

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş ve Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme

Âdem Uğur¹

Dilek Köseoğlu²

Özet: İnsan kaynakları yönetimi (İKY), özel sektörde 1980’li yıllardan sonra personel yönetimi anlayışında yaşanan değişimi anlatmak üzere kullanılan bir kavramdır. 1980’lerden itibaren artan rekabet şartları nedeniyle piyasalaşma, özelleştirme ve deregülasyon reformlarıyla birlikte kamu sektörü kuruluşlarında da İKY gündeme gelmiştir. Bu süreçte özel sektör yönetim tekniklerinin kamu kurumlarına aktarılmasını savunan yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımı önemli bir role sahiptir. Küreselleşmenin de etkileriyle geleneksel Weberyen bürokrasi modeline dayanan kamu personel yönetiminin yerine İKY ilke, uygulama ve değerleri dünyada yayılmıştır. Türkiye’de de YKY’ye dayanan reformlar 2000’li yılların başında yasal düzenlemelere ve uygulamalara konu olmuştur. İKY ilke ve unsurları Türkiye’de 2003-2005 yılları arasında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformuyla birlikte belediyeleri de büyük ölçüde etkilemiştir. Bu çalışmada, aradan geçen 15 yıllık süreçte belediyelerde İKY’ye geçiş süreci ve günümüzde ulaşılan sonuçlar çeşitli veri ve ampirik bulgulara dayalı olarak analiz edilmektedir. Bu çalışma sonu-

1. Prof. Dr. Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ademu@sakarya.edu.tr

2. Doktora Öğrencisi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, dilek.k.koseoglu@hotmail.com

cunda belediyelerde İKY sürecinin, kamu personel reformunun bir parçası olarak görülmemesi, bütüncül ve sistematik olarak İKY uygulamalarına yaklaşılmaması ve aşırı vesayete dayalı merkeziyetçi personel politikaları nedeniyle etkili bir şekilde uygulanamadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İnsan Kaynakları Yönetimi, Personel Yönetimi, Norm Kadro, Hizmet İçi Eğitim

1. Giriş

19. yüzyılın sonunda bilimsel yönetim akımının ortaya çıkması ve ardından yaşanan bir dizi ekonomik ve yönetsel gelişmeyle birlikte, personel yönetimi faaliyetleri işletmelerde ve kamu kurumlarında ayrı bir birim olarak örgütlenecek kadar önem kazanmıştır. İnsan ilişkileri yaklaşımı, endüstri ilişkileri ve sendikalaşma gibi olaylar personel yönetiminin işlevlerinin genişlemesine ve belirli becerilere sahip uzmanlar tarafından bu faaliyetlerin yerine getirilmesine yol açmıştır.

1980’li yıllarda çalışanların maliyet unsuru olarak görülmesi anlayışı terk edilmiş ve örgütlere sağladığı rekabet üstünlüğünün farkına varılmıştır. Çalışanlar, artık, geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gereken yatırım faktörleri olarak stratejik bir önem kazanmıştır. Tüm bu gelişmeler ise özlük işlemleri ve personel kayıtlarının tutulmasına odaklanan personel yönetimi düşüncesi ve uygulamalarının yetersiz kalmasına neden olmuştur. Personel yönetimi birimleri, geleneksel personel işlemlerine ek olarak çatışmaların yönetilmesi, çalışanların örgüte olan bağlılığının iyileştirilmesi, örgüt kültürünün geliştirilmesi, çalışanların yönetime katılımı ve yetkilendirilmesi, kişisel ve mesleki beceriler açısından personelin geliştirilmesi, performans dayalı bir örgüt kültürünün oluşturulması gibi ek faaliyetleri de üstlenmeye başlamıştır. Böylece modern döneme özgü “personel yönetimi”, modern sonrası dönemde yerini “insan kaynakları yönetimine” (İKY) bırakmıştır.

Bu değişimi basitçe bir isim değişikliği ya da yeni bir moda akımın yükselişi olarak okuyanlar olduğu gibi, yeni bir yönetim yaklaşımı ya da paradigması olarak değerlendirenler de bulunmaktadır. Bu makalede insan kaynakları yönetimi, personel yönetiminin yöntem ve araçlarını da kapsayacak biçimde, onu geliştiren, yeni ihtiyaç ve beklentilere göre dönüşümünü sağlayan bir yönetim yaklaşımı olarak ele alınmaktadır.

1980’li yıllarda artan küreselleşme ve piyasalaşma eğilimlerinin etkileriyle iki sektör arasındaki sınırların belirsizleşmesine dayalı olarak İKY, kamu sektörü kuruluşları arasında da hızlı bir şekilde yayılmıştır. Aşırı istihdamdan kaynaklanan personel fazlalığının azaltılması, kamu hizmetlerinin piyasalaşması, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu örgütleri tarafından kullanılması gibi gelişmeler ile ülkelerin geleneksel personel sistemlerinden kaynaklanan sorunlarla mücadele etmek için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde personel reformlarına girişilmiştir. Geleneksel personel yönetimi anlayışıyla kamu sektörü örgütlerinin yönetilmesindeki zorluklar, hükümetlerin ve bürokrasilerin yüzünü özel sektöre dönmesine neden olmuştur. Böylece diğer işletmecî yönetim tekniklerinde olduğu gibi “insan kaynakları yönetimi” kamu yönetiminde de teorik ve pratik olarak yükselişe geçmiştir.

Türkiye’de kamu yönetiminde İKY’nin gündeme gelmesi 1990’lı yılları bulmuştur. Hükümet programları ve politikalarında İKY’nin zikredilmesi ve akademik çalışmalara konu edilmesi 1990’lı yılların ikinci yarısında mümkün olmuştur. Kamuda İKY, 2002 yılında AK Partinin iktidara gelmesinin ardından başlayan kamu yönetimi reformlarının bir parçası olarak düşünülmüş ve geleneksel personel yönetiminin yerine uygulanması öngörülmüştür. Bu bağlamda, İKY düşüncesi ve uygulamalarının yerel yönetimler de dâhil olacak biçimde, kamu kurumlarında yayılmasına ilişkin yasal olarak ilk adım 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kabul edilmesiyle birlikte atılmıştır. 2004-2005 yıllarında girilen yerel yönetimler reformu sürecinde belediye ve büyükşehir

belediyesi kanunlarının değişmesi nedeniyle belediyeler arasında İKY uygulamaları yaygınlaşmıştır.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerde uygulamaların başlanmasının ardından geçen 15 yıllık dönemde İKY'nin belediyeler özelinde gündeme gelme süreci ve norm kadro, hizmet içi eğitim ve esnek çalışma gibi İKY pratiklerinin mevcut durumunun analizinin yapılması amaçlanmaktadır. Son yıllarda gerçekleştirilen düzenlemelerle birlikte, belediye personelinin sayısal görünümü ve İKY uygulamalarında karşılaşılan sorunlar bu bağlamda değerlendirilmektedir. Belediyelerde İKY'ye geçişte karşılaşılan problemler, altında yatan nedenlerle birlikte incelenmeye çalışıldığından, bu çalışmanın gelecek yıllarda bu alanda yapılacak olan düzenlemelere ve bu kapsamda geliştirilecek olan politikalara katkı sağlaması beklenmektedir.

Bu bağlamda, makale üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, makalenin odak noktasını oluşturan İKY genel hatlarıyla incelenmektedir. İkinci bölümde, Türkiye'de belediyelerde İKY'ye geçişi gerektiren içsel nedenler ve dışsal dinamikler ele alınmaktadır. Son bölümde ise İKY'nin temel unsurları bakımından Türkiye'de son 15 yıl içinde belediyelerde değişen personel yönetimi anlayışı kapsamlı olarak analiz edilmekte, başlıca İKY pratiklerinin hayata geçirilmesinde karşılaşılan sorunlar değerlendirilmektedir.

2. İnsan Kaynakları Yönetimi: Gelişimi ve İşlevleri

Personel yönetimi, modernite dönemine özgü kavramlardan biridir. Önceleri üretimin insan emeği ve kas gücüne dayandığını belirtmek için “işgücü” olarak adlandırılan çalışanlar, 19. yüzyılın sonunda bilimsel yönetim akımının gelişmesiyle birlikte üretim aracı olarak görülmeye başlandığından “personel” ifadesine yerini bırakmıştır (Çetin vd., 2017: 4). Önceleri el yordamıyla yapılan personel işlemleri, kapitalist dönemde örgütlerde ayrı birimler olarak yapılan ve uzmanlaşmış memurlar eliyle yürütülen faaliyetler haline gelmiştir.

Çalışanların bir maliyet unsuru olarak görüldüğü personel yöneti-

mi, personelin ücreti, yan ödemeleri, sigorta kesintileri gibi muhasebe kayıtları ile aldığı izin ve raporlar, işe devamsızlık ve geç kalma gibi ücret ve diğer ödemelere etkisi olacak konularda çalışanlar hakkında kayıt tutma faaliyeti olarak yürütülmüştür (Yüksel, 2000: 10). İnsan ilişkileri yaklaşımı 1960'lı yıllarla birlikte örgütsel davranış disiplini haline dönüşmüş ve personel yönetiminin kuramsal temelini oluşturmuştur. Personel yönetiminin gelişmesinde, endüstri ilişkilerinin o dönemde artmakta olan sendikaları ve toplu pazarlığı inceleyen bir sosyal bilim dalına dönüşmeye çalışması da etkili olmuştur (Üsdiken ve Wasti, 2002: 3).

1980'lerden sonra özel sektör örgütlerinde personel yönetimi, istihdam ilişkisini bürokratikleştirmeye çalışan bir birim olmaktan çıkmış, örgütlerde esneklik ve rekabet üstünlüğü sağlayıcı çözümler getiren stratejik bir işlev kazanmıştır (Üsdiken ve Wasti, 2002: 27). Bu dönemde İKY'nin öneminin giderek artmasını sağlayan dört kritik faktörün altı çizilebilir (Devanna vd., 1981: 51-52): [a] 1970'lerde yaşanan ekonomik krizlerin işletmeler üzerinde ortaya çıkardığı verimlilik baskısı ve ekonominin giderek hizmet yönelimli ve işgücü yoğunluklu olmaya devam etmesine neden olan *ekonomik değişimler*. [b] Batıda emeklilik kanunlarındaki değişimin yol açtığı işgücünün yaşlanması eğiliminin insan kaynaklarının etkili kullanımı üzerinde oluşturduğu baskıya işaret eden *demografik* değişimler. [c] İşgüvenliği ve sağlık gibi alanlarda *devletin değişen düzenleyici rolü*. [d] İK fonksiyonu üzerinde baskı oluşturan faktörlerin, aynı zamanda büyük yapıları örgütlerin yönetimini de *daha zor ve karmaşık* hale getirmesi.

Gerçekten de 1980'li yıllarda her alanda etkilerini hissettiren küreselleşmeyle birlikte çalışanlar, maliyet unsuru olarak görülmek yerine yatırım ve rekabet aracı olarak kabul edilmiştir (Bayat, 2008: 73). Çalışanlar, personel yönetimi bakımından farklı olarak, gelişen ve değişen çevresel koşullara örgütün uyum sağlayabilmesi için geliştirilmesi ve değerlendirilmesi gereken bir kaynak olarak görülmüştür (Yüksel, 2000: 10). Bu nedenle, ortak iş kültürü oluşturularak çalı-

şanların örgüte bağlılığının sağlanması hedeflenir (Üsdiken ve Wasti, 2002: 5). Personel yönetiminde olduğu gibi insan kaynakları yönetiminin de temel kaygısı çalışanların verimliliğidir. Ancak İKY, verimlilik artışlarını daha güncel yol ve yöntemlerle artırmaya odaklanır. Ayrıca İKY insana saygı, davranış eşitliği, kurum kültürü ve kurumsal bağlılık, yönetime katılma ve çalışma ortamının iyileştirilmesi gibi insan odaklı değer ve uygulamaları önceler (Uğur, 2015: 32).

Bu bağlamda İKY, örgüt içinde gerekli kadroların oluşturulmasıyla işe başlar; her düzeydeki çalışanların eğitimi, gelişimi, motivasyonu, çatışmaların çözümü, iletişimin sağlanması, performansının artırılması, sağlık ve güvenlik gibi önlemlerin alınmasını içerir (Sabuncuoğlu, 2011: 5). Bu yönüyle personel yönetiminin amaç, işlev ve araçlarını kapsadığı gibi, onların ötesine geçerek hizmetiçi eğitim, kariyer planlama ve performans değerlendirme gibi insan merkezli işlev ve yöntemlere yönelir (Sabuncuoğlu, 2011: 10). Bu geniş faaliyet alanı içerisinde İKY'nin başlıca hedef ve işlevleri şunlardır (Dolgun, 2011: 2): [a] Bireysel amaçlarla örgütsel amaçları bütünleştirerek, rekabetçi piyasa şartlarında işletmelere stratejik üstünlük sağlar ve hedeflerine ulaşmasına yardım eder. [b] Çalışanları insan olarak kabul ederek onların istek, beklenti ve motivasyonlarını göz önünde tutar ve sürekli gelişimlerine imkân verir. [c] Çalışma hayatında kaliteyi geliştirdiği ve huzuru bir çalışma ortamı sağladığı için çalışanların değişime açık ve başarıya odaklanmış olmalarını mümkün kılar. [d] Çalışanların bilgi ve becerilerini en etkin ve verimli biçimde kullanmalarına destek vererek, yaratıcılıklarını öne çıkarmalarına yardımcı olur. [e] Örgüt kültürü içinde sosyal sorumluluk ve iş ahlakı gibi kritik faktörlerin gelişimine imkân verir.

İKY, birbirinden farklı yönetim teknikleri ve uygulamalarını bir araya getirerek, bunların etkili ve verimli bir şekilde kullanımına dayanan bir yönetim yaklaşımına sahip olması nedeniyle literatürde onlarca kez yeniden tanımlanan bir deyim haline gelmiştir. Yukarıda tartışılan gelişim sürecini ve özelliklerini içerdiği düşünüldüğünden

bu makalede İKY, “örgüt performansının iyileştirilmesi ve rekabet üstünlüğünün sağlanması amacıyla, insan kaynaklarının yönetimini örgütün stratejik hedefleriyle ilişkilendiren, seçme ve yerleştirme, eğitim ve geliştirme, motivasyon ve çalışan bağlılığını sağlama gibi birbiriyle uyumlu ve birbirini tamamlayan uygulama ve politikaların hayata geçirilmesi” olarak tanımlanmaktadır (Bayat, 2008: 74).

3. Türkiye’de Belediyelerde

İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Sürecinin Analizi

Aslında özel sektörde İKY, kamu sektörüne kıyasla çok daha önce personel yönetiminin yerini alıp stratejik bir role bürünmüştür. Kamu ve özel sektörün işleyiş tarzı ve doğasından kaynaklanan farklılıklar nedeniyle İKY, kamu örgütleri tarafından daha geç bir dönemde fark edilmiştir. Yine aynı sebeple İKY’nin bir ihtiyaç olarak kamu sektöründe gündeme gelmesinde etkili olan dinamikler de özel sektördeki göre değişiklik arz etmektedir.

Özel sektör kuruluşlarında İKY uygulamaları ve İK fonksiyonunun gelişmesinde örgütsel büyüklük, içinde bulunulan piyasanın niteliği ve ülkenin gelişmişliği gibi birkaç faktör etkili olmuştur. Ayrıca şirketin yerel veya küresel piyasalarda faaliyet göstermesi ve bu piyasanın mevcut durumu ile şirketin bağlı olduğu ülkenin gelişmişlik düzeyinin yanında ulusal ve uluslararası hukuk sistemleri özel sektör kuruluşlarında İK politika ve uygulamalarının gündeme gelmesinde belirleyici olmuştur (Özçelik ve Aydın, 2006: 311-312). Nihai tahlilde ise kârını artırma çabası ve diğer şirketlere karşı karşılaştırmalı rekabet üstünlüğü elde etme zorunluluğu nedeniyle daha girişimci, rekabetçi ve yenilikçi davranan özel sektör kuruluşları insan kaynağının stratejik rolünü kamu kurum ve kuruluşlarına göre daha erken fark etmiştir.

Yerel yönetimler, bir devletin genel kamu yönetiminin parçası olarak halkın yerel ortak ihtiyaçlarını karşılarlar. Türkiye gibi üniter devletlerde yerel yönetimler Anayasa ile düzenlenir ve merkezi yönetimin vesayet denetimine dayalı olarak kamu yönetiminin bütünlü-

ğü içinde faaliyet gösterir. Seçimle gelen karar organları eliyle kendi kararlarını alabilmesi ve yürütebilmesi, kendi bütçesine ve personeline sahip olması, gelir toplayabilmesi ve harcama yapabilmesi gibi özellikleri nedeniyle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görevler ile gelir ve harcamaların paylaşılması gerekmektedir. Bu özellikleri yerel yönetimlere hareket serbestliği, girişimcilik ve yeniliklere açık olma gibi özellikler kazandırmaktadır.

Türkiye’de belediyeler, insan kaynağının yönetimi bakımından, bazı istisnalar hariç, merkezi yönetim ile birlikte “tek personel sistemine yaklaşan karma personel sistemine” dayalı olarak yönetilmektedir. Yani belediye personeli, merkezi yönetim personeli ile birörnek düşünülmüştür (Sezen ve Karasu, 1999: 22; Güler ve Öktem, 1989: 25). Personel yönetimine ilişkin temel mevzuat, insan kaynakları planlaması ve personel politikaları büyük ölçüde merkezi düzeyde planlanmakta ve uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin personel sistemi merkezi yönetimden farklı olmadığı için, merkezi yönetim kapsamında yapılan yasal değişiklikler yerel yönetim kuruluşlarını da etkilemektedir. Bu da belediyelerin kendi personel politikasını oluşturma, insan kaynakları planlamasını yapma gibi konularda hareket alanını sınırlamaktadır. Uzun bir süredir merkezi yönetimden farklı, yerel yönetimlere özgü bir personel sistemi kurulmasına yönelik talepler gündeme getirilse³ de, böyle bir sistem henüz kurulabilmiş değildir. Son yıllarda izlenen politika ise, yerel yönetimlerin karşılaştıkları belirli sorunların aşılmasına yardımcı olmak üzere norm kadro, performans dayalı ücretlendirme ve sözleşmeli personel gibi merkezi personel sisteminden farklılaşan İKY uygulamalarının yerel

3. Güler ve Öktem (1989: 37) tarafından nüfusu 100 bini aşan belediyeler üzerinde yapılan bir araştırmaya göre katılımcıların yüzde 75’i, Sezen ve Karasu’nun (1999: 48) 1.178 belediyeden topladığı verilere dayanan araştırmasında ise katılımcıların yüzde 70,5’i belediye personeli için ayrı bir yasal düzenlemenin gerekli olduğunu ifade etmiştir. Benzer görüşler günümüzde de dile getirilmeye devam etmektedir (bkz. Ömürgönülşen, 2017: 201).

yönetimlere eklenmesi yönündedir.

Bu nedendir ki Türkiye’de belediyelerde personel yönetiminden İKY’ye geçiş sürecini anlayabilmek için genel kamu personel yönetiminde değişime yol açan dış dinamikleri, merkezi yönetimin politikalarındaki değişimi ile belediyelerin personel yönetimine ilişkin sorunlarını ve bu sorunlara yönelik geliştirilen çözüm arayışlarını birlikte değerlendirmek gerekmektedir.

Bu bağlamda, kamu yönetiminde İKY ile ilgili akademik tartışmaların 1990’lı yıllarda başladığı söylenebilir. Bu dönemde geleneksel personel yönetiminden kaynaklanan sorunların çözümü için performans değerlendirme, iş analizi ve iş ölçümleri ile norm kadro gibi İKY uygulamalarının kamu kurumlarında uygulanması önerilmiştir (Canman, 1992; Kalkandelen, 1997). 2000’li yılların başında ise İKY, toplam kalite yönetimi (TKY) ve stratejik planlama gibi yaklaşımların mevcut personel sisteminin kritiğinde ve reform tasarımında yeni açılımlara kaynak sağlayabileceği kabul edilmiştir (Şaylan, 2000: 18).

Hükümet politikaları açısından bakıldığında 1990’lı yıllara kadar ağırlıklı olarak kamu personel sistemiyle ilgili yeterli sayıda kamu görevlisinin istihdamı, kayırmacılığın önlenmesi, liyakat ve ehliyet, ücret dengesi, sosyal ve sendikal haklar gibi sorunlara odaklanılmıştır. 1990’lı yıllara kadar yürütülen personel reformları bir yandan Weberyen anlamda patrimonyal özellikler gösteren personel sistemini yasal-rasyonel bürokrasi modeline doğru dönüştürmeye çalışırken, diğer yandan bu süreci personel sayısı ve ücret gibi girdi odaklı bir yöntemle yönetmek hedeflenmiştir. Ancak 2000’li yılların başında kamu personel yönetiminin modernize edilerek, yeni bir anlayışla ve modern yönetim teknikleriyle yönetilmesi önem kazanmıştır.

Kalkınma planları incelendiğinde 1990’lı yıllara kadar personel verimliliği, ihtiyaç duyulan nitelik ve nicelikte insan gücünün yetiştirilmesi ve tasarruf amacına yönelik olarak insangücü planlaması yapılarak personel alımlarının buna uyması anlayışının hâkim olduğu görülmektedir. Yani çalışanlar kamu kurumlarında maliyet unsuru

olarak görülmeye devam etmiştir. İlk defa 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (DPT, 1995: 119-120, 169) personel etkinliğinin artırılması için iş analizlerine dayalı norm kadroların oluşturulması, üst düzey yöneticilerin performans hedeflerine ulaşma düzeyi açısından değerlendirilmesi, kamu çalışanlarına performansa dayalı ücret verilmesi, kamu hizmetleri için net hedefler belirlenmesi, proje yürütücüleri için başarı standartlarının oluşturulması, başarı hedeflerine ulaşmak için takip edilecek yol konusunda geniş takdir hakkı bırakılması ve çalışanların performanslarının elde edilen sonuca göre değerlendirilmesi gibi hedefler belirlenmiştir. İKY tekniklerinin yerel yönetim kuruluşlarını da kapsayacak biçimde kamu yönetiminde uygulanmasına yönelinmiştir. Böylece aşağıda değerlendirilecek olan yeni kamu yönetimi (new public management) anlayışına dayalı olarak kamu yönetimi sisteminin dönüştürülmesi ve buna dayalı bir İKY sisteminin kurulması 1990'lı yılların ikinci yarısında reform gündemine yerleşmiştir. Ancak bu dönemde yaşanan siyasi ve ekonomik krizlerin etkileriyle kamuda İKY sistemine geçilmesine yönelik ciddi adımlar atılamamıştır.

Özellikle 2002 yılında AK Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte, piyasa temelli reformlara koşut olarak kamu personel yönetiminde de İKY anlayışı ve uygulamaları etkili olmaya başlamıştır. 58. Hükümet (18 Aralık 2002 - 14 Mart 2003) Programı'nda kamu görevlisi için ilk kez "insan kaynakları" ifadesi kullanılmıştır. Programda yerel yönetimlerin insan kaynakları ve mali açıdan güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Kamuda yöneticiler ve çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetiminin geliştirilmesi ve uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi gibi İKY uygulamaları hedef olarak açıklanmıştır. Hükümet programları incelendiğinde, bu dönemde insana maliyet unsuru olarak değil, beşeri sermaye anlayışı içinde nitelik olarak geliştirilmesi gereken ve kamu kurumları için stratejik öneme sahip bir bakışla yaklaşıldığı söylenebilir. 15 yılı aşan AK Parti hükümetleri döneminde personel yönetiminden İKY'ye geçişe yönelik he-

deflere, hükümet programlarında ve politikalarında sürekli olarak yer verilmeye devam edilmiştir.

1990'lı yıllarda tartışılan ve politika konusu edilen İKY uygulamaları 2000'li yılların başında yasal olarak düzenlenmiş; kamu yönetiminin çeşitli alanlarında yayılmıştır. İKY'ye geçiş genel politika hedefi olarak devam etmiş, ancak tüm kamu yönetimini kapsayan bir İKY sistemi oluşturulamamıştır. Kamu yönetiminin kendine has özellikleri ve doğası nedeniyle kapsamlı bir sistem değişimini gerçekleştirmek pek mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle başta sağlık olmak üzere KİT'ler ve belediyeler gibi birçok farklı alanda İKY uygulamalarını kapsamlı olarak ya da belirli yönleriyle görmek mümkündür.

Yerel yönetimler özelinde değerlendirildiğinde, Türkiye'de İKY'nin kuruluşu ve kurumsallaşmasında geleneksel personel yönetimi anlayışındaki yetersizlikler, belediyelerin personel politikalarındaki sorunlar, belediyelerin özel sektör kuruluşlarından esinlenerek belirli İKY uygulamalarını oluşturmaya başlamaları ve 2000'li yılların başında yerel yönetimler reformu çerçevesinde belediye ve il özel idarelerinde İKY uygulamalarının aktarılması etkili olmuştur.

Merkezi yönetimle birlikte tek sistem olarak düzenlendiğinden, kamu yönetiminde geleneksel personel yönetimi anlayışından kaynaklanan sorunlar belediyelere de sirayet etmiştir. Bu nedenle gizlilik, katı hiyerarşik yapı, kırtasiyecilik, merkeziyetçilik, aşırı kuralcılık ve girdi odaklılık gibi bürokrasinin genel hastalıkları belediyelerde de görülmektedir (Eroğlu, 2010: 227; Altan, 2016: 383-384; Eken ve Şen, 2005: 112). Ayrıca personel planlaması ile sistemli ve zorunlu norm kadro çalışmalarının yakın zamana kadar yapılmaması, özellikle seçim dönemlerindeki popülist uygulamalar, belediye istihdamının yerel işsizlikle mücadelenin bir aracı olarak görülmesi, kişisel ve siyasal kayırmacılık nedeniyle belediyelerde gereğinden fazla personel istihdam edilmesi gibi gelişmeler niteliksiz personel çalıştırılması ve çok sayıda atıl personelin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Sadioğlu ve Ömürkünüşen, 2011: 148).

İKY'nin genel olarak kamu sektöründe ve özelde yerel yönetimler arasında gündeme gelmesinde 2000'li yıllardaki önemli gelişmelerden birisi de hükümet politikalarına uygun olarak yeni kamu yönetimi (YKY) ilke, değer ve uygulamalarının yasal düzenlemelere aktarılması olmuştur. KYK'nin önemi, kamu kurumlarını piyasadan daha fazla yararlanmaya, özel sektörde kullanılan yönetim araçları, teknikleri ve mekanizmalarını kamu sektörüne uyarlamaya ve kârlılık, rekabet ve müşteri gibi piyasa ilke ve değerlerini kamu yönetimine aktarmaya dayanmasından kaynaklanmaktadır. Kamu kurumlarının, özel sektör kuruluşlarıyla benzer özelliklere sahip olduğu, bu nedenle işletmelerde başarılı olan performans yönetimi, kalite yönetimi, değişim mühendisliği, stratejik yönetim ve bu makalenin konusunu oluşturan insan kaynakları yönetimi gibi yönetim tekniklerinin kamu kurum ve kuruluşlarında da başarılı olacağı düşüncesi dünyada yayılmıştır.

Türkiye'de 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, genel olarak kamu yönetiminde olduğu kadar özelde yerel yönetimlerde KYK ilke ve değerlerinin gündeme gelmesine kapı aralayan ilk yasal düzenleme olmuştur. 5018 sayılı Kanun mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, faaliyet raporları, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim gibi çağdaş yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasını sağlamıştır (Sözen, 2012: 169). Böylece yerel yönetimlerde yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması yasal zorunluluk haline gelmiştir. Ayrıca 2003-2005 yılları arasında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu kapsamında Türkiye'de belediyelere ilişkin temel kanunlar aynı yaklaşıma dayalı olarak yenilenmiştir. Böylece stratejik planlama ve performans yönetimi gibi yeni yönetim tekniklerinin yanında İKY'ye ilişkin norm ve ilkeler de yasal olarak düzenlendiği için tüm belediyeler tarafından uygulanması zorunlu kılınmıştır.

Yerel yönetimlerde İKY'ye geçişte içsel faktörlerin yanında Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD),

Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gibi aktörler, 2000’li yıllarda başlayan kamu yönetimi reformlarının ve özelde İKY sisteminin yasal düzenlemelere konu olmasında doğrudan ya da dolaylı olarak rol oynamıştır (Sezen, 2011: 324; Altan, 2016: 391-394). AB İlerleme raporlarında kamu yönetimi reformu başlığı altında personel sorunları, İKY sistemine geçiş ve karşılaşılan sorunlar ile çeşitli önerilere yer verilmektedir (AB Bakanlığı, 2017a). Ayrıca 2004 yılında Türkiye’nin de dâhil olduğu OECD “Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek İçin Destek Programı” (Sigma, Support for Improvement in Governance and Management) kamu hizmeti ve kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi kapsamında insan kaynaklarının güçlendirilmesini desteklemekte ve bu kapsamda gerçekleştirilen programları izlemektedir (AB Bakanlığı, 2017b).

4. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi: Mevcut Durum ve Sorunlar

Bu bölümde, Türkiye’de belediyelerde İKY’ye geçişle birlikte ortaya çıkan değişim süreci ve gelinen nokta, bu alanda gerçekleştirilen ampirik çalışmaların bulguları ve çeşitli veri ve istatistiki bilgiye dayalı olarak değerlendirilmektedir. Belediyelerde İKY’ye geçiş süreci birçok yönden ele alınabilir. Ancak bu makalede, yasal ve uygulama düzeyindeki etkilerine binaen, özel olarak örgütsel değişim, insan kaynakları planlaması ve norm kadro, sözleşmeli personel sistemi, personel güçlendirme ve katılım, kariyer planlama ve hizmet içi eğitim, performans değerlendirme ve performans dayalı ücretlendirme, iş sağlığı ve güvenliği boyutları analiz edilmektedir.

4.1. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Örgütsel Açıdan İntibak

Belediyelerde İKY’ye geçişle ilgili somut göstergelerden birisi, “Personel Daire Başkanlığı / Müdürlüğünün” yerini “İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığı / Müdürlüğüne” bırakmasıdır (Ömürgönül-

şen, 2017: 205). Belediye Kanununun 48. maddesine göre belediye teşkilatı yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır ve belediye meclisinin kararıyla insan kaynakları birimi kurulabilir. Bu madde ile insan kaynakları birimi beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı gibi özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun biçimde belediye meclisinin kararıyla yani isteğe bağlı olarak kurulacak birimler arasında sayılmıştır. Kanunun diğer maddeleri incelendiğinde, bu değişikliğin sadece bir isim farklılaşması olmadığı ve bu birimlerden klasik personel yönetimi faaliyetlerinin yanında İKY uygulamalarını da gerçekleştirmesinin beklendiği anlaşılmaktadır.

4.2. İnsan Kaynakları Planlaması ve Norm Kadroya Geçiş

Norm kadro, iş analizi, iş ölçümleri ve örgüt analizi gibi yöntemler kullanılarak belediyelerde ihtiyaç duyulan personel sayısını, niteliğini ve rasyonel yönetim ve personel yapısını oluşturmayı amaçlamaktadır. Belediyelerde İK planlaması kapsamında, 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine dayalı olarak “norm kadro” uygulamasına geçilmiştir. 2007 yılında belediye ve büyükşehir belediyeleri için İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken bir yönetmelik çıkarılmıştır. Böylece İKY'nin önemli unsurlarından birisi olan İK planlaması belediye yönetimlerine bırakılmamış, çalıştırılacak personel sayısı ve unvanı “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Yönetmeliğine” göre merkezi idare tarafından belirlenmiştir (Çöpoğlu, 2015: 168).

Belediyelerde norm kadro yönetmelikleriyle birlikte personel istihdamında belirli bir disiplin sağlanmıştır. Ancak norm kadro uygulaması, belediyelerin insan kaynakları politikalarını serbestçe belirlemelerini de sınırlamıştır (Peker ve Şen, 2015: 111). Bu nedenle, düşük maliyetle ve nispeten serbest bir şekilde personel istihdamı ve yönetimine olanak vermesi nedeniyle, “alt işveren / taşeron işçi” olarak adlandırılan kadrolar belediyelerde klasik istihdam biçimlerine ek

olarak gelişmiştir. Bu yöntem belediyeler için bir fırsat olarak görülmüştür (Ömürgönülşen, 2017: 193).

Taşeron işçiler, belediyelerin kurdukları şirketler ve hizmetin özel kesime gördürülmesi yoluyla belediyelerde çalışmaktadır. Belediyelerde istihdam edilen taşeron işçiler, hizmeti üstlenen şirketlerde kayıtlı olurken uygulamada ihale konusu dışındaki yerlerde görev alabilmektedirler. İstihdam edildikleri alanlar, memurlar eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli işlere doğru genişleyebilmektedir. Belediyelerin toplu taşıma, sağlık, zabıta ve idari hizmetleri düşük maliyetle taşeron işçiler eliyle yürütmesi, söz konusu uygulamanın giderek yaygınlaştığını göstermektedir (Kavili Arap, 2018: 129). Belediyeler, norm kadroda belirlenen oranların üstünde personel istihdamını hizmet alımı yoluyla temin etmeye yönelmiş ve “taşeron” olarak adlandırılan personel sayısı yıllar itibariyle katlanarak artmıştır (Kavili Arap, 2018: 123).⁴

2000’li yılların başından itibaren giderek artan taşeron işçi çalıştırma politikası bugün gelinen noktada iş güvencesi, motivasyon, kurumsal bağlılık ve ücret dengesizliği gibi sorunları ortaya çıkarmıştır (Ömürgönülşen, 2017: 194). Bu nedenle, 2017 yılında çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararname⁵ ile belediye ve il özel idarelerinde çalışan taşeron personele hizmet alım sözleşmesinin yapıldığı birime, sürekli işçi kadrolarında istihdam edilmek üzere başvurabilme imkânı getirilmiştir. Böylece belediyelerde taşeron kadrolarda çalışan personelin hizmet alımının yapıldığı şirket kadrosunda sürekli işçi olarak çalışmaları sağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, 657 sayılı DMK ve 5393

4. 2013 yılında büyükşehir belediyesi de dâhil olmak üzere İstanbul’daki tüm belediyelerin İK yöneticilerine yapılan bir anket sonucuna göre, katılımcıların yüzde 86’sı hizmet alımı yoluyla personel temini engellense Norm Kadro Yönetmeliğinde belediyeler için belirlenen kadro sayılarının yeterli olmayacağını ifade etmiştir (Peker ve Şen, 2015: 117).

5. 24 Aralık 2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin” 127. maddesinde düzenlenmiştir.

sayılı Belediye Kanunu'nda görünmeyen farklı bir kadro türü, yerel yönetim şirketlerinde sürekli işçi kadrosuna aktarılarak görünür hale gelmiştir. Aynı zamanda sayının sürekli olarak artması, özlük hakları ve çalışma koşullarından kaynaklanan sorunların da önemli bir kısmı iyileştirilmiştir.

İKY'ye geçiş sürecinde gündeme gelen norm kadro düzenlemesine ilişkin diğer bir sorun ise kadro sayılarının belirlenmesinde belediyelerin nüfuslarının ölçüt olarak alınmasıdır. Özellikle turizm beldeleri, geniş orman arazileri bulunan ve yangın riskinin fazla olduğu belgeler, coğrafi koşulları ve iklim şartları zorlu olan beldeler gibi yerleşim yerlerinde sadece nüfusa göre belediye kadrolarının belirlenmesinin personel sayılarındaki yetersizlik nedeniyle belediye hizmetlerinde aksamalara yol açtığı yönünde eleştirilmiştir (Peker ve Şen, 2015: 112). Bu nedenle, her belediye için özel olarak belirlenen parametreler çerçevesinde norm kadronun belirlenmesi önem kazanmaktadır. Yerleşik nüfusa ek olarak değişken nüfus (yaz-kış, gece-gündüz gibi), km² başına düşen nüfus, coğrafi şartlar, iklim, sanayileşme, turizm ve kültürel özelliklerin de göz önünde bulundurulması önerilmektedir (Alıcı, 2017: 882).

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanunla birlikte belediye sayılarındaki değişiklik, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin ölçeklerindeki genişleme ve belediyelere eklenen yeni yetki ve görevler nedeniyle norm kadronun gözden geçirilmesi gündeme gelmiştir. Bu kapsamda ilgili yönetmelikte belirlenen belediye grupları kendi nüfusuna göre alt gruplara ayrılmış, ancak B, C ve D gruplarındaki belediyeler ilçe merkezi, sanayi, ticaret ve turizm niteliklerini taşımaları durumunda üst gruplara çıkarılarak yeniden düzenlenmiştir. Belediye bağlı kuruluşları (E grubu) ve yerel yönetim birlikleri (F grubu) ise hizmet özelliklerine göre dağıtılmıştır. Bu düzenlemelerle birlikte, belediyeler arasında kadro sayı ve unvanların sadece nüfus ölçütüne göre paylaştırılmasının ortaya çıkardığı adaletsizlikler ilçe merkezi, sanayi, ticaret ve turizm ölçütlerinin de eklenmesi nedeniyle bir ölçüye kadar düzeltilmiştir.

Bu iyileştirmelere rağmen, norm kadronun tam olarak uygulanması için her belediyenin kendi yapacağı veya yaptıracığı analizlerle kadro sayıları, unvanlar ve personel niteliklerini belirlemesi gerektiği yönünde eleştiriler dile getirilmektedir. Buna göre, belediyeler iş analizi, iş ölçümü, örgütsel yenilenme, kadro sayıları ve nitelikleri gibi çalışmalarını tüm idari birimleri içine alacak şekilde uygulamalıdır⁶ (Peker ve Şen, 2015: 112; Şen ve Eken, 2007: 533). Her şeye rağmen, norm kadroda yapılan iyileştirmelerin aşırı personel istihdamı önünde önemli bir kısıtlama olduğu, kendi girişimiyle norm kadro çalışması yapılan belediyelerde yöneticilerin politikalarındaki farklılıklar nedeniyle uygulama ve norm kadroya uyma konularında sürekliliğin sağlanamadığı görülmektedir.⁷ Nitekim Peker ve Şen'in (2015: 115) araştırmalarında İstanbul'daki belediye yöneticilerinin yüzde 57'si norm kadro çalışmalarının belediyenin sunduğu hizmetlerde verimlilik ve etkinliği sağlamada rolü olduğunu belirtmiştir.

4.3. Personel İstihdamında Esneklik ve Sözleşmeli Personel Uygulaması

Belediyelerde İKY'nin kurumsallaşması kapsamında personel seçimi ve işe yerleştirilmesinde esneklik sağlanması için serbestçe zabıta memuru ve itfaiye eri istihdam etmesine imkân veren yönetmelikler

6. Peker ve Şen (2015: 118) tarafından İstanbul'daki belediyelerde yapılan araştırmaya göre, İK yöneticilerinin ancak yüzde 32'si norm kadro standartları çerçevesinde belirlenen kadro sayılarının belediye birimleri arasında birim bazlı iş ölçümü çalışmaları neticesinde iş yüklerine göre dağıtıldığını ifade etmiştir. Kadroların dağıtılmasında başvurulan diğer yöntemler ise müdürlüklerden alınan taleplere göre üst yönetimin takdirleriyle (yüzde 32), müdürlüklerde görev yapan mevcut personel sayısına göre (yüzde 18) ve tamamen üst yönetimin takdirine göre (yüzde 11) gerçekleşmiştir. Norm kadro sürecinin en önemli aşamalarından biri olan iş ölçümlerinin, İstanbul belediyeleri örneğinde yeteri kadar yapılmadığı anlaşılmaktadır.

7. Yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye'de büyükşehir belediyeleri, norm kadroya göre istihdam edebilecekleri personelin yüzde 32'sini, daire başkanı kadrolarının yüzde 70'ini ve şube müdürü kadrolarının yüzde 64'ünü aktif olarak kullanmaktadır (Alıcı, 2017: 877-879).

çıkarılmıştır. Ancak Danıştay'ın bu düzenlemelere yönelik kararının ardından, bu kadrolarla ilgili esneklik ortadan kalkmıştır. 5393 sayılı Kanun, belediyelerde sözleşmeli personelin seçimi ve işe yerleştirilmesinde asgari yeterlilik koşullarını sağlamak şartıyla hiçbir kısıtlama olmadan tamamen belediye başkanının yetkisinde kullanım imkânı sağlamıştır (Çöpoğlu, 2015: 169). Belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve bunların bağlı kuruluşları ile yerel yönetim birliklerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre, belirli teknik ve uzmanlık alanlarında sözleşmeli olarak personel çalıştırabilmektedir

Bu kapsamda, belediyeler çok sayıda avukat, mimar, mühendis, şehir plancısı, tabip, veteriner ve tekniker gibi uzman ve teknik personel istihdam etmiştir. Bununla birlikte 2013'de kabul edilen 6495 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile gerçekleştirilen değişikliğin ardından Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde göre çalışan sözleşmeli personelin başvurmaları durumunda memur kadrolarına geçmelerine imkân sağlanmıştır. Böylece sözleşmeli olarak çalıştırılmakla birlikte belediyelerde asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getiren personelin memur statüsüne geçişi mümkün kılınmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, bu düzenleme belediyelerdeki İKY sorununa geçici bir çözüm olmuş ve “sözleşmeli” olmanın sağlayacağı ücretlendirme ve performans değerlendirme gibi esnekliklerin ortadan kalkmasına neden olmuştur.

Öte yandan belediyelerde sözleşmeli personel istihdam edilmesi engellenmediğinden yeni sözleşmeli personel istihdamı devam etmiş ve 2016 yılı itibariyle belediyelerde çalışan toplam sözleşmeli personel sayısı 11.714'e ulaşmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2017: 52).

4.4. Personel Güçlendirme ve Çalışanların Katılımı

İKY ile birlikte yükselişe geçen “personel güçlendirme”, belediyelerde İKY'ye geçişte öne çıkan diğer bir gelişmedir. Personel güçlendirme çalışmalarında ödüllendirme, katılım ve hizmet içi eğitim gibi uygulamalar önemli bir yer teşkil etmektedir (Çuhadar, 2005: 4-

5). Katılım boyutuyla değerlendirildiğinde, belediyelerde son yıllarda işçi ve memur temsilcilerinin hasar-zarar tespit komisyonları, iş sağlığı ve güvenliği kurulları ile izin ve disiplin kurullarında üye olarak bulunmaları katılım olanaklarını genişleterek personelin güçlendirilmesine yardımcı olmaktadır (Çöpoğlu, 2015: 169). Toplam kalite yönetiminin uygulandığı belediyelerde, belediye çalışanlarının kalite kurullarına, çeşitli koordinasyon ve istişare toplantılarına katılımı da personel güçlendirme kapsamında değerlendirilmelidir.

Ayrıca nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler, büyükşehir belediyeleri ile bunların bağlı idareleri ve yerel yönetim birliklerinde yerel yönetimler seçimlerinin ardından altı ay içinde yapılması zorunlu olan ve bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eden stratejik planın hazırlanması ve uygulanması süreçlerine "iç paydaş" olarak kurum çalışanlarının katılımının sağlanması beklenmektedir (Yaylı, 2012: 79). Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Uygulama Yönetmeliğine göre belediye hizmetlerinden yararlananların, belediye çalışanlarının, STK'ların, ilgili kurum ve kuruluşların katılımları sağlanır ve katkıları alınır; bu kapsamdaki çalışmalar İKY birimi de dâhil olmak üzere tüm idari birimlerin katılımıyla yürütülür.

İKY biriminin, İK yöneticileri ve çalışanlarının stratejik plan hazırlama sürecine katılması, İK politikalarının stratejik bir yaklaşımla değerlendirilmesi ve insan kaynaklarına ilişkin orta ve uzun vadeli kurumsal hedef, faaliyet ve proje geliştirme imkânı sağlaması gibi uygulamalar belediyelerde stratejik İKY'ye geçiş için bir ön adım teşkil etmektedir. Ancak belediyelerin stratejik İKY'ye ne kadar hazır oldukları ve bu kapsamda uygulamalarının bulunup bulunmadığını ele alan çalışmalara literatürde rastlanmamıştır.

Personel güçlendirmede etkili yöntemlerden biri olan yetki devri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 42. maddesinde düzenlenmiştir. Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belirtilen, belediye hizmetlerinin vatandaşa en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle sunulması ve hizmet sunumunda düşkün, engelli, yaşlı ve dar gelirlilerin duru-

muna uygun yöntemlerin kullanılması şartı, belediye hizmetlerinde “yerindelik ilkesinin” (hizmette yerellik, subsidiyarite) hayata geçirilmesini gerektirmektedir. Aynı zamanda belediye personelinin de sorunlara yerinde müdahale etmesine ve bu yönüyle personel güçlendirmenin gerçekleştirilmesine katkı sağlamaktadır.

4.5. Bireysel Performans Değerlendirme Sisteminin Kurulması ve Performansa Dayalı Ücretlendirme

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu birlikte düşünüldüğünde stratejik plan ve yıllık performans programlarına dayanan bütüncül bir performans ölçme ve değerlendirme sisteminin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye faaliyetleri ve personelin performans ölçütleri belediye başkanı tarafından hazırlandıktan sonra belediye meclisince görüşülür ve kabul edilir. Performans ölçütlerinin uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ilgili raporlar da belediye başkanı tarafından meclise sunulur.

Kanunun 55. maddesine göre belediyelerde denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk ve mali denetiminin yanında performans denetimini kapsar. Böylece performans denetimi, geleneksel denetim araçlarının yanına eklenmiştir. Belediye Kanunu, belediye faaliyetleri ve personelinin performans denetimine ilişkin genel ilkeleri belirlemekle yetinmiştir. Hangi performans denetim modelinin uygulanacağını ise belediyelerin tercihinine bırakmıştır. Bu nedenle, tüm belediyelerde uygulanan tekdüze bir çalışan performans değerlendirme sistemi bulunmamaktadır.

İKY’nin önemli araçlarından biri olan serbest ücretlendirme politikasına sahip olma konusunda belediye yönetimlerinin yetkileri kısıtlıdır. Bununla birlikte işçi, sözleşmeli personel ve memur çalışanların ücretlerinin belirlenmesinde belediyeler belirli sınırlar dâhilinde yetki kullanabilmektedir. Belediye işçilerinin ücretleri ve diğer sosyal hakları 4857 sayılı Kanun, iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmesiyle

belirlenmektedir. Sözleşmeli personel ücretleri Maliye Bakanlığı'nın ilan ettiği tavan limit içinde kalmak şartıyla belediye meclisleri tarafından tespit edilmektedir. Memur ücretleri, tüm kamu görevlilerini ilgilendiren genel ve hizmet koluna yönelik gerçekleştirilen toplu sözleşme ile isteğe bağlı olarak belediye özelinde yapılan ve sosyal denge tazminatının miktarını belirleyen sözleşmeden oluşmaktadır. Taşeron işçilerin ücretleri ise ihale şartnamelerinde düzenlenmekte ve her belediyede değişebilmektedir (Çöpoğlu, 2015: 170).

Belediye Kanunu'nda personelin ödüllendirilmesi kapsamında, sadece maddi motivasyon araçları, yani ikramiye ödenmesi öngörülmüştür. Kanunun 49. maddesine göre, belediyede çalışan toplam memur sayısının yüzde 10'una, başarı durumlarına göre encümen kararıyla yılda en fazla iki defa ikramiye ödenebilir. Performansa dayalı ücretlendirmenin kapsamı belediyelerdeki memur çalışanlarla sınırlı tutulmuştur. Sözleşmeli personele, Belediye Kanunu uyarınca sözleşme ücreti dışında herhangi bir ek ödeme yapılması mümkün değildir. İşçiler ise toplu iş sözleşmesi kapsamında ek ödemeler alabilmektedir.

Uygulamaya bakıldığında, belediyelerde etkili bir performans değerlendirme ve performansa dayalı ücretlendirme sisteminin kurulmadığı anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde memurların performans değerlendirme sistemini inceleyen Tiyek'e göre (2013: 85), "performans değerlendirme süreci, eski sicil notu uygulamasının bir benzeri ve hatta devamı niteliğindedir". İzmir ilindeki belediyelerin katılımıyla yapılan bir araştırma sonuçlarına göre, belediyelerde işçi (n=26, % 87) ve sözleşmeli personelin (n=23, % 82) performansının değerlendirilmesi için bir sistem bulunmadığı gibi, memurlar (n=27, % 90) için de ilave bir performans değerlendirme işlemi yapılmamaktadır (Coşkun ve Şekercioğlu, 2011: 56-59). Hatay ilinde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinin de dahil olduğu bir dizi kurumda yapılan başka bir araştırmada, 297 katılımcının % 19'u kurum içinde çalışanların motivasyon ve performanslarını artırıcı çalışmalar yapıldığını, % 17'si verimli bir ödüllendirme sisteminin olduğunu ve

% 26'sı çalışanların performansının objektif ve adil bir şekilde değerlendirildiğini ifade etmiştir (Bulut ve diğerleri, 2016: 13-14).

Belediyelerde etkili bir bireysel performans değerlendirme sisteminin kurulamamasında birkaç neden bulunmaktadır. İlk olarak, belediyelerde kurumsal stratejik planlama ve performans yönetimi sistemine ilişkin yeterli mevzuat bulunmakta, ancak çalışanların performansının değerlendirilmesine ilişkin yasal düzenlemeler yetersiz kalmaktadır. Belediye personel sisteminin merkezi yönetim personel sistemine bağlı olması nedeniyle belediyelerin kendi kurdukları performans değerlendirme sistemleri etkili işlememektedir. Ayrıca belediyelerde birbirinden farklı istihdam çeşitleri ve görev türleri olduğundan, hepsini kapsayacak bir sistem oluşturmak da zordur. Bireysel performans yönetimine geçişte bilgi yönetim sistemleriyle desteklenen kurumsal kapasite sorunları, uygun performans ölçütlerinin oluşturulamaması, yetersiz performans gösteren personelin durumunun belirsizliği, başarılı personelin nasıl ödüllendirileceğinin açık olmaması ve performansa dayalı bir yönetim kültürünün geliştirilememesi gibi belediyelere özgü sorunlar da bulunmaktadır (Köseoğlu, 2005: 230-231).

4.6. Aşırı Personel İstihdamının Önlenmesine Yönelik Ek Tedbirler

Belediyelerde aşırı personel istihdamını sınırlamak amacıyla, norm kadro uygulamasının yanında, personel harcamalarının kısılmasına yönelik ek tedbirler getirilmiştir. İKY'nin temel unsurlarından birisi olan insan gücü planlamasına katkı sağlaması bakımından personel istihdamında belirli kuralların oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktaydı. Bu kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin % 30'unu aşamayacağı belirtilmiştir. Bu oranların aşıldığı belediyelerde ilave personel istihdam edilmesi de yasaklanmıştır (Geçici madde 1). Yeni personel alınması nedeniyle bu oranların aşılması sonrasında oluşacak kamu zararının, yasal faiziyle birlikte be-

lediye başkanından tahsil edilmesi hüküm altına alınmıştır.

Gerçekleştirilen yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin personel istihdamında disiplin sağlanmış, personel sayıları düşmüş ve buna paralel olarak personel harcamaları azalmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 133). 2016 yılı itibariyle büyükşehir belediyelerinde personel harcamaları toplam harcamalarının % 8,60'ına, il belediyelerinde % 7,90'ına, ilçe ve belde belediyelerinde ise % 18,28'ine tekabül etmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen personel harcamalarının toplam bütçenin % 30'undan fazla olamayacağı hükmü tüm belediye türlerinde çalışan memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsündeki personel açısından sağlanmıştır. Ayrıca personel harcamalarındaki azalışa paralel olarak, belediyelerin sosyal güvenlik harcamalarının düştüğü ve genel olarak yatırıma daha fazla kaynak ayırmaya başladıkları söylenebilir.

Ancak personel kısıtlamalarının dışına çıkarak esnek ve düşük maliyetli işgücü imkânı sağladığından “alt işveren / taşeron işçi” çalıştırılması belediyeler arasında yaygın bir personel istihdam yöntemi olarak tercih edilmiştir (Ömürgönülşen, 2017: 193). 2016 yılı itibariyle belediyelerde memur, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanların sayısı 178.815 iken hizmet alımı yöntemiyle istihdam edilen personel sayısı 303.293'e ulaşmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2017: 54).

4.7. Kariyer Planlama ve Çalışanların Eğitimi

İKY'nin önemli unsurları arasında bulunan kariyer planlama ve personel eğitimi açısından hukuki düzeyde ve uygulamada önemli gelişmeler söz konusudur. 2009 yılında yerel yönetimlerde görev yapan memurlar için özel olarak görevde yükselme ve unvan değişikliği yönetmeliği çıkarılmıştır. Böylece 1999 yılında Bakanlar Kurulu tarafından 23670 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik” hükümlerine göre işlem yapılan yerel yönetim memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliği işlemleri

müstakil bir yönetmelikle düzenlenmiştir.

Ayrıca 2005 yılında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun kabul edilmesinin ardından, Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), 2005 yılında ulusal ve uluslararası düzeyde belediyeleri temsil eden ve ülkedeki tüm belediyelerin doğal üyesi olduğu ulusal düzeyde faaliyet gösteren birliğe dönüşmüştür. TBB, belediye personeline ihtiyaç duyulan konularda hizmet içi eğitim düzenlemek ve belediyeler arası bilgi, tecrübe ve iyi uygulamaların paylaşılmasını sağlamak amacıyla 2009 yılında “Belediye Akademisini” kurmuştur. Akademi kapsamında 26 ana hizmet alanına ilişkin eğitim, 10 konuyla ilgili mevzuat eğitimi ve İKY’nin de içinde olduğu 9 konudan oluşan vizyon eğitimleri düzenlenmektedir (TBB, 2017: 86-88). Hizmet içi eğitimlerin kurumsallaşması ve sistematik biçimde yürütülmesi bakımından TBB’nin önemli bir fonksiyon icra ettiği söylenebilir. TBB’nin eğitimlerine ek olarak belediyeler de kendi uzmanları veya dışarıdan hizmet temini yoluyla kendi kurumsal hizmet içi eğitim planlarına dayalı olarak programlar düzenlemekte ve eğitimin başarısını ölçmektedir.

TBB dışında Marmara Belediyeler Birliği gibi bölgesel belediye birlikleri, TODAİE, İçişleri Bakanlığı, üniversiteler ve özel kuruluşlar gibi çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından belediye çalışanlarının eğitim faaliyeti yerine getirilmektedir. Son yıllarda belediyeler işi yaptırarak öğretme, eğitim programları organize etme ve iş başında sistemli gözetim gibi hizmet içi eğitim yöntemlerini sıklıkla kullanmaktadır (Zengin, 2013: 118, 121).

Belediyelerde yöneticiler ve çalışanlar düzeyinde hizmet içi eğitime katılım düzeyi yüksektir. 69 belediyeden 400’e yakın bir belediye yöneticileri grubu üzerinde yapılan bir anket çalışmasında katılımcıların % 84’ü en az bir hizmet içi eğitime katıldığını, bunların % 51’i ise 4 ve daha fazla sayıda hizmet içi eğitime katıldığını beyan etmiştir (Negiz, 2007: 202). Bununla birlikte, belediyelerdeki İK ve eğitim müdürlüklerinin hizmet içi eğitimin planlanması, organizasyonu ve yürütülmesi yerine ağırlıklı olarak personel özlük işleriyle ilgilenmeleri; bazı

belediyelerde kurumsallaşmış bir İK politikası oluşturulamadığından eğitim taleplerinin genelde belediye başkanlarından gelmesi; personelin ise eğitimleri yasal zorunluluk olarak ya da çalışma sürecine ara verme şeklinde algılaması ve verilen eğitimlerin ardından ölçme ve değerlendirme çalışmalarına fazla önem verilmemesi gibi sorunlar (Zengin, 2013: 132) nedeniyle hizmet içi eğitimin yaygın ve etkili bir şekilde yürütülmesi zorlaşmaktadır.

Söz konusu sorunlara bağlı olarak, hizmet içi eğitim yetersizliği halen büyükşehir belediyelerinde öne çıkan sorunlar arasında yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin stratejik planları üzerinden içerik analizine dayalı olarak yapılan bir araştırmaya göre, nitelikli personel sayısının yetersizliği 2006 yılında 16 büyükşehir belediyesinden 14'ünde sorun olarak görülürken, 2014 yılında bu oran 6'ya gerilemiştir. Stratejik planlarında hizmet içi eğitimin yetersizliği bir sorun olarak değerlendiren büyükşehir sayısı 2006 yılında 9 iken 2014 yılında 8'e gerilemiştir (Erençin, 2017: 11). Büyükşehir belediyelerinde personel niteliğinde bir iyileşme görülmekle birlikte, hizmet içi eğitimi sağlayan kaynaklarda ve belediyelerin kurumsal kapasitelerindeki gelişmelere rağmen eğitim bir sorun olarak son on yılda varlığını korumaktadır.

4.8. İş Sağlığı ve Güvenliği

İnsan odaklı yönetim anlayışının bir gereği olan iş sağlığı ve güvenliği, iş kazası riski yüksek olan özel sektör işletmeleri ve kamu kurum ve kuruluşlarında son yıllarda oldukça önem kazanmıştır. Özellikle giderek artan iş kazalarının etkileriyle, bu konu hükümetin gündemine gelmiş ve bu kapsamda 2012 yılında 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kabul edilmiştir. Böylece kamu ve özel sektördeki tüm iş ve işyerlerinde iş sağlığı ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların hak ve yükümlülükleri ile görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Belediyelerde 2014 yılından itibaren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Gü-

venliği Kanunu'na göre iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarının çalışması zorunlu hale getirilmiştir. Kamudaki tüm çalışanlar 6331 sayılı Kanun içine alındığından, belediyelerde de çalışanların iş sağlığı ve güvenliğinin temin edilmesine yönelik faaliyetler yürütülmektedir. İş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini tek elden organize eden belediyeler olduğu gibi, daha farklı koordinasyon birimleri üzerinden yürütenler de bulunmaktadır (Çöpoğlu, 2015: 170). Çalışma şartları ve iş ortamının kaza riskini azaltacak biçimde yeniden düzenlenmesi ve bu kapsamda çalışanların eğitimini öncelediğinden iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin faaliyetler İKY anlayışı ile uyumludur.

Bu bağlamda belediyelerde iş sağlığı ve güvenliğine yönelik eğitimler, standart eğitim planlarında yer almaktadır. Ancak çalışma güvenliği açısından yüksek riskli iş ve faaliyetlerin yürütüldüğü belediyelerde iş sağlığı ve güvenliği açısından gerçekleştirilen son düzenlemelerin ne kadar etkili olduğuna dair ampirik çalışmalar henüz yapılmış değildir.

5. Sonuç ve Değerlendirme

1980'li yıllardan sonra genel olarak kamu yönetiminde İKY'nin gündeme gelmesiyle birlikte, yerel yönetim kuruluşları da personel sistemlerini yeniden yapılandırmıştır. Hatta ABD gibi bazı ülkelerde İKY uygulamaları, yenilikçi, girişimci ve halka yakın kuruluşlar olmaları nedeniyle öncelikle yerel yönetimlerde başlamıştır. Ancak yerel yönetimlerde uygulanan İKY reformlarının başarısı ülkeler arasında farklı düzeylerde gerçekleşmiştir.

Türkiye'de 1980'li yıllarda özelleştirme, piyasalaşma ve deregülasyon politikalarına geçilmekle birlikte, bu konuda kapsamlı değişiklikler 2000 ve 2001 ekonomik krizinin ardından mümkün olmuştur. 2002 yılında iktidara gelen AK Parti hükümetleri döneminde kamu kurum ve kuruluşlarında personel yönetiminden İKY'ye geçiş süreci diğer YKY ilke ve uygulamalarının bir devamı olarak hayata geçirilmiştir. 2003-2005 yılları arasında girişilen yerel yönetimler reformu ile bu

makalenin odaklandığı belediyelerde de İKY'ye geçiş süreci hızlanmıştır. Belediyelerde uygulanan personel sistemine norm kadro, sözleşmeli personel sistemi, hizmet içi eğitim, iş sağlığı ve güvenliği ve performans değerlendirme gibi İKY uygulamaları eklenmiştir.

Uygulamalardan elde edilen sonuçlar değerlendirildiğinde, belediyelerde İKY'nin geleneksel personel sisteminin yerini aldığını söylemek mümkün değildir. Ancak özlük işleri, terfi, ücretlendirme gibi klasik personel yönetimi fonksiyonlarına İKY'nin sağladığı modern personel pratikleri eklenmiştir. Bir kamu kurumu olması nedeniyle belediyelerde İKY'nin özel sektör kuruluşlarındaki gibi sonuçlar vermesi beklenemez. Yine de belediyelerde norm kadro sistemi nedeniyle belirli kriterlere dayalı olarak istihdam edilebilecek personel sayısının önceden belirlenmesi, fazladan istihdam edilen personelin maliyetinin belediye başkanından tahsil edilmesi ve belediyelerde personel harcamalarının bütçenin % 30'unu aşmaması gibi düzenlemeler genel olarak personel harcamalarına bir denge getirmiştir. Bununla birlikte bu kısıtlar altında personel politikasını belirlemek zorunda olan belediyeler, hizmet alımı yoluyla taşeron işçi çalıştırma yoluna gitmiş ve genel personel politikasının aksine taşeron personel sayısı ciddi oranda artmıştır.

Ayrıca belediyelerde hizmet içi eğitime ilişkin sorunlar devam etmekte, etkili bir performans değerlendirme sistemi kurulamamakta, başarılı personelin adil bir şekilde ödüllendirilmesi sağlanamamakta, iş sağlığı ve güvenliği için getirilen tedbirlere rağmen iş kazalarının önüne geçilememektedir. Diğer yandan kayırmacılık, şekilcilik, kırtasiyecilik ve merkezîyetçilik gibi personel sisteminin genel sorunlarıyla merkezi idarede olduğu kadar belediyelerde de mücadeleye devam edilmektedir.

Belediyelerde tam anlamıyla İKY anlayışına geçilebilmesi ve İKY uygulamalarının etkili bir şekilde uygulanabilmesinin önünde çeşitli engeller bulunmaktadır. Bunlar arasında Türkiye'de belediye personel sisteminin bazı istisnalar hariç, merkezi yönetimle tekdüze bir

yapı olarak düşünülmesi, belediyelerin personel politikaları ve işlemleri üzerinde hâkim olan vesayet uygulamaları, belediyelerin siyasi kurumlar olmasından kaynaklanan sorunlar, belediye ölçeklerine bağlı olarak belediyelerin kurumsal kapasiteleri arasında ciddi farklılıklar bulunması ve mevzuattan kaynaklanan yetersizlikler sayılabilir.

Bu sorunların aşılması ise personel reformunu, merkezi yönetimle birlikte kapsamlı bir şekilde ele almayı gerektirmektedir. Daha somut olarak ifade etmek gerekirse 1960'lı yıllarda hakim olan geleneksel personel yönetimi anlayışına dayalı olarak hazırlanmış olan Devlet Memurları Kanunu'nun yerine İKY anlayışına uygun olarak yeni yasal düzenlemeler yapmak, özlük hakları, kadro ve ücretlendirme gibi konularında hak kaybı yaratmadan İKY uygulamalarını hayata geçirecek idari tedbirleri almak, belediyelerde İKY'yi stratejik planlama sürecinin bir parçası olarak değerlendirmek, her belediyeye özgü iş analizi ve iş ölçümlerine dayanan norm kadro uygulamalarını hayata geçirmek, sonuç odaklı, hesap verebilir ve entegre bir kurumsal ve bireysel performans yönetim sistemi oluşturmak, bilgi yönetim sistemlerini İKY süreçlerini yerine getirmede ve izlemede kullanmak gibi kapsamlı reformların gerçekleştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

An Analysis on Transition to Human Resource Management in Municipalities and Problems Aroused

Abstract: Human Resource Management (HRM) is a concept that is mostly used for addressing the shift of personnel administration system in private companies since 1980s. HRM has concurrently come into the agenda of public sector organizations with the reforms of marketization, privatization, and deregulation during the 1980s. New public management (NPM) has played a substantial role throughout this process as it defends transferring private sector management techniques to public agencies. Principles, practices, and values of HRM have influenced the traditional pub-

lic personnel regime that depends on Weberian bureaucratic practices and disseminated across the world with the help of globalization. NPM-style reforms have been implemented in Turkey regarding the legal arrangements and government policies in the beginnings of the 2000s. Municipalities in Turkey have been affected by HRM tenets and elements since the local government reforms of the 2004. This study aims to analyze the transition to HRM in municipalities and the outcomes of the reforms depending on findings of a number of empirical research and various statistical data. As a conclusion, HRM process in municipalities has been implemented ineffectively in that it is not seen as a part of a general public personnel reform. Moreover, HRM practices have not been executed in a holistic and systematic way and centralist personnel policies depend on administrative tutelage have hindered building an effective HRM system in municipalities.

Keywords: Human Resource Management, Personnel Administration, Permanent Staffing, In-Service Training

K a y n a k ç a

58. Hükümet Programı, <https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP58.htm> (Erişim Tarihi: 13.12.2017).

Avrupa Birliği Bakanlığı (2017a), “İlerleme Raporları”, <https://www.ab.gov.tr/46224.html> (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

Avrupa Birliği Bakanlığı (2017b), “OECD Sigma Programı”, <https://www.ab.gov.tr/5942.html> (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

Alıcı, Orhan Veli (2017), “Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat Yapıları ve Kadro Kullanımları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 10 (51): 874-884.

Altan, Yakup (2016), “Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi SBE Dergisi**, 8 (15): 381-398.

Bayat, Bülent (2008), “İnsan Kaynakları Yönetiminin Stratejik Niteliği”,

Gazi İİBF Dergisi, 10 (3): 67-91.

Bulut, Yakup, Mehmet **Duru**el, Mehmet **Kara** ve Ö. Faruk **Bilbay** (2016), “Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynaklarının etkin Yönetimi: Hatay’da Bir Uygulama”, **Strategic Public Management Journal**, 2 (3): 1-24.

Canman, Doğan (1992), “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 25 (3): 3-11.

Çetin, Canan, Esra Dinç **Elmalı** ve Mehmet Lütfi **Arslan** (2017), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, İstanbul: Beta Yayınları (Beşinci Baskı).

Coşkun, Bayram ve Lale Sanem **Şekercioğlu** (2011), “Belediyelerde Bi-reysel Performans Değerlendirme: İzmir İli İlçe Belediyelerinin İnce-lenmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi**, 13 (2): 43-64.

Çöpoğlu, M. (2015), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, **Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi**, X (1): 163-182.

Çuhadar, M. Turan (2005), “Türk kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, 25: 1-23.

Devanna, Marry Anne, Charles **Fombrun** and Noel **Tichy** (1981), “Human Resources Management: A Strategic Perspective”, **Organizational Dynamics**, 9 (3): 51-67.

Devlet Planlama Teşkilatı, DPT (1995), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2018).

Dolgun, Uğur (2011), “İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş” [(ed.) Uğur Dolgun (2011), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Bursa: Ekin Kitabevi] içinde: 1-34.

Eken, Musa ve Mustafa Lütfi **Şen** (2005), “Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler”, “Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform”, [(eds.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (2005), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Ankara: Nobel Yayınları] içinde: 109-128.

Erençin, Arif (2017), “Büyükşehir Belediyeleri ve Personel Sorunları 2000-2016”, **Yasama Dergisi**, 35: 1-25.

Eroğlu, H. Tuğba (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, 6 (12): 225-233.

Güler, Birgül ve M. Kemal **Öktem** (1989), “Belediyelerimizde Personel

Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 22 (2): 25-39.

İçişleri Bakanlığı (2017), **2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

Kalkandelen, A. Hayrettin (1997), “Kamu Personel Yönetimimizdeki Temel Sorunlar ve Çözümler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 6 (1): 77-79.

Kalkınma Bakanlığı (2013), **10. Kalkınma Planı 2014-2018**, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%20C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2018).

Kavili, Arap, Sultan (2018), “Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi Üzerine Bir Çözümleme”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, 32 (1): 119-142.

Köseoğlu, Özer (2005), “Belediyelerde Performans Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, 447: 211-234.

Negiz, Nilüfer (2007), “Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu: Bir Araştırma ve Model Önerisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 12 (3): 193-214.

Ömürgönülşen, Uğur (2017), “6360 Sayılı Kanun Ekseninde Büyükşehir Belediyelerinde Personel Sistemi ve Çalışma Hayatı”, [(eds.) Hamza Ateş ve Mücahit Bıyıkoglu (2017), **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, İstanbul: Der Yayınları] içinde.

Peker, Kadir ve Mustafa Lütfi Şen (2015), “Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği”, **Kastamonu Üniversitesi İİBF Dergisi**, 7 (1): 106-121.

Sabuncuoğlu, Zeyyat (2011), **İnsan kaynakları Yönetimi**, İstanbul: Beta Yayınları (Beşinci Baskı).

Sadioğlu, Uğur ve Uğur **Ömürgönülşen** (2011), “Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, IV (1): 129-170.

Sezen, Seriyeye (2011), “International versus Domestic Explanations of Administrative Reforms: The Case of Turkey”, **International Review of Administrative Sciences**, 77 (2): 322-346.

Sezen, Seriyeye ve Koray **Karasu** (1999), “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 8 (3): 20-54.

- Sözen**, Süleyman (2012), “Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment”, **International Journal of Business and Social Science**, 3 (6): 168-173.
- Şaylan**, Gencay (2000), **Kamu Personel Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Şen**, Mustafa Lütfi ve Musa **Eken** (2007), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, [(eds.) Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve M. Lütfi Şen (2007), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ankara: Nobel Yayınları] içinde: 542-562.
- Tiyek**, Ramazan (2013), “Büyükşehir Belediyesi Memur Personel Performans Değerlendirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, **Yerel Politikalar Dergisi**, 4: 82-115.
- Türkiye Belediyeler Birliği** (2017), “2016 Faaliyet Raporu”, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/faaliyet-raporu/> (Erişim Tarihi: 13.03.2018).
- Uğur**, Âdem (2015), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Sakarya: Sakarya Kitabevi (Üçüncü Baskı).
- Üsdiken**, Behlül ve S. Arzu **Wasti** (2002), “Türkiye’de Akademik bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya ‘İnsan Kaynakları’ Yönetimi: 1972-1999”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35 (3): 1-37.
- Yaylı**, Hasan (2012), “Türk Belediye Sisteminde Personelin Yönetime Katılması Üzerine Bir Araştırma”, **Karadeniz Araştırmaları Dergisi**, 35: 61-80.
- Yüksel**, Öznur (2000), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları.
- Zengin**, Gökhan (2013), “Türkiye’de Belediye Personel ve Yöneticilerinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu ve Çözümleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Öneri Dergisi**, 10 (3): 117-134.