



Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl: 2019/3, Sayı:35, s. 346-372  
Journal of Süleyman Demirel University Institute of Social Sciences Year: 2019/3, Number:35, p. 346-372  
Alınış /Recieved:28.03.2019 Kabul/Accepted: 12.04.2019 Online Yayın/ Online Published: 30.12.2019

KAYNAK GÖSTER: YILDIRIM, C. (2019). TÜRKİYE'DE BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN SORUNLARI ÜZERİNE BİR ANALİZ. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , (35) , 346-372.

## TÜRKİYE'DE BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN SORUNLARI ÜZERİNE BİR ANALİZ

Cuma YILDIRIM<sup>1</sup>

### ÖZET

Belediye personeli, belediye hizmetlerinin ve politikalarının hayata geçmesinde çok önemli işlevlere sahiptir. Bu nedenle belediyelerde nitelikli bir kamu hizmeti verilebilmesi için; belediye personel sisteminin sorunları dikkate alınmalı ve topluma karşı bu büyük sorumluluğu, bilinçli şekilde hayata geçirmenin yolları aranmalıdır. Belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunları çözümlenmenin en önemli aşaması ise bu sorunların sistematik olarak ortaya konulmasıdır. Bu kapsamda çalışmanın amacı belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunları tespit ve analiz etmektir. Veriler Samsun Büyükşehir Belediyesi örneğinde görüşme tekniği ile elde edilmiştir. Çalışmanın sonunda belediye personel sisteminin uygulanmasında liyakat ve kariyer ilkelerinin iyi işlemediği, ücret adaletsizliğinin yaşandığı, performans değerlendirmenin iyi yönetilemediği ve personel yapısının parçalı bir yapıya sahip olduğu tespiti yapılmıştır.

*Anahtar Kelimeler: Liyakat Sistemi, Kariyer Sistemi, Ücret Adaletsizliği, İstihdam Yapısı, Personel Değerlendirme.*

## AN ANALYSIS ON THE PROBLEMS MUNICIPAL PERSONNEL SYSTEM IN TURKEY

### ABSTRACT

Municipal personnel have very significant roles in the implementation of municipal services and policies. Therefore, to provide a qualified public service in the municipalities, problems of the municipal personnel system should be taken into consideration and ways of carrying out this tremendous responsibility must be addressed. The most important step of solving a problem

<sup>1</sup> Cuma Yıldırım, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cumayildirim2706@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3504-8771>

is to reveal it systematically. In this context the aim of study is to identify and analyze the problems encountered in the implementation of the municipal personnel system. Data were obtained by interview technique from Samsun Metropolitan Municipality personnel. The results showed that the merit and career principles did not work well in the implementation of the municipal personnel system, wage injustice was experienced, performance evaluation was not managed well and the personnel structure was fragmented.

**Keywords:** *Merit System, Career System, Wage Injustice, Employment Structure, Personnel Evaluation.*

## 1. GİRİŞ

Refah ya da kalkınma devletin niteliklerine bakıldığında, kamu sektörünün özel sektöre göre daha ön planda olduğu belirtilebilir. Ancak içinde bulunduğumuz yüzyılın başından itibaren; toplumun refahının ve kalkınmasının kamu yönetimi önderliğinde değil; özel sektör öncülüğünde ya da kamu-özel sektör ortaklığı önderliğinde olacağı belirtilmiştir. Bu anlayışın kamu kesiminin, piyasa lehine kamu mekanizmalarından çekilmesiyle karşılık bulduğu söylenebilir. Yine piyasa mekanizması, bu doğrultuda ulus devlet sınırlarının ve merkezîyetçi örgütlenmenin kalkmasını isterken; yerelin üzerinde daha etkili nüfuz etmenin yollarını aramaktadır. İşte bu değişim ve dönüşüm süreci özellikle belediye personelinin istihdam yapısında karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de ülke nüfusunun yüzde 93,4'ü belediye yönetimleri altında yaşamakta ve belediyelerin kentsel ve kırsal alanlarla ilgili çeşitli görevleri ve sorumlulukları yerine getirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Belediyelerin ülke genelinde nüfuz ettiği toplam nüfus dikkate alındığında; belediye personel sisteminin ve yönetiminin önemli etkilere sahip olduğu söylenebilir. Dolayısıyla belediye hizmet politikalarının hayata geçmesinde ve devamlılığının sağlanmasında personel sistemi ve personel çok önemlidir. Bu yüzden, belediyelerde nitelikli bir kamu hizmetinin ortaya çıkabilmesi için; belediye personelinin yönetsel ve örgütsel sorunları dikkate alınmalı ve nitelikli hizmet vermenin yolları aranmalıdır.

Bu çalışmanın amacı da belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunları tespit ederek; bu sorunları tartışmaya açmak ve analiz etmektir. Çalışma üç bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde Türkiye'de belediye personel sisteminin kısa bir tarihi, ikinci bölümde Türkiye'de belediye personelinin genel görünümü ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde ise belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunlar analiz edilmektedir. Araştırma

çerçevesinde beş sorun alanı tespit edilmiştir. Bu sorun alanları; literatür araştırması ve Samsun Büyükşehir Belediyesi'nde yönetici/yönetici olmayan memur ve işçilerle yapılan yüz yüze görüşmeler neticesinde belirlenmiştir. Bu sorunlar çalışmada: (1) Liyakat Sistemi, (2) Kariyer Sistemi, (3) Personel İstihdamının Parçalı Yapısı, (4) Ücret Adaletsizliği ve (5) Personel Değerlendirmesi olmak üzere beş başlık altında analiz edilmektedir.

## 2. BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN KISA BİR TARİHİ

Türkiye'de Batı tipi belediyeleşimin kuruluşu 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar uzanan bir geçmişe sahiptir. Klasik Osmanlı şehir yönetiminden Batı tarzı belediyelere uzanan bu geçmişe bakıldığında kadılık kurumunun ön plana çıktığı söylenebilir. Osmanlı döneminde şehir yönetimi belediye, mülki ve adli olmak üzere Kadı'da toplanırdı. Kadı çok yönlü olan bu yönetsel işlevini; Muhtesip, Mimarbaşı, Subaşı, Naib ve İmam gibi görevlilerin yardımıyla yerine getirirdi. Osmanlı'da genel olarak kamusal hizmetler "imaret siteleri", "esnaf örgütleri" ve "mahalleler" aracılığıyla gerçekleştirilmekteydi (Alada, 2001: 125). Ancak Tanzimat'a kadar Osmanlı'da vakıflar gibi ekonomik sosyal kuruluşların, cemaat teşkilatlarının olduğu bilinse de bugünkü gibi bir belediye kurumundan söz etmek mümkün değildi (Ortaylı, 1996: 446). 19. yüzyılın başlarına gelindiğinde ise kadılık kurumu, ülke yönetiminin genel olarak bozulmasından etkilenmiş bulunuyordu. Kadılık kurumu, 1826 yılında yeniçeri ocağının kaldırılmasıyla da belediye hizmetlerindeki en büyük desteğini ve yerel yönetim alanındaki yaptırım gücünü kaybetmişti. Kadının belediye işlevlerini yerine getirmek amacıyla 1826 yılında "İhtisap Nazırlığı" ve ona bağlı olarak "İhtisap Müdürlükleri" ile "Evkaf Nezareti" oluşturulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1996: 76). Oluşturulan bu müdürlükler ve kurumlarla birlikte değişmeye başlayan kent yönetimi yerini, yeni toplumsal ve yönetsel taleplere cevap verebileceği düşünülen batılı kent yönetim modellerine bırakmıştır.

Batı tipi ilk belediye 16 Ağustos 1854 tarihinde İstanbul'da kurulmuştur. Yeni birimin personel yapısı şu şekildeydi; iki "muavin", bayındırlık işlerinden sorumlu "şehremaneti mühendisleri", yazı işleri ile zabıta işlerini yürütmekle sorumlu şehir kavasları. 1877'de çıkarılan *Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunu* ise personel sistemi bakımından daha ayrıntılı bir düzenleme getirmekteydi. Bu kanuna göre personel sisteminde "muhasebecilik", "tahsil memurluğu", "mektupçuluk", "hendesehane", "sermühendislik", "tabip", "su nezareti", "vezne müfettişi", "çavuş" birim ve görevlileri bulunacaktı. Ayrıca diğer

belediye şubeleri için ise “başkâtip”, “muhasibeci”, “mühendis”, “veznedar”, “emlak ve nüfus kalemi”, “kontrato kalemi”, “şube müfettişi” ve “şube çavuşu” birimleri oluşturulmuş ve bu birimlerin görevleri ayrı ayrı belirtilmiştir (Güler, 1999: 9). Bu kanunlar zaman zaman değişikliklere uğrasa da Cumhuriyet döneminde çıkartılan 1580 sayılı *Belediye Kanunu*'na kadar belediye uygulamalarında geçerli olmuştur.

Cumhuriyet döneminde gelişen belediyeçilik anlayışının temelini 1580 sayılı *Belediye Kanunu* oluşturmuştur. Bu yasa elli üç yıl yürürlükte kalan *Vilayet ve Dersaadet Kanunu*'nu ve 1924 tarihli *Ankara Şehremaneti Kanunu*'nu yürürlükten kaldırmıştır. 1580 sayılı kanun da 2005 de yürürlüğe giren 5393 sayılı *Belediye Kanunu*'nu ile kaldırılmıştır. 1984 yılında ise, belediye hizmet alanlarının genişlemesi ve kent yönetiminde görevlerin iç içe geçmesinden dolayı 3030 sayılı *Büyükşehir Belediye Kanunu* kabul edilmiştir. Bu yasa da 2004 yılında yürürlüğe girmiş olan 5126 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* ile kaldırılmıştır. Belediye personel sistemi, bu kanunların yanı sıra genel memurluk ve işçilik mevzuatı tarafından belirlenmektedir.

1580 sayılı yasada belediye personelinin genel bütçe içinde olmadığı için memur sayılamayacağı belirtilirken; belediye personeli için ayrı bir tüzük çıkarılması uygun görülmüştür. Bu düzenleme 29 Eylül 1930 yılında *Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname*<sup>2</sup> adıyla kabul edilmiştir. Bu düzenleme belediye memurunu “belediyelerde kendisine kanun ve tüzük ile sürekli bir görev verilen, memur olma şartlarını taşıyan ve belediye bütçesinden aylık alanlara belediye memuru denir” şeklinde tanımlamıştır. Netice olarak belediye personel sistemi genel personel sisteminden ayrı bir yapı olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu tüzük belediyelerde “memur” ve “müstahdem” olmak üzere iki istihdam türü kurmuştur. Memur sürekli bir görevi olan, memur olmak için gerekli şartları taşıyan ve belediye bütçesinden aylık alan personel olarak tanımlanmıştır. Müstahdem ise, müstahdem olma şartlarını taşıyan, belli bir görevi üstlenen, sözleşmeli ya da sözleşmesiz ücret veya aidat karşılığı bir hizmete kabul edilen kişiler olarak tanımlanmıştır. Ancak sağlık ve teknik hizmetler personeliyle ortaya çıkan sorunlar 1943 yılında<sup>3</sup> tüzüğün ve istihdam türlerinin yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur. Bu değişiklikte memur tanımı

<sup>2</sup> 9948 Sayılı Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi, Resmi Gazete 29 Eylül 1930, Sayı 1608.

<sup>3</sup> 19673 Sayılı Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi, Resmi Gazete 13 Nisan 1943, Sayı 5380.

yeniden yapılarak, müstahdem sınıfına “odacı, kolcu, bekçi, ücretli tahsildar” gibi çeşitli hizmetler grubu dahil edilmiştir. Tüzük sonraki yıllarda çok fazla değişikliğe uğrayarak 1994 yılında kaldırılmıştır. Böylece 1930-1965 yılları arasında işçiler dışında kalan belediye personeli memur, sürekli ücretli, geçici ücretli olmak üzere üç kategoriye ayrılmıştır. Toplam belediye personelinin genel toplam memur sayısı içindeki istihdam oranı 1932 yılında %5, 1963 yılında ise %8 olarak gerçekleşmiştir (Güler, 1996: 12).

1580 sayılı yasa belediyeleri personel sayısı, maaşı ve kadrosu bakımından son derece serbest bırakmıştır. Ancak bu uygulama 1939 yılında çıkartılan *Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun*<sup>4</sup> ile kaldırılmıştır. Bu kanunla “belediyeler diledikleri zamanda ve diledikleri şekilde memuriyetler ihdasında serbest bırakmanın husule getirebileceği suiistimal ve israfların önünü almak amacıyla bütün belediyeler için yeknesak bir maaş ve kadro sistemi kabul edilmiştir.” Bu düzenlemeye göre “hususî idarelerle belediyeler memurlarının kadroları İcra Vekilleri Heyeti’nce tasdik olunur” denilerek belediyelere verilen memur istihdamı serbestliği ortadan kaldırılmıştır. Bu kanunla Bakanlar Kurulu’na bırakılan kadro ihdası ve memur istihdamı; 657 sayılı kanunla birlikte İçişleri Bakanlığı’na verilmiştir. İçişleri Bakanlığı’na verilen bu yetki de 1983 yılında çıkartılan 190 sayılı *Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* ile kaldırılarak konu yeniden Bakanlar Kurulu’na bırakılmıştır. Bakanlar Kurulu’na verilen bu yetki 190 sayılı KHK’nin “Mahalli İdarelerin Kadroları” başlıklı 5. maddesinde şu şekilde belirtilmektedir: “İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu* kapsamına giren memur kadroları ile ilgili usulüne uygun taleplerini bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen esaslara göre İçişleri Bakanlığına gönderirler. İçişleri Bakanlığı; uygun gördüğü kadro istekleri hakkında Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşlerini alır. Buna göre Bakanlıkça hazırlanan kadro teklifleri bahis konusu görüşler aynen eklenerek Başbakanlığa sunulur. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilir.”

Bu uygulama 5393 sayılı *Belediye Kanunu* çıkana kadar uygulanmıştır. Günümüzde ise belediye personel istihdamı, 190 sayılı *Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* hükümleriyle değil; 5393 sayılı *Belediye Kanunu*’nun 49. maddesine

<sup>4</sup> 3656 Sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, Resmi Gazete, 08.07.1939, 4253.

dayanarak düzenlenmektedir. Böylece yapılan bu değişiklikle belediye personeli genel personel sisteminden çıkartılmıştır. 5393 sayılı *Belediye Kanunu*'nun 49. maddesine göre uygulama şöyledir: “Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.” Norm kadro (iş-kadro sınıflandırması) rejimiyle birlikte kadrolar standartlaştırılmış; Devlet Personel Başkanlığına ve İçişleri Bakanlığı'na, belediyelerin norm kadro ilke ve standartlarını belirleme görevi verilmiştir. Bu standartlaşma işlemi nüfus başta olmak üzere, şehrin sanayi, ticaret, turizm ve kültür gibi niteliklerine bakılarak yapılmaktadır. Ayrıca “norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine” belediye meclisi karar vermektedir.

### 3. TÜRKİYE'DE BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Türkiye'de yerel yönetimler belediye yönetimi, il özel idaresi ve köy yönetiminden oluşur. Bu üç tür arasında belediyeler pek çok yönden ön plana çıkmaktadır. Özellikle belediyelerin kentle ilgili çeşitli görevleri ve sorumlulukları yerine getirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Yine yerel yönetim birimleri arasında personel istihdamı en çok belediyelerde gerçekleşmektedir. Belediye sınırları içinde yaşayan nüfus göz önüne alındığında; belediye personel sisteminin ve yönetiminin önemli etkilere sahip olduğu söylenebilir. Ancak belediyelerden hizmet bekleyen nüfusun geniş olmasına karşılık; belediyelerde çalışan personel sayısının çok düşük olduğu söylenebilir. Tablo 1'de Türkiye İstatistik Kurumu'nun ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2017 yılı verilerine göre Türkiye'de bir belediye personeline düşen kişi sayısı gösterilmektedir.

Tablo 1. Türkiye'de Bir Belediye Personeline Düşen Kişi Sayısı

İstihdam Türü	Personel Sayıları	Personel Başına Düşen Kişi Sayısı
Memur	96.575	796
Sözleşmeli Personel	12.535	6.113
İşçi	68.145	1.043
<b>Toplam</b>	177.255	433
Alt İşveren Personeli	300.572	255

Genel Toplam	477.827	161
--------------	---------	-----

Kaynak: TÜİK ve MİGM verilerine dayanılarak hazırlanmıştır, 2018.

Tablo 1'e bakıldığında belediye personelinin memur, sözleşmeli personel, işçi ve alt işveren personeli<sup>5</sup> olarak dörde ayrıldığı görülmektedir. Bu dört istihdam türü dikkate alındığında, bir belediye personeline 161 kişi; alt işveren personeli dikkate alınmadığında ise bir belediye personeline 433 kişi düşmektedir. Türkiye'de belediye personeli sayısının az olması öncelikle vatandaşa sunulan kamu hizmetinin niteliğini düşürmekte ve belediye personeline aşırı iş yükü yüklemektedir. Ayrıca belediyelerde memur, sözleşmeli ve işçi sayısının az olması; asli işlerin alt işveren personeli tarafından görülmesine neden olurken; ortaya çıkan uygulama personel hukukuna ve anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. Toplam belediye personelinin, toplam kamu personeli içindeki oranına bakıldığında da pek bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Tablo 2'de 2016 ve 2017 yıllarına ait toplam kamu personeli sayıları ile belediye personelinin sayıları karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir.

<sup>5</sup> 30280 sayılı ve 24 Aralık 2017 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na aşağıdaki geçici madde eklenmiştir. "Kamu kurum ve kuruluşlarında 4/12/2017 tarihi itibarıyla, adam/ay esasına göre kısmi süreli çalıştırılmakta olanlar ile saat ücreti karşılığı çalışmakta olanlar hariç olmak üzere bu Kanunun 4 üncü maddesinin mülga (C) fıkrası kapsamında tahsis edilmiş geçici personel pozisyonlarında çalışmakta olanlar, pozisyonlarının tahsis edildiği teşkilat ve birimde, halen yürütmekte oldukları hizmetleri aynı şekilde yerine getirmeye devam etmek üzere, bu Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında ihdas edilecek sözleşmeli personel pozisyonlarına bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren doksan gün içinde kurumlarınca geçirilirler". Bu kanun ile hukuki karşılığı alt işveren olarak bilinen taşeron personele kamu kurumlarında sürekli işçi olarak kadroya girme imkânı getirilmiştir. Bu çalışmada verilerin toplandığı tarih bu düzenlemenin yapıldığı tarihten önce olduğu için, taşeron personel ile ilgili bu düzenlemeye çalışmada yer verilmemiştir.

Tablo 2. Belediye Personelinin Toplam Kamu Personeli İçindeki Oranı

İstihdam Türü	2016			2017		
	Toplam Kamu Personeli	Toplam Belediye Personeli	Belediye Personeli/Toplam Kamu Personeli (%)	Toplam Kamu Personeli	Toplam Belediye Personeli	Belediye Personeli/Toplam Kamu Personeli (%)
Memur	2.485.390	96.956	3.90	2.453.937	96.575	3.94
Sözleşmeli Personel	127.136	11.714	9.21	116.897	12.535	10.72
Sürekli İşçi	274.390	64.887	23.64	229.842	62.849	27.34
Geçici İşçi	25.907	5.258	20.30	25.270	5.296	20.96
<b>Toplam</b>	<b>2.880.773</b>	<b>178.815</b>	<b>6.20</b>	<b>2.876.446</b>	<b>177.255</b>	<b>6.16</b>

Kaynak: 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporuna dayanılarak hazırlanmıştır, 2018.

Tablo 2'ye bakıldığında, Türkiye'de kamuda istihdam edilen personel sayısı (2017) 2.876.446'dır. Bunun 177.255'i belediye personeldir. Belediye personelinin kamu personel istihdamı içindeki payı %6,16'ya karşılık gelmektedir. Bu oranın, zaman zaman daha da düştüğü ve Cumhuriyet dönemi boyunca da korunduğu söylenebilir. Belediyelerdeki memur sayısının, toplam kamu personeli içindeki memur sayısına oranı %3,94; sözleşmeli personel sayısının, toplam kamu personeli içindeki sözleşmeli personel sayısına oranı %10,72; sürekli işçi sayısının toplam kamu personeli içindeki sürekli işçi sayısına oranı %27,34; geçici işçi sayısının toplam kamu personeli içindeki geçici işçi sayısına oranı ise %20,96'dır. 2016 ve 2017 yıllarına genel olarak bakıldığında belediye personelinin toplam kamu personeli içindeki oranının düştüğü söylenebilir.

Türkiye'de genel olarak dört istihdam türü vardır. Bunlar 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu'nun* 4. maddesinde şu şekilde belirtilmektedir: "Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür."<sup>6</sup> Bu çerçeveden bakıldığında belediyelerde kamu istihdamı türlerinin dağılımı bakımından kamu

<sup>6</sup> 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Resmi Gazete, 14 Temmuz 1965, 12056.



örgütlenmesinin diğer kurumları ile çok büyük bir farklılık olmadığı belirtilebilir. Ancak belediyelerde bu dört istihdam dışında çalışan personel de vardır ki; bunların sayıları diğer personelden fazladır. Bu kategoride çalışanlar kamu kurumları tarafından istihdam edilmeyen ancak kamu kurumlarının hizmet alımı yoluyla yaptıkları sözleşmeler neticesinde ihaleyi alan alt işveren şirketinin işçileridir. Tablo 3'te belediye istihdam türlerine ait personel sayıları verilmektedir.

Tablo 3. Belediyelerin İstihdam Türlerine Göre Personel Sayıları

Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi		Toplam	Alt işveren Personeli	Genel Toplam
		Sürekli	Geçici			
96.575	12.535	62.849	5.296	177.255	300.572	477.827

Kaynak: *2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporuna dayanılarak hazırlanmıştır, 2018.*

Tablo 3'e bakıldığında belediyelerde 96.575 memur; 12.535 sözleşmeli personel; 62.849 sürekli işçi; 5.296 geçici işçi olmak üzere 177.255 personel istihdam edilmektedir. Bu personelin yanı sıra, belediyelerde hizmet satın alma yöntemleriyle istihdam edilen çalışanlar da bulunmaktadır. Bu istihdam türünde çalışan personel sayısı ise 300.572 kişidir. (2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2018). Bu sayı neredeyse toplam belediye personelinin %60'ına denk gelmektedir. Yani belediye personelinin yarısından fazlası iş güvencesi olmayan, iş tanımı belirtilmeyen, diğer statülerdeki personelden daha az ücret alan ve kısmen daha ağır şartlarda çalışan kişilerden oluşmaktadır. Ayrıca bu istihdam türünde çalışanlar, belediye bütçelerinde dahi görünmemektedir. Nitekim Arap (2018), 2006-2016 yılları arasında personel istihdamında yaşanan değişiklikler ile belediye hizmetlerinin alt işveren personeli eliyle yerine getirildiğini, belediyelerin yetki alanının genişlemesine rağmen personel sayısında meydana gelen düşük düzeyli artışın güvencesiz istihdam yöntemleriyle sağlanmaya çalışıldığını belirtmiştir.

Belediye personel istihdamındaki bu değişim literatürdeki yaygın ifadeyle "fordist" iş sürecinden "post-fordist" iş sürecine geçiş olarak tanımlanabilir. Bu değişim aynı zamanda devletin değişen rolünün ve daralan işlevinin de bir sonucudur. Personel sistemi de bu değişimden önemli şekilde etkilenmiş ve esnek istihdam yöntemi öne çıkmıştır. Esnek istihdam genel olarak ücretlerde, istihdam biçimlerinde ve

sürelerde karşımıza çıkmaktadır. Esnek istihdam biçiminin uygulanmasının amacı; işgücünü daha nitelikli hale getirerek verimliliği artırmak olduğu söylenebilir. Ancak burada asıl hedef, her kamu kurumunun kendi ihtiyaçları doğrultusunda personel çalıştırabilme özgürlüğünü elde etmesidir.<sup>7</sup>

Esnek istihdamın başlangıç adımı kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmeleriyle atılmıştır. Daha sonra genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile yerel yönetimlerde hizmetlerin giderek daha büyük oranlarda ihale yoluyla özel sektöre gördürülmesi uygulanmıştır. Atılan başka bir adım da kamu kurumları tarafından yürütülen hizmetlerin fiyat karşılığı özel sektöre verilmesidir (Güler, 2001: 4). Nitekim Ağustos 2018 de yayınlanan “2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda” belediye personelinin hangi istihdam biçimine doğru kaydığı görülebilir. Şöyle ki; belediye personel sisteminde öncelikli olarak iş güvencesinin (kadronun) kaldırılmaya çalışıldığı, düzenli bir çalışma düzeninden, düzensiz bir istihdam biçimine geçildiği ve neredeyse bütün kamu hizmetlerinin alt işveren personeli eliyle görüleceği söylenebilir. Bu kapsamda belediye personel sisteminde yaşanan bu değişim belediye personel sisteminde çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bir sonraki bölümde belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunlar literatür ve görüşme tekniğiyle toplanan verilere dayanılarak analiz edilmektedir.

#### **4. BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLARIN TESPİT EDİLMESİ**

Yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyelerin mevzuatta belirtilen görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirebilmesinde personel önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenledir ki nitelikli bir kamu hizmetinin ortaya çıkabilmesi için; belediye personelinin yönetsel ve örgütsel sorunları dikkate alınmalı ve nitelikli hizmet vermenin yolları aranmalıdır. Bu bölümde de belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunların tespit ve analiz edilmesi konu edilmektedir. Uygulamada karşılaşılan belediye personel sisteminin sorunları literatür ve alan araştırması sonuçlarından elde edilen veriler ile kavramsallaştırılarak (1) Liyakat Sistemi, (2) Kariyer Sistemi, (3)

---

<sup>7</sup> Bu değişim; kamu personeli verimsiz, yüksek maaş alıyor ve kaliteli hizmet üretmiyor söylemiyle meşrulaştırılmıştır. Ancak hizmet kalitesiyle istihdam biçimi arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bilimsel veriler yoktur. Dolayısıyla bu söylem, daha çok genellemelere dayanmaktadır.

Personel İstihdamının Parçalı Yapısı, (4) Ücret Adaletsizliği ve (5) Personel Değerlendirmesi başlıkları altında incelenmektedir.

#### 4.1. Araştırmanın Amacı, Önemi, Kapsamı ve Yöntemi

Araştırmanın temel amacı; belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunları tespit ve analiz etmektir. Literatürde belediye personel sistemi ve sorunlarıyla ilgili yapılan çalışmalar ayrı ayrı incelendiğinde farklı sorun alanları üzerinde bir eksiği kapattıkları belirtilebilir. Ancak belediye personel sisteminin sorunlarına bütünsel olarak yaklaşan çalışmalar oldukça sınırlıdır. Bu çalışmada belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunların, belediye çalışanları ile görüşülerek gerçekçi ve bütüncül bir şekilde ortaya konulması çalışmanın özgün yönünü oluşturmaktadır.

Araştırmanın amacına ulaşmak için öncelikle literatürden yararlanılarak yapılandırılmış mülakat soruları hazırlanmıştır.<sup>8</sup> Bu sorular, 2017 yılı içerisinde Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin farklı hizmet biriminde yönetici/yönetici olmayan personele yöneltilerek derinlemesine mülakat yapılmıştır.<sup>9</sup> Veriler, belediyenin farklı birimlerinde çalışan 18 personel ve bir sendika başkanı ile yapılan görüşmelerden toplanmıştır. Görüşmecilerden 4'ü yönetici diğerleri ise farklı istihdam türlerinde çalışan personeldir. Bu kişilerin 4'ü memur, 8'i sözleşmeli ve 6'sı da alt işveren personeli olarak istihdam edilmektedir. Bu kişiler arasında insan kaynakları, zabıta ve itfaiye dairesi başkanlıkları olmak üzere diğer hizmet birimlerinde çalışan personel de bulunmaktadır.

Nitel araştırmalarda olduğu gibi nitel araştırmalarda kabul görmüş bir örneklem belirleme şekli yoktur. Ancak nitel araştırmalarda daha çok geniş kitleler yerine, araştırmanın hedeflerini karşılayabilecek şekilde veri sunabilecek örneklemelerin belirlenmesi (Coyne, 1997) ön plana çıkmaktadır. Sosyal araştırmalarda olasılığa dayalı olan (tesadüfi)

<sup>8</sup> Mülakat kapsamında belediye personeline; “belediyeye personel alım süreçleri ve bu süreçte yaşanan sorunlar”, “yaptıkları işlerin sınır ve tanımının açık bir şekilde belirtilip belirtilmediği”, “çalışan ile çalışmayanın ayırt edilip edilmediği”, “aldıkları ücretlerin yaptıkları işlerle bağlantılı olarak adil olup olmadığı” ve “istihdam türlerine bağlı olarak sorun yaşayıp yaşamadıkları” soruları yöneltilmiştir.

<sup>9</sup> Saha araştırmasında mülakat tekniğinin seçilmesinin nedeni bu tekniğin, insanların bakış açılarını, deneyimlerini, duygularını ve sorunlarını ortaya koymada kullanılan oldukça güçlü bir yöntem olmasıdır. Mülakat yapmak amacıyla bir gruptan örneklem almak veya gözlemlerde bulunmak için bir örneklem seçmek araştırmanın en önemli yönünü teşkil etmektedir.

ve olasılığa dayalı olmayan (amaçlı) olmak üzere iki genel örnekleme belirleme söz konusudur.

Bu araştırmada görüşme yapılacak kişiler amaçlı örnekleme göre belirlenmiştir. Amaçlı örnekleme tekniğinin mantığı ve gücü, derinlemesine çalışma yapmaya uygun gerekli bilgiye sahip örneklemin seçilmesine dayanmaktadır. Bu teknikte veri toplama, araştırmayı harekete geçiren sorulara yeterli açıklamalar bulana kadar devam eder. Veri toplama yeni bir bilginin veya yeni teorik fikirlerin ortaya çıkmadığı noktada sona erdirilir. Bu tekniğin geçerlilik ve anlamlılık düzeyi örnekleme büyüklüğünden ziyade seçilen örneğin içerdiği bilgi zenginliğiyle ilişkilidir (Layder, 2015: 85-86).

#### **4.2. Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi**

Belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunlar literatür ve alan araştırması sonuçlarından elde edilen veriler ile kavramsallaştırılarak beş başlık altında ortaya konulmaktadır. Bunlar: Liyakat sistemi, kariyer sistemi, personel istihdamının parçalı yapısı, ücret adaletsizliği ve performans değerlendirmesidir. Araştırma bulguları değerlendirilmeden önce her sorun başlığı altında teorik bilgi verilmekte ardından uygulamada yaşanan sorunlar alan araştırması verilerine ve ilgili literatüre atıf yapılarak tartışılmaktadır.

##### **4.2.1. Liyakat Sistemi**

Belediye personel sisteminde, 5393 sayılı *Belediye Kanunu'nun* getirmiş olduğu bazı farklar dışında, merkezi yönetim için geçerli olan personel mevzuatı uygulanmaktadır. Kamu personel sisteminin temel dayanağı ise, 1965 yılında çıkarılan *Devlet Memurları Kanunu'dur*. Bu kanun, liyakat ilkesini personel sisteminin üç temel ilkesinden biri olarak kabul etmiştir. 657'ye göre liyakat; “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır”<sup>10</sup> şeklinde ifade edilmiştir. Kanun, liyakat sisteminin genel olarak dört şekilde uygulanacağını göstermektedir. Birinci unsur, bireylerin bir kamu hizmeti görevine girerken liyakat ilkesinin uygulanmasıdır. İkinci unsur, sınıflar içinde ilerlemenin ve yükselmenin yeterliğe göre yapılmasıdır. Yani, bilgi, beceri ve yeteneğin dışında hiçbir unsur dikkate alınmamalıdır. Üçüncü unsur, bir kamu görevlisinin görevinin sona erdirilmesinin liyakata göre yapılmasıdır. Bu da kamu

---

<sup>10</sup> 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Resmi Gazete, 23. 07. 1965, 12056.

kurumlarında kadrolaşmanın ve keyfiliğin engellenmesi açısından önemlidir. Son olarak ise, kamu hizmetleri görevlerine girme hakkının, hiçbir zümreye kayırmacılık yapılmadan, toplumun tüm kesimine açılmasıdır. Netice olarak liyakat ilkesinin, belediyelerde de personel alımında, göreve girme hakkının tüm kesimlere açılmasında, görevin sona erdirilmesinde ve görevde yükselmelerde işlerlik kazanması beklenir.

Kamu kesiminde verimlilik düzeyi, büyük ölçüde personelin niteliğine bağlıdır. Verimlilik ile liyakat ilkesi arasında ise doğrusal bir ilişki vardır. Yani kamu görevlilerinin niteliğinden ödün verilirse, hizmette etkililik ve verimlilik büyük ölçüde zarar görecektir. Böyle bir durumda ise, toplum verilen bu ödünden olumsuz etkilenecektir. İşte bu gibi nedenlerle personel sisteminde liyakat ilkesi vazgeçilmez ilkelerden biridir (Canman, 1995: 17-18). Liyakat ilkesinin tam olarak işlerlik kazanması başka ilkelerin kabul edilmesine bağlıdır. Bunlar; eşitlik, açıklık, kariyer ve personel değerlendirme ilkeleridir. Ayrıca liyakat ile kariyer ilkesinin birbirinden bağımsız olarak değerlendirilmesi mümkün değildir (Aykaç, 1990: 106-107). Kamu kurumlarında yeterlilik ilkesinin bir ilke olarak benimsenmesi önem taşırken; asıl olan bu ilkenin uygulanıp uygulanmamasıdır.

Belediyelerde memur alımı (itfaiye eri, zabıta, müfettiş) Kamu Personel Seçme Sınavı'yla; işçi kadrolarına atamalar Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü koordinatörlüğünde; sözleşmeli ve geçici personel *Belediye Kanunu'nun* 49. maddesi gereği belediye yönetimiyle; taşeron işçiler ise *Kamu İhale Kanunu* çerçevesinde ihale yoluyla istihdam edilmektedir. Belediyelerde bu istihdam türleri arasında en çok tercih edilen istihdam türü; kadro güvencesi olmayan, merkezi sınavla atanmayan ve göreve girme hakkının tüm kesimlere açık olmadığı taşeron işçi uygulamasıdır. Belediyelerin taşeron işçi istihdamı; 5393 sayılı *Belediye Kanunu'nun* 67'nci maddesinde "Gelecek Yıllara Yaygın Hizmet Yüklenmeleri" başlığı altında, belediye hizmetlerinin üçüncü şahıslara hizmetlerini gördürülebileceği biçiminde düzenlenmiştir. Bu uygulamayla belediyeler sağlık, itfaiye, zabıta ve idari hizmetleri vb. özelleştirebilmekte ve daha uygun maliyetle personel çalıştırılabilmektedir. Burada sorulması gereken soru bu personel alımının "kamu yararı için mi? yoksa özel sektör kârı için mi?" yapıldığıdır. Kaldı ki asli ve sürekli kamu görevi denilebilecek olan bu görevlerin taşeron işçiler tarafından yerine getirilmesi de Anayasanın 128. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Güler'in (2003) devlet hizmetlerinin nasıl ve kimler tarafından yerine getirileceği konusundaki

şu tespiti konuyu daha net açıklamaktadır. “Devlet hizmetleri, uzmanlık ve süreklilik gerektirir. Şu ya da bu kesimin çıkarları üzerinde etkiler yaratan bu hizmetler, anayasal ve yasal güvencelerden yoksun, esnek, şahsa ve takdire bağlanmış, kendi içinde rekabetçi personel sistemiyle yürütülemez.”

Bu çalışma kapsamında da belediyelerde liyakat sisteminin işlerliğini ölçmek için görüşmecilere “belediyeye personel alım süreçleri, görevde yükselme süreçleri, görevden uzaklaştırma ve personel alımının yeterli bir şekilde duyurulup duyurulmadığı soruları” iletilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre yönetici olmayan görüşmecilerin neredeyse tamamı liyakat ile ilgili sorunların yaşandığını belirtmiştir. Bu konuda belediyede çalışan A. “belediyelerde hizmet alım yoluyla istihdam edilen personelin işe alınmasının tamamen belediye yönetiminin elinde” olduğunu ifade etmiştir. Belediye çalışanı B. ise yine bu konu hakkında bu tür bir istihdam şeklinin belediyelerde yaygın bir biçimde kullanılmasının, “belediye yönetimlerinin genel olarak yöresel ve siyasal kaygılar taşımalarından kaynaklandığını” ifade etmiştir. Bu istihdam türünün iş akdinin sona erdirilmesi, diğer istihdam türlerine göre daha kolay olurken; iş güvencesi olarak da sadece tazminat verilmektedir.

Belediyede çalışan D. ise liyakat ilkesinin diğer bir unsuru olan görevde yükselmeyle ilgili olarak “görevde yükselme sınavlarının da belediye yönetimlerinin keyfiliğine bırakıldığını ve görevde yükselmede nesnel kriterlerin uygulanmadığını” belirtmiştir. Belediyelerde liyakat ile ilgili yaşanan diğer bir sorun da belediyelerin 2014/4 başbakanlık genelgesine<sup>11</sup> rağmen, sözleşmeli personel alım ilanlarını duyurmamasıdır. Sözleşmeli personel türü belediyelerde çok sık başvuru alan personel alım yöntemi olmasına rağmen başta büyükşehirler olmak üzere belediyelerin çoğu 5393’e tabi sözleşmeli personel alım ilanlarını duyurmamaktadır. Hatta ilanlar hiçbir yerde duyulmadığı gibi başvurular da genel olarak elden alınmaktadır (memurlar.net, 22.04.2017). Nitekim Coşkun ve Şekercioğlu (2011) “Belediyelerde Bireysel Performans Değerlendirme: İzmir İli İlçe Belediyelerinin İncelenmesi” başlıklı çalışmalarında belediyelerin önemli oranda liyakat ilkesine sahip çıktıklarını ancak uygulamaya bakıldığında liyakat ilkesinin hayata geçirilmesi için gerekli mekanizmaların geliştirilmediğini tespit etmişlerdir. Ayrıca liyakat ile ilgili bu sorunların sadece günümüze özgü sorunlar olmadığını da belirlemek gerekir. Örneğin Karahanoğulları (1998) “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”

---

<sup>11</sup> 2014/4 Sayılı Kamu Personeli Alımı İlanları ile İlgili Başbakanlık Genelgesi, Resmi Gazete, 16.04.2014, 28974.

başlıklı makalesinde işveren konumundaki belediye yönetimi için kamu hukuku kurallarına tabi olmayan, işten çıkarılmaları daha kolay olan, asgari ücretle çalıştırılabilecek işçilerin daha çok tercih edildiğini belirtmektedir.

Hâlbuki belediyelere personel alımında, personelin görevden çıkarılmasında, görevde yükselmesinde ve personel alımının tüm toplumsal kesimlere duyurulmasında liyakat ilkesinin uygulanması; belediyelerde kentin geleceğine dair politikaların ve öngörülerin hayata geçmesinde hayati bir öneme sahiptir. Ayrıca kayırmacılığa dayanan belediyelerdeki bu istihdam şekli, adalet duygusunu yıpratırken hem bireysel hem de kamusal ahlakı yıkıma uğratmaktadır. Başka bir deyişle bu yöntem sistemin yozlaşmasına, kurumsal yapıların oluşmamasına ve kamusal alanda çöküşe yol açmaktadır (Kılıç, 2016). Belediyelerde liyakat sistemini uygulamak için öncelikli olarak belediye personel yönetiminin genel personel yönetiminden ayrı olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Belediye istihdam türleri tanımlanmalı; personel alma, çıkarma, görevde yükselme ve duyurma işlemleri tüm istihdam türleri için uygulanmalı ve denetlenmelidir. Tüm personelin iş kaygısı ortadan kaldırılarak; personel arası iş birliği ve dayanışma artırılmalı; belediyelerde nitelikli personel istihdamı için, kurum dışında ödenmekte olan ücretler dikkate alınmalı ve personel kişisel kayırcılığa karşı korunmalıdır. Ayrıca belediyelerde liyakat ilkesinin, kariyer ilkesinin, iş güvencesinin ve tarafsızlığın sağlanması için ABD ve İngiltere gibi ülkelerde uygulanan özel statülü kurumlar oluşturulmalıdır. Örneğin Amerika'da “Kariyer ve Liyakat Sistemini Koruma Kurulu” ve İngiltere'de “Kamu Hizmetleri Komisyonu” gibi bağımsız kurullar halen kamu çalışanlarının dürüstlüğünü, tarafsızlığını sağlamak, kariyer ve liyakatlerini korumak, iş güvenliğini sağlamak gibi görevlerini büyük bir başarıyla yerine getirdikleri söylenebilir.

#### 4.2.2. Kariyer Sistemi

Kariyer düşüncesinin uygulamaya konuluş şekilleri oldukça farklıdır. Bu farklılıklar ülkelerin devlet anlayışı, sosyal yapısı ve geleneklerine göre değişmektedir. (Tutum, 1979: 23). Bu farklı uygulamaların içinde en yaygın olanı ise, işe yönelik<sup>12</sup> (Kadro) ve kişiye

<sup>12</sup> İşe Yönelik Kariyer Sisteminin (Kadro Sistemi) olumlu yönleri: 1.Kayırcılığı en az düzeye indiren bir nesnellik taşır. 2.Eleman almayı gerçek ihtiyaca dayandırma imkânı sağlar. 3.Eşit iş görenlere eşit ücret ödenmesini olanaklı kılar. 4.Personelin değerlendirilmesi objektif ölçütlere göre yapılır. 5.Görev ve sınıf kargaşasına engel olur. İşe Yönelik Kariyer Sisteminin (Kadro Sistemi) olumsuz yönleri: 1.İşleri tek tek analiz ettiği için kurulması zor, uzun zaman alan pahalı bir işlemdir. 2.Görevler arasında yapay

yönelik<sup>13</sup> (Rütbe) olan kariyer sistemleridir. Türkiye’de memurluk kariyer sistemi üzerinde yükselmektedir. 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu*’nda kariyer şu şekilde ifade edilmektedir. “Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır.” Bu ifade Türk kamu personel sisteminin “Avrupa Tipi” kariyer sistemine yakın olduğunu göstermektedir. Ancak günümüzde belediyeler de dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulama zorunluluğu getirilmiştir. Norm kadro kısaca “işleri, kadroları standartlaştırma” daha anlaşılır Türkçeyle “iş sınıflandırması” demektir. Bu uygulamaya göre her iş tek tek tanımlanacak, birbirine benzer işler bir araya toplanıp bir “iş sınıfı” oluşturulacaktır. ([www.yayed.org](http://www.yayed.org), 20. 02. 2016). Bu değişikliğin belediyelerde ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması kariyer sisteminin artık “Amerikan Tipi” kariyer sistemine doğru kaydığını göstermektedir. İşe yönelik kariyer sisteminde istihdamda süreklilik söz konusu değildir. Kamu ve özel kesim arasındaki istihdam farkları ortadan kalkar ve kamu kurum ve kuruluşları personel istihdamını şirketlerin istihdam şekline uydurur. Ancak Özdemir’in (2016) ifadesiyle şunu belirtmek gerekir ki; “*kamu hizmetinin üretimi ile terlik üretimi arasında benzerlikler olduğu gibi esaslı farklılıklar da vardır. Kamu hizmetinin üretimi bir çıkarı ya da bir kısım menfaati korumakla binlerce çıkarı dışlar.*” Dolayısıyla memur, ilgili toplumun bütününe karşı sadakatle hizmet üretmek durumundadır. Oysaki firmaların sadakati sadece tüketicilerine yöneliktir. Firma üretim yapmaktan vazgeçebilir, ancak kamu bundan vazgeçemez (Özdemir, 2016: 18).

birtakım ayrımlar yapılmasında neden olmaktadır. 3.Kadro, sınıf ve ücret arasındaki ilişki bazı güçlükler doğurur. 4.Personel hareketliliği sınırlandırılmaktadır. 5.Personel kamu hizmetinden doğan hiçbir güvence sistemine sahip değildir (Güler, 2005: 194-208; Tutum, 1979: 25-31; Canman, 1995: 20-23).

<sup>13</sup> Kişiyne Yönelik Kariyer Siteminin (Rütbe Sistemi) olumlu yönleri: 1.Kişinin özlük haklarında hiçbir değişiklik yapmadan görevlendirilmesi mümkün hale gelir. 2.Siyasal değişmelerin etkisi engellenir. 3.Kişi, keyfi etkilere ve siyasal iktidarların etkilerine karşı güvence altına alınmıştır. 4.Düzenli yükselme imkânının olması, kişinin niteliklerini ve verimliliğini artırmasına olanak sağlamıştır. Kişiyne Yönelik Kariyer Siteminin (Rütbe Sistemi) olumsuz yönleri 1.Belli bir alanda uzmanlık sağlanamaz. 2.Kıdeme ve tecrübeye ağırlık verilmesi, gençlerin yükselmesine engel olur. 3.Aşırı güvence, durağan bir çalışma düzeni meydana getirebilir. 4.İş güvencesi, yetersiz kimselerin ayıklanmasını güçleştirir. 5.Ücret artırımının, kariyerlerde farklı olması, gerçekçi bir ücret politikasının uygulanmasını zorlaştırır (Güler, 2005: 194-208; Tutum, 1979: 25-31; Canman, 1995: 20-23).



Belediyelerde kariyer sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunları incelemek için görüşmecilere “norm kadro sisteminin işleyip işlemediği, görevlerin veya yapılan işlerin sınır ve tanımının açık bir şekilde belirtilip belirtilmediği ve hizmet sınıflarına bağlı olarak nitelikli personelin alınıp alınmadığı” sorulmuştur. Genel olarak araştırma verilerine bakıldığında iş sınıflandırması olarak da tanımlanabilen norm kadro sisteminin sağlıklı bir şekilde işlediğini söylemek pek mümkün değildir. Nitekim bu konuda birim yöneticisi E'nin vermiş olduğu verilere göre norm kadro sisteminin işlevsel olmadığı anlaşılmıştır. Şöyle ki *“Belediyenin, norm kadro standartlarına göre memur ve sürekli işçi kadro sayıları 4892 olarak belirlenmiştir. Ancak ilgili belediye nicel olarak personelini artırabileceği halde; norm kadroyla alabileceği personel sayısını kısıtlı tutmuş ve neredeyse yarısı olan 2956 personel çalıştırmayı tercih etmiştir”*. Belediyelerin personel istihdamındaki bu politikalarının temel nedeni; kadrolu personele göre daha az maliyetli, geçici ve siyasal kaygıları da giderecek olan hizmet alım yoluyla personel almak istemeleridir.

İş tanımlarının yapılması ve işin gerektirdiği niteliklere sahip personelin çalıştırılması nitelikli hizmetin üretilmesinde çok önemlidir. Ancak bu sistemin unsurları sadece iş tanımını yapmak ve ona göre personel almak değildir. Bu sistemin tam olarak uygulanabilmesi için kayırcılığın en az düzeye indirilmesi, eşit iş görenlere eşit ücret ödenmesinin olanaklı olması ve personel değerlendirmesinin objektif ölçütlere göre yapılması gerekir. Bunun yanı sıra belirli bir iş için alınan personelin sadece alındığı işi yapması gerekir; ancak belediyelerde bunu görmek pek mümkün değildir. Bu konuda belediye personeli G. *“temizlik ihalesiyle personel alımı yapan belediyenin, bu personeli temizlik işinde değil de zabıta işinde çalıştırdığını”* söylemiştir. Görüşmecilerden elde edilen diğer veriler genel olarak değerlendirildiğinde ise, eşit iş yapanlara eşit ücret ödenmemesi ve personel değerlendirmesinin objektif kriterlere göre yapılmaması da belediyelerdeki kariyer sisteminin sorunlu bir işleyiş içinde olduğu göstermektedir.

#### **4.2.3. Personel İstihdamının Parçalı Yapısı**

Kamu örgütleri açısından insan gücü planlamasının bir aracı olan kadro, kamu hizmetinin sunulmasında gerekli olan personel istihdamının ve örgütün fiili varlığının en önemli unsurudur. Kadro, personel açısından ise personelin yaşamını sürdürebileceği düzenli bir gelir ve mesleğini yapabileceği bir iş anlamı taşımaktadır (Sezen ve Karasu, 1999: 21). Kadro unvanı, aynı zamanda bir personelin hangi türden bir işi üstlendiğini, diğer bir deyişle o kurumda hangi kamu hizmetini yerine

getirdiğini gösteren bir kavramdır (Sezen ve Karasu, 1999: 44). Ancak günümüzde belediyelere bakıldığında kadro unvanından yola çıkarak o personelin hangi birimde ne iş yaptığını tahmin etmek zordur.

657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu'nun* 4. maddesi kamu kurumlarındaki istihdam şekillerinin “memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler” olduğunu düzenlemektedir. Aynı kanunun 5. maddesinde ise, bu dört istihdam şekli dışında personel çalıştırılmayacağı belirtilmiştir. Ancak yasal çerçeve açık olmasına rağmen, belediyelerde istihdam uygulamalarının oldukça farklı olduğu söylenebilir. Mahalli idarelerde personel sistemi, 22/02/2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren *Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik* ile 10/06/2007 tarihli ve 26548 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan *İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik* çerçevesinde kurgulanmıştır. Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenmektedir. Belediyenin norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenirken; belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanmaktadır.

Belediyelerde kamu hizmetleri memur, işçi (sürekli-geçici), sözleşmeli (geçici, kısmi sözleşmeli) ve hizmet alım yoluyla çalışan personel eliyle görülmektedir. Bu istihdam şekillerinin genel olarak personel alımlarının, personeli görevden çıkarmalarının, özlük haklarının, iş güvencelerinin, emeklilik haklarının, görevde yükselmelerinin ve sosyal haklarının birbirinden farklı olduğu söylenebilir. Bu farklılıkları belirtmek başka bir çalışmanın konusu olacak kadar geniştir. Ancak burada dikkat çekilmesi gereken nokta; belediye istihdam yapısının kadrolu, güvenceli, sistemli bir istihdam yapısından; güvencesiz, düzensiz ve parçalı bir istihdam yapısına doğru kaydığıdır.

Bu kapsamda alan araştırmasında öncelikle görüşmecilere “istihdam türüne bağlı olarak sorun yaşayıp yaşamadıkları” sorulmuştur. Bu açıdan araştırmanın yapıldığı belediyede parçalı istihdam yapısının en çok işçi istihdamında yaşandığı tespiti yapılmıştır. Nitekim uygulamaya bakıldığında belediye işçileri; kadrolu, geçici, belediye şirketi ve diğer taşeron şirketi işçileri olarak ayrılmaktadır. Bu farklı istihdam türleri arasında en çok kadrolu işçi istihdamı rağbet görmektedir. Ancak belediye yönetimleri kadrolu işçi çalıştırmanın maliyeti yüksek olduğu için, kadrosuz işçi çalıştırmayı tercih etmektedirler.

Belediyede parçalı istihdam yapısının ortaya çıkarmış olduğu sorunların başında istihdam türüne bağlı olarak çalışma ilişkilerinin

olumsuz etkilenmesi gelmektedir. Bu konuda itfaiye personeli H. *“aynı işi yapmamıza rağmen sadece istihdam türümüz farklı olduğu için farklı yerlerde üstlerimizi değiştiriyoruz ve dinleniyoruz. Bu durum bizi çok olumsuz etkiliyor”* demektedir. Nitekim Sezgin (2006) *“Belediye İstihdam Öyküleri: Belediye İstihdam Anketi Çalışma Gözlemleri”* başlıklı çalışmasında da işçi istihdamındaki bu parçalı yapının, işçilerin dayanışma ve örgütlülüklerini zayıflattığını, diğer taraftan da işverenlere, işçilerin birbirleriyle rekabet etmelerini canlı tutmak için önemli bir olanak sağladığını belirtmektedir.

Belediyede parçalı istihdam türüyle ilgili olarak yaşanan diğer bir sorun hizmetin asli olmasının personelin istihdam türüne bağlı olmamasıdır. Bu konuda belediye çalışanı D. *“temizlik ihalesiyle alınan bir işçinin zabıta görevinde çalıştırıldığını, bu işçinin memurlara göre daha çok emek verdiğini ama daha az ücret aldığını ve aynı zamanda memur statüsündeki personelin bu işçiye amir olarak emir verdiğini”* ifade etmiştir. Bu sorun ile ilgili olarak Aslan (2007) *“Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri”* adlı makalesinde; asli olmayan belediye hizmetlerinin, 1980’li yıllarda, asli olan hizmetlerin 1990’lı yıllarda ve bütün hizmetlerin piyasa devrinin ise 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu’yla gerçekleştiğini belirtmiştir. Çalışmada belediyenin kolluk gücü olan zabıta personelinin taşeronlaşmaya açıldığı ve bunun hukuki ve siyasi olarak belediyedeki kamu iktidarının piyasaya devredildiği ve bu devrin 1982 Anayasası’na aykırı olduğunu belirtmektedir.

#### 4.2.4. Ücret Adaletsizliği

Kamu personelinin ücret sistemleri temel olarak üç ayrı türe göre işlemektedir: İşe göre ücret, sosyal ücret ve performansa göre ücret. İşe göre ücret, ABD’de görülen eşit işe eşit ücret sistemidir. İkincisi Avrupa refah devletlerinde görülen, ihtiyaca göre ücret ilkesine dayanan sosyal ücret sistemidir. Üçüncüsü ise, personele göre ücret ilkesine dayanan performans ücret sistemidir (Güler, 2005: 313). Türk kamu personel sisteminde ise 1950’li yıllardan sonra uygulanan ücret sistemi, eşit işe eşit ücret ilkesi üzerine kurulması amaçlanırken, temelde hayata geçen sistem sosyal ücret uygulaması olmuştur. Ücretlerde eşitlik kurma çalışmaları kısa süreler için başarılıyken, sistem bu açıdan genellikle sorunlu bir yapıya sahip olmuştur. Son zamanlarda ise, sosyal ücret ilkesi önemsiz hale gelmiş ve 2000’li yıllardan sonra performansa göre ücret sistemi kurma çalışmaları devam etmiştir (Güler, 2005: 320-321).

Kamu görevlilerinin maaşlarına/ücretlerine ve sosyal haklarına ilişkin gelişmelerin en önemli ayağı toplu pazarlık/toplu sözleşme

hakkıdır. 25 Temmuz 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı *Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu*<sup>14</sup> toplu görüşme düzenine yer vermektedir. Bu yasa daha sonra, 5982 sayılı kanun<sup>15</sup> dikkate alınarak; 6289 sayılı kanun<sup>16</sup> ile yeniden düzenlenmiş ve böylece toplu sözleşme düzenine geçilmiştir. Bu iki düzen (toplu görüşme/toplu sözleşme) arasındaki temel fark, üzerinde anlaşma sağlanan konuların yürürlüğe girmesiyle ilgilidir. Toplu görüşmede, üzerinde anlaşma sağlanan konular doğrudan değil, bir takım yönetsel düzenlemelerle (yönetmelik, genelge vb.) uygulanabilirken; toplu sözleşmede alınan kararlar başka bir işleme gerek kalmaksızın uygulanabilmektedir (Eğitim-Bir-Sen, 2012: 3).

Toplu sözleşme kanunu; kamu görevlilerine uygulanacak olan katsayı, ek gösterge, aylık, ücret, zam, tazminat, ek ödeme, ikramiye, doğum, ölüm, yiyecek ve diğer mali ve sosyal hakları kapsamaktadır. Ayrıca, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılmayacağı; resmi gazetede yayınlanan toplu sözleşme hükümlerinin, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerli olacağı hükme bağlanmıştır.<sup>17</sup>

Belediyelerde yapılacak toplu sözleşmenin kamu görevlileri tarafını ilgili mahalli idaredeki en çok üyeye sahip olan sendikanın temsilcisi, işveren tarafını ise belediye başkanı temsil etmektedir. Araştırma kapsamında görüşme yapılan personele “aldıkları ücretin yaptıkları işe göre adil olup olmadığı ile toplu iş sözleşmelerinin yararlı olup olmadığı soruları” yöneltilmiştir. Görüşmelerden elde edilen verilere göre belediyede toplu iş sözleşmelerinin hayata geçirilmesinde maaş/ücret bakımından iki temel sorun olduğu söylenebilir. Birinci sorun belediyelerin toplu iş sözleşmelerinde maaş/ücret uygulamalarının birbirinden farklı olmasıdır. Diğer sorun ise kıdem yılı itibarıyla çalışanlar arasındaki ücret farkının kapatılamamasıdır. Örneğin bu konuda belediyede çalışan G. “işe yeni giren bir işçi 1800 lira ücret alırken, daha fazla toplu iş sözleşmesi geçiren işçi 4000 lira almaktadır ve böylece aynı işi yapan çalışanların aralarındaki ücret farklılıkları daha da açılmaktadır” demektedir.

---

<sup>14</sup> 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Resmi Gazete, 12 Haziran 2001, 24460.

<sup>15</sup> 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 7 Mayıs 2010, 27580.

<sup>16</sup> 6289 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete, 4 Nisan 2012, 28261.

<sup>17</sup> RG. 12. 06. 2001, 24460.

Toplu iş sözleşmelerinde yaşanan diğer bir sorun da sözleşmenin özgür ve adaletli bir şekilde yapılmamasıdır. Bu konuda belediye çalışanı G. başka bir belediyede yaşanan olaydan örnek vererek durumun gerçekliğini ortaya koymaktadır. *“150 kadrolu, 800 taşeron işçisi olan bir belediyede toplu iş sözleşmesi imzalanmıyor ve bunun sonucunda sendika grev kararı alıyor. Ancak siyasal baskıların olması ve iş güvencesinin olmaması nedeniyle greve katılım istenilen düzeyde gerçekleşmiyor ve sonuçta da işverenin önerisi kabul ediliyor. Taşeron işçilerin başkanın talimatı olmadan sendikaya üye olamamaları gibi başkanın talimatıyla bir günde toplu şekilde başka bir sendikaya geçme örnekleri de bulunmaktadır. Örneğin, bir belediyede başkanın talimatı dışında başka bir sendikaya üye olan tüm çalışanların işlerine son verilmiştir. İşçilerin mahkeme kararıyla tekrar işe dönmeleri sağlansa da belediye başkanı bu işçilere sekiz maaş tazminat ödeyip işçileri yine de işe almamıştır”*.

Belediyelerdeki ücret adaletsizliğinin diğer bir nedeni de aynı kurumda çalışan, benzer iş yapan personelin farklı statülerde oldukları için farklı ücrete tabi olmalarıdır. Bu durumdan en fazla taşeron personel rahatsız olmaktadır. Örneğin itfaiye biriminde taşeron personel olarak çalışan H. bu konuda, *“yangına beraber gidiyoruz. Aynı işi yapıyoruz. Aynı tehlikelerle karşı karşıyayız. Ama farklı ücret alıyoruz”* demektedir. Bu konuyu Kaya'nın (2015) “Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği” başlıklı çalışması da doğrulamaktadır. Nitekim çalışmada ücretlerin düşük, eksik ve zamanında verilmediği tespiti yapılmıştır. Ayrıca Çöpöğlü (2015) da belediyelerde personelin farklı statülerde istihdam edilmelerinden dolayı çalışanlar arasında büyük boyutlarda ücret adaletsizliğinin bulunduğunu vurgulamaktadır. Belediyelerde çok çalışanın, az çalışandan daha az ücret alması ücret adaletsizliğini artırdığı gibi iş barışını, çalışanın motivasyonunu ve hizmetin niteliğini olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla vatandaşa sunulan hizmetin niteliğinin personelin motivasyonuna ve kişilik özelliklerine göre de değiştiği söylenebilir (Yıldırım, 2017). Uygulamada bu tür sorunların yaşanmaması için belediyelerin farklı istihdam türleri için uygulanan toplu iş sözleşmesi, ücret, sosyal ve sendikal haklar daha bütüncül hale getirilmelidir.

#### **4.2.5. Personel Değerlendirmesi**

Değerlendirme, memurların çalışma alanları içindeki başarılılığını veya başarısızlığını tespit etme işlemidir. Personel değerlendirme, memurun işindeki başarı derecesini ölçmesi, görev yerinin değiştirilmesi, meslekte ilerlemesi, eksik ve hatalı yönlerinin

belirlenmesi açısından önemlidir (Akgüner, 2009: 209). Fakat bunun gerçekleşmesi için, personel değerlemesinin oldukça tarafsız bir şekilde yapılması, öncelikle personelin performansını ölçecek nesnel ölçütlerin var olması gerekmektedir. Ayrıca bu ölçütler zaman, nicelik, nitelik ve maliyet yönleriyle de ortaya konulmalıdır (Kaya, 1991).

Türk kamu personelinin değerlendirilmesi, 2011 yılında kabul edilen 6111 sayılı yasa<sup>18</sup> yürürlüğe girene kadar, 1986 tarihli *Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'ne*<sup>19</sup> göre yapılmaktaydı. Sicil sistemini kaldırarak yerine personel bilgi sistemini getiren 6111 sayılı kanun, personelin başarısını ve verimliliğini değerlendirebilmesi için kurumlara bazı değerlendirme ölçütleri getirmiştir. Devlet Personel Başkanlığı bu amaçla kurumlara rehberlik etmek üzere Performans Değerlendirme Kılavuzu hazırlamaktadır.

Belediyelerde personel değerlendirme ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Ayrıca 5393 sayılı *Belediye Kanunu*'nun 56'ncı maddesinde “belediye başkanı, 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*'nun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar” hükmü yer almaktadır.

Bu araştırma aşamasında da görüşme yapılan kişilere “çalışan ile çalışmayanın ayırt edilip edilmediği, eğer değerlendirme yapılıyorsa bunun adil bir şekilde yapıldığını düşünüp düşünmedikleri soruları” sorulmuştur. Görüşmecilerden elde edilen verilere göre, belediyede personel değerlendirmenin düzenli, nesnel ve kapsamlı bir şekilde uygulandığını söylemek pek mümkün değildir. Nitekim belediye çalışanı D. “işçi ve sözleşmeli personele yönelik herhangi bir değerlendirmenin yapılmadığını” belirtmiştir. Dolayısıyla belediyelerin içinde bulunduğu istihdam yapısı (sözleşmeli personel sayısı %80) düşünüldüğünde, belediye hizmetlerin niteliğinde bir düşüşün olduğunu tahmin etmek hiç de zor değildir. Nitekim Coşkun ve Şekercioğlu (2011) sözleşmeli personel istihdam edilen belediyelerin yüzde 82,1'inin sözleşmeli personel için bir performans değerlendirme işlemi yapmadığını ortaya koymuşlardır.

---

<sup>18</sup> RG. 13. 02. 2011, 27857.

<sup>19</sup> 86/10985 sayılı Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği hakkında bakanlar kurulu kararı, Resmi Gazete, 18 Ekim 1986, Sayı 19255. (Bkz. RG, 18.10.1986, 19255). Bundan sonra Sicil Yönetmeliği olarak anılmaktadır.

Uygulamadaki diğer bir sorun ise, personel değerlendirmenin sadece belirli kişilere yapılması ve buna bağlı olarak sadece belirli kişilere ek ücret verilmesidir. Bu konuda belediye personeli K. *“bazıları ne kadar çok çalışırsa çalışsın asla ödül ve ek ücret alamadığını ödül alan bazı kişilerin ise bu ödülü hak etmediğini”* ifade etmiştir.

Belediye personel sisteminde eşit işe eşit ücret uygulamasının ve iş tanımlarının tam olarak yapılmaması da personel değerlendirmenin nesnel ölçütlere göre yapılmasını zorlaştırmaktadır. Ayrıca personel değerlendirmenin yasayla belediye başkanına verilmiş olması; personel arasında bir güvensizliğe, huzursuzluğa ve korkuya yol açmaktadır. Bu durum personelin kaygı düzeyini artırırken; kamu yararını da düşürmektedir. Bu açıdan belediye personel sisteminde personel değerlendirilmesinin tam anlamıyla yapılması için liyakat ve kariyer ilkelerinin oturması gerekmektedir. Öte taraftan belediyelerde kamu yararının gözetilmesi için personel arasındaki rekabete değil; personel arası iş birliğine ve dayanışmaya ihtiyaç olduğu unutulmamalıdır.

## 5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu araştırmada belediye personel sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunlar, literatür ve Samsun Büyükşehir belediyesi örneğinde yönetici/yönetici olmayan personel ile yapılan derinlemesine mülakat neticesinde tespit edilmiştir. Bu kapsamda yarı yapılandırılmış soru formuyla 18 personel ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Elde edilen verilerden yola çıkarak belediye personel sisteminin sorunları kavramsallaştırılmış ve (1) Liyakat Sistemi, (2) Kariyer Sistemi, (3) Personel İstihdamının Parçalı Yapısı, (4) Ücret Adaletsizliği ve (5) Personel Değerlendirmesi olmak üzere beş başlık altında ortaya konulmuştur.

Görüşmelerden elde edilen verilere göre liyakat sisteminde yaşanan sorunlar; kamu hizmeti görevine girmede, sınıflar içinde ilerlemede ve yükselmede, bir kamu görevlisinin görevinin sona erdirilmesinde, kamu hizmetleri görevlerine girme hakkının, hiçbir zümreye kayırmacılık yapılmadan, toplumun tüm kesimine açılmasında yaşanmaktadır. Yine elde edilen verilere göre belediyede teknik hizmetler dışında alınan personelin niteliğine genel olarak bakılmamaktadır. Belediye yöneticilerinde ise yöresel ve siyasal kaygıları giderme ve kamu hizmetini ucuz işgücü kullanarak yerine getirme anlayışı hakimdir.

Görevde yükselme sorunu ise daha çok zabıta ve itfaiye birimlerinde yaşanırken; diğer birimlerde yaşanan sorun daha çok, ilgili alanın uzmanı olmayan kişilerin görevde yükselmesi ve o göreve

atanmasıdır. Personelin görevine son verilmesinde yaşanan sorun ise, görevden çıkarmaların nesnel ölçütlere dayanmaması yönündedir. Kadrolu personel alımı ilanının toplumun tüm kesimlerine açılmasından dolayı; kadrolu personel istihdamı çok tercih edilmemekte, daha çok aynı yörede yaşayan çalışanlar tercih edilmekte ve taşeron olarak istihdam edilmektedirler. Bu durum da kayırmacılığın ön plana çıkmasına ve kurumun kurumsallaşamamasına neden olmaktadır.

Belediyelerde kariyer sisteminde yaşanan sorunların başında, işe yönelik ve kişiye yönelik kariyer ilkelerinden hangisinin uygulanacağı yönündeki karmaşa gelmektedir. Özellikle norm kadro uygulamasının gelmesiyle durum daha da karışmıştır. Görüşmelerden elde edilen verilere göre belediyelerde işe yönelik kariyer sisteminin de tam olarak uygulanmadığı söylenebilir. Özellikle iş tanımlarının yapılmamasında, eşit işe eşit ücret uygulamasının olmamasında, personel değerlendirmenin nesnel kriterlere göre işlememesinde sorunlar yaşanmaktadır. Ayrıca norm kadro standartlarının sadece nüfus, sanayi, turizm gibi standartlara bağlı olması da personel istihdamında sınırlayıcı bir etki yapmaktadır.

Belediye personel istihdamının yapısıyla ilgili görüşmelerden elde edilen verilere göre, personel istihdamının parçalı olduğunu ve buna bağlı olarak özellikle iş tatmini, örgüt kültürü ve iş barışı gibi konularda sorunların yaşandığını söylemek mümkündür. Bunun nedeni de hizmetin niteliğiyle statünün uyumsuzluğundan kaynaklanmaktadır. Bu uygulamalar başta hizmetin verimliliğini olumsuz etkilediği gibi; personelin moralini, verimliliğini ve iş barışını da olumsuz etkilemektedir. Yine istihdam yapısının parçalı olmasından dolayı eşit iş yapanlara eşit ücret ödenmemesi ücret adaletsizliğine, işçiler arası ayrımcılığa ve iş barışının zedelenmesine neden olmaktadır. Personel değerlendirmesini de tam olarak uygulamanın mümkün olmadığı bu istihdam yapısında, halka en yakın yönetim birimi olan belediyelerden kamu yararını gözeterek nitelikli hizmet beklemek zorlaşmaktadır.

Sonuç olarak belediye personel sisteminde yaşanan bu sorunların çözüme kavuşturulmasının, halkın ortak ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde hayati bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Bu sorun alanlarının ortaya çıkmasında ise genel olarak istihdam yapısında meydana gelen değişimin ve dönüşümün etkili olduğu belirtilebilir. Nitekim liyakat ve kariyer sisteminde, personel istihdamının parçalı yapısında, ücret adaletsizliğinde ve personel değerlendirmesinde bunu görmek mümkündür. Yukarıda belirtilen sorun alanları arasında liyakat sisteminin uygulanması ve statüyle hizmetin niteliğinin uyumlaştırılması acil çözüm bekleyen sorunların başında gelmektedir. Diğer taraftan



belediye personel sisteminin uygulanmasında yaşanan diğer sorunların çözülmesi ve Türk belediye personel sisteminin gerçek ihtiyaçlarının belirlenmesi için, Türk belediyeciliğinin anatomisi tanımlanmalı; karşılaştırmalı ülke incelemeleri yapılmalı ve alternatif bir kadro ve istihdam yapısı önerilmelidir.

### KAYNAKÇA

- AKGÜNER, T. (2009). Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul.
- ALADA, A. (2001). “Türkiye’de Belediye’nin Yetmiş Yıllık Tarihine Kronolojik Bir Yaklaşım: 1930-2000”, s. 125-209, Prof. Dr. Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara.
- ARAP, S. K. (2018). “Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi Üzerine Bir Çözümleme”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 32 (1). 119-141. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/478585>, 25. 01. 2019.
- ASLAN, O. E. (2007). Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri. Çağdaş Yerel Yönetimler, 16 (1), 55-74.
- AYKAÇ, B. (1990). “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, Amme İdaresi Dergisi, 24 (4), 91-109.
- CANMAN, D. (1995). Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayını No. 260, Ankara.
- COŞKUN, B. ŞEKERCİOĞLU, L. S. (2011). Belediyelerde Bireysel Performans Değerlendirme: İzmir İli İlçe Belediyelerinin İncelenmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13 (2), 43-64.
- COYNE, I. T. (1997). “Sampling in Qualitative Research. Purposeful and Theoretical Sampling; Merging Or Clear Boundaries?”. Journal of Advanced Nursing, 26, 623-630.
- ÇÖPOĞLU, M. (2015). Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri. Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 10 (1), 163-182.

- GÜLER, B. A. (2005). Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, İmge Kitapevi, Ankara.
- GÜLER, B. A. (2003). “Türkiye’de Kamu Personel Rejimi”, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu. Ankara, [http://www.birgulaymanguler.net/files/aa\\_birgul6.pdf](http://www.birgulaymanguler.net/files/aa_birgul6.pdf), 25.02.2017.
- GÜLER, B. A. (2001). Belediyeler İçin Elkitabı Belediye Personel Yönetimi, TODAİE-YYAEM, Ankara.
- GÜLER, B. A. (1996). Belediye Personel Sistemi, TODAİE-294/YYAEM-7, Ankara.
- [http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015\\_8\\_20150226.pdf](http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf), 05.01.2016.
- [http://www.memurlar.net/haber/673236/5393-e-tabii-personel-alim-ilanlari-duyulmuyor.html?utm\\_source=headlines](http://www.memurlar.net/haber/673236/5393-e-tabii-personel-alim-ilanlari-duyulmuyor.html?utm_source=headlines), 10.05.2017.
- <http://www.yayed.org/id201-yayed-gorusu/normkadro-sistemi-uzerine-yayed-gorusu.php>, 20.02.2017.
- KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI GENEL RAPOR (1991). TODAİE No. 238, Ankara, [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8\\_ek.pdf](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf), 28 Mart 2015.
- KARAHANOGULLARI, O. (1998). Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 47 (1-4), 279-318.
- KAYA, G. (2015). Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 14 (55), 257-267.
- KILIÇ, M. (2016). “Liyakat İlkesi ve Kayırmacılık”, Türkiye Gazetesi, 4. Şubat.
- LAYDER, D. (2015). Sosyolojik araştırma pratiği teori ve sosyal araştırmanın ilişkilendirilmesi. (Çev.) ÜNAL, S., 2. Baskı, Heretik Yayınları, Ankara.
- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2018). 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu. [https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017\\_m\\_gnl\\_faal\\_rpr-20180904082437.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf), 10.02.2017.

- ORTAYLI, İ. (1996). “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetimler”, s. 445-464, (Ed.) AKYÜZ, V. ve ÜNLÜ, S., İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I, İlke Yayınları, İstanbul.
- ÖZDEMİR, A. M. (2016). “Anlatı ve İktidar ya da Kamu Personel Reformunu Anlamak”, Emek Araştırmaları Dergisi (GEAD) 7 (9), 11-20.
- SEYİTDANLIOĞLU, M. (1996). “Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremaneti’nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 5 (3), 75-82.
- SEZEN, S. ve Karasu K. (1999). “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 8 (3), 20-54.
- SEZGİN, E. (2006). “Belediye İstihdam Öyküleri: Belediye İstihdam Anketi Çalışma Gözlemleri”, Genel-İş emek Araştırma Dergisi, 1, 87-94.
- TUTUM, C. (1979). Personel Yönetimi, TODAİE yayını No: 179, Sevinç Matbaası: Ankara.
- YILDIRIM, C. (2017). “Türk Kamu Personelinin Kişilik Özellikleri: Samsun İl Yönetimi Örneği”, Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, (62), 327-343. <http://dergipark.org.tr/abuhsbd/issue/32976/366600>, 25.10.2018.