

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

Alanındaki Gelişmelere Akademik
Çözümler

EDİTÖR: DOÇ. DR. ŞAHİN KARABULUT

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Alanındaki Gelişmelere Akademik Çözümler

Editör

Doç. Dr. Şahin KARABULUT

**Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Alanındaki
Gelişmelere Akademik Çözümler**

Editor: Doç. Dr. Şahin KARABULUT

ORCID NO: 0000-0001-7955-6404

© YAZ Yayınları

Bu kitabın her türlü yayın hakkı Yaz Yayınları'na aittir, tüm hakları saklıdır. Kitabın tamamı ya da bir kısmı 5846 sayılı Kanun'un hükümlerine göre, kitabı yayımlayan firmanın önceden izni alınmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayımlanamaz, depolanamaz.

E_ISBN 978-625-6524-41-5

Ekim 2023 – Afyonkarahisar

Dizgi/Mizanpaj: YAZ Yayınları

Kapak Tasarım: YAZ Yayınları

YAZ Yayınları. Yayıncı Sertifika No: 73086

M.İhtisas OSB Mah. 4A Cad. No:3/3
İscehisar/AFYONKARAHİSAR

www.yazyayinlari.com

yazyayinlari@gmail.com

info@yazyayinlari.com

Çalışmaya Yazar Olarak Katkı Sağlayan Bilim İnsanları

Prof.Dr.	Hüseyin ÖZGÜR	Anadolu Üniversitesi
Doç.Dr.	Mehmet KANATLI	Hitit Üniversitesi
Doç.Dr.	Recep FEDAI	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Burak KARAOĞLAN	Ardahan Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Burak KOÇAK	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Emre EKİNCİ	Yozgat Bozok Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Fatma ÖKDE	Hakkari Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Hakan Gökhan GÜNDOĞDU	Anadolu Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Hasret ÖZTÜRK	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Menderes ALPKUTLU	Adıyaman Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Rengül EKİZCELEROĞLU	Trakya Üniversitesi
Dr.Öğr.Üyesi	Süleyman SIDAL	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Dr.	Ömer AKPINAR	Milli Eğitim Bakanlığı
Bilim Uzmanı	Gürkan KANAT	Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi
	Erol ÇALIŞIR	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
	Erol TAŞ	Hakkari Üniversitesi

Yazarlar akademik unvanları dikkate alınarak isimlerine göre alfabetik olarak sıralanmıştır.

"Bu kitapta yer alan bölümlerde kullanılan kaynakların, görüşlerin, bulguların, sonuçların, tablo, şekil, resim ve her türlü içeriğin sorumluluğu yazar veya yazarlarına ait olup ulusal ve uluslararası telif haklarına konu olabilecek mali ve hukuki sorumluluk da yazarlara aittir."

İÇİNDEKİLER

Savaş ve Modernleşme:

Osmanlı Devleti Neden Birinci Dünya Savaşına Girmiştir? 1

Süleyman SIDAL

Eski Sovyet Ülkelerindeki Özerk Bölgeler ve Anayasal Temelleri..... 15

Ömer AKPINAR

Türkiye’de Üniversitelerin Stratejik Planlarında

Çevre Hedeflerinin Karşılaştırmalı Analizi..... 25

Emre EKİNCİ

Türkiye’de Siyasi Parti Seçim İttifaklarının Güncel

Çevre Sorunlarına Yaklaşımları: Millet İttifakı ve Cumhur İttifakı Örneği..... 35

Emre EKİNCİ

Adam Smith’in Yönetim Felsefesi Üzerine 45

Recep FEDAI

Kamu Yönetimi Denetimi ve Kamu Güvenliği Arasındaki Karşılıklı İlişki:

Güvenlik ve Etkin Yönetim İhtiyacı..... 55

Gürkan KANAT, Burak KARAOĞLAN

Freedom, Equality and Private Property in Modern Social Contract Theories:

Hobbes, Locke and Rousseau 65

Mehmet KANATLI

Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Çevre Politikaları 79

Fatma ÖKDE, Erol TAŞ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yeni Aktörler:

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri..... 99

Rengül EKİZCELEROĞLU

Hukuk Devleti Açısından Kanun-İ Esasi’nin Yasama ve

Yürütme Erkleri Üzerinden İncelenmesi..... 111

Burak KOÇAK, Erol ÇALIŞIR

Türkiye’de Yerel Yönetimler Personelinin Bir Asırlık Geçmişi:

Mevzuat, Meseleler, Mahcubiyetler ve Mahrumiyetler 123

Hüseyin ÖZGÜR, Hakan Gökhan GÜNDOĞDU

21. Yüzyılın Güvenlik Paradigmaları ile Uygulamalarının Örtülü Paradoksları ve Çıkış Önerileri	143
<i>Menderes ALPKUTLU</i>	
Kamu Yönetimi ve Politikalarında Dış Danışmanlık İşlevi	157
<i>Hasret ÖZTÜRK</i>	

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER PERSONELİNİN BİR ASIRLIK GEÇMİŞİ: MEVZUAT, MESELELER, MAHCUBİYETLER VE MAHRUMİYETLER

Hüseyin ÖZGÜR¹

Hakan Gökhan GÜNDOĞDU²

1. GİRİŞ

Türkiye'deki yerel yönetim personel sistemine ilişkin düzenlemeler, merkeziyetçi yönetim yaklaşımının etkisi ile ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Personel reformuna ilişkin politikalar ise esas olarak uluslararası gelişmelerin etkisi ile değişim ve dönüşüm süreci içerisine girmiştir. Özellikle, 1980'lerden itibaren daha katılımcı ve esnek istihdam anlayışına dayalı bir yönetime geçilmesine yönelik girişimler olmuştur. Ayrıca, bu yıllardan itibaren kamusal mal ve hizmetlerin alımında belediye şirketleri ya da taşeron yoluyla ihale süreçlerinin gerçekleşmesi ile yerel yönetimlerde personel sistemi değişim yaşamıştır. Buna ek olarak, performans ve sonuç odaklı yaklaşımın gelişimi neticesinde kamu görevlilerinin iş ve görev tanımı da farklılaşmaktadır.

Çalışma kapsamında Türkiye'deki yerel yönetim personel reformları incelemekte, reformların arka planına etki eden unsurlar açıklanmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak, erken cumhuriyet ve sonraki dönemlerde uygulanan temel idari reformlar kısaca gözden geçirilmektedir. Daha sonra, bazı reform savunucuları ve sonuçları ile onları etkileyen aktörler değerlendirilmektedir. Ardından, mevcut reformları etkileyen ulusal, uluslararası aktörler ve bunların göreceli etkileri tartışılmaktadır. Dolayısıyla bu çalışma, yerel yönetim personelinin görev, yetki ve sorumluluk alanlardaki dönüşümleri, ortaya çıkan sorunları, mahcubiyetleri ve mahrumiyetleri değerlendirmektedir. Çalışma kapsamında yerel yönetim yapısında yaşanan değişim ve dönüşümlerin temelinde işlevsel ve örgütsel değişimler ile personel yapısına ve bileşenlerine ilişkin farklılıkların olduğu ortaya konulmaktadır. Yerel yönetim personeline ilişkin sorun alanları ve bu sorunların çözümüne dair güncel önerilerde bulunmaktadır. Bu bilgiler ışığında çalışmanın temel amacı, Türkiye'deki yerel yönetim personel sisteminin Cumhuriyetten günümüze uzanan yüz yıllık dönüşümünü araştırmaktır. Bu minvalde, personel sisteminin değişim ve dönüşüm süreçleri üç temel evrede (1923-1980; 1980-2004/2005; 2005-2023) incelenmektedir. Personel sisteminde yaşanan bu değişim süreci ve ortaya konulan yasal düzenlemeler, beraberinde yerel yönetimlerin istihdam türlerinde farklılıklar meydana getirmiştir. Dolayısıyla bu çalışma, yerel yönetim personelinin görev, yetki ve sorumluluk alanlardaki dönüşümleri de değerlendirmektedir.

¹ Prof. Dr., Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, huseyinozgur@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1219-1273.

² Dr. Öğr. Üyesi, Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hakangokhangundogdu@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0656-4152.

Yerel yönetimlerde personel çalışmaları, Türkiye'nin modernleşme süreciyle birlikte başlamıştır. Türk personel rejiminin tarihsel arka planında Osmanlı yönetim geleneğinin etkisi bulunmaktadır. Özellikle, Tanzimat döneminde personel rejimi kökten değişikliğe uğramıştır. Osmanlı idari yapısının Tanzimat'la birlikte değişen merkezîyetçi, gelenekçi ve kuralcı özellikleri Cumhuriyet dönemini de etkilemiştir (Eryılmaz, 2015). Cumhuriyet yönetimi, Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Osmanlı Devleti'nin kamu personel sistemini doğrudan miras almıştır (Akgüner, 2001). Bununla birlikte, devam eden süreçte personel rejiminde önemli değişimler ve dönüşümler meydana gelmiştir.

Kamu personeli adli, idari, sağlık, eğitim, öğretim, iletişim ve güvenlik gibi kamu yükümlülüklerini yerine getirmeden sorumludur. Bu yükümlülükleri kamu adına yerine getiren kamu çalışanları için geçerli olan temel ilke, yöntem ve usuller “kamu personel rejimi” olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla, kamu personeli ve onun tabi olduğu “personel rejimi” kamu yönetimi sistemi içerisinde önemli bir rolü yerine getirmektedir (Canman, 1995; Aslan, 2005; Kayar, 2022). Bununla birlikte, yerel yönetim personeli de devletin yönetim sisteminin vazgeçilmez bir unsurudur. Özellikle, yerel yönetimler yükledikleri geniş çaptaki görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için yetişmiş ve yeterli düzeyde personel kadrosuna ihtiyaç duymaktadır. Diğer bir ifadeyle, yerel hizmetlerin yürütülmesinde nitelikli uzman personele gereksinim bulunmaktadır. Öte yandan, 1980’li yıllardan sonra kamu yönetiminde yeni liberal politikaların etkisiyle devletin küçülmesi, özelleştirme, kamu hizmetinin taşeron yoluyla yürütülmesi, esnek istihdam çeşitliğinin ortaya çıkması gibi yerel yönetim personel sisteminin niteliğini doğrudan etkileyen gelişmeler yaşanmaktadır. Bu kapsamda, kamu personel sisteminde esnek ve parçalı istihdam modeli ağırlık kazanmakta, tekeli istihdam stratejisine yönelik personel rejimi uygulamaları önemli ölçüde değişikliğe uğramaktadır. Bu gelişmeler, personel sistemi üzerinden önemli değişiklikleri de beraberinde getirmektedir (Karahanoğulları, 1998; Aslan, 2005).

Bu çalışma, yerel yönetim personel sisteminin dönüşümlerini, ana ve alt kırılımlarını, ulusal ve uluslararası etkileyen faktörleri ele alarak özgün bir değer ortaya koymaktadır. Çalışmada yerel yönetimler personelinin geçmişi, yaşanan değişimler ve günümüzdeki durum incelenmektedir. Ayrıca, yerel yönetim personel sistemiyle ilgili mevcut sorunlara çözüm önerileri sunulmaktadır. Dolayısıyla bu çalışma, tarihsel silsilede belediye personeline verilen önem düzeyini, belediye personel sisteminde ve çalışanlarda profesyonelleşme eğilimlerine yönelik gelişmeleri açıklamaktadır. Çalışma kapsamında ilk olarak Osmanlı döneminde yerel yönetim personel teşkilatıyla ilgili gelişmelerden söz edilmekte, daha sonra Cumhuriyet dönemindeki Memurin ve Barem Kanunu gibi yasal düzenlemeler ele alınmaktadır. Devam eden süreçte, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun (DMK) yerel yönetim personel sistemine ve personeline olan etkileri açıklanmakta, 1980’den sonra personel rejimine etki eden yasal süreç hakkında bilgi verilerek, son dönemdeki gelişmeler ışığında konuyla ilgili ortaya çıkan eksikliklerden bahsedilmektedir.

2. OSMANLI DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİM PERSONEL SİSTEMİ

Türkiye’de yerel yönetimler personelinin tarihsel kökenleri Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı döneminde taşra birimlerinde kadınların yetki ve denetimle ilgili belirgin

sorumlulukları bulunmaktaydı. Kadıların maiyetinde bulunan muhtesipler (ihtisap ağaları) ise yerel esnafın denetlenmesi ve vergilendirilmesinde icra ve infaz memuru olarak önemli rol oynamaktaydı (Dönmez, 1996). Bu görevliler, genel olarak günümüzdeki “zabıta”nın yaptığı işlerle meşgul olmuşlardır (Şimşek, 1993). Bununla birlikte kadılık kurumu ise yerel yönetimlerde şeri hukukun uygulanmasında, yönetim işlerinin görülmesinde ve düzenin tesis edilmesinde yetki sahibi olmuş, esnafın “resmi” başvuru yeri olarak hizmet vermiştir. Dolayısıyla, Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nin yerel yönetimi hem hukuki hem de idari bakımdan kadılık kurumu tarafından yönetilmektedir. Ayrıca bu dönemde, vakıflar ve loncalar da Osmanlı taşra yönetiminde etkili olmuş (Ortaylı, 2008), mimarbaşı ve şehremini de yereldeki bina işleri ile yetkilendirilmiştir (Tortop, 1971). 1826'da yapılan düzenleme ile ihtisap işleri genişletilerek, “İhtisap Nazırlığı”na devredilmiş, 1854'te gerçekleştirilen düzenlemeyle bu Nazırlık yerini Osmanlı topraklarında ilk defa İstanbul'da yeni kurulan Şehremanetine ve onun başındaki Şehreminine bırakmıştır. Taşrada kadıların ve diğer memurların üstlendiği sorumluluk, sırasıyla bu yeni kurulan diğer birimlere aktarılmıştır (Tortop, 1971; Pakalın, 1983). İstanbul Şehremanetinin kurulmasıyla Osmanlı idaresindeki ilk belediye teşkilatının uygulaması da 1855 yılında gerçekleştirilmiştir (Dönmez, 1996; Pirlers vd., 1999).

İstanbul Şehreminliği teşkilat yapısında merkezi yönetim tarafından atanan³ şehremini başkanlığında iki yardımcı, halkın ve esnafın ileri gelenlerinden oluşan toplam on iki üyeli şehir meclisi yer almaktaydı (Dönmez, 1996). Dolayısıyla, belediye başkanının seçimle işbaşına gelmemesi, Şehreminliği kurumunun bir nevi danışma meclisi göreviyle sınırlı kalmasına yol açmıştır (Şimşek, 1993; Es, 2008). Bununla birlikte, İstanbul'da Şehremaneti beklenen verimli ve etkin yönetimi ortaya koyamayınca, 1858 yılında yerel yönetim hizmetlerinin tertiplenmesi amacıyla İstanbul'un lokal bölgelerinden (Beyoğlu ve Galata) sorumlu “Altıncı Daire-i Belediye” kurumu oluşturulmuştur (Dönmez, 1996; Akgündüz, 2005; Es, 2008). Bu kurum, Fransa örneği esas alınarak Batı tarzı belediye teşkilatlanmasının Osmanlı'daki ilk uygulamalarından birisidir. 1864'te Vilayet Nizamnamesinin yürürlüğe girmesiyle birlikte taşra kentlerinde yerel yönetim teşkilatlarının (belediyeler, il özel idareleri ve köyler) kurulmasına zemin hazırlanmıştır (Ortaylı, 1985; Pirlers vd., 1999). 1867'de hazırlanan “Daire-i Belediye Meclislerinin Vezaif-i Umumiye Hakkında Talimatname” ile Beyoğlu'ndaki yerel yönetim uygulaması genişletilerek tüm İstanbul'u kapsayacak şekilde yaygınlaştırılmıştır. 1869 tarihli “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi” ile de İstanbul Belediyesi kurulmuştur (Şimşek, 1993; Dönmez, 1996). 1871'deki İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile il, liva (sancak), kaza idare meclisleri ve il umumi meclisleri yerel temsilcilerin yönetiminde yer almasına imkân veren kuruluşlar olarak oluşturulmuşlardır (Ortaylı, 1985). 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de illerin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezaif) ilkelerine uygun olarak yönetileceği belirtilmiştir. Yetki genişliği ilkesi ile merkezi yönetim birimleri, merkez adına bazı kararları almak ve uygulama yetkisine sahip olmuştur. Görev ayrımı ilkesi ise merkezi ve yerel yönetimlerin birbirlerinden ayrı görev alanlarında işlerini yürüteceklerine vurgu yapmaktadır (Şimşek, 1993). 1877'de İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu ve İstanbul dışı için de Vilayet Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte her il ve kasabada belediye teşkilatının kurulması kararlaştırılmıştır (Sencer, 1984; Pirlers vd., 1999).

³ Şehremini, merkezi idare tarafından (hükümetin/Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın onayıyla) atama yolu ile göreve getirilmektedir (Şimşek, 1993; Es, 2008).

Dolayısıyla bu iki Kanun, yerel yönetim teşkilatının hukuki temelini atıldığı ve İstanbul (Dersaadet) için sistemin güçlendirilmek istenmesi yolunda yasal dayanak olarak görülmüştür (Ortaylı, 1985). 1910 yılında Dersaadet Belediye Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve İstanbul dokuz bölgeye ayrılarak her bölgenin başına bir şube müdürü tayin edilmiştir (Pirler vd., 1999); şehrinin atama yoluyla göreve gelme esası korunmuştur. Bir diğer yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'yla kurulmuştur (Tortop, 1988; Dönmez, 1996).

Tanzimat Dönemindeki yerel yönetim örgütlenmesine ilişkin somut uygulamalardan birisi de Trabzon'da gerçekleşmiştir. 1864'teki Vilayet Nizamnamesi'nin sağladığı yasal dayanakla 1869'da Trabzon'da ilk yerel yönetim teşkilatlanması kurulmuştur. Bu teşkilatlanmanın personel yapısı içerisinde ilk olarak belediye başkanı, belediye meclis üyeleri, kâtip, doktor, karantina müdürü, karantina tabibi ve kâtipi yer almıştır. Devam eden süreçte belediye personel teşkilatı genişleyerek teftiş memuru (müfettiş), su memuru, hükümet tercümanı, veznedar, kontrato kâtipi, beytülmal memuru (muhasibeci), tulumbacı başı (itfaiye amiri), tulumbacı eri, baytar, belediye çavuşu, gazhane kâtipi, çöpçüler, aşı memuru gibi pek çok meslek erbabını içinde barındırmıştır (Şimşek, 1993).

3. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİM PERSONEL SİSTEMİ

Yerel yönetimlerde personel istihdamı, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla birlikte daha da önem kazanmıştır. Cumhuriyet dönemindeki modernleşme hareketi, yerel yönetimlerin etkinliğini artırmış ve buna bağlı olarak personel ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin gelişimi bakımından önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. 1920 yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'yla yerelde yürütme yetkisi il, ilçe ve bucaklardan oluşan bir teşkilatlanma modelini ortaya çıkarmış, illere ve bucaklara tüzel kişilik kazandırılmıştır. Bu Anayasa ile illere buldukları alanlardaki eğitim, sağlık ve iskân gibi pek çok işlerden sorumlu olma yetkisi verilmiştir. 1924 Anayasası ise yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin uygulanmasına imkân vermiştir (Şimşek, 1993).

Cumhuriyet dönemindeki kamu personel rejimi personel mevzuatına dayalı olarak iki alt bölümde incelenebilmektedir. İlk olarak, 1926'dan 1965'e kadar süren Memurin Kanunu dönemi, 1965 yılından sonra ise Devlet Memurları Kanunu dönemi olarak ayırım yapılabilir (Aslan, 2012). 1924 Anayasası ve 1926'da çıkan 788 sayılı Memurin Kanunu⁴, Cumhuriyet memurunu tanımlamaya katkı sunacak birtakım özellikler ve ilkeler ortaya koymuştur (Tural vd., 2012). 1924 Anayasası'nın 23. maddesi, devlet memuru olmakla milletvekili olmanın bağdaşmayacağını ortaya koymuş, 93. maddesinde belirtilen esasa göre, bütün memurların özellikleri, hakları, yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri, atanmaları ve görevden alınmaları ile terfilerinin düzenlenmesi için 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. Memurin Kanunu'nda mali haklar dışında kamu personeliyle ilgili tüm konular ele alınmıştır (Tutum, 1979). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girene kadar bu kanun yürürlükte kalmıştır. Bununla

⁴ 788 sayılı Memurin Kanunu, kamu işçileri dışında memur ve müstahkem olmak üzere iki temel istihdam türünden bahsetmektedir. Ayrıca, bu Kanunun gerekleri askerî personel dışındaki tüm devlet memurlarını kapsamaktadır. Yine Kanun, müstahdemlerin memur statüsünde olmadığını altını çizmiştir. Müstahdemlere emeklilik hakkı verilmesi ise 1949 yılındaki yasal düzenlemeyle gerçekleştirilmiştir (Altan, 2016).

birlikte, yapılan düzenlemeler ile “kadrosu olan, genel veya özel bütçeden maaş alan kişi” olarak memur tanımlanmıştır (Aslan, 2012). Dolayısıyla Cumhuriyet döneminde memur sınıfının statüsü korunmuştur. Bu Kanun aynı zamanda, memurların görev yerlerinin değiştirilmesi ve nakilleri konularında idarenin tek taraflı yetkisini sınırlandırmayı hedeflemiştir (Akgüner, 2001). Öte yandan, Memurin Kanunu ile “memur” ve “hizmetli” diye iki sınıf oluşturulmuş, memurlar “asıl personel”, hizmetliler ise “yardımcı personel” olarak kabul edilmiştir (Gülmez, 2002; Koç, 2010). Bununla birlikte, Osmanlı Devleti’nden beri sınav, kadro alımlarını belirleyen en önemli kriter olsa da 1929 tarihli Barem Yasası, zorunlu sınav uygulamasıyla cumhuriyet idealinin hayata geçirilmesine katkı sunmuştur. Diploma ise kadro alımlarında diğer önemli ilke olmuştur. 1939 tarihli yasa, devlet memurluğuna girişi mezuniyet derecesine göre düzenlemiş, memurlar 15 derece üzerinden sınıflandırılmış ve memurların diploması hem mesleğe girişte hem de terfilerde göz önünde bulundurulmuştur (Tural vd., 2012). Öte yandan, kadro alımlarının bakanlıklara bırakılması, standart bir memuriyet rejiminin oluşmasını geciktirmiştir. 1960 yılında ise Devlet Personel Başkanlığı’nın kurulmasıyla söz konusu parçalı işleyiş ortadan kaldırmıştır.

4. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİM PERSONEL SİSTEMİNE YÖNELİK MEVZUAT, MESELELER VE KIRILIMLAR

1930’larda ve 1940’larda yoğun şekilde uygulanan millileştirme hamlesi yoluyla şirketlerin elindeki işler, yetkiler ve personel zorunlu olarak yerel yönetimlere geçmiştir. 1938 yılında yürürlüğe giren “İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun” ile serbest ücret rejimi uygulamaya konmuştur. Bu dönemde diğer kamu görevlileri ile karşılaştırıldığında İktisadi Devlet Teşekküllerindeki personelin maaşları daha iyi düzeydedir (Acar, 2019).

4.1. Birinci Kırılım (1931)

1931 yılındaki “Devlet Dairelerinden Tasfiye Edilen Memurların Belediye Vazifelerinde İstihdamları Hakkındaki Şurayı Devlet Kararı” sonucunda, “aciz ve kabiliyetsiz kişilerin belediyelerde çalıştırılabileceği hükmü” ile merkezi yönetimdeki devlet memuriyetine ve memurlarına daha fazla önem verilmesine bağlı olarak yerel yönetim personeline yönelik ikincil bir bakış açısının ortaya çıktığı anlaşılmaktadır (Güler ve Öktem, 1989; Güler vd., 1999). Bu düzenlemeyle yerel yönetimler “ikinci derece hizmet alanı” olarak görülmüşlerdir (Göymen, 1983). 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu’nda hizmet vermede görevli personel işçi kabul edilmiş; dolayısıyla kamu sektöründe işçi ve memur ayrımına yönelik bir sınıflandırmanın önü açılmıştır (Özer ve Akçakaya, 2010).

4.1.1. Birinci Alt Kırılım (1939)

1939 yılında yürürlüğe giren “3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun” sayesinde katsayı sistemi sona ermiş, derece yükseltilmesi için ele alınan sürelerde değişiklik yapılarak yüksek okul mezunları için üç yıl, diğerleri için ise dört yıl şartı getirilmiş, mahalli idarelerdeki memurlar ise diğer merkezi idare personeliyle aynı statüye sahip olmuşlardır. Ayrıca bu Kanun’la, odacı ve bekçi gibi hizmet vermede görevli personel müstahdem sınıfında yer almış, ilmi özellik gerektiren personel ise ilgili Kanun’da yer

alan memur hükümlerinden yararlandırılmıştır (Özer ve Akçakaya, 2010). Genel itibariyle Cumhuriyetin ilerleyen yıllarında kamu personel rejimine yönelik iyileştirici reformlarla kamu çalışanlarının toplumsal ve refah düzeylerinde artış meydana gelmiştir. Bu kapsamda, kamu görevlilerinin 1929 yılından II. Dünya Savaşı'nın başlangıcı olan 1939 yılına kadarki dönem içerisinde ağırlıklı biçimde artış göstermiştir (Demir, 1991). Bu dönemde aşağıdaki Tablo 1'de görüldüğü gibi, belediyelerin istihdam ettiği personel sayısı zamanla artmıştır.

Tablo 1. Belediye Personel Sayısı

Yıllar	Personel Sayıları
1932	5.180
1938	10.589
1946	22.703
1950	17.870
1955	30.203
1960	42.993
1963	39.846
1964	45.131

Kaynak: (Yavuz, 1966; Soysal, 1967).

Görüldüğü üzere, 1932'de 5.000 civarında olan belediye memur sayısı II. Dünya Savaşı öncesine kadar iki katına, Savaş sonunda yaklaşık dört katına (22.000), 1960'da ise 8 katına yükselmiş ve 1963 yılı rakamları 40.000'e yaklaşmıştır. Bu sayılar, hızlı kentleşme, belediye sayısının artması, çok partili siyasal sisteme geçiş gibi nedenlerle belediye idarelerinin gelişme içerisinde olduğunu göstermektedir (Yavuz, 1966). Ayrıca 1961 Anayasasının yerel yönetimlere özgü maddesinin yol göstericiliği gibi başka unsurlar da bu gelişmelerde etkilidir denebilir. Belediye personel sayılarındaki bu artışın bir kısmı, özellikle 1950 yılından itibaren Türkiye'deki kentleşme sürecinin hızlanmasına bağlı olarak da açıklanabilir. 1945'te %24,9 olan kent nüfusunun toplam nüfusa oranı, 1965'te %34,43'e yükselmiştir. 1960'lı yıllarda Türkiye'deki yerel yönetimlerde çalışan personel sayısı tüm kamu kuruluşlarında çalışan personel sayısının yaklaşık 1/10'u kadardır (Yavuz, 1966; Soysal, 1967; Tortop, 1971).

1960'lı ve 1970'li yıllarda yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin dağılımı belediyeler arasında değişiklik göstermekte, büyük belediyelerin teknik ve uzman çalışanlar sayısı (nitelikli eleman sayısı) diğer belediyelere göre çok ciddi ölçüde daha fazla sayıda idi. Hatta İstanbul ve Ankara il merkezindeki belediyelerde çalışanların sayısı tüm belediyelerde çalışanların yarısından daha fazla oranda idi. Yerel yönetim personel durumu açısından değerlendirildiğinde, söz konusu dönemde teknik ve uzman eleman sıkıntısı yaygın bir sorundu. Teknik ve uzman elemanlar arasında sınırlı sayıda mühendis, mimar, tekniker ve fen memuru yer almaktadır. Var olan teknik ve uzman personelin çoğu İstanbul, Ankara ve İzmir belediyelerinde istihdam edilmekteydi (Tortop, 1971).

Bir diğer personel sorunu da yerel yönetimlerde görevli sağlık personelinin yeterli miktarda olmamasıdır. Yerel yönetimlerdeki sağlık personeli; mütehassıs hekim, pratisyen hekim, eczacı, kimyager, dişçi, sağlık memuru, hemşire ve ebe olarak sınıflandırılmaktaydı. Bu personel grubu teknik ve uzman elemanda olduğu ve beklendiği üzere ağırlıklı olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de istihdam edilmekteydi (Tortop, 1971).

1964 Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) verilerine göre belediye personelinin öğrenim düzeyi aşağıda Tablo 2'de sunulmaktadır:

Tablo 2. Belediye Personelinin Öğrenim Düzeyi (DİE 1964 Yılı İstatistiği)

Öğrenim Düzeyi	Belediye Personel Yüzdesi
Üniversite ve Yüksek Okul Mezunu	%3,7
Lise, Meslek Lisesi veya Öğretmen Lisesi Mezunu	%9,3
Ortaokul Mezunu	%11,1
İlkokul Mezunu	%47,4
Herhangi bir mezuniyeti olmayan fakat okuryazar olan	%17,1
Okuryazar olmayan	%11,3
Bilinmeyenler	%0,1

Kaynak: DİE, 1964.

Yasal olarak, merkezi yönetimde kullanılan kıdem ve tazminat yönergelerinin tümü, belediye çalışanları içinde geçerlidir. Belediyelerin kamu işletmeleri ile diğer iktisadi ve ticari işletmelerinde istihdam edilen personelin durumu, özellikle ücret tarifeleri açısından kamu iktisadi teşebbüslerindeki personelin durumuyla benzerlik göstermektedir.

4.1.2. 1960 ve 1970’li Yıllarda Yerel Yönetim Personelinin Durumu

Plânlı dönem olarak isimlendirilen 1960 sonrası dönemde kamu personeli bakımından birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Bu dönemin en önemli gelişmelerinden birisi, bir önceki anayasadan farklı olarak 1961 Anayasası’nda yeni bir “memur” tanımının yapılmasıdır. 1961 Anayasası’nın 117. maddesinde; “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür” denilerek memurlukla ilgili genel kaideler oluşturulmuştur. Böylece, devletin asli ve devam eden işlerini yerine getirenlere memur denilmiştir. Ayrıca, genel bütçeli kuruluşlar, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından istihdam edilen kadrolu çalışanlar da memur sayılmıştır (Özer ve Akçakaya, 2010).

1960’lı ve 1970’li yıllarda yerel yönetimler, kamu hizmetlerini yerine getirmek için çalıştırmak durumunda olduğu personeli göreve başlatmak (atamak) ve özlük işlerini yürütmek gibi konularda bağımsız hareket etme yetkisine sahip değildir. Dolayısıyla, yerel yönetimler personelle ilgili tasarruflarında bazı prosedürlere uymakla mükelleftir. Özellikle 1580 sayılı Kanun gereğince memur kadrolarının ihdası konusunda merkezi idarenin onayı aranmaktaydı. Hatta 1939 yılında yürürlüğe giren 3656 sayılı Kanun “Belediye memurlarına ait kadroların Bakanlar Kurulunca onaylanacağı” hüküm altına almaktaydı. Söz konusu 3656 sayılı Kanun, belediye memuru ile memur statüsünde olmayan personelin atama ve özlük işlerinde ikircikli bir durum ortaya koyduğu için personel sistemi bakımından olumsuzluklar getirmiştir. Ayrıca, 788 sayılı Memurin Kanunu’yla ortaya konulan kamu personel rejimi, 1965 yılına kadar devam etmiştir. 1965 yılında ise kapsamlı bir memur güvencesi düzeni oluşturan ve ancak 1970 yılında yürürlüğe girebilen 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu” çıkarılmıştır. Bu Kanun tüm belediye personelinin atanmasında “Bakanlar Kurulunun” onayını zorunlu kılarak merkezi idarenin yetkilerini (kadro talepleri İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Devlet Personel Dairesine, bu Dairenin olumlu kararı ve Bakanlar Kurulunun onayıyla) genişletmiştir (İç-Düzen Proje Müdürlüğü, 1972a). 1580 sayılı Kanun gereğince, 1580 sayılı Kanun’un yürürlükte kaldığı son yıl olan 2004 yılı öncesinde, belediye kadrolarına vesayet düzenine bağlı atamalarla ilgili açıklamalar Tablo 3’te belirtilmektedir:

Tablo 3. Belediye Personelinin Atanmasında Etkili Olan Bakanlıklar

Personel Türü	Atamayı Yapan İlgili Bakanlık
Sağlık personeli	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
Tarım personeli	Tarım Bakanlığı
Fen ve imar personeli	İmar ve İskân Bakanlığı
Ölçü-ayar personeli	Ticaret Bakanlığı
İstanbul ve Ankara belediyelerindeki belediye reis muavinleri	İçişleri Bakanlığı
İstanbul ve Ankara belediyelerindeki bazı memur personel	Belediye reisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı vekilinin onayı
Belediye başkanlığının onayladığı belediye memur personeli	İl merkezindeki belediyelerde valilerin, il merkezi olmayan belediyelerde kaymakamların onayı

Kaynak: (İç-Düzen Proje Müdürlüğü, 1972a).

Yukarıdaki Tablodan da anlaşılacağı üzere, yerel yönetim personel teşkilat yapısının belirlenmesinde merkezi idarenin vesayet yetkisi belirgin olduğu görülmektedir. Örneğin, yerel yönetim personel sistemindeki doktor ve mühendis gibi meslek personeli durumunda kullanılan atama yöntemidir. Söz konusu uzman personelin atanmasında onay ihtiyacı belediyelerin alışlagelmiş özerkliğiyle bağdaşmayan bir durumdu. Öyle ki belediyelerin sağlık müdürleri, dönemin Sağlık Bakanlığı (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı), mühendisleri ise dönemin İskân Bakanlığı (Bayındırlık Bakanlığı) tarafından atanma yoluyla işe başlamaktaydı. Bu çalışanlar atandıktan sonra maaşlarını kendi bakanlıklarından değil, kendilerini istihdam eden yerel yönetimlerden almaktaydı. Belediyelere bakanlıklara yapılan bu atamaların, dönemin şartlarına uygun olarak merkezi hükümetin belediye işlerine kasıtlı olarak müdahale etme çabasının bir sonucu olmadığı onun yerine “geri kalmış” belediyelere teknik bilgi ve yetkin personel sağlama ihtiyacını karşılama sebebiyle gerçekleştiği (Soysal, 1967) ifade edilmektedir. Öte yandan, bu yıllarda il özel idarelerinin personel yapısında da bazı belirsizlikler bulunmaktaydı; bu türdeki yerel yönetim birimlerinin personel istihdamında farklı kuruluşlar etkiliydi. Örneğin sağlık, veteriner ve imar hizmetlerinde görevli personelin kadro, atama, yer değiştirme, sicil ve soruşturma gibi özlük işlemleri ilgili Bakanlıklarca yerine getirilmekteydi. Bu personel grubu sadece maaşları il özel idaresinden almakta, diğer işlemlerinde ilgili kuruluşlar önemli rol oynamaktaydı. Dolayısıyla, il özel idaresi ihtiyacı olduğu personeli kendi seçememekte, çalışanların örgütlenmesinde çarpık bir düzen ortaya çıkmaktaydı (İç-Düzen Proje Müdürlüğü, 1972b).

1960’lı yıllarda yerel yönetim personel sistemiyle ilgili bir diğer sorun alanı da personelin kamu hizmetine giriş şekilleriyle ilgilidir. Sınav veya yarışma yöntemi, kamu hizmetlerindeki pozisyonlar için yetkin ve kalifiye adaylar bulmanın en etkili yolu olarak kabul edilmektedir. Bu yıllarda istihdam edilen personelin ilk işe başlamasında hangi usulün ağırlıklı biçimde kullanıldığı Tablo 4’te belirtilmektedir (DİE, 1964):

Tablo 4. Belediye Personelinin Hizmete İlk Giriş Şekilleri (DİE 1964 Yılı İstatistiği)

Personelin İstihdam Edilme Şekli	Personel Sayısı
Sınavsız	26.859
Yarışma sınavı ile	12.808
Ehliyet sınavı ile	4.068
Mecburi hizmet ile	1.231
Bilinmeyen	165
Toplam	45.131

Kaynak: (DİE, 1964; Tortop, 1971).

Bu Tablodaki verilere göre, yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin yarısından fazlası “sınavsız” olarak hizmete başlangıç yapmıştır. Ortaya çıkan sonuç, yerel yönetimlerde kamu hizmetine girişte liyakat ilkesine uyulmadığını göstermektedir. Merkezi idarenin yerel yönetim personel yapısına müdahil olmasının arka planında belediyelerin personel ile ilgili ortaya koyduğu olumsuz deneyim öncü rol oynamaktadır. Belediyeler tarafından ortaya konulan olumsuzluklar; personel alımında tarafsız davranmamak, Devlet Memurları Kanunu gereğince yapılan personel alımı sınavlarına özen göstermemek, kendi siyasi eğilimlerine uygun personeli işe almak, ihtiyaç olmadığı halde sürekli kadro isteğinde bulunmak, aşırı istihdama neden olarak hizmet ve yatırım açısından olumsuzluklar yaşamak, uzman personel istihdamını önemsememek, personelin hizmet içi eğitim almasına dikkat etmemek, atama ve yükseltmelerde ehliyet ve liyakata önem vermemek olarak sıralanabilir. Öte yandan belediyeler ise demokratikleşme ve üstlendikleri görevi daha etkin ve verimli biçimde yerine getirmek için kendi personelini seçme hakkına sahip olmak isteğindedir. Bu kapsamda, yerel yönetim personel yapısı içinde yerel yönetim birimlerinin birlikte çalışacakları personeli özgürce ve serbestçe seçmesi, atamalarda merkezi idarenin vesayet yetkisinin kaldırılması gerektiği buna bağlı olarak uzman kadroların istihdam edilmesinin güçlüğüne, belediyelerin mali yönden özerkliğinin sağlanmamasına, yerel personel gereksiniminin en iyi mahalli idareler tarafından bilinebilmesine ve merkezi yönetim tarafından verilmeyen kadroların kamu hizmetini sekteye uğrattığına yönelik eleştiriler (Pirler vd., 1999) sıralanmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerde demokrasinin gelişmesinde idari vesayet uygulamalarının ciddi oranda azaltılmasının, ana karar organlarının seçimle işbaşına gelmesinin, bağımsız karar alma ve uygulamaların bulunmasının ve gerçek bir mali özerkliğe sahip yerel yönetim yapısının ve teşkilatlanmasının tesis edilmesinin önemi büyüktür.

Belediye personel yapısıyla ilgili bir diğer husus ta, memur kadrolarında standart bir düzenin tesis edilememesi sebebiyle çok sayıda farklı kadro unvanlarının ortaya çıkmasıdır (Eken ve Şen, 2005; Yüceyılmaz, 2016). Bununla birlikte, görev tanımındaki belirsizliğe bağlı olarak hangi personelin hangi işi yürüteceği konusunda bir açıklık getirilememiştir. Dolayısıyla, mevcut durum yetki karmaşası ve ücret dengesizliğine yol açmaktadır (Pirler vd., 1999).

Yerel yönetimlerin önemli bir birimi olan il özel idareleri esas itibariyle 1913 yılındaki “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu” yla kurulmuştur (Tortop, 1988; Dönmez, 1996). Devam eden süreçte 1987 yılında yasalaşan 3360 sayılı Kanun’la bu idarelerin mahalli müşterek görev alanları, gelirleri, giderleri ve organları kısmen yeniden düzenlenmiş ve Kanun’un eskiyen dili sadeleştirilip hiç ilgisi kalmayan hükümlere yenilenen Kanun’da yer verilmemiştir. İl özel idareleri 1982 Anayasası’nda da mahalli idare birimi olarak yer almaya devam etmiş ve anayasal bir kurum statüsü korumuştur (Tortop, 1988). Ancak 2012 yılında yasalaşıp tam olarak yürürlüğü Mart 2014 yerel seçimleri sonrasına kalan 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun’un devreye girmesiyle birlikte büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olan 30 ilde ve bundan sonra kurulacak olası yeni büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin varlığı ortadan kaldırılmış, personeli büyükşehir ilçe belediyesi, dolaylı olarak valilik ve il yönetimi, büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idarelerine her ilde kurulan komisyonlar eliyle dağıtılmıştır. Bu dağıtımdan memnun olmayan personelin, birimlerin ve yerel yönetimler ile su ve kanalizasyon idarelerinin sayılarının çokluğundan bahsetmek mümkündür.

İl özel idarelerinin başında vali bulunmakta sırasıyla il özel idare müdürü, il özel idare müdürü yardımcısı, muhasebe, personel, encümen, gelir ve ayniyat personeli yer almaktaydı (Dönmez, 1996). Bu yapı 1987 yılındaki düzenlemede korunsada 2004 yılındaki veto edilen Kanun'da ve sonraki ilgili norm kadro yönetmelikleri ve ilgili ek tablolarında esaslı kabul edilebilecek değişikliklere uğratılmıştır. 1987 yılındaki 3360 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" yoluyla il özel idarelerinin yapı, işleyiş, görev ve yetkileri ve personeline dair çoğu çok önemli olmayan bir dizi değişiklikler yapılmıştır. İl özel idaresinin genel teşkilat yapısı bu Kanun'la kısmen yeniden düzenlenmiştir; ancak daha büyük düzenleme 2004 yılındaki yeni 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve onun önemli bazı maddelerinin dönemi Cumhurbaşkanı tarafından ciddi ölçüde veto edilmesiyle 2005 yılında yasalaşan 5302 sayılı yürürlükteki İl Özel İdaresi Kanunu'dur.

4.2. İkinci Kırılım (1974)

1965 tarihli Devlet Memurları Kanunu'nun ilk halinde "devlet memurluğu" tanımı içerisinde yerel yönetim personelinde söz edilmemiştir. Ancak, 1974 yılına gelindiğinde 12 sayılı KHK ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndaki memur tanımı üzerinden yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde ayrı bir tanım yapılmıştır. 657 sayılı Kanun gereğince kadro ihdaslarında ise Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü esas olmak üzere Bakanlar Kurulu kararı gerekmektedir (Karahanoğulları, 1998). Yerel yönetimlerdeki kadro ihdası, değişikliği ve kullanılmasına ilişkin konularda ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan sonra ilk olarak 190 sayılı KHK hükümlerinden yararlanılmıştır (Pirler vd., 1999). Bu doğrultuda belediyelerdeki kadro talepleri ilk olarak İçişleri Bakanlığına gönderilmekteydi. İçişleri Bakanlığı; Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesinin (DPD) görüşlerini almaktaydı. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan kadro teklifleri ve bahis konusu görüşler eklenerek Başbakanlığa sunulmaktaydı ve uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararıyla ihdas edilmekteydi.

4.2.1. İkinci Alt Kırılım, Devre Bir (1975)

Önceki yıllardaki "memur" tanımında değişiklikler yapılmış, 1975 yılındaki 1897 sayılı Kanun ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu⁵nda memur yeniden tanımlanmış ve yerel yönetimlerdeki memurlar da memur kapsamına alınmıştır. Yine söz konusu Kanun'da, vesayet makamının denetim yetkisi devam ettirilmiş, vesayet yetkisinin ciddi ölçüde hafifletilmesi için 2000'li yılların ortalarına beklenmesi gerekmişti. Bu kapsamda, özel idare ve belediyelerde çalıştırılacak memurlar için ilgili kuruluşların önerilerinin İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin olumlu görüşleri ile Bakanlar Kurulunun onayı sonrasında istihdam edileceği hükme bağlanmıştı (Tortop, 1988). Bununla birlikte, söz konusu Kanunun ilgili maddesi (Madde 50) gereğince belediyelerde ilk defa göreve atanacak aday memurların "yeterlik ve yarışma" sınavına tabi tutulmaları gerekmektedir (Dönmez, 1996). Belediyelerde sözleşmeli personel ataması ise özel bir meslek ve ihtisasına ihtiyaç duyulan avukat, doktor ve mühendis gibi bazı işler ve mesleklerde kadrolu personel bulunamaması durumunda belediyenin teklifi, Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın olumlu görüşü sonrasında İçişleri Bakanının

⁵ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre mahalli idarelerin personel yapısında, "memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler" bulunmaktadır (Madde 4). Bununla birlikte, işçiler ve geçici işler İş Kanunu hükümlerine tabi olup özlük işlemlerinde ayrı kurallara sahiptirler.

onayıyla istihdam edilebilmekteydi. Özellikle 657 sayılı Kanun, belediye memurlarının atama, atanma, yükselme, izin, yer değiştirme, disiplin, emeklilik gibi tüm özlük işlerinde uyulması gereken düzenlemeleri ortaya koymuştur.

4.2.2. İkinci Alt Kırılım, Devre İki (1983)

1980'lerde küresel düzeyde ağırlık kazanan yeni liberal politikalar ve devletin küçülmesi tartışmaları Türkiye'nin kamu personel sistemini de etkilemiştir. Bu dönem içerisinde yerel yönetim personeli giderek, yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde daha fazla rol oynamaya başlamış, altyapı projelerinden sosyal hizmetlere kadar geniş bir yelpazede çalışmalar yürütülmüştür. Ayrıca, tekçi istihdam stratejisine yönelik personel rejimi uygulamaları önemli ölçüde değişikliğe uğramış, kamu personel sisteminde esnek ve parçalı istihdam anlayışı ağırlık kazanmıştır. Böylece kamu kurum ve kuruluşlarında memuriyet sistemi esnetilmiş, benzer işler farklı istihdam türlerine sahip memurlar yoluyla görülmeye başlanmıştır (Aslan, 2005). Özellikle yeni liberal politikaların etkisiyle yerel yönetimlerde taşeronlaşma; özel sektör eliyle kamu mal ve hizmet sunumunun gerçekleştirilmesine yönelik gelişmeler yaşanmıştır (Karahanoğulları, 1998). Dolayısıyla 1980'li yıllar, yönetimin yeniden düzenlenmesine ilişkin araştırmaların yapıldığı ve personel rejiminin bu çerçevede değiştirilmesi gereğinin ortaya konduğu bir dönemdi. Küresel düzeydeki gelişmelerin Türk kamu yönetimine yansması sonucunda aşağıdaki yasal düzenlemeler yürürlüğe girmiştir.

1982 yılında, idarenin yeniden yapılandırılması amacıyla Bakanlar Kurulu bünyesinde bir kurul oluşturulmuştur. Bu Kurul'da Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) yetkisi altında Kamu Yönetimi Komisyonu, Devlet Plânlama Teşkilatı yetkisi altında Genel İstihdam Komisyonu ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığı yetkisi altında ise Personel Rejimi Komisyonu kurulmuştur. Bu Komisyonlar arasında en etkili olan ise TODAİE başkanlığındaki Kamu Yönetimi Komisyonu olmuştur. Bu Komisyon, sadece rapor düzenlemekle değil aynı zamanda KHK çıkarmaktan da sorumlu olmuştur. Bu dönemin hükümetleri Kamu Yönetimi Komisyonu'nun ortaya koyduğu kararnamelerin çoğunu yürürlüğe koymuştur (Özer ve Akçakaya, 2010).

Bu KHK'lardan biri de 1983 yılındaki 190 sayılı "Genel Kadro ve Usulü" hakkındaki KHK'dır. Söz konusu yasal düzenleme ile yerel yönetimdeki memurların diğer kamu kurumlarındaki memurlar ile aynı personel rejiminde yer aldıkları görülmektedir (Özhan, 1994). Dolayısıyla, mahalli idare memurluğu ile devlet memurluğu ayrımı ortadan kaldırılarak onun yerine "memurluk" statüsü getirilmiş ve kamu personel sistemi tek çatı altında birleştirilmiştir (Güler ve Öktem, 1989). 190 sayılı KHK⁶ uyarınca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren memur kadrolarına yapılacak atamalarda mahalli idareler kadro taleplerini İçişleri Bakanlığına, Bakanlığın uygun görüşüne ek olarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin olurları alınır. Akabinde bu görüşler eklenecek kadro teklifleri Başbakanlığa sunulmakta, kabul edilen kadro ihdas ve değişiklikleri Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulmaktadır (Dönmez, 1996). Yine 190 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrolarına atamalar da belirli usullere göre gerçekleştirilmektedir. Buna göre, sürekli işçi kadro ihdas tekliflerinde belirli alanlarda kadro istenmesi ve gerekçeli belediye meclis kararının

⁶ 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

alınması gerekmekteydi. Akabinde Devlet Personel Dairesinin görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayıyla kadro ihdas işlemleri yapılmaktaydı. Türkiye’de yerel yönetimlerin personel yapısıyla ilgili bir diğer önemli gelişme de Bayındırlık ve İskân, Tarım ve Köyişleri, Sağlık Bakanlıklarının teşkilat kanunlarında yapılan değişiklikler ve bunların yerel yönetimlere izdüşümleridir. Daha önce söz konusu Bakanlıklar belediyelere sağlık, tarım ve teknik personel ataması yapma yetkisine sahipti. Yapılan değişikliklerle bu yetki zamanla belediyelere tahsis edilmiş (Tortop, 1988) atamalarda vesayet yetkisi sona erdirilmiştir.

4.2.3. İkinci Alt Kırılım, Devre Üç (1984)

1984 yılında ihale yöntemi kullanılarak yerel yönetimlere ilişkin mal ve hizmet alımında belediyeler (bilhassa İstanbul ve Adana’daki) özelleştirmelerden yararlanmaya başlamışlardır. Dolayısıyla bu tarihten itibaren yerel yönetimlerde “özelleştirme” ve “taşeronlaşma” uygulamaları kendini göstermiştir. Özellikle, yerel yönetim organları çoğunlukla “geçici işçi” çalıştırarak, yerel hizmetlerin yürütülmesinde ortaya çıkan ihtiyacı karşılama yoluna gitmişlerdir (Özhan, 1994).

1984 yılından itibaren yerel yönetimler, özellikle de yeni kurulan büyükşehir belediyeleri, ihale yönteminden özelleştirme aracı olarak, yoğun şekilde yararlanmaya başlamışlardır. Nitekim İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmet binalarının temizliğini 1980’lerin ortalarından başlamak üzere uzun yıllar ihale yöntemiyle özel girişimcilere yaptırmıştır. Yine ihale yöntemiyle İstanbul’da yedi tane ulaşım ve raylı sistem çalışmaları yapılmıştır. Adana Büyükşehir Belediyesi de 1984’de toplu taşıma araçlarını, emanet eşya ve depo işletmesini özel sektöre kiraya vermişti (Zengin, 1999).

4.2.4. İkinci Alt Kırılım, Devre Dört (2001)

1984 yılından sonra yerel yönetimlerde ihale yönteminin kullanılması⁷ ile mal, hizmet ve yapım işlerinin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi yerel yönetim personel sistemini etkilemiştir. Kamuda ihale yönteminin günümüz standartlarına uygun hale getirilmesi için 2001 yılında “Kamu İhale Kanunu” yürürlüğe girmiştir. İhale yönteminin kullanılmasının yaygınlaştırılması neticesinde yerel yönetimler, özel sektöre yaptırılması daha uygun gözükten bazı işleri veya destek hizmetlerini kendi personeliyle yürütmek yerine, özel şirketlere yaptırmaya başlamışlardır. Dolayısıyla, yerel yönetimler hizmetin finansmanını sağlarken, üretim işi özel sektör tarafından yerine getirilmektedir. İhale yönteminin hizmet satın alımlarında da yaygınlaşması neticesinde yerel yönetim personelinin durumu değişikliğe uğramıştır. Bu olumsuzlukların en önde geleni yerel yönetimlerin öz personeli yerine taşeronlaşmanın ortaya çıkmasıyla düşük işçi ücretleriyle nitelikli olmayan işçilerin çalışmasıdır. Sonuç olarak, ihale yönteminin kullanılması beraberinde idarede bulunan bazı

⁷ Kamu kurumlarında ve özellikle yerel yönetimlerde ihale yönteminin 1984 yılından sonra yaygınlaşmasının nedeni, Yeni Sağ ideolojisinin etkisidir. Ayrıca, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımlarının etkileri devam eden yıllarda daha fazla hissedilmektedir. Bu kapsamda, devletin küçültülmesi ile kamusal hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması hedeflenmiştir. İhale yöntemi kullanılarak piyasadaki rekabet ortamından yararlanılması, dolayısıyla maliyet ve kalite bakımından yarışmacı bir sistem kurulması, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli biçimde görülmesi amaçlanmıştır.

personelin işini kaybetmesine ve/veya alanında yükseköğrenim görmüş nitelikli mezunların ilgili alanlarda yerel yönetimler kadrolu personeli olarak işe girememesine yol açabilmektedir.

4.3. Üçüncü Kırılım (2003)

Yerel yönetimlerde personel çalışmaları zaman içinde önemli gelişmeler ve değişimler yaşamıştır. İnsan kaynakları yönetimi anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte, personel seçimi, eğitimi ve performans değerlendirmesi gibi alanlarda daha profesyonel yaklaşımlar benimsenmiştir. Türkiye’de 2000 sonrası yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında, 2003 yılındaki Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nın önemli etkileri bulunmaktadır. Söz konusu Tasarı’da, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine, katılımcılığına, şeffaflığına ve hesap verebilirliğine değinilmektedir. Ayrıca, Tasarı oluşturulurken kamu yönetiminde güncel eğilimler (Yeni Kamu Yönetimi, Kamu İşletmeciliği ve İyi Yönetişim İlkeleri gibi) referans noktası alınmıştır (Gündoğdu, 2020).

Kasım 2002’de genel seçimlerde AK Partinin tek başına iktidarı ve Mart 2004 yerel seçimlerinde AK Partinin başarısı sonrasında Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına yönelik kanunlar dönemin Cumhurbaşkanı’nın Tasarıyı veto etmesi sebebi ile bir bütün olarak değil de parça parça yürürlüğe konulmuştur (Özgür ve Cansever, 2022).

4.3.1. Üçüncü Alt Kırılım, Devre Bir (2003)

AK Parti iktidarı, 2003 yılı sonunda dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından seçimlere az bir süre kalması nedeniyle veto edilen üç Kanun tasarısı (5019, 5025 ve 5026 sayılı) (detaylı tartışmalar için bakınız: Özgür vd., 2007) yerine yerel yönetimleri de ilgilendiren Kanunları sırasıyla yürürlüğe koymuştur.

2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu maliyesinin temel ilkelerini belirlemiş ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri oluşturmuştur. Kanun, kamu personelinin hesap verebilmesini sağlayacak şekilde uygulanması gerektiğini de vurgulamıştır. Ayrıca, Kanunun malî kontrol kapsamında kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri belirlediği ifade edilmektedir (Kanca, 2017). Bu nedenle, yerel yönetim personeli de dahil olmak üzere tüm kamu personelinin Kanunun belirlediği ilkeler ve süreçlere uygun hareket etmesi gerekmektedir.

4.3.2. Üçüncü Alt Kırılım, Devre İki (2004)

Kadro rejimini düzenleyen 1983 tarihli 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kararname’ye göre memur kadroları eğer dolu ise o kadroda ancak derece değişikliği yapılabilirdi. Başka bir ifadeyle dolu memur kadrolarında sınıf ya da unvan değişikliği yapılamamakta değişikliğin yapılabilmesi için kanun gerekmekteydi. Dolayısıyla 190 sayılı KHK’nın amacı, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usullerin düzenlenmesiydi. 2004 yılında 5272 sayılı Belediye Kanunu ile memur kadro ihdasının norm kadro yönetmelikleri ve usulüne uygun olarak yapılması gerekli hale getirilmiş, 2005 yılındaki Belediye Kanunu’nda norm kadro yükümlülüğünü devam ettirmiştir.

2005 yılındaki 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 1. maddesine göre bu Kanun'un "amacı belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemektir". Aynı Kanun'un 67. maddesinde ise "belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işlerin, ihale yoluyla üçüncü şahıslara" gördürülebileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla hem 2004 ve hem de 2005 yılında yürürlüğe giren belediye kanunlarının etkisi ile yerel yönetimlerde norm kadro sistemi temelinde kadro sayısı düzenlenmektedir.

4.3.3. Üçüncü Alt Kırılım, Devre Üç (2008)

2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı torba Kanun'la büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiştir. Bu Kanun'la birlikte, bazı ilçeler büyükşehir belediyelerine dahil edilmiş ve yeni ilçeler kurulmuştur. Daha sonra ilk kademe belediyelerinin yani ilçe merkezi olmayan belde belediyelerinin (nüfusu 2000'in altındaki belediyeler) tümü 2008 yılında yasalaşan 5747 sayılı kapsamlı torba Kanun'un Mart 2009 yerel seçimlerinde uygulanmasıyla tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Kılınç, 2010; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la (Kanun no: 6360) ortaya çıkan 2014 yılı sonrasındaki yeni düzen 2008 yılı sonundan itibaren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la başlayan önemli değişikliklerin devamı niteliğinde idi. Büyükşehir belediyelerinin görev alanlarının ve yetkilerinin il özel idareleriyle çoğunlukla çakışması, alt kademe belediyelerini sınırlayıp ölçeği büyültme ihtiyacı, yüksek mahkemelerin verdiği kararlar, bazı belediyelerin kapatılması, Avrupa Birliğine uyum ve çevre sorunları gibi hususlar büyükşehir belediyesi sisteminde yeni sorun alanlarına, değişimlere, dönüşümlere ve düşüncelere yol açtı (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016).

4.3.4. Üçüncü Alt Kırılım, Devre Dört (2012)

6360 sayılı Kanun idari, siyasi, yerel, mali yapı, temsil, katılım, personel sistemi ve planlama düzenlemeleri üzerinde önemli etkiler ortaya koymuştur (Adıgüzel, 2012). Bu Kanun getirdiği hükümlerle birlikte, Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına yönelik önemli bir adım olmuştur. Kanun'la birlikte büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a yükselmiş ve 30 büyükşehir belediyesinde il sınırları büyükşehir sınırları haline getirilmiştir. Ayrıca, büyükşehirlerde il özel idareleri ve köyler kaldırılmıştır. 6360 sayılı bu kapsamlı torba Kanun beraberinde yerel yönetimler, su ve kanalizasyon idareleri ile en büyük üç ilçe özgü ve özgün genel müdürlük statüsündeki özerk belediye kamu tüzel kişilikleri olan EGO, ESHOT ve ASKİ'de çalışan kamu personelinin nakil, devir ve atanma süreçlerini de değiştirmiştir (Gündoğdu, 2015).

Gerek yürürlükteki 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gerekse 5216 ve diğer yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda önemli değişiklikler yapan 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun yoluyla büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı, kentsel ve kırsal alan yönetimi, imar ve planlama, personel sistemi, belediyelerin ticari şirket ve iştirakleri konusunda yeniden düzenlemeler yapılmıştır. İl özel idareleri ve köylerin kaldırılması sonucu bu kurumlarda çalışan personel, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve ilgili kurumlara devredilmiştir. Devredilen personel sayısı ve devir alanının büyüklüğü ve çeşitliliği gibi faktörler hem devir alan kuruluşlar hem de devredilen personel açısından bazı sorunları ve sıkıntıları (iş tanımına uygun olmayan personelin atanması gibi) beraberinde getirmiştir (Gündoğdu, 2015; Uzun, 2020).

4.3.5. Üçüncü Alt Kırılım, Devre Beş (2017)

2017 yılında yürürlüğe giren 696 sayılı KHK ile kamudaki taşeron işçilerin kadroya alınması sağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, taşeron firmaya bağlı hizmet veren personel, çalıştığı kamu kurumunun sürekli işçi statüsünde kamu personeli olmuştur. Yasal düzenleme öncesinde 400 bin kişi civarında olan kamuda çalışan işçi sayısı, ilgili KHK'nın uygulanması sonucunda belediye şirketlerinde çalışan personel de dahil olmak üzere 1 milyon personeli geçmiştir (Çoşkun vd., 2023). Öte yandan, bu mevzuatın yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel yönetimler personeline dair bazı önemli sorunlar ortaya çıkmıştır ve çıkmaktadır. Özellikle, taşeron işçilerin istihdam süreleri hiçbir şekilde sosyal güvenlik kurumlarından emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazandıkları tarihi geçemez şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu nedenle, kadroya geçirilen işçilerin emeklilik hakları konusunda sorunlar yaşanmaktadır (Çakır, 2023). Diğer taraftan, hizmet alımı süreci sonucunda kamuda taşeron uygulamasının sona ermesi ile taşeron firmanın çalıştırdığı personel açısından birçok temel sorunda (iş güvenliği, vb.) ortadan kalkmıştır. Bu durum olumlu bir gelişme olmakla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarında daimi işçi kadrosuna atanan personelin özlük haklarının ve çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır (Özer, 2022; Çoşkun vd., 2023).

Genel bir değerlendirme yapıldığında, 2000 sonrası dönemde Türkiye'nin yerel yönetim personel sisteminde önemli değişikliklerin yaşandığı ve yerel yönetimlerin kurumsallaşmasına yönelik yeni kanunların çıkarıldığı görülmektedir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde yerel yönetim personelinin statüsü, yerel yönetimlerin önemi ve çeşitliliği göz önünde bulundurularak yükselmiştir. Personel, kapsamlı eğitimlerle donatılmakta ve profesyonel gelişimi desteklenmektedir. Bu sayede, yerel yönetimlerin halka daha iyi hizmet sunması hedeflenmektedir. Özellikle günümüzde insan kaynakları alanında yaşanan iş verimliliği ve hizmet kalitesi ile iş memnuniyeti ve motivasyon üzerindeki yakın ilişki hem özel sektörde hem de kamu sektöründe personel sisteminin değişim ve dönüşüm taleplerini arttırmıştır.

Bu çalışma, yerel yönetim personel sistemine yönelik meseleleri, mahcubiyetleri ve mahrumiyetleri açıklama amacındadır. Bu kapsamda yerel yönetim personel yapısının 1930'lu

yıllarda ikincil kalması, aciz personelin çalışması, taşeron sorunun ortaya çıkması, meslek içi eğitimin ciddi düzeyde sağlanamaması ve hizmet öncesi eğitim alanlarında (alanla ilgili Yerel Yönetimler önlisans, lisans ve de Kamu Yönetimi; Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi lisans gibi) istihdamın önünün yeterince açık olmaması, yerel yönetimlere özgü uzmanlık mesleği olmaması ve çalışma şartlarının zorluğuna rağmen buna yönelik bir düzenleme ve anlayış olmaması (özellikle gece-gündüz sahada çalışanlar) gibi hususlar belirtilmiştir.

Yerel yönetimlerin insan kaynakları yönetimi ve personel sistemi, merkeziyetçi yönetim geleneğinin etkisi ile bürokrasinin veya kırtasiyeciliğin etkisi altındadır (Güler ve Öktem, 1989; Şen ve Eken, 2007). Personel işe alımlarında belediyelerin istihdam kapısı olarak görülmesi (Özhan, 1994), yerel yönetim istihdamında artan nepotizm, işe uygun personelin istihdam edilmemesi ve liyakat ilkesinin uygulanamaması gibi nedenlere bağlı olarak yerel yönetimlerde personel sisteminde sorunlar ortaya çıkmıştır. Çözüm olarak merkezi yönetim, yerel yönetim personel sistemine etki etme yetkisine sahip olmuştur. Yerel yönetim personeline sorun alanlarına yönelik tespitler aşağıda vurgulanmaktadır:

- Yerel yönetim personel sisteminin sorunları arasında hem merkezi yönetime bağlılık sorunu hem de nitelikli ve uzman personel eksikliğine dayalı sorunlar yer almaktadır. İdari ve mali özerklik/yerelleşme, sorunun çözümüne ilişkin tam katkı sunamamaktadır. Belediye Kanunu'yla getirilen istihdam, kadro ve ücret konusundaki farklılaşmalar, personel sistemini olumsuz etkilemektedir. Yerel yönetimlerdeki bütçelerin kısıtlı imkanlara sahip olması da istihdam konusunda taşeronlaşmaya sebep olmaktadır; taşeron sisteminin kaldırılmasıyla bu konuda ilerleme ve iyileştirme sağlanmıştır.
- Yerel yönetimlerdeki memur ve işçi kadrolarındaki personelin görev ve unvan dağılımında çeşitli ve karmaşık bir düzen bulunmaktadır. Mevcut durum personelin görev, yetki ve sorumluluk alanlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Yerelde kamu hizmetlerinin yürütülmesini sekteye uğratmaktadır.
- 2004 ve 2005 yılında yürürlüğe giren belediye yasalarının etkisi ile yerel yönetimlerde norm kadro sistemi temelinde kadro sayısı belirlenmektedir. Norm kadrolarda merkezi yönetim organlarının etkisi devam etmektedir. Özellikle, norm kadro uygulamasında iş tanımları, örgüt ve iş analizlerinin yeterince hesaba katılmaması personel sistemini olumsuz yönde etkilemektedir.

Söz konusu sorunlara yönelik çözüm önerileri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Öncelikle, yerel yönetimlerin örgütsel anlamda ayrı bir personel rejimine tabi tutulması ve çağın gereklerine göre yeniden yapılandırılmasının da desteğiyle sistematik, etkin ve verimli, bütçe ve kadro uyumunun gözetildiği bir yerel yönetimler personel sistemi tesis edilebilir.
- Kadro sınıflandırmasına ve üst sayılarına esas teşkil eden norm kadro uygulaması göz önünde bulundurulurken personelin çalışma koşulları, görevi ve ücreti gibi kıstasların da dikkat alınmasında fayda vardır. Ayrıca, personel istihdamında coğrafi, sosyo-kültürel ve ekonomik ve diğer ilgili etmenlere bağlı olarak yerel yönetim hizmetlerinin tanımlanması ve işe uygun personelin çalıştırılması önerilir. Ayrıca, işe alımlarda açık

ve şeffaf süreçlerin yaygınlaştırılması, liyakat ilkesinin tam olarak uygulanması ve kayırmacılığın tamamen sona erdirilmesi gerekmektedir.

- Ulusal ve yerel kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesi ve yereldeki kaynakların daha etkin ve verimli biçimde kullanılabilmesi için nitelikli ve uzman personel kadrosunun yerel yönetimlerde istihdam edilmesi önemlidir. Yerel yönetimlerde uzmanlaşma, verimlilik ve istikrarın sağlanabilmesi için personelin özellikle mesleki, idari ve teknik yönden belirli özelliklere sahip olması ve bu kapsamda eğitilmesinin/eğitimin önemli rolü bulunmaktadır. “mahalli idare uzmanı” gibi kariyer mesleklerinin personel rejimine kazandırılması/eklenmesi ve özendirilmesi yoluyla hem daha nitelikli ve uzman personel temini sağlanabilir hem de alanında yükseköğrenim görenlerin eğitim-öğretim alanlarıyla ilgili işe girme şansları ve işteki tatminleri artabilir.

Sonuç olarak, yerel yönetimlerde personel alanında bazı sorunlar halen devam etmektedir. Özellikle, nitelikli personel eksikliği, adaletsiz maaş ve kariyer fırsatları gibi konular önemli bir yer tutmaktadır. Bu sorunların çözümü için daha kapsamlı eğitim programları, motivasyon politikaları ve kariyer planlaması gibi önlemler alınabilir. Gelecekte yerel yönetimlerde personel alanında daha fazla uzmanlaşma ve profesyonelleşme beklenmektedir. Çağın gerektirdiği yenilikçi ve sürdürülebilir çözümleri sunabilecek personel, yerel hizmetlerde kalitenin artmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca, teknolojik gelişmeler ve dijital dönüşüm, personelin yetkinliklerini geliştirmeleri için yeni fırsatlar sunacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, O. K. (2019). Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24(1), 119-146.
- Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi üzerine etkileri: Eleştirel bir değerlendirme. Toplum ve Demokrasi Dergisi, 6(13), 153-176.
- Akgündüz, A. (2005). Osmanlı Devleti'nde Belediye Teşkilatı ve Belediye Kanunları. İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı.
- Akgüner, T. (2001). Kamu Personel Yönetimi (3. Baskı). İstanbul: Der Yayınları.
- Altan, Y. (2016). Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(15), 381-398.
- Aslan, O. E. (2005). Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe. Ankara: TODAİE.
- Aslan, O. E. (2012). Kamu Personel Hukuku. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2701, Açıköğretim Fakültesi Yayın No: 1667 Açık Öğretim Yayınları.
- Canman, A. D. (1995). Çağdaş Personel Yönetimi. Ankara: TODAİE.
- Çakır, M. (2023). “2017’de Çıkan 696 Sayılı KHK’nin Taşeronla İlgili Detayları Emekçiyi Vurmaya Başladı”. <https://tezkoopis.org/2017de-cikan-696-sayili-khknin-taseronla-ilgili-detaylari-emekciyi-vurmaya-basladi/> (01.10.2023).

- Coşkun, B., Pank Yıldırım, Ç., & Şen, E. (2023). 696 Sayılı KHK ve 7079 Sayılı Kanun'un Türkiye'de Kamu Sektörü İstihdamına Etkisi. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 15-37.
- Demir, S. (1991). Türkiye'de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971-1980). *Amme İdaresi Dergisi*, 24(1), 55-97.
- DİE (1964). Devlet Personel Sayımı (2): Özel İdareler ve Belediyeler. Ankara: DİE Yayını No 503.
- Dönmez, M. (1996). Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri. Ankara: Mahalli İdareler Derneği.
- Eken, M. & Şen, M. L. (2005). Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform*. (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 109-129.
- Eryılmaz, B. (2015). Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Es, M. (2008). Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler. *Yerel Siyaset Dergisi*, 27(Mart), 29-38.
- Göymen, K. (Der.) (1983). Bir Yerel Yönetim Öyküsü: 1977-80 Ankara Belediyesi Deneyimi. Ankara: Özgün Matbaacılık.
- Güler, B. & Öktem, M. K. (1989). Belediyelerimizde personel sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 22(2), 25-39.
- Güler, B. A., Aslan, O. E., Can M., Canman D., Çınar, T., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Sabuktay, A., Sezen, S. & Şen, S. (1999). Belediye Personel Yönetimi. Ankara: TODAİE-YYAEM.
- Gülmez, M. (2002). Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku. Ankara: TODAİE.
- Gündoğdu, H. G. (2015). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası ve Kamu Personelinin Durumu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(2), 127-138.
- Gündoğdu, H. G. (2020). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Koordinasyon. Ankara: Nobel Bilimsel Eserler.
- İç-Düzen Proje Müdürlüğü (1972a). Belediyeler. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları adına Gürsoy Matbaacılık.
- İç-Düzen Proje Müdürlüğü (1972b). İl Özel İdareleri. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları adına Gürsoy Matbaacılık.
- Kanca, O. C. (2017). 5018 sayılı Kanun üzerine bir değerlendirme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(2), 493-505.
- Karahanoğulları, O. (1998). Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 47(1-4), 279-319.
- Kayar, N. (2022). Kamu Personel Yönetimi, 12. Baskı. Bursa: Ekin Yayınları.

- Kılınç, G. (2010). Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 19(1), 67-89.
- Koç, Y. (2010). Türkiye İşçi Sınıfı Tarihi: Osmanlı’dan 2010’a. Ankara: Epos Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1985). Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler. *Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi*, -I, ss. 231-244.
- Ortaylı, İ. (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Özer, M. A. & Akçakaya, M., (2010). Türk Kamu Personel Rejiminde İşçi Memur Ayrımının Düşündürdükleri TCDD’de Bir Alan Araştırması Örneğinde. Ankara: TCDD Yayınları.
- Özer, K. (2022). Taşeron İşçilerin Kadroya Geçirilmesinin Etkileri: Üniversite Hastanesi Örneği. *Ankara Sağlık Bilimleri Dergisi*, 11(2), 213-227.
- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. & Ciğeroğlu, M. (2007). Türkiye’de orta ölçekli ve metropoliten kentsel alanların yönetimi, (Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 475-514.
- Özgür, H. & Savaş Yavuzçehre, P. (2016). Türkiye’nin büyükşehir belediyesi sistemi: 1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 903-926.
- Özgür, H. & Cansever, N. (2022). Türkiye’de 1991-2002 Döneminde Yerel Yönetim Reformu Çabalarına Dair Söylemler, Denemeler ve Gelişmeler. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(1), 209-234.
- Özhan, H. (1994). Belediyelerde Personel İstihdamı: Sayısal Dağılımı, Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, 403, 17-45.
- Pakalın, M. Z. (1983). Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü I, II, III. İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Pirler, O., Gürsoy, E. Z. & Başsoy, A. (1999). Belediyelerde Teşkilatlanma, Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi. Ankara: TBD- KAV Ortak Yayını.
- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46-71.
- Soysal, M. (1967). Local Government in Turkey. Ankara: A Publication of the Institute of Public Administration for Turkey and the Middle East. Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Şen, M. L. & Eken, M. (2007). “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”. içinde (Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Şimşek, R. (1993). Trabzon Belediye Tarihi -I: Osmanlı Dönemi. Trabzon: Özener Matbaacılık.
- Tortop, N. (1971). Belediye Personelinin Eğitimi. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği adına Şenyuva Matbaası.
- Tortop, N. (1988). Mahalli İdareler (Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı). Ankara: İLK-SAN Matbaası.

- Tural, E., Kılıç, Ş., Kılıç, A., Reyhan, C., & Uyanık, E. (2012). Türk İdare Tarihi. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2699.
- Tutum, C. (1979). Personel Yönetimi. Ankara: TODAİE.
- Uzun, A. (2020). 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu'nun Uygulanması Kapsamında Personel Devrinde Yaşanan Sorunlar: Trabzon İli Örneği. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 3(2), 415-426.
- Yavuz, F. (1966). Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma. Ankara: TODAİE ve DPT Ortak Yayını.
- Yüceyılmaz, H. (2016). Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Zengin, E. (1999). Yerel Yönetimler ve Özelleştirme. Konya: Mimoza Yayınları.