

YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL SİSTEMİ ÜZERİNE BİR ÇÖZÜMLEME

*Sultan KAVİLİ ARAP**

Alınış Tarihi: 18 Temmuz 2017

Kabul Tarihi: 12 Aralık 2017

Öz: Türkiye’de kamu personel rejimi 1980’li yıllardan itibaren yeni liberal politikalarla biçimlenen değişimlerden etkilenmiştir. Önceleri tekçi ve merkezizetçi özellikleriyle tanımlanan kamu personel politikaları, süreç içinde yerini esnek, istihdam biçimlerinin çeşitlendiği personel politikalarına bırakmıştır. Kamu personel rejiminde yaşanan dönüşüm doğal olarak yerel yönetimlerin istihdamını da biçimlendirmiştir. Bu sürecin yansımaları özellikle 2004-2005 yıllarında yerel yönetimlere yönelik yapılan yasal düzenlemeler sonrasında artarak görülmüştür.

Kamu bürokrasisinin ağır işleyişinden kurtulmak, maliyeti azaltmak ve merkezi yönetimin denetiminden kaçmak gibi düşünceler yerel yöneticiler tarafından esnek istihdamın uygulanmasının gerekçeleri olmuştur. Hizmetin belediye şirketleri ya da taşeron eliyle gördürülmesi gibi yollar yerel yönetimlerde yeni personel rejiminin güncel uygulamaları olarak ortaya çıkmış, kamu görevlilerinin iş güvencesi performansları ile ilişkilendirilmeye başlanmıştır.

Bu araştırma, yerel yönetimlerde personel istihdamında yaşanan dönüşüm konusunda mevcut durumu saptamaya yönelik betimsel bir çalışmadır. Makalede yeni liberal politikaların etkisiyle 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de yerel yönetim personel istihdamına ilişkin yaşanan değişiklikler 2006-2016 yılları arasındaki gelişmeler ışığında değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personel Politikaları, Yerel Yönetim Personeli, Esnek İstihdam.

AN ANALYSIS ON THE PERSONNEL SYSTEM IN LOCAL GOVERNMENTS

Abstract: The public personnel regime in Turkey has been affected by changes brought about by new liberal policies since the 1980s. The previous public personnel policies, which were characterized by monist and centralist features, have given way to new, flexible employment policies under which a variety of modes of employment are available. The transformation that has taken place in the public personnel regime has inevitably shaped employment in local governments. Its reflections have especially been seen following the legal regulations regarding local governments introduced in 2004 and 2005.

Considerations such as getting rid of bureaucratic red-tape, reducing costs and evading the control of the central government have formed the basis for flexible employment for local authorities. Practices such as delegating public services to municipal companies or to subcontractors have emerged as the latest applications of the new personnel regime in local governments, and the job security of public servants has been linked to their performance.

* Doç. Dr. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Yerel Yönetimler Programı

This study aims to identify the current situation concerning the transformation of personnel employment in local governments. The article reviews the changes that have been introduced in local government personnel recruitment in Turkey due to new liberal policies since the 1980s in the light of the developments from 2006 to 2016.

Keywords: Public Personnel Policies, Local Government Personnel, Flexible Employment.

I. Giriş

Fordist birikim rejiminde doğrudan mal ve hizmet üreticisi olan yerel yönetimler, Fordist devletin ulusal düzeyde yaptığını yerel düzeyde yapmak amacıyla, konuttan ulaşım, su hizmetlerine birçok kentsel hizmet alanında doğrudan üretici ve müdahaleci olmuştur (Aslan, 2005:73). Bu anlayışa uygun biçimde kamu personel rejimi de tekçi, statüer, korporatist ve merkeziyetçi bir kimlikle düzenlenmiştir (Albayrak, 2016: 1245). Ancak 1980 sonrası Post-Fordist dönemle birlikte yerel yönetimler bu yaklaşımından uzaklaşırken süreç, yurttaşlığın nitelik değiştirmesine koşut olarak, kamu hizmetine girme hakkının kısıtlanmaya ve nitelik değiştirmeye başladığı bir yöne evrilmiştir (Aslan, 2006:80). Özelleştirme, esnek istihdam, hizmetin taşeron eliyle gördürülmesi gibi yollar kamu personeli sayısında ve niteliğinde etkili olan unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu görevlilerinin iş güvencesi de performansları ile ilişkilendirilmektedir.

Günümüzde Türkiye’de yerel hizmetlerin görülmesinde önemli sorunlardan birisi çalışanların sayısal yeterlilikleri, nitelikleri ve etkinlik düzeyleridir. Aslında merkezi ve yerel kamu personeli açısından yapılan bu tespit, yerel yönetimlerin görev çeşitliliği ve çalışma alanının genişliği ele alındığında özellikle önem kazanmaktadır. Özellikle 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olarak kabul edilerek genişletildiği düzenlemeyle yerel yönetimlerin üstlendiği görev sayısı, çeşitliliği ve görev sunulan coğrafyanın büyüklüğü artarken, personel sayısı yeterli düzeyde artmamıştır. Ayrıca kamu personeli istihdam rejiminde de önemli değişiklikler yaşanmış, personel sayısında gerçekleşen düşük düzeyli artış güvencesiz istihdam yöntemleriyle sağlanmaya çalışılmıştır. Nüfusun ve yerel yönetimlerin etki alanının genişlemesi ile orantılı olmayan bir yerel yönetim personel anlayışı benimsenmiştir.

Yerel yönetimlerde personel istihdamında yaşanan dönüşüm konusunda yürütülen bu araştırma, mevcut durumu saptamaya çalışan betimsel bir çalışmadır. Makalede yeni liberal politikaların etkisiyle 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de yerel yönetim personel istihdamına ilişkin yaşanan değişiklikler bağlamında yerel yönetim personeli istihdam biçimleri ve personel yapısında yaşanan değişiklikler değerlendirilmektedir. Bu değişikliklerin etkileri özellikle 2004-2005 yıllarında yapılan yasal değişiklikler sonrasında

artarak görülmeye başlamıştır. Bu nedenle yerel yönetimlerdeki yasal düzenlemeler sonrasındaki gelişmelere yoğunlaşan bu çalışmada, literatür taranarak 1980 sonrası gelişmeler incelenmiştir. Araştırmada, ilgili yasa ve yönetmelikler, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün (MİGM) 2006 yılından itibaren hazırladığı faaliyet raporları, istatistikler ve diğer veriler, Devlet Personel Başkanlığı'nın (DPB) ve Türkiye Belediyeler Birliğinin verileri, 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi olan belediyelerdeki değişimi görmek üzere bu belediyelerden paylaşmış olanların faaliyet raporları, istatistik ve personel verileri incelenmiştir.

II. Yerelde Esnekleşen İstihdam

Yeni liberal politikalar çerçevesinde sosyal devletin emek lehine tavrı yerini piyasa merkezli uygulamalara geçilmesiyle birlikte, farklı statülerde personel istihdamı, esnek çalışma ve sosyal hakların piyasaya göre tanımlandığı bir sisteme bırakmıştır. Sistem dönüşümüyle birlikte; çalışma ilişkilerinin yasal çerçevede çalışanların aleyhine zayıflaması, ücretler ve çalışma koşulları açısından ölçüt sağlamaya yönelik tek tip kurallar yerine, çeşitliliğe olanak tanıyan esnek kuralların getirilmesi, istihdam biçimlerinin çeşitlendirilmesi, işgücü maliyetini azaltıcı düzenlemelerin önündeki engellerin kaldırılması, piyasaya endeksli işgücü yaratma çabaları dikkat çekmektedir.

1980'li yıllarla birlikte Türkiye'de de kamu personel sistemi, dünyada yaşanan yeni liberal politikalar ve devletin küçültülmesi tartışmalarından etkilenmiştir. Tekçi istihdam anlayışından önemli ölçüde kopuş yaşanmaya başlanmıştır (Aslan, 2005:412). Fordist birikim rejimi ve refah devleti anlayışına uygun biçimde kamu hizmetlerinin, daha çok merkezi biçimde örgütlenmiş büyük kamu örgütleri ve bu örgütlerde çalışan kamu görevlileri eliyle sunulması anlayışı geçerliliğini yitirmeye başlamıştır (Albayrak, 2016:1257). 1980 sonrasında kamu personel rejimini biçimlendiren temel öge esneklik olmuştur. Esneklik, temelde Post-Fordist kamu personel rejimini ifade etmektedir. Post-Fordist kamu personel rejimi ile parçalı istihdam biçimi getirilmiştir. Böylece kamu kurum ve kuruluşlarında, memurluk rejimi esnetilmiş, çok çeşitli istihdam biçimleri bir arada yer almış, aynı iş farklı istihdam biçimine sahip görevliler tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu süreçte kamu hizmetlerinin yürütülmesinde hangi görevlerin aslı ve sürekli olduğu 1980 sonrası yükselen kamu personel rejiminin esnekleştirme politikaları çerçevesinde değiştirilmiş ve bu görevlerde daralma yoluna gidilmiştir. (Aslan: 2005:412; 2012:11,27) Bu değişim yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunulması görevinin kısmen yerel yönetimler tarafından, yerel yönetimlerin boş bıraktığı görevlerde ise piyasa aracılığıyla yürütülmesi biçiminde olmuştur. Böylece kamu görevlisi sıfatı taşımayan kimseler eliyle kamu hizmeti sunulmaya başlanmıştır. Yerel yönetimlerin temel görev alanı olan 'yerel ortak gereksinimlerin' çeşitlendiği ve sayısal olarak arttığı bu süreçte, yeni liberal düzenin yarattığı gelişmelere koşut olarak yerel yönetimler,

gereksinimleri karşılamak için hizmet götüren konumundan hizmetleri gördüren konumuna çekilmeye başlamıştır. Bir başka deyişle yerel gereksinimlerin anlamlandırılması ve karşılanma biçimlerinin değişmesi, hizmetten sorumlu örgütte değişiklikler yaratmış, bu değişiklikler örgütün personel sisteminde de farklı yaklaşımlar getirilmesine neden olmuştur (Karahanoğulları, 1998:279-280).

Türkiye'nin istihdam politikalarını belirleyen 1982 Anayasası ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) başta olmak üzere temel düzenleyici metinlerde memurluğun ana istihdam biçimi olarak düzenlenmesine karşın, süreç içerisinde önemli değişiklikler yaşanmıştır (Kayar, 2016:20). Bu değişimin yerel yönetimlerin istihdam politikalarındaki yansımaları ise 2004-2005 yıllarında yürürlüğe giren kanunlarla biçimlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Gereğesinde (2005) belirtildiği üzere yapılan yasal düzenlemelerle il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerde etkin çalışan esnek ve yaygın bir yapı oluşturulmak istenmiştir. Bu kapsamda öne çıkan ilkeler; yerel kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve kaliteli sunumu, hizmet kalitesi ve miktarından ödün verilmeden maliyetlerin düşürülmesi, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması ve vatandaş odaklı hizmet sunulmasıdır (Bilgin, 2007:164). Bu düzenlemeler yerel yönetimlerde personel istihdam türlerini, hizmete alınma usullerini, ücret politikalarını, performans değerlendirme esaslarını doğrudan etkilemiştir.

Memur statüsü yerel yönetimlerde ağırlığını yitirirken yerine sözleşme ilişkisine dayalı diğer statülerin oranının artması ve memurların yaptığı görevlerin hizmet alımı yoluyla karşılanmaya başlanması yoluyla personel istihdamı gerçekleştirilmiştir. Kamu personeli tarafından görülen hizmetlerin hizmet alımı yoluyla firmalardan satın alınmasıyla, kamusal olarak yürütülen hizmetlerin, piyasa ilişkisine açılması personel istihdamında yaygınlaşan bir diğer uygulama olarak 2000'li yıllarda özellikle de belediyelerde aslı ve sürekli hizmetlerde yaygın olarak görülmeye başlanmıştır. (Bu süreçte KIT'lerde aslı ve sürekli görevler yalnızca üst düzey yöneticilik görevleri olarak düzenlenmiş, diğer görevler sözleşme ilişkisi ve piyasadan satın alınarak görülmüştür. 1990'larda düzenleyici kurumlarda aslı ve sürekli görevler sözleşmeli personel kategorilerine açılmıştır. 2000'li yılların başlarında yerel yönetimlerde, MEB, Sağlık Bakanlığı gibi bakanlıklarda yasa koyucu tarafından, aslı ve sürekli görevlerin sözleşme ilişkisi ile çalışan personel tarafından ya da taşeron personel tarafından yapılabilmıştır. 1980 sonrasında memurlar nicel olarak azalmıştır; Aslan, 2012:11-12,27). Bu kapsamda örneğin, DMK'da (madde 36) yer alan Yardımcı Hizmetler Sınıfı'nın yürüttüğü görevler talî ve geçici görülerek, memurlar tarafından yürütülmesi yerine piyasadan satın alınabilir kılınmıştır (Aslan: 2012:11,27) .

Personel istihdamında yaşanan bu değişiklikler yerel yönetimler açısından uygulamaları kolaylaştırması bağlamında norm kadro düzenlemesiyle genel kadro rejiminin dışına çıkılmasıyla sağlanmıştır. Bu düzenlemeye göre önceleri genel kadro rejimi ile yerel yönetimlerin kadroları tamamen merkeziyetçi bir işleyiş ve merkezi yönetime dâhil kamu kurumlarında çalışan memurların statüsü ve kadro rejimleri açısından ikili bir yapı ile belirlenmekteyken, Post-Fordist birikim rejiminin yönlendirmesiyle yaşanan değişimler 5393 sayılı Belediye Kanunuyla “norm kadro” uygulaması çerçevesinde görülmeye başlanmıştır. Böylece norm kadro işlemi adı altında Bakanlar Kurulu tarafından çizilen genel çerçeve içinde belediye karar organları eliyle kadro işlemlerinin gerçekleştirilmesi ilkesi benimsenmiştir (Albayrak, 2016:1251-1252).

Ancak norm kadro merkezi yönetim tarafından konulan ilkeler çerçevesinde yerel yönetimler tarafından belirlenmekle birlikte, belediyelerin elindeki boş kadroların kullanımının merkezi yönetime bağlı olmasının ve bu sürecin işleyişinin yerel yönetimler tarafından ağır işletilmesi şikayet edilen konulardan biri olmuştur. Diğer yandan personel politikasına ilişkin 1980’li yıllardan sonra belediyelerin istihdam ettikleri personel sayısının artma eğiliminde olduğu, 1965-2000 arasındaki 35 yıllık dönemde belediyelerin personel giderlerinin toplam gelirlerine oranının yaklaşık olarak %40 civarında olduğu (Gündüzöz, 2012:1025) değerlendirmesi de yapılmaktadır. Bu oranın yüksek olması nedeniyle 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ihdas edilecek kadro ve pozisyonların kullanımında bazı kısıtlar yer almıştır. Kanunun 49. maddesine göre, yıllık toplam personel giderleri, nüfusu 10.000’in üzerinde olan belediyelerde gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin %30’unu, nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde ise %40’ını aşamaz. Bu oranın aşılması durumunda, personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı da yapılamayacaktır.

Dolayısıyla bu süreçte, kamu bürokrasisinin ağır işleyişinden kurtulmak, maliyeti azaltmak ve merkezi yönetimin denetiminden kaçmak gibi düşünceler yerel yöneticiler tarafından esnek, geçici istihdamın uygulanmasının gerekçeleri olmuştur. Bu kapsamda belediye şirketleri kurulmuş, bu şirketler sayesinde norm kadro dışına çıkılabiliştir. Ayrıca hizmet alımı yöntemi yaygınlaşmış; taşeron işçi sayısı artmıştır. Bu yeni istihdam tercihlerinin diğer çalışılan statüleri ikame etmesiyle birlikte yerel yönetimlerin personel giderlerinin her geçen yıl azaldığı görülmektedir. Özellikle yerel yönetim personelinin önemli kısmının istihdam edildiği belediyelerde taşeron işçilerinin sayıca fazla olmasının personel giderlerinin belediyelerin toplam giderleri içindeki payının düşmesiyle sonuçlandığı görülmektedir. Örneğin, belediyelerde personel giderlerinin toplam harcamalar içindeki yeri 2006’da % 22,37 iken (MİGM, 2007:39), 2015’te % 14,75’e (MİGM, 2016:64) 2016’da ise % 13,47 düşerek rakamsal olarak önemli ölçüde gerilemiştir. 2016 yılında

bu gider % 8,6 ile en düşük büyükşehir belediyelerinde % 18,28 ile en yüksek oranda ilçe ve belde belediyelerinde görülmektedir (MİGM, 2017:70).

Yerel yönetim personel politikalarında yaşanan bu değişim aslında yeni değildir. 1998’de TODAİE tarafından yürütülen Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Araştırması’nda da ele alınan konuya ilişkin araştırma raporunda (Karahanoğulları, 1998:280) belediyelerde memur kadrosunun var olduğu ancak kadro tahsisinde izin sürecinin uzun sürdüğü, bazen merkezden hiç yanıt gelmediği ya da talebin gerekçesiz olarak reddedildiği belirtilmiştir. Belediyelerin ise bu süreçten şikâyetçi olmak yerine işçi çalıştırma ve özelleştirme yöntemleriyle kadro eksikliklerini telafi ettiği vurgulanmıştır. Bir diğer ifade ile bu süreç ve yaşanan güçlükler yerel yönetimler tarafından karşılaşılan sorunların çözülmesine ilişkin bir çaba ve talep yaratmak yerine telafi düzeneklerini cazip kılmak için kullanılmıştır.

III. Yerel Yönetimlerde Güncel Personel İstihdam Türleri

Türkiye’de kamu personeli istihdamı konusunda özellikle memurluğa ilişkin temel düzenleme 657 sayılı DMK’dır. Kanunda kamu görevlileri başlığı altında kamuda çalışılabilecek statüler; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olarak sınıflandırılmaktadır. Kanunun birinci maddesinde; DMK’nın il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda çalışan memurlar hakkında uygulanacağı, sözleşmeli ve geçici personel hakkında ise bu Kanunda belirtilen özel hükümlerin uygulanacağı yer almaktadır.

Kamu hizmetinin “aslî ve sürekli”, “tali ve geçici” görevleri bulunmaktadır. Asli ve sürekli görevli olanlar, statü hukukuna bağlı çalışan memurlar ve diğer kamu görevlileri; tali ve geçici olanlar ise, sözleşme ile çalışan personel eliyle görülebilir ya da özel kişilere gördürülebilir (Aslan, 2012:11).

Yerel yönetimlerde seçimle göreve gelen organlar dışında, yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri, zabıta, itfaiye gibi farklı birimler bulunmaktadır. Kurumun büyüklüğüne göre sayısı ve uzmanlık alanı çeşitlenmekle birlikte bu birimlerde işçiler dışındaki istihdam edilenler 1975’ten beri 657 sayılı DMK’ya göre istihdam edilmektedirler. Bu kapsamda yerel yönetimlerde istihdam memur, sözleşmeli personel, işçi ve taşeron işçi statüleri ile sağlanmaktadır. Personel politikası ve buna bağlı olarak uygulanan norm kadro çerçevesinde yerel yönetimlerde son yıllarda taşeron işçilerin hızlı artışı kapsam dışı tutulacak olursa, çalışan sayısının en fazla olduğu statü memurluktur.

A. Memur

“Devlet hizmetini bir meslek olarak benimsemiş kişilerin ortak adı” (Bozkurt vd,1998:164) olan memur, kamu görevlisi teriminin odağını oluşturan, varlığı kamu hizmeti ve otoritesi ile bütünleşmiş, kariyere bağlı kesim anlamına gelmektedir (Güler,2005:64).

Kavramın hukuksal açıdan evrensel ve standart bir tanımı olmamakla birlikte Kamu Yönetimi Sözlüğünde (1998:164), “Kamu kurum ve kuruluşlarında asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmek üzere atanmış, bu hizmetin karşılığı aylık, ücret veya ödenek alan, nitelikleri, hakları, yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri yasalarla düzenlenmiş kişi” olarak tanımlanmaktadır.

Memurluğa yönelik temel düzenlemelerin yapıldığı 657 sayılı DMK’nın kamu görevlilerini sınıflandırdığı 4. maddesinde memur benzer biçimde, “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen *asli ve sürekli kamu hizmetlerini* ifa ile görevlendirilenler” olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılmaktadır.

Bir görevlinin memur sayılabilmesi için a) Devlet veya diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalışması, b)genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerini ifa ile görevli olması ve c)gördüğü hizmetin, “asli ve sürekli kamu hizmeti” niteliğinde olması gerekmektedir (Gözler,2008:602).

Belediyelere Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) gibi Öğrenci Seçme ve Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (OSYM) tarafından yapılan çeşitli sınavlarla farklı türlerde uzmanlık gerektiren alanlara göre yapılan değerlendirmelerle memur alınmaktadır. Bu kapsamda A grubu kadrolar (müfettiş ve uzmanlar), B grubu kadrolar (itfaiye eri ve zabıta memuru dahil) ve istisnai kadrolarda istihdam söz konusudur (Çöpoğlu, 2015:166).

B. Sözleşmeli Personel

Belediyelerde *sözleşmeli personel* çalıştırma konusunda günümüzde farklı yasal düzenlemelere göre uygulamalar var olup, bunlar; 657 sayılı DMK’nın 4/b ve Ek Geçici 13. maddeleri ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. maddesidir.

657 sayılı DMK ile tanımlanan sözleşmeli personel düzenlemesi belediyeleri de kapsamaktadır. Bu düzenleme çerçevesinde sözleşmeli personel Kanunda; “kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin yürütülmesi için gerekli özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç duyulann 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 hizmeti görevlileri” olarak tanımlanmaktadır. Sözleşmeli personel 657 sayılı DMK’ya tabi olarak kamu görevlileri içerisinde sayıldığı için işçi olamayacağı gibi, iş güvencesi olmadığı ve sözleşmesi belirli süreli imzalandığı için memur kapsamına da girmemektedir.

Kanunun 4/b bendine göre sözleşmeli personel çalıştırılması kapsamında 1978'de çıkarılan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'a göre, kamu idare, kurum ve kuruluşlarında mali yılla sınırlı olarak sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, Bütçe Kanunlarına konulan hükümlerle belediyeler, 4/b'li personelden çok 5393 sayılı Kanun madde 49'a göre sözleşmeli istihdamına yönlendirilmiştir (Kayar, 2016:83). Bununla birlikte belediyeler, 4/b kapsamında sözleşmeli personel istihdamı için Esaslar'ın Sınav şartı başlıklı Ek.2. maddesine göre alım yapabilmektedir. Bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşları; KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınarak doğrudan merkezi yerleştirmeye, yazılı ve/veya sözlü sınav yapılmaksızın KPSS (B) grubu puanı esas alınarak ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yerleştirmeye ve KPSS (B) grubu puan sırasına konulmak suretiyle ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav başarısı sırasına göre sözleşmeli personel istihdam edebilmektedirler.

657 sayılı DMK'ya göre sözleşmeli personel çalıştırılmasına yönelik bir diğer düzenleme ise Ek Geçici 13. maddeye göre yapılmakta olup, Belediye Opera ve Tiyatroları ile Şehir ve Belediye Konservatuar ve Orkestralarının teknik bünyeye dahil olan stajyer, uzman memurlar, uygulatıcı uzman memurlar ve sanatkarlar sözleşmeli personel olarak istihdam edebilmesi yönündedir. Bu pozisyonda istihdam edileceklerin, kurumun belirleyeceği özel şartların yanı sıra 657 sayılı DMK'nın 48. maddesinin 4, 5, 6, 7 ve 8. bentlerindeki koşulları da taşımaları gerekmektedir. Bu koşullar; kamu haklarından mahrum bulunmamak, kasten işlenmiş bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ve affa uğramış olsa bile belirli suçlardan mahkûm olmamak, askerlikle ilgisi olmamak, görevini yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak ve güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmaktır (Maddedeki sekizinci koşul 676 sayılı KHK'nın 74. maddesi ile 2016 yılında eklenmiştir).

Belediyelerde sözleşmeli personel istihdamında, 657 sayılı DMK'nın dışında, bazı özel düzenlemeler de bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanun ile sözleşmeli personel istihdamından önce, yani 2005 yılı öncesinde yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda sözleşmeli personel istihdamına ilişkin bir hüküm yoktur. Yerel yönetimlerde sözleşmeli istihdamının önünü açan ilk düzenleme, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 16. maddesinde büyükşehir belediyelerinde üst düzey yönetim kademeleri ile ilgili olarak yer almış olup, bu kadrolar karşılık gösterilmek suretiyle atanmaya yetkili amirin onayı ile sözleşmeli personel çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde ise kapsam genişlemiş, sözleşmeli personel açısından yapılan düzenlemeler 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (md. 28), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (md. 36) ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri

Kanununda (md. 22/5) yapılan göndermelerle tamamında uygulanabilir hale getirilmiştir.

5393 sayılı Kanuna göre sözleşmeli personel, merkezden bağımsız, belediye meclisi kararı ile ücret ve pozisyonu belirlenen, ihtiyaca göre kısmi ya da tam zamanlı çalıştırılabilen bir statüdür. Hizmet alımı ve şirket kurma ise dolaylı istihdam yollarıdır. Ayrıca bu madde sadece sözleşmeli personele yönelik olmayıp belediyelerde norm kadro ve personel istihdamını da düzenlemektedir. Belediyelerin sayılan istihdam türlerine göre, istihdam edebilecekleri maksimum personel sayıları, taşeron istihdamı hariç, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrası çerçevesinde hazırlanan *Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik* ile belirlenmektedir.

Yönetmelikte (2007) belediyeler, bağlı kuruluşları ve mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçilere ilişkin ilke ve standartlar belirlenmiştir. 5393 sayılı Kanunun 49. maddesinde bu ilke ve standartların İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlendiği ve belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceği hükmü yer almaktadır. Ayrıca belediye başkanı tarafından atanacak olan belediye personeli içerisinde norm kadroya uygun olarak tam zamanlı ve kısmi zamanlı sözleşmeli personelin de çalıştırılabileceği belirtilir. Yıllık sözleşmeli personel çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel olarak sıralanırken, bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şartı aranır. Diğer yandan sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamayacağı da altı çizilen bir diğer kuraldır.

Kısmi zamanlı sözleşmeli personel statüsü ise her unvan için birden fazla olmamak ve sözleşme süresi bir yılı geçmemek koşuluyla, avukat, mimar, mühendis ve veteriner kadrosu bulunmayan veya 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 personel çalıştırılmasını içermektedir.

Memur yerine istihdam edilmek üzere tercih edilen statülerden sözleşmeli personel, başlangıçta kamu yönetiminde memur çalıştırılmayacak durumlar için istisnai ve geçici olarak gündeme gelmişken; 1980'lerle birlikte çıkarılan KHK'lerle özendirilmeye ve kalıcılaştırılarak yaygınlaştırılmaya başlanmıştır (Kayar, 2016:20). Bu uygulama kamuda esnekleşme ve iş güvencesizliği açısından önemli bir dönemeç olup, "kariyer yerine 'iş tanımı'na

dayanan ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türü” (Sayan, 2010:208) olarak öne çıkmıştır.

C. İşçi

Yerel yönetimlerdeki bir diğer istihdam biçimi işçilerdir. DMK’ya göre işçi; memur, sözleşmeli ve geçici personelin dışında yer alan ve bu kanun hükümlerinin uygulanmadığı; sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçileri ve geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçileri kapsamaktadır.

Özellikle 1990’lı yıllardan sonra belediye istihdam yapısında yeni liberal politikalara koşut olarak yaygınlaşan esnek istihdam genel olarak geçici işçilik biçiminde öne çıkmış, bu süreçte yeni istihdam sistemlerinin doğması ile belediyelerde bürokrasinin bütünlüğü ve sürekliliğinin kırılmasıyla karşı karşıya kalınmıştır. Geçici işçilik zaman içinde belediyelerin sıkça başvurdukları bir yöntem olarak gelişmiş, 1980’lerin başlarına kadar belediye meclisleri tarafından belirlenen işçi sayısı ve niteliğinde 190 sayılı kadro kararname (1983) ile çeşitliliğe gidilerek geçici ve sürekli işçi ayırımı yapılmıştır. Kararname ile sürekli işçilerin belirlenme yetkisi belediyelerden alınarak İçişleri Bakanlığına verilmiştir. 1991 yılından sonra geçici işçiler de eklenerek istihdam da merkezi yönetimin yetkileri daha da artırılmıştır (Gündüzöz, 2012:1025).

Günümüzde belediyelerde işçi atamaları 2009/15188 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde gerçekleşmektedir. İlgili yönetmelikte işçi kadrolarına atamalar, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’nün koordinatörlüğünde KPSS ve EKPS puanına göre yapılmaktadır.

Geçici işçilik zamanla soruna dönüşmüştür. Bunun nedeni, yasa gereği memurların yapabileceği işlerde de çalıştırılmaya başlanmasıdır. Örneğin, gelir tahakkuk memurluğu, müdürlük, daire başkanlığı vb. üst ve orta düzey yöneticilik görevlerini bile sürdürdükleri görülmüştür. (Şaylan, 2000:56)

Geçici işçi istihdamı 1993-2004 arasında yerel yönetimlerde %46 artmıştır. Bu artış, memurluk statüsünü eriten temel etmendir. Yerel yönetimlerin tersine merkezi yönetim ve KİT’lerde azalmıştır. KİT’lerdeki düşüş, özelleştirme ve taşeronlaşmayla açıklanmaktadır. Merkezi yönetimde ise 2001’de sürekli işçi statüsüne alınmaları ve taşeronlaşmayla açıklanmaktadır (Aslan, 2005:316).

Sürekli ve geçici işçilikte 2006 ve sonrasında bir düşüş görülmekte olup, 2006’da 216.201 (MİGM, 2007:29) olan işçi sayısı 2016’da 94.563’e düşmüştür. Bu azalışın yeri yeni bir güvencesiz istihdam biçimi olan taşeron işçi ile doldurulmaya başlanmıştır.

D. Alt İşveren (Taşeron) İşçisi

Son yıllarda yaygınlaşan istihdam biçimi taşeron işçileridir. Türkiye’de kamu istihdamı kavramı, geleneksel olarak kamu kurum ve kuruluşlarının ihale yoluyla gördükleri hizmetlerde çalıştırılan kişileri kapsam dışı bırakır (Güler, 2005:107). Alt işveren işçileri de kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakla birlikte yasal olarak 4857 sayılı İş Kanunu’na tabidirler. Yerel yönetimlerde çalışmaları ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde *hizmet satın alma* yoluyla gerçekleşmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerde istihdam edilen taşeron işçileri hizmet alınan şirketlerde kayıtlı olmakta, ancak uygulamada ihale konusu dışındaki yerlerde istihdam edilebilmektedirler. İstihdam edildikleri alanlar zaman zaman kamu görevlisi tarafından yürütülmesi gereken asli ve sürekli işler olmaktadır. Belediyelerde toplu taşıma, sağlık, zabıta, idari hizmetlerin düşük maliyetle taşeron işçiler tarafından yerine getirilebilmesi bu uygulamanın giderek yaygınlaştığının önemli bir göstergesidir. Bu yaygınlaşmanın temeli ise gücünü Belediye Kanunu’ndan almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 67. maddesinde, *Gelecek Yıllara Yaygın Hizmet Yüklenmeleri* kenar başlığı altında, “belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işlerin, ihale yoluyla üçüncü şahıslara” gördürülebileceği belirtilmiştir.

Buna ek olarak, 2007 tarihli Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin hizmet satın alma kenar başlıklı 19. maddesinde, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satın alma yoluyla karşılanmasının esas olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, bu istihdam biçiminin varlığına gerekçe oluşturacak biçimde maddenin ikinci bendinde hizmetlerin yürütülmesinde kaynakların etkili ve verimli kullanılması, maliyetlerin düşürülmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması ve vatandaş odaklı hizmet sunulması ilkelerine uyulmasının gerekliliğine dikkat çekilmiştir.

Belediye Kanunu’ndaki 67. madde ile taşeron işçiliği konusu belediyeler, bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birlikleri için açıkça tanımlanmakta olup, yönetmelikle yapılan düzenleme 2014 yılında yapılan değişiklikle kaldırılmıştır. Bu değişikliğin nedeni ise bu tür bir düzenlemenin zaten Belediye Kanunu’nda belirtilmesi ve norm kadro ilkelerinin ve

standartlarının düzenlendiği bir yönetmelikte bu biçimiyle yer almasının gerekli olmadığı düşüncesidir.

Bu haliyle kadro ve pozisyon işgal etmeden kamu kurumlarında kamu hizmeti sunan ve esnek kamu personel rejiminin asli bir statüsü (Aslan,2005:391) olan taşeron işçi yerel yönetimlerde belediyelerin kurdukları şirketler eliyle ve hizmetin özel kesime gördürülmesi biçiminde iki biçimde görülmektedir.

Belediyelerde istihdamın büyük kısmını geçmişte işçilik, özellikle geçici işçilik oluştururken, günümüzde geçici işçi sayısında azalma, taşeron işçi sayısında artış görülmüştür. Sözleşmeli personel sayısı ise çok azdır. Aşağıdaki bölümde Türkiye’de sayısal görünümü ele alınmaktadır.

IV. Güncel Rakamlarla Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Personel İstihdamı

Türkiye’de kamu personelinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki dağılım oranları kamu hizmetlerinin özellikle büyük ölçekte merkezi kamu kurumlarında çalışan kamu görevlileri eliyle sunulduğunun açık göstergesidir. Merkezi hükümet organları tüm ülke düzeyinde örgütlenmiş ve kamu hizmetlerini doğrudan sunmaktadır (Albayrak, 2016:1250). Yerel yönetimler ise temizlik, zabıta, itfaiye gibi yerel kamu hizmetlerini sunulmasıyla yükümlü tutulmuştur.

Yerel yönetim birimlerinde istihdam edilen kamu personeli sayısının azlığı, merkezi hükümetle yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi ve kamu hizmeti sunumundaki görev paylaşımını da gözler önüne sermektedir. Dünya örnekleri incelendiğinde bu oranların siyasal sistem farklılıklarına bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiği görülmektedir. Bununla birlikte, bu oranların Türkiye’deki yerel yönetim istihdamının çok üzerinde olduğu görülmektedir. Örneğin, 2006 verilerine göre ABD’de %63,4, Almanya’da %36,3, (MİGM, 2009:52), İngiltere’de %48,9 (ONS, 2017) olan yerel yönetimlerdeki istihdamın kamu istihdamına oranı Türkiye’de %12,6’dır. Bu oran ABD’de değişmemiş, 2015 yılında 21.978.120 kamu personelinin 13.944.971’i yerel yönetimlerde istihdam edilmiştir (United States Census Bureau, 2015; Jennings, 2016:5). 2017 yılı Mart ayı verilerine göre İngiltere’de toplam 5.424.000 kamu personelinin 2.123.000’inin yerel yönetimlerde çalıştığı görülmektedir. Yerel yönetim personeli oransal olarak azalmış ve toplam kamu personelinin %39,1’i olmuştur (ONS, 2017). Almanya’da 2016 verilerine göre sayısı 4.689.000 olan kamu personelinin %50’sinin eyalet örgütlerinde, %31,2’sinin belediyelerde görev yapmaktadır (DESTATIS, 2017).

Fransa’da ise devlet, ülkesel yönetimler ve sağlık hizmetleri kamu görevlileri biçiminde üç grup kamu görevlisi kategorisi bulunmakta olup, 2014 yılı verilerine göre ülkesel yönetim kamu görevlileri toplam kamu görevlilerinin %34,8’ini oluşturmaktadır (Statista, 2017).

Türkiye'deki toplam kamu personeli içinde yerel yönetimlerde çalışan personelin oransal dağılımına ilişkin bir tespitte Cumhuriyetin başlangıç yıllarında rastlanmamaktadır. Bununla birlikte bütünü kapsamayan bazı tespitler bulunmaktadır. Örneğin; belediye çalışanları kapsamında bir değerlendirme yapan Keleş (1998:246), yerel hizmetlerdeki çeşitlenmeye koşut olarak belediye çalışanlarının da arttığını belirtir. Buna göre, 1932 yılında 5180 olan belediye görevlilerinin sayısının, 1950'de 17.870'e, 1965'te 50.000'e, 1978'e ise işçiler hariç 70.000'e yükselmiştir. 1991'de ise belediyelerin tümünde 115.308'i memur, 91.133'ü işçi olmak üzere 206.441 kişi çalışmaktadır.

Başka bir çalışmada Güler (2005:112) Cumhuriyet tarihi boyunca kamu personel sisteminde asıl istihdam türü memurluk olduğu için sistemin yıllara göre gelişimini rakamsal olarak anlamak açısından memurlara ilişkin veriler paylaşmıştır. Bu kapsamda 1938'de il özel idaresi (28.408) ve belediyelerde (10.589) çalışan memur sayısı 38.997'dir. Günümüzde ise bu durum değişmiş, taşeron işçi sayıları da dahil edildiğinde memurluk yerel yönetimlerdeki personel istihdamında ana unsur olma özelliğini yitirmiştir (Bakınız Tablo 4).

Tablo 1.Yıllara Göre Yerel Yönetimlerin Sayısal Görünümü

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
İl Özel İdaresi	81	81	81	81	51	51
Belediye	3225	2951	2950	2950	1397	1399
Köy		34402	34395	34283	18143	18329
Belediye Bağlı İdareleri	19	19	19	19	33	33
Mahalli İdare Birlikleri	1585	1746	1793	1411	783	791

*Kaynak: MİGM (2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017) faaliyet raporlarından yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yerel yönetim denilince akla ilk gelen birim görev çeşitliliği, hizmet alanı genişliği nedeniyle en çok çalışanın bulunduğu belediyeler olmaktadır. Cumhuriyetin kuruluşunda 421 olan belediye sayısı 1980'de 1727, 2006'da 3225'e ulaşmıştır. Bu sayı 2008'de çıkarılan 5747 sayılı Kanun ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun sonrasında kademeli olarak azalmış, 2016'da 1399 olmuştur (Tablo 1).

Ancak bu süreçte ülkedeki kentsel nüfusun artması, belediye sınırlarının genişlemesiyle orantılı olarak, belediyelerin görevleri artmıştır. Bu durumda doğal olarak yerel yönetim personelinin çoğunluğu belediye personelinde oluşmaktadır. Örneğin, Tablo 2'de yer alan 2016 verilerinde belediyelere ve belediye bağlı kuruluşlarına ait personelin toplam yerel yönetim personelinin %93'ünü oluşturduğu görülmektedir. Bunun doğal sonucu olarak yerel yönetim denildiğinde akla ilk olarak belediyeler gelmekte, yerel yönetimlere yönelik araştırmalar ve değerlendirmeler ağırlıklı olarak belediyeler üzerinden yapılmaktadır. Yasal duruma bakıldığında da yerel yönetimlerin personel mevzuatının belediye eksenli biçimlendiği görülmektedir. Dolayısıyla bu

çalışmada yapılan değerlendirmeler doğal olarak belediyeler üzerinden yapılmıştır. Aynı nedenle mahalli idare birlikleri de analiz edilmemiştir.

Türkiye'deki kamu personeli içinde yerel yönetimlerde çalışanların durumuna gelişmiş ülke örnekleriyle karşılaştırmalı olarak bakıldığında, Türkiye'de yerel yönetimlerde daha az sayıda kamu görevlisi istihdam edildiği göze çarpmaktadır. Üstelik bu oran her geçen yıl azalan bir seyir izlemektedir. Örneğin, 2014 yılı DPB (2016) verilerine göre Türkiye'de yerel yönetim personelinin kamu personeli içindeki oranı 259.024 kişi ile %7,94 iken 2016'da bu oran 214.374 personel sayısı ile %6,5'e düşmüştür. (Ancak 2016 için yerel yönetim personel sayısı MİGM verilerinde (2017:52) 223.053 sayı ile %6,6 olarak belirtmektedir.)

Tablo 2. Yerel Yönetim Personelinin Yerel Yönetim Birimlerine Göre Dağılımı

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
İl Özel İdaresi	44.762	43.121	39.797	33.828	20.354	14.591
Belediye			215.998	195.552	200.800	178.815
Bel. Bağlı İdare	266.121	263.646	27.307	25.972	35.622	28.543
M. İdare Birlik			4955	5337	2248	1104
Toplam	310.883	306.767	288.057	260.689	259.024	223.053

*Kaynak: MİGM faaliyet raporları verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yerel yönetimlerde personel sayısının değişimi de yerel yönetimlerin görev çeşitliliğinin, miktarının ve artan oranda gereksinim duyulan nitelikli personel gereksiniminden bağımsız olarak azalma eğilimindedir. Tablo 2'de taşeron işçi hariç yerel yönetimlerde çalışan toplam personelin 2006'dan 2016 yılına kadar sayısal olarak azalan bir seyir izlediği görülmektedir. Ancak 2014 yılında kapatılan il özel idarelerinin personeli ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve belediye bağlı idarelerine devredilmiştir. Bu nedenle Tablo 2'den anlaşılacağı üzere belediyeler ve bağlı kuruluşlarda görülen istikrarlı personel azalışını bir yıllığına kesintiye uğratan bu düzenleme sonucu 2014 yılında il özel idarelerindeki azalış oransal olarak önceki yıllardaki düşüşten fazla olmuştur. Belediyelerde ve bağlı idarelerinde ise önceki yıllarda süreklilik gösteren azalmanın aksine aynı yıl personel sayısında bir yıllık artış görülmüştür. Ancak belediyelerde 2015 yılında kamu personeli sayısı 180.784'e, 2016 ise 178.815'e düşerek 2014'teki belediye ve bağlı kuruluşlardaki artışın etkisinin geçici olduğunu göstermiştir.

Kısacası belediye ve bağlı idarelerindeki kamu personeli sayısında da il özel idare ve mahalli idare birliklerinde olduğu gibi istikrarlı bir azalma söz konusudur. Belediye, belediye bağlı kuruluşları ve mahalli idare birlikleri personel sayıları birlikte değerlendirildiğinde, 2006'da 266.121 olan personel sayısının 2016 yılında %21,7 azalışla 208.462'e düştüğü görülmektedir. Oysa bir yandan yerel yönetimlerde çalışan kamu personel sayısı düşerken diğer yandan hem ülke nüfusu hem de kentsel nüfus artmakta; günümüzde nüfusun

%77,4'ü büyükşehir belediyeleri, %16,3'ü diğer belediyelerin sınırları içinde yaşamaktadır (MİGM, 2016:13,15). Hem toplam hem de kentli nüfusun arttığı bu süreçte yerel yönetim personelinin toplam nüfusa ve toplam kamu personeline oranında azalış olduğu görülmektedir (Tablo 3). Buna göre yerel yönetim personelinin toplam nüfusa oranı 2000-2016 arasında 0,11'lik bir azalışla %0,29'a gerilemiştir. Kamu personeline oranına bakıldığında ise aynı aralıkta 3,02 azalışla %6,66 olmuştur.

Tablo 3. Yerel Yönetim Personelinin Nüfus ve Tüm Kamu Personeli Açısından Yıllara Göre Durumu

	2000	2006	2010	2014	2016
Nüfus	64.729.501	69.729.967	73.722.988	77.695.904	79.814.871
Kamu Personel Sayısı (KPS)	2.683.252	2.467.529	2.486.093	3.263.777	3.341.049
Yerel Yön. Personel S. (YYP)	259.833	310.883	288.087	259.024	223.053
YYP/Nüfus (%)	0,40	0,45	0,39	0,33	0,29
YYP/KPS (%)	9,68	12,6	11,59	7,94	6,66

*(MİGM faaliyet raporlarındaki bilgilerden yazar tarafından düzenlenmiştir. 2000 yılı verileri Aslan (2005:3011)'den alınmıştır.)

Kısa dönemli gelişmeler göz ardı edilecek olursa, Türkiye'de toplam kamu personeli içinde yerel yönetim personeli sayısı her geçen yıl azalmaktadır. Kamuda çalışan toplam personel içinde yerel yönetim personelinin oranı yerel yönetimlerde çalışılan statülere göre değerlendirildiğinde; yerel yönetimlerdeki memur sayısının kamudaki toplam memur sayısı içindeki oranı %4,63, yereldeki sözleşmeli personelin toplam sözleşmeli personel içindeki payı %10,64, sürekli işçi için bu oranın %36,59, geçici işçi açısından ise %22,73 olduğu görülmektedir (MİGM, 2017:55). Bu rakamlardan yerel yönetimlerde taşeron işçi kapsam dışı tutulmak koşuluyla ana istihdamın sürekli ve geçici işçilerden oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Memurlar ise ikinci sırada yer almaktadır.

Tablo 4. Yerel Yönetimlerde Personelin İstihdam Biçimine Göre Dağılımı

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Memur	89.522	94.277	99.326	103.071	126.261	114.966
Sözleşmeli Personel	5.160	12.609	16.626	22.962	4.638	13.542
Sürekli İşçi	216.201	182.998	162.542	126.487	120.511	88.674
Geçici İşçi		10.415	9.593	8.169	7.614	5889
Toplam	310.883	300.299	288.087	260.689	259.024	223.053

*Kaynak: MİGM faaliyet raporları verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bununla birlikte Tablo 4'de görüldüğü üzere en önemli ve istikrarlı düşüş yine sürekli ve geçici işçi istihdamında gerçekleşmiştir. 2006'da 216.201 olan işçi sayısı, onbir yılın sonunda yarıdan fazla azalmış ve 94.563'e kadar gerilemiştir. 2006'da toplam yerel yönetim personelinin %69,5'i işçi, %28,8'i memur iken 2016 yılında işçi oranı %42,4'e düşmüş, memur oranı % 51,5'e yükselmiştir. Ancak memur oranındaki artış yerel yönetimlerde çalıştırılmaya başlanan taşeron işçilerinin sayısı dahil edilmediği için yanıltıcıdır.

2016 yılında yerel yönetimlerde taşeron işçileri dahil bir hesaplama yapıldığında Tablo 5'te görüldüğü üzere toplam 570.355 çalışan olduğu görülecektir. Bu durumda toplam personel içindeki memur oranı gerçekte %20,2 olmaktadır. Dolayısıyla taşeron işçiler de değerlendirmelere dahil edildiğinde, işçi sayısındaki azalışın memur sayısı arttırılarak değil, taşeron işçi sayısında bir artışla ikame edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerde hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan personel sayıları, yerel yönetimlerde kamu görevlileri tarafından yürütülen hizmetlerin hızla geçici, güvencesiz çalıştırılan taşeron işçileri tarafından görülmeye başlanmasının önemli bir göstergesidir. Yerel yönetimlerde çalıştırılan taşeron işçisi sayısı 2010 yılından 2016 yılına %146 oranında artış göstererek 347.302'ye çıkmıştır (Tablo 5).

MİGM yerel yönetimlerde hizmet satın alma yoluyla çalıştırılan taşeron işçi sayılarını 2010 yılı ve sonrasındaki faaliyet raporunda paylaşmaya başlamıştır. Daha önceki (2006-2009) arasında çalıştırılan taşeron işçileri, faaliyet raporlarında sayısal olarak belirtilmemiş olup, mal ve hizmet alımları kalemi olarak sadece parasal tutar belirtmek usulüyle yer verilmiştir. Bu nedenle bu tablo 2010 ve sonrasını kapsamakta olup, önceki yıllardaki sayılar üzerinde bir yorum yapmayı engellemektedir.

Tablo 5. Yerel Yönetimlerde Hizmet Alım Yöntemi ve Toplam Personel İçindeki Yeri

	Yerel Yön. Per. Sayısı (YYP)	YYP/TYP (%)	Hizmet Alımı ile İstihdam edilen Personel (HYP)	HYP/TYP (%)	Toplam Yerel Yön. Personeli (TYP)
2010	288.087	67,2	140.618	32,8	428.705
2011	266.527	62,7	158.467	37,3	424.994
2012	260.689	59,1	180.246	40,9	440.935
2013	259.052	55,5	207.915	44,5	466.967
2014	259.024	53,7	223.372	46,3	482.396
2015	229.654	42,4	312.174	57,6	541.828
2016	223.053	39,1	347.302	60,9	570.355

*Kaynak: MİGM faaliyet raporları verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yerel yönetimlerde artış eğiliminde olan bir diğer istihdam biçimi de sözleşmeli personel olarak göze çarpmaktadır. Sözleşmeli personelin toplam yerel yönetim personeline oranı 2006'da %1,7 iken 2015'te bu oran %4,4'te ulaşmıştır. Toplam personel içerisinde önemli bir yer işgal etmemekle birlikte, bu artış esnekleşme ve geçici personel çalıştırma temelli yeni istihdam politikaları ile ilgili tercihi göstermesi açısından önemlidir. Ancak, 2006-2008 aralığında olduğu gibi bazen katlamalı olarak gerçekleşen bu artış, 2013 yılında birden azalış olarak gerçekleşmektedir. Bunun nedeni, 02 Ağustos 2013 tarihinde 28726 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 9'uncu maddesi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna eklenen 41. madde ile 25/06/2013 tarihi itibarıyla yerel yönetimlerde sözleşmeli personel olarak çalıştırılmakta iken belirtilen nitelikleri taşıyan personelden 5393 sayılı Kanun'un 49. maddesine göre tam zamanlı olarak çalışan sözleşmeli personelin memur kadrosuna geçirilmesi konusunda yapılan düzenleme olmuştur (MİGM, 2014:41-42; 2015:47).

2012'de 22.962 olan sözleşmeli personelin tamamına yakınının daimi kadroya geçirilmesiyle, 2013 yılı sonunda sayı 1710'a düşmüştür. Aynı yıl memur sayısında da yaklaşık olarak aynı oranda artış görülmektedir. Ancak daha sonraki yıllarda sözleşmeli statüde personel istihdamına devam edildiği için sözleşmeli personel sayısı yeniden artmaya devam etmiş ve iki yıl içinde 10.000'i aşmıştır. Sözleşmeli personelin artışı kurumsal ölçekte değerlendirildiğinde 2013'teki azalışın hemen ardından 2014 ve sonrasında, belediye ve belediye bağlı idarelerindeki sözleşmeli personel sayısı hızla artmaya devam etmiştir. Örneğin belediyelerde 2013'ten 2015'e sözleşmeli personel sayısı yaklaşık beş kat artmışken, bu artış belediye bağlı idarelerinde on kat olmuştur. Bu gelişmeler yerel yönetimlerde sözleşmeli personelin tercih edilen bir statü olduğunun göstergesidir.

Yerel yönetimlerde hizmet alımı yöntemi ile (taşeron işçi) personel istihdamı her ne kadar hukukumuzda 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunu'yla (md. 1) girmiş olsa da yerel yönetimlerde son yıllarda yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu durum bir yandan taşeron işçinin kamu personeline ilişkin düzenlemelerde yer almaması, diğer yandan yeni liberal politikalar çerçevesinde biçimlenen kamu personel yönetiminin dönüşümünün önemli bir göstergesi olması bakımından önemlidir ve çarpıcı rakamlar barındırmaktadır.

Hizmet alımı yoluyla istihdam edilen işçilerin sayısal durumuna ilişkin MİGM kaynaklarında 2010 yılı öncesine ait veri bulunmaması nedeniyle 2010 ve sonrasını kapsayacak biçimde Tablo 5'te görüldüğü üzere yedi yıl gibi kısa bir sürede bile yaygınlaşmanın ne ölçüde hızlı olduğu görülmektedir.

2009 ve öncesi faaliyet raporları incelendiğinde ise hizmet satın alma yoluyla iş gördürmenin o dönemlerde de var olduğu, ancak personelin sayısal olarak belirtilmek yerine harcama rakamları olarak yansıtıldığı görülmektedir.

Örneğin 2009'da yerel yönetimlerde en büyük harcama kalemi olarak mal ve hizmet alımı toplam harcamaların ortalama %32'sini oluşturmuştur (MİGM, 2007; 2009; 2010:42,48). Bu durum yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektöre iş gördürmenin artık benimsendiğinin önemli bir göstergesidir.

Bu tercihin doğal sonucu olarak taşeron işçi sayısı her yıl artarken, diğer yerel yönetim personeli sayısı azalmaktadır. 2010'da taşeron işçi toplam yerel yönetimlerde istihdam edilenlerin %32,8'i iken bu rakam 2016'da %60,9'a ulaşmıştır. Bu artış ile Tablo 4'de görüldüğü gibi işçi sayısındaki hızlı azalışa karşın toplam yerel yönetim personeli sayısındaki artışın nedeni ve işçi sayısındaki azalışla ortaya çıkan açığı ikame etmede taşeron işçinin etkin kullanımını konusu açığa çıkmaktadır.

Taşeron işçi sayılarının her geçen yıl ciddi oranlarda yükselmesi Tablo 6'da görülmektedir. Bu durumun istisnası 2014 yılı olup, daha öncede değinildiği üzere 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetimlerde kurumsal anlamda yaşanan sayısal azalış ve ilgili birimlerdeki personelin diğer yerel yönetim birimlerine aktarılmasının etkisi ile taşeron işçi artışının %7,4 ile en az seviyede olduğu, ancak artışın yine de devam ettiği görülmüştür. Ertesi yıl bu artış %39,8 ile önceki yıllara oranla en yüksek oranda karşımıza çıkarak yerel yönetimlerde yaygınlaştığının kanıtı olmaktadır.

Tablo 6. Taşeron İşçilerin Yerel Yönetim Türlerine Göre Dağılımı

Yerel Yön. Türü	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
İl Özel İd.	1.900	2.275	2.601	3.036	1.850	3.176	4.624
Belediyeler	120.406	136.394	152.238	175.495	195.180	268.588	303.293
Bel. Bağlı İdare.	17.533	19.119	24.696	28.087	25.872	39.796	38.527
Mahalli İdare Birlik.	779	679	711	1.297	470	614	858
Toplam	140.618	158.467	180.246	207.915	223.372	312.174	347.302
Artış (%)		12,7	13,7	15,4	7,4	39,8	11,3

*Kaynak: MİGM faaliyet raporları verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yerel yönetimlerde kurumsal bağlamda taşeron işçi dağılımına bakıldığında, sayıları her geçen yıl artan taşeron işçilerinin önemli bölümünün belediyelerde çalıştığı görülmektedir. (Örneğin Ordu Büyükşehir Belediyesinde norm kadro kapsamında çalıştırılan kişi sayısı 2014'ten 2016'da %6,3 azalırken, hizmet alımı yoluyla personel istihdamı %36,8 artmıştır; Ordu Büyükşehir Belediyesi, 2014; 2017). Tablo 6'da görüldüğü üzere 2014'te bile il özel idareleri, belediye bağlı idareleri ve mahalli idare birliklerinde taşeron işçi sayılarında bir önceki yıla göre azalma görülürken, belediyelerde %11,2 oranında artmıştır.

Yerel yönetimlerin personel yapısının dönüşümüne ilişkin sayısal duruma bakıldığında, 1990'larda belediyelerde kadroların memur, sürekli ve geçici işçi ve çok az sayıda sözleşmeli personelden oluştuğu görülmektedir. 1999 yılına ait, 175.320 memur, 161.039 sürekli işçi, 939 sözleşmeli personel çalıştığına ilişkin veriler (KB, 2001:75-78), 2016 yılı gelindiğinde 114.966 memur, 14.045 sözleşmeli personel, 94.563 (sürekli+geçici) işçi ve 347.3026 taşeron işçisi olarak biçimlenmektedir (MİGM,2017:52). Hem nüfusun, hem de yerel yönetimlerden beklenen hizmetlerin nitel ve nicel olarak arttığı yaklaşık on altı yıllık bir süreç sonunda, sözleşmeli personel sayısında önemli ölçüde artış, işçi sayısında göreceli azalış, taşeron işçi sayısında ise neredeyse temel istihdam biçimine dönüşecek ölçüde önemli bir artış görülmektedir.

V. Sonuç

Yeni liberal politikalar 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de de yerel yönetimleri, özellikle belediyeleri önemli ölçüde etkilemiştir. Yoğunlaşan özelleştirme uygulamaları ile birlikte belediyelerin istihdam biçimlerinde de dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Artan personel giderleri ile baş edebilmek için belediyeler başlıca hizmetlerini özel sektöre devretme ve şirket kurma yoluyla piyasa düzeneği çerçevesinde biçimlendirmeye başlamıştır. Böylece geleneksel hizmet alanlarından çekilmeye, çöp, su, temizlik, vb. hizmetlerini alt işverene gördürerek, belediye içi istihdamı daraltmaya başlamıştır.

Emek yoğun çalışılan bir alan olan yerel yönetimlerde personel sayısı, verimliliği, birimler arasında etkin dağılımı ve görev yoğunluğu önemlidir. Günümüzde yerel yönetimlerin görevlerinin genişlemesi ile personel artışı arasında ters bir orantı bulunmaktadır. Kamu personeli içinde yerel yönetim personelinin oranı gelişmiş ülkelerde karşılaştırıldığında oldukça düşük olup, taşeron işçiler kapsam dışı tutulacak olursa, her yıl bir önceki yıla göre azalmaktadır. Oysa görevlerinde bir genişleme eğilimi söz konusudur. Bu durum, Türkiye'de kamu hizmetleri sunumu açısından yerel yönetimlerin güç yitirmesinin nedeni olmaktadır.

Yerel yönetimlerde istihdam edilen memur sayısı her dönemde sınırlı kalmıştır. Örneğin Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren altmış yıla yakın belediyelerdeki memurlar toplam memurların yüzde onundan daha azdır (Güler, 1998:145). Günümüzde ise norm kadro çerçevesinde çalıştırılan personelin toplam sayıları her geçen yıl azalırken, bunun yanısıra hizmet alımı yoluyla personel çalıştırılanların sayısı hızla artmaktadır. Çok sayıda belediyede örneği olan bu gelişmelerden gözlemlenen bir sorun bu yeni düzeninin yerel yönetimler tarafından kabul görmüş olmasıdır. (6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyesi olan Denizli Belediyesi, 2010 yılında toplam 1224 kamu personelinin çalıştığı bir kurumken 2016 yılında bu sayı 697'dir. 2016 yılı için ihdas edilen 2597 kadronun 1900'ü ise boştur. Taşeron işçi sayıları faaliyet raporlarında bulunmamaktadır; Denizli Büyükşehir Belediyesi, 2017:22). Bu kabulde, yasal düzenlemelerin, mali sorunların ve merkezi yönetimin

uygulamalarının önemli etkileri olduğu belediye yöneticileri tarafından temel kısıtlar olarak ifade edilmektedir. (Ayrıntılı bilgi için bakınız Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2013). Bunlardan personel giderlerinin son yıl bütçe gelirlerinin yüzde otuzunu aşmaması kısıtı yerel yönetimlerin taşeron işçi çalıştırmaya sıcak yaklaşma ve hatta meşrulaştırma nedenlerinden biri olarak sunulmaktadır. Oysa son yıllarda taşeron işçi sayısı hızla artarken personel giderleri toplam giderlerin yüzde yirmisinin altında seyretmektedir.

Dolayısıyla taşeron işçi sayısının en önemli kısmını barındıran belediyelerin bu tip esnek ve güvencesiz kadrolaşmayı tercih etmesinde, işi ucuza yaptırma, istenildiğinde kolayca işten çıkarma gibi nedenlerin yanısıra seçim dönemlerinden sonra, seçilmişlerin kendi kadrolaşmasını, öncesinde verilen sözlerini yerine getirmeyi sağlamak amaçları da yatmaktadır. Bu tercihin yerel yönetimler tarafından kabul gördüğü, hatta sahiplenildiği seçim dönemlerinden sonra işten çıkarılan işçi sayısının belediyeler ölçeğinde çok fazla olmasından anlaşılmaktadır. (Haber örnekleri için bkz.; “50 Günde 9741 işçi işten atıldı”; Akkaya; 2015; “Son Dört Ayın İşten Çıkarma Raporları” Akkaya, 2014, “MHP’li belediye bin 150 işçiyi işten çıkardı”; 2014).

Kısacası iş güvencesi açısından sorunlu, esnek çalışmaya dayalı bu yapı yerel yönetimlerin aynı kurum içinde benzer hizmetleri yerine getiren ancak farklı statülere tabi daha az ücret alan ve iş güvencesi bulunmayan personel tarafından yürütülmektedir. Bu durumda geçmişte memur tarafından yürütülmesi zorunlu olan görevler için uygulamada bu zorunluluk kalkmış görünmektedir.

Kaynaklar

- Akkaya, M. (2014), “Son 4 Ayın İşten Çıkarmalar Raporu”, <http://www.tekgida.org.tr/Oku/9268/Son-4-Ayin-Isten-Cikarmalar-Raporu> (25.05. 2017).
- Akkaya, M. (2015), “50 Günde 9741 işçi işten atıldı”, <https://www.aydinlik.com.tr/50-gunde-9741-isci-isten-atildi> (25.05. 2017).
- Albayrak, S. O. (2016), “Tekçi ve Merkezîyetçi Kamu Personel Rejiminden Kopuş Sürecinde Yerel Yönetimlerin Personel Yönetiminin Analizi” <https://drive.google.com/file/d/0BzcleOJwPH26NTdKdWthdkd/BZms/view?usp=sharing> (08.02.2017).
- 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. (2012), *Kamu Personel Hukuku*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (2007).

- Bilgin, K. U. (2007), “Yerel Yönetimlerde Norm Kadro (Belediyeler)”, içinde *Belediye Yönetimi* (ed. Ayşegül Sabuktay), TODAİE Yayını No:334, s:155-168.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen ,S. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayın No:283, Ankara.
- Çöpoğlu, M. (2015), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, C:10, S:1, s:163-182.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi (2017), *2016 Yılı Faaliyet Raporu*, http://www.denizli.bel.tr/userfiles/file/2016_Faaliyet_Raporu.pdf (28.05.2017).
- DESTATIS (2017), “Public Service Person: Germany, Reference Date, Area of Employment, Statistics of Public Service Personnel Germany” , https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=B30B82F6EC1DFCA37A5080B9078CD8A1.tomcat_GO_2_2?operation=previous&levelindex=2&levelid=1499203174915&step=2 (16. 06. 2017).
- DPB (2016), “Kamu Personel İstatistikleri”, <http://www.dpb.gov.tr/tr-istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri> (20.01.2017).
- Gözler, K. (2008), *İdare Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Güler, B. A. (1998), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayını No:280.
- Güler, B. A. (2005), *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Gündüzöz, İ. (2012), *Belediye Ekonomisi*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.
- Jennings, J. (2016), “Federal Workforce Statistics Sources: OPM and OMB”, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43590.pdf> (20.06.2017).
- Kamu Kurum Ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2009).
- Karahanoğulları, O. (1998), “Yerel Yönetim Personelinin hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:47, S:1-4, s:279-319.
- Kayar, N. (2016), *Kamu Personel Yönetimi*, 7. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- KB (Kalkınma Bakanlığı) (2001), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf> (15.04.2017.)
- Keleş, R. (1998), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 3. Baskı, Cem yayınevi, İstanbul.
- Mercimek, Z. (2013), “Mahalli İdarelerdeki Sözleşmeli Personelin Kadroya Geçirilmesi” , *TBB İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:781-782 s:37-44.

- MİGM (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) (2007), *2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MİGM (2009), *2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MİGM (2010), *2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MİGM (2011), *2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MİGM (2012), *2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MİGM (2013), *2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MİGM (2014), *2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MİGM (2015), *2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MİGM (2016), *2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- MİGM (2017), *2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- “MHP’li belediye bin 150 işçiyi işten çıkardı” (2014, 1 Ekim), http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/126015/MHP_li_belediy_e_bin_150_isciyi_isten_cikardi.html (25.05.2017).
- ONS (Office for National Statistics) (2017), “ Public Sector Employment, UK: Mar 2017”, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/mar2017> (01.07.2017).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi (2017), *2016 Yılı Faaliyet Raporu*, <http://www.ordu.bel.tr/uploads/files/pdf/07a38251-1094-417c-b491-3a061bf38164.pdf> (28.05.2017).
- Sadioğlu, U. ve Ömürgönülşen, U. (2013), “Yerel Özerklik Algılamaları: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği”, *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Türk Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, s:343-376.
- Sayan, İ. (2010), “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64-1, s:143-168.
- Statista (2017), “Distribution of The Governmental Employees Working in France in 2014, By Sector”, <https://www.statista.com/statistics/467844/distribution-civil-servants-sector-france/>, (30.10.2017).
- Şaylan, G. (2000), *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, Kritik ve Reform Önerileri*, TESEV Yayınları 18, İstanbul.

- United States Census Bureau(2015), “State and Local Government Employment and Payroll Data: March 2015”, <https://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t> (16. 06. 2017).
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965).
- 676 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2016)
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu Genel Gerekçe (2005), <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf> (10.06.2017).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004).
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005).
- 5355 sayılı Mahalli İdareler Birliği Kanunu (2005).
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008).
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012).