel yönetimi konusundaki sorunlarının ve zayıf yönlerinin çok olduğu, güçlü yönlerinin ve fırsatlarının ise çok kısıtlı olduğu görülmektedir. Belediyelerin personel sorunları ayrıntılı olarak belirtildiği için sözkonusu personel sorunlarını çözmek için sahip olunan fırsatlara, benimsenen ilkelere, stratejik amaçlara ve faaliyetlere değinmekte fayda vardır. Söz konusu stratejik planlara bakıldığında, fırsat olarak en büyük önem özellikle üniversitelere, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere ve hizmet alımı politikasına verilmektedir. Belediyelerin hedeflediği ilkeler, stratejik amaçlar ve faaliyetlere bakıldığında öne çıkan konunun “eğitim” olduğu görülmektedir. Hem yeni personel alımlarında eğitim düzeyinin yükseltilmesi hem de hizmet içi eğitime vurgu yapıldığı tespit edilmiştir. Sırasıyla sözleşmeli personel istihdamının artırılması, sürekli işçi sayısının azaltılması, hizmet alımı ile özel sektörden yararlanılması, hizmet birimleri arasında koordinasyonun artırılması ve ekip çalışmasının güçlendirilmesi, insan kaynağı veya iç müşteri olarak personelin memnuniyetinin sağlanması ve çalışanların motivasyonunun artırılması, performans dayalı değerlendirmenin yapılması, çalışanların sosyal gelişimine yönelik tesislerin kurulması ve girişimlerin yapılması, kariyer ilkesinin esas alınması, yeterlik ilkesi ile işe göre en uygun insan kaynağının değerlendirilmesi ve stratejik planlama çalışmaları ile İKY’yi uyumlaştırmak stratejik ilkeler, amaçlar ve faaliyetler arasında sayılmıştır.

Özellikle, İKY anlayışının sınırlı olarak personel politikası için işlendiği görülmüştür. Stratejik yönetim ile İKY yaklaşımının yakından ilişkili olduğu hatırlanırsa, stratejik insan kaynakları planlaması için insan kaynağını kurumun merkezine oturtan, iç müşteri olarak çalışan memnuniyetini amaçlayan, kurumsal amaçlar ile bireysel amaçları uyumlaştıran ve çalışanların moral ve motivasyonunu önemseyen bir yönetim anlayışına ihtiyaç vardır. Bunun için stratejik planlarda insan kaynağının çalışma koşullarını iyileştirmek, insan kaynağının kişisel gelişimine yönelik hizmet içi eğitim vermek, insan kaynağının motivasyonu için sosyal aktiviteler düzenlemek ve tesisler kurmak, düzenli olarak insan kaynağı tespit çalışmaları yapmak, başarılı insan kaynağını ödüllendirmek, insan kaynaklarının sağlık sorunları ile ilgilenmek gibi İKY hedeflerine ve faaliyetlerine daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

Bu sonuç ve değerlendirmelerin ışığı altında belediye personel politikasına ilişkin řu öneriler geliştirilmiştir:

1. Sürekli işçi kadrosundaki fazla sayıdaki personel azaltılmalıdır. Belediyeler bu şekilde tasarruf yaparak mali açıdan rahatlayabilir.
2. Kısıtlı insan kaynaklarını tamamlamak üzere faydalanılan hizmet alımı yöntemi belirli standartlara bağlanmalıdır.
3. Norm kadro ilke ve standartları, yerel yönetimlerin katılımıyla, İKY yaklaşımı ile uyumlu ve gerçekçi bir şekilde geliştirilmelidir.
4. Belediyelerin nitelikli teknik personele ihtiyacını karşılamak üzere sözleşmeli personel istihdamı yöntemi güçlendirilmelidir.
5. Belediye personelinin seçimi, işe alınması, birimlerinin değiştirilmesi ve işten çıkarılmasında belediyelerin tümüyle yetkili olması gerekmektedir.
6. Belediye personel yönetimine kayırmacılık, partizanlık ve siyasal kollama ilişkilerinin girmemesi için, İKY birimleri yatay bir yapıda özerk olarak yeniden biçimlendirilmelidir.
7. Hizmet alımı yönteminin yaygınlaştığı bir ortamda, hem belediyenin yönetme ve hizmet üretme kapasitesinin korunması için, hem de insan kaynağının haklarının korunması için ek düzenlemeler getirilmelidir.
8. Nitelikleri yetersiz olan mevcut belediye personelinin iç ve dış kaynaklar eğitimi sürekli desteklenmelidir.
9. Belediye personel politikası söylemi içerisine kadın ve dezavantajlı sosyal grupların istihdamı hedefi dahil edilmelidir.
10. Belediye personel politikasında liderlik, motivasyon ve örgüt kültürü gibi güncel konulara yer verilmelidir.
11. Belediye personel politikasının belirlenmesinde belediye meclisi ve yönetimi birincil aktör olduğu gibi, tüm bu süreçlerin şeffaflığı gözetilmelidir.

12. Kentlerdeki üniversitelerin ilgili bölümleriyle paylaşımaya dayalı, açık ve proje temelli ilişkiler geliştirilerek belediye personel politikası geliştirilmelidir.
13. Belediye personelinin yönetime katılımı sağlanmalı ve bu yöndeki araçlar etkin bir şekilde kullanılmalıdır.
14. Stratejik planlama, performans programı ve yönetimi İKY ile uyumlaştırılmalıdır. Stratejik insan kaynakları planlamasına geçilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Adıyaman Belediye Başkanlığı, *Adıyaman Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011*, Adıyaman Belediyesi, Adıyaman, 2007.
- Afyonkarahisar Belediye Başkanlığı, *Afyonkarahisar Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014*, Afyonkarahisar Belediyesi, Afyonkarahisar, 2010.
- Aksaray Belediye Başkanlığı, *Aksaray Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014*, Aksaray Belediyesi, Aksaray, 2010.
- Aktan C. C., Çoban H., “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, (Ed. C. C. Aktan), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 13-40.
- Antakya Belediye Başkanlığı, *Antakya Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011 (Güncel)*, Antakya Belediyesi, Antakya, 2009.
- Arıkboğa E., “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, (Ed. B. Eryılmaz - M. Eken - M. L. Şen), Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 42-70.
- Ateş H. ve Çetin, D., “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. M. Acar – H. Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 255-284.
- Aydın Belediye Başkanlığı, *Aydın Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014*, Aydın Belediyesi, Aydın, 2009.
- Bach S. ve Kessler I., “HRM and the New Public Management”, *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, (Ed. P. Boxall - J. Purcell - P. Wright), Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 469-488.
- Balıkesir Belediye Başkanlığı, *Balıkesir Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Balıkesir Belediyesi, Balıkesir, 2009.

- Belediye Kanunu, 2005, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>, E.T.: 02.07.2011.
- Bilecik Belediye Başkanlığı, *Bilecik Belediyesi 2008 Yılı Faaliyet Raporu*, Bilecik Belediyesi, Bilecik, 2009.
- Bilgin K. U., “İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Kamu Personel Sistemi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, (Ed. F. Kartal), TODAİE, Ankara, 2011, s. 221-240.
- Bolu Belediye Başkanlığı, *Bolu Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011*, Bolu Belediyesi, Bolu, 2008.
- Bolu Belediye Başkanlığı, *Bolu Belediyesi 2009 Yılı Performans Programı*, Bolu Belediyesi, Bolu, 2009.
- Çorum Belediye Başkanlığı, *Çorum Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Çorum Belediyesi, Çorum, 2009.
- Denizli Belediye Başkanlığı, *Denizli Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Denizli Belediyesi, Denizli, 2009.
- Derlien H.-U., “Conclusion”, *The State at Work Volume 1: Public Sector Employment in ten Western Countries*, (Ed. H.-U. Derlien – B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008, s. 283-291.
- Derlien H.-U. ve Peters B. G., “Introduction: The State at Work”, *The State at Work Volume 1: Public Sector Employment in ten Western Countries*, (Ed. H.-U. Derlien – B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008, s. 1-18.
- Düzce Belediye Başkanlığı, *Düzce Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Düzce Belediyesi, Düzce, 2009.
- Ekinci F., “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 155, 2008, s. 175-185.
- Elazığ Belediye Başkanlığı, *Elazığ Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Elazığ Belediyesi, Elazığ, 2009.
- Erençin A., “Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu”, *Bilim ve Eleştiri: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 4 (6), 2007, s. 1-9.
- Erzincan Belediye Başkanlığı, *Erzincan Belediyesi 2009 Yılı Faaliyet Raporu*, Erzincan Belediye Başkanlığı, Erzincan, 2010.
- Farazmand A., “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, (Çev. Sevilay Kaygalak), *Mülkiye*, Sayı: XXV (229), 2001, s. 245-278.



- French P. E. ve Goodman D., “An Assessment of the Current and Future State of Human Resource Management at the Local Government Level”, *Review of Public Personnel Administration*, Sayı: 32 (1), 2012, s. 62-74.
- Genç F. N., “Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı – Aydın Örneği”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 9(3), 2007, s. 57-74.
- Heinemann S., “Women’s Employment and Part-Time Employment in The Public Service”, *The State at Work Volume 2: Comparative Public Service Systems*, (Ed. H.-U. Derlien – B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008, s. 85-121.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, E.T.: 02.07.2011.
- Kars Belediye Başkanlığı, *Kars Belediyesi 2010 Yılı Faaliyet Raporu*, Kars Belediyesi, Kars, 2011.
- Kırıkkale Belediye Başkanlığı, *Kırıkkale Belediyesi 2006-2009 Yıllarını Kapsayan Stratejik Plan ve Performans Programı*, Kırıkkale Belediyesi, Kırıkkale, 2006.
- Kırıkkale Belediye Başkanlığı, *Kırıkkale Belediyesi 2011 Mali Yılı Performans Programı*, Kırıkkale Belediye Başkanlığı, Kırıkkale, 2010.
- Köseoğlu Ö., “Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 17 (1), 2008, s. 19-42.
- Malatya Belediye Başkanlığı, *Malatya Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Malatya Belediyesi, Malatya, 2009.
- Muğla Belediye Başkanlığı, *Muğla Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Muğla Belediyesi, Muğla, 2009.
- Ordu Belediye Başkanlığı, *Ordu Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Ordu Belediyesi, Ordu, 2009.
- Ömürgönülşen U., “The Emergence of A New Approach to The Public Sector: New Public Management”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 52 (1), 1997, s. 517-565.
- Özgür H., “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II – Konular, Kuramlar, Kavramlar*, (Ed. M. Acar ve H. Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 1. Baskı, 2004, s. 207-252.

- Pierre J., “The Welfare State is Female: Trends in Public Sector Employment in Sweden”, *The State at Work Volume 1: Public Sector Employment in ten Western Countries*, (Ed. H.-U. Derlien ve B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008a, s. 268-282.
- Pierre J., “Local Government Employment”, *The State at Work Volume 2: Comparative Public Service Systems*, (Ed. H.-U. Derlien ve B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008b, s. 77-84.
- Sadioğlu U. ve Ömürđönülşen U., “Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 4 (1),2011, s. 129-171.
- Siirt Belediye Başkanlığı, *Siirt Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Siirt Belediyesi, Siirt, 2009.
- Şanlıurfa Belediye Başkanlığı, *Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Şanlıurfa Belediyesi, Şanlıurfa, 2009.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, *Resmi Gazete*, 27697, 12.09.2010, 2010.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, 2010.
- Tekirdağ Belediye Başkanlığı, *Tekirdağ Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Tekirdağ Belediye Başkanlığı, Tekirdağ, 2009.
- Thiel S. v., Steijn B. ve Allix M., “New Public Managers’ in Europe: Changes and Trends”, *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, (Ed. C. Pollitt – S. v. Thiel - V. Homburg), Palgrave Macmillan, New York, 2007, s. 90-106.
- Trabzon Belediye Başkanlığı, *Trabzon Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Trabzon Belediyesi, Trabzon, 2009.
- Uşak Belediye Başkanlığı, *Uşak Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Uşak Belediye Başkanlığı, Uşak, 2009.
- Van Belediye Başkanlığı, *Van Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Van Belediyesi, Van, 2009.
- Zonguldak Belediye Başkanlığı, *Zonguldak Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Zonguldak Belediyesi, Zonguldak, 2009.