

# Türkiye'de Belediye Personel Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Dr. Ozan Yetkin



# Türkiye'de Belediye Personel Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Dr. Ozan Yetkin



Published by

**Özgür Yayın-Dağıtım Co. Ltd.**

Certificate Number: 45503

📍 15 Temmuz Mah. 148136. Sk. No: 9 Şehitkamil/Gaziantep

☎ +90.850 260 09 97

📞 +90.532 289 82 15

🌐 www.ozguryayinlari.com

✉ info@ozguryayinlari.com

---

## Türkiye’de Belediye Personel Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Dr. Ozan Yetkin

---

Language: Turkish

Publication Date: 2025

Cover design by Mehmet Çakır

Cover design and image licensed under CC BY-NC 4.0

Print and digital versions typeset by Çizgi Medya Co. Ltd.

**ISBN (PDF):** 978-625-5958-33-4

**DOI:** <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub659>



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>  
This license allows for copying any part of the work for personal use, not commercial use, providing author attribution is clearly stated.

---

Suggested citation:

Yetkin, O., (2025). *Türkiye’de Belediye Personel Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Özgür Publications.

DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub659>. License: CC-BY-NC 4.0

---

*The full text of this book has been peer-reviewed to ensure high academic standards. For full review policies, see <https://www.ozguryayinlari.com/>*



## Takdim

T.C. 1982 Anayasası'na göre T.C. Devleti “Merkezden Yönetim” ve “Yerinden Yönetim” esasına göre örgütlenmiştir. Merkezden Yönetim, Merkez (Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıklar) tarafından ülkenin bütünü için alınan kararları ve üretilen kamu hizmetlerini taşra birimleri (Bölge [Bölge Müdürlükleri], İl [Valilikler] ve İlçe [Kaymakamlıklar] kuruluşları) vasıtasıyla yürütmek, uygulamak üzere iş görmektedir. Yerinden Yönetim kavramının ise kamuoyunda -yaygınlaşmış bir yanlışlıkla- çoğu kez “Yerel Yönetimler”e karşılık geldiği görülmektedir. Oysaki Yerinden Yönetim, yerel yönetimleri (ya da mahalli idareleri) de içine alan daha geniş yelpazeli teknik bir kavram olup, işlevsel yerinden yönetim kuruluşlarını da (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üniversiteler gibi) kapsamaktadır. Bu durumda Yerel Yönetimler birer coğrafi yerinden yönetim örgütüdür. İl özel idareleri, her ölçekten (büyükşehir, il, ilçe, belde) belediyeler ve köylerle birlikte yerel yönetim birlikleri bu sınıfa girmektedir.

Hiç kuşkusuz belediyeler, bu sınıf içerisinde vatandaşlar tarafından en bilinen, en tanınan ve en çok yüz yüze gelinen örgütlerin başında gelmektedir. Bunun en büyük sebebi, belediyelerdeki karar makam ve organlarının (belediye başkanı, belediye meclisi gibi) yerel seçimlerle, bir diğer ifadeyle yerel siyasi süreçlerle yetki alıp iş başına gelmeleri ve vatandaşların hemen her gün ihtiyaç duyduğu yerel hizmetleri sunuyor olmalarıdır. Elbette, merkezi bürokrasinin yukarıda da adı geçen taşra kuruluşlarının makam ve organlarının ağırlıklı olarak atanmışlardan oluşması sebebiyle, seçilmişlerle yönetilen belediyelerdeki yetki alma, göreve gelme, karar verme, harcama yapma ve iş yapma (yerel kamu mal ve hizmeti üretme) süreçleri daha dinamik, daha dikkat çekici, daha esnek olabilmektedir. Buna karşın, yerinden yönetim örgütlerinin, bu kapsamda yerel yönetimlerin yapılanma, bütçeye sahip olma, karar alma ve uygulamalarının, üniter devletin bir gereği ve sonucu olarak, yine T.C. 1982 Anayasası'na dayanan “vesayet ilişkisi” içerisinde hareket ettiğini de not düşmek gerekir.

Özellikle 1980'lerle birlikte Anayasal örgütlenmemiz içinde belediyelerin rolü artmıştır. Bu süreçte gerek nüfus artışı gerek ihtiyaçların artması, değişmesi ve gelişmesinin yanı sıra vatandaşlardaki siyasi katılım ve demokrasi bilincinin daha belirgin hale gelmesiyle birlikte yerel örgütlenme ölçeğinde değişiklikler yaşanmaya başlamış, detaylarını bu kitapta bulabileceğiniz mevzuat kalemleri oluşturulmak suretiyle de belediyeler içerisinde özellikle “Büyükşehir Belediyeleri”nin rolü, oranı ve önemi artmıştır. Öyle ki, büyükşehir belediyeleri ülke nüfusunun çoğunluğuna kamu hizmeti götüren yerel birimler haline gelmiştir.

Tüm kamu yönetimi için kullanılabilir olan genel çerçeveyi (ya da kamu yönetiminin bileşenlerini) yerel yönetimler için de kullanmak mümkündür. Genel kamu hizmetlerinde olduğu gibi yerel kamu hizmetleri de ancak “örgüt[lenme], yönetim işlevi, mevzuat, karar alma, bütçe, teknik olanaklar (bina, araç, gereç, sistem vb.) ve insan unsuru”nun (personel) anlamlı şekilde bir araya gelmesi ile üretilebilmektedir. Bu kitabın konusunu oluşturan Personel Rejimi (bir bakıma personelin alınma-seçilme ve çalıştırılma usulü ile buna kaynaklık eden kurallar-ilkeler bütünü) merkez için de yerel için de hep bir tartışma alanı oluşturmuştur. Zengin bir literatüre sahip olduğu bilinen bu alanda söz konusu tartışmalar özellikle personelde politize olma, liyakat, sayı, verimlilik gibi alt başlıklarda yoğunlaşmıştır. Çağımızda teknolojik gelişmeler insan hayatını (konuyla ilintili olarak örneğin insanın çalışma dünyası içindeki yerini) her anlamda -kimi zaman öngörülemez boyutta- olumlu ya da olumsuz bir biçimde etkilemeye başlamış olsa da personelin liyakat ve verimlilik eksenindeki konumu ve gücü şüphesiz hâlâ doğrudan kamu hizmetlerindeki etkinliği belirlemektedir. Personel alımı/seçimi, yerleşimi, eğitimi, çalıştırılması, kısacası personel rejimi bu açıdan oldukça önem arz etmektedir.

Dr. Ozan YETKİN, bu çalışmasında “Belediye Personel Rejimi”ni başta önemi ifade edilen büyükşehir belediyeleri üzerinden ele almakta, sorunlarını tespit etmeye ve çözümler sunmaya yönelmektedir. Bilgi kirliliğinin, gerçeklikten kopmuş/uydurulmuş bilgi(!)nin çoğaldığı, fikir ve tartışma derinliğinin zayıflığa uğrayıp azaldığı, herkesin her konuyu her zeminde bildiği ya da kimi zaman bilmediği halde (ne gariptir ki bilmediğini bilenler ve bilmediğini bilmeyenler de aynı gruba dahil edilebilir) tartıştığı bir dönemin hissedildiği günümüz dünyasında akademik bilgi/metodolojisi kuvvetli bilgi kesin olarak bir ihtiyaçtır, önemlidir ve değerlidir. Kitap bu ihtiyacı karşılayacak değerdedir. Yazar, uzun, zorlu ve yorucu bir Doktora sürecinin meyvesi olan bu çalışmasında, içerikte de görüleceği üzere bilimsel araştırma tekniklerinin önemli enstrümanlarını özenle seçmiş ve kullanmıştır.

Uzun ve titiz araştırmaya dayanan bu çalışma, bu özenli sürecin sonucunda akademik doyuruculuğa ulaşmıştır.

Akademik bilginin kamuoyu içerisindeki tartışmaları beslemesi durumunda bunun hem tartışma kültürünü hem de içeriğini zenginleştireceği açıktır. Bu bakımdan Dr. Ozan YETKİN tarafından hazırlanan kitabın yerel yönetimlerde personel rejimi konusunda önemli bir eksiği gidereceği, önemli bir ihtiyaa yanıt vereceği dşnencesiyle, her kesimden tüm okurlara, araştırmacılara, öğrencilere faydalı ve aydınlatıcı olmasını diliyorum.

Dr. Aykut ACAR

Ocak 2025 - KÜTAHYA



## Önsöz

Doktora eğitimi, bir akademisyenin kariyerindeki en yoğun dönemlerin başında gelmektedir. Bu çabaların sonucunda ortaya çıkan doktora tezi ise her akademisyenin hayatında özel bir yere sahiptir. Şu an okumakta olduğunuz bu kitap, altı senelik yoğun bir sürecin ardından ortaya çıkan “Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri: Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Bir İnceleme” başlıklı doktora tezimin gözden geçirilmiş halidir.

Doktora eğitimimi, yoğun ve öğretici bir sürecin ardından “doktor” unvanı olarak nihayete erdirmenin hissettirdiklerini tarif etmek epey zor olmuştu. Aynı şekilde bu çalışma ile ilk kitabımı yayınlamış olmanın bende oluşturduğu hisleri kelimelere dökmekte de zorlanıyorum. Ancak bugünlere kimlerin katkılarıyla geldiğimi biliyorum ve onlara bir teşekkür borçluyum.

Öncelikle çalışmanın bugünlere ulaşmasında bana her zaman yol gösteren doktora tez danışmanım Dr. Aykut ACAR’a;

Jüri üyesi olarak tez savunmasına iştirak eden ve görüşleriyle eserin nihayete kavuşmasına katkı sağlayan Prof. Dr. Özgür ÖNDER, Prof. Dr. Bilge Kağan ŞAKACI, Prof. Dr. Şeniz ANBARLI BOZATAY ve Prof. Dr. Derya ERGUN ÖZLER’c;

Akademik kariyer yolculuğunda her zaman omuz omuza yürüdüğümüz, akademik kariyerimin her aşamasında görüş ve düşünceleriyle bana katkı sağlayan dostlarım Öğr. Gör. Dr. Erkan ÇAKIR ve Doktorant Muhammed Enes ZORLU’ya çok teşekkür ederim.

Son olarak aileme de sonsuz bir teşekkür borçluyum. Her koşulda, her zorlukta, hiçbir karşılık beklemeden her zaman arkamda duran anneme, babama ve kardeşime ne kadar teşekkür etsem az kalır. Ayrıca doktora sürecinde yaşadığım her türlü zorluğun en yakın şahidi olan, bu süreç boyunca hak ettiği ilgiyi kendisine gösteremediğim, akademik uğraşlar



dışında hayatın geri kalan tüm yükünü üzerimden alan kıymetli eşim Ayşe YETKİN'e her zaman yanımda olduğu, bu süreç içerisinde karşılaştığım zorluklara benimle birlikte göğüs gerdığı için minnettarım. Bu çalışmayı anneme, babama, kardeşime ve eşime ithaf ediyorum.

Dr. Ozan YETKİN

2025 - Kütahya

# İçindekiler

Takdim	iii
Önsöz	vii
Giriş	1
1 Genel Hatlarıyla Kamu Personel Yönetimi ve Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Tarihsel Gelişimi	5
Kamu Personel Yönetiminin Kavramsal Analizi	5
Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş	21
Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Tarihsel Gelişimi	30
2 Türkiye’de ve Dünyada Belediyelerin Tarihsel Gelişimi, Yapısı ve Personel Sistemi	81
Genel Hatlarıyla Belediyeler	81
Türkiye’de Belediyelerin Tarihsel Gelişimi	85
Türkiye’de Belediyelerin Yapısı ve Personeli	122
Dünya Örnekleriyle Belediyeler ve Personeli	141
3 Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerilerine İlişkin Alan Araştırması	153
Araştırmanın Konusu ve Problemi	153
Araştırmanın Amacı ve Önemi	153
Araştırma Yöntemi	154
Araştırma Deseni ve Veri Toplama Teknikleri	155
Evren ve Örneklem/Araştırma Grubu	156
Sınırlılıklar	158
Verilerin Analizi	159
Bulgular	159
Sonuç ve Değerlendirme	221
Kaynakça	229
Dizin	295



## Giriş

Anayasal tanımıyla yerel yönetimler, bir yerleşim yerinde yaşamakta olan halkın yerel (mahallî) ve ortak (müşterek) nitelikte olan ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organlarının seçimle belirlendiği, idarî ve malî özerkliği olan kamu tüzel kişileridir. 1982 Anayasasında yerel yönetim tanımı yapılırken “il, belde ve köy” yerleşim alanlarında yaşayanlar vurgulanmış ve bu birbirinden farklı özelliklere sahip yerleşim alanları için yerel yönetim türleri belirlenmiştir. Buna göre Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç temel yerel yönetim türü bulunmaktadır. Ayrıca, Anayasanın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinin son fıkrasına göre yerel yönetim birlikleri de bir yerel yönetim türü olarak ifade edilebilir. Bu dört yerel yönetim biçimi Anayasa metninde doğrudan ifade edilmektedir. Anayasada doğrudan adı geçmeyen yerel yönetim türü ise büyükşehir belediyeleridir. Anayasanın 127. maddesinin üçüncü fıkrası gereği kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabileceğine ilişkin hüküm büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağını oluşturmaktadır.<sup>1</sup>

Türkiye’de belediyeler “büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri” ile “büyükşehir dışındaki belediyeler” şeklinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır. İlk grupta yer alan belediyeler 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu<sup>2</sup> ile düzenlenirken, ikinci grupta yer alan belediyelerin kanuni dayanağı 5393 sayılı Belediye Kanunudur.<sup>3</sup> Böylelikle her iki grupta yer alan belediyeler, kanuni dayanak açısından birbirinden ayrılmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak da bağlı oldukları kanunların hükümlerine göre farklı özelliklere

---

1 Büyükşehir belediyelerinin mevcut yapısına bakıldığında, yerleşim yeri itibarıyla beldeden çok “il” ölçeğinde yaşayan vatandaşları kapsadığı söylenebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamındaki belediyeler için “belde” yerleşim yeri ifadesi geçerliliğini korumaktadır.

2 **Büyükşehir Belediye Kanunu**, Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, Yayımlandığı Resmî Gazete: 23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayı.

3 **Belediye Kanunu**, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Yayımlandığı Resmî Gazete: 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayı.

(tanım, kuruluş, organlar, yetki ve sorumluluklar, hizmet sunduğu coğrafi alan vb.) sahiptirler. Bununla birlikte büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri için 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda herhangi bir konuda hüküm olmaması durumunda kanuni dayanak 5393 sayılı Belediye Kanunu olmaktadır.

Türkiye’nin kamu yönetimi yapısı içerisinde yerel yönetimler açısından başat konumda olan birimler belediyelerdir. Yerel yönetimlerden bahsedildiğinde ilk akla gelen genellikle belediyeler olmaktadır. Belediyelerin bu önemi, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden hareketle görülebilir. TÜİK verilerine göre Türkiye’nin 2023 yılı toplam nüfusu 85.372.377’dir. Bu nüfusun 80.637.800’ü şehirlerde, 4.734.577’si köylerde yaşamaktadır. Yani nüfusun %5,6’sı köylerde, %94,4’ü şehirlerde yaşamaktadır. Buradan hareketle Türkiye’nin kamu yönetimi örgütlenmesinde şehir yönetiminden sorumlu yerel yönetimler olan belediyeler ülke nüfusunun %94,4’üne kamu hizmeti sunmaktadır (TÜİK, 2024).

Belediyelerin sunduğu yerel kamu hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve kalitesi oldukça önemlidir. Bunu sağlamanın en önemli araçlarından bir tanesi de (belki de en önemlisi) nitelikli personel ve iyi işleyen bir personel sistemidir (Güler vd., 1999, s. 1; Yıldırım, 2019, s. 347). Kamu kurumları açısından çevreden alınan girdilerin en önemlisinin personel olması (Ergun, 2004, s. 243), bu girdinin diğerlerine göre yönetilmesinin daha zor ve karmaşık olması ve insan unsurunun kamu hizmeti üretiminin “sine qua non” (olmazsa olmaz) unsuru olması personel konusunun önemini gözler önüne sermektedir (Aykaç, 1990, s. 91).

Bu çalışmada birer kamu tüzel kişisi olan belediyelerin personel sisteminin yapısı incelenecek, sorunları tespit edilecek ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılacaktır. Çalışmanın ilk iki bölümünde literatür taraması ile araştırma konusunun kavramsal çerçevesi çizilmiştir. Üçüncü bölümde ise alan araştırması yapılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde genel hatlarıyla kamu personel yönetiminin kavramsal çerçevesi oluşturulmaya çalışılacaktır. İlk olarak kamu personel yönetiminin tanımı, niteliği ve temel ilkeleri ele alınacaktır. Daha sonra, özellikle 1980’li yıllardan itibaren tartışılan kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş konusu ele alınacaktır. Bu kısımda öncelikle böyle bir dönüşümün arkasında yatan nedenlerin neler olduğu analiz edilecektir. Arkasından kamu personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi anlayışları benzerlikleri ve farklılıkları üzerinden karşılaştırılacaktır. Ayrıca kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş konusunda literatürdeki eleştiriler de tartışılacaktır. Birinci bölümün son kısmında

Türkiye’de kamu personel yönetiminin tarihsel gelişimi incelenecektir. İlk olarak Osmanlı, ardından da Cumhuriyet döneminde kamu personel yönetiminin tarihsel gelişimi ele alınacaktır. Osmanlı dönemi “Tanzimat Öncesi (Klasik) Dönem” ve “Tanzimat Sonrası (Modern) Dönem” şeklinde iki alt başlıkta; Cumhuriyet dönemi ise “1923-1945”, “1945-1960”, “1960-1980”, “1980-2017” ve “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi Sonrası” şeklinde beş dönem halinde incelenecektir. Burada konu ile ilgili akademik araştırmalar, mevzuat metinleri, kalkınma planları ile yerli ve yabancı uzman raporları incelenerek betimsel bir yöntemle araştırma yapılacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde bir yerel yönetim birimi olarak araştırma konusunun odağında yer alan belediyeler incelenecektir. İlk olarak belediyenin kavramsal çerçevesi ve ortaya çıkışı üzerinde durulacaktır. Ardından Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri üzerinden belediyelerin tarihsel gelişimi analiz edilecektir. Devamında 5393 ve 5216 sayılı kanunlar kapsamında belediyelerin yapısı, organları, görev, yetki ve sorumlulukları ile personeli ele alınacaktır. Bölümün son kısmında belediyelerde uygulanan personel sistemi Türkiye ve dünya örnekleriyle incelenecektir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise belgesel tarama yöntemiyle büyükşehir belediyelerinden elde edilen veriler yorumlanacaktır. Araştırmanın zenginleştirilmesi için bu bölüm bir saha çalışması olarak büyükşehir belediyelerinin insan kaynakları birimi yöneticileriyle yapılacak görüşmeler ve buradan elde edilen verilerin analiz edilmesiyle desteklenecektir. Daha sonra her iki yöntemle de toplanan verilerin yorumlanması sonucunda ulaşılabilecek bulgular ve tespit edilen sorunlar üzerinden çözüm önerileri getirilmeye çalışılacaktır.



# Genel Hatlarıyla Kamu Personel Yönetimi ve Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

## 1.1. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde “kamu personel yönetimi” kavramı analiz edilecektir. Bu kapsamda ilk olarak kavramın tanımı yapılacak, ardından kamu personel yönetiminin niteliği incelenecektir. Son olarak “tarafsızlık”, “kariyer” ve “liyakat” şeklinde ifade edilen kamu personel yönetiminin temel ilkeleri üzerinde durulacaktır.

### 1.1.1. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı

Kamu personel yönetimi kavramını tanımlamak için öncelikle bütünü meydana getiren parçaların çözümlenmesi gerekmektedir. Daha sonra da parçadan bütüne doğru giderek kavramın tanımlanması mümkün olabilecektir. Bu kapsamda kamu personel yönetimi kendi içerisinde ayrı ayrı açıklanması gereken üç kavramı içermektedir. Bunlar; “kamu”, “personel” ve “yönetim” kavramlarıdır. Çalışmanın bu bölümünde bu üç kavram ayrı ayrı ele alınacak olup, buradan bütüne ulaşılabilecektir.

Bütünü oluşturan parçaların sıralanış biçiminden hareketle ilk olarak “kamu” kavramı çözümlenmeye çalışılacaktır. Kavramın sözlük anlamına bakıldığında “halk hizmeti gören devlet organlarının tümü”, “bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme” ve “hep, bütün” şeklinde farklı anlamlarda kullanıldığı görülmektedir (Türk Dil Kurumu, 1998, s. 1180). Sözlük



anlamında görüldüğü üzere “kamu” kelimesi daha çok “resmiyet” ve “genellik” şeklinde anlamlara sahiptir. Buradan hareketle kamu kavramının aynı zamanda “özel, gizlilik ve kapalılık” gibi kavramların tersine “açıklık, halka ait olma ve görülebilir olma” gibi anlamlara da sahip olduğu söylenebilir. Kamu malı, kamu hizmeti, kamu hayatı gibi kullanım biçimlerinde kamu kavramının bu yönde bir anlama sahip olduğu görülmektedir (Eryılmaz, 2018, s. 10). Devletin örgütleniş biçimi ve topluma yönelik ilişkiler ağında kullandığı kavramların başında hep “kamu” kavramıyla karşılaşılmaktadır. Bu doğrultuda “kamu personel yönetimi” açısından çözümlenmeye çalışılan kamu kavramının daha çok devleti açıklayan bir kavram olduğu görülmektedir (Acar, 2009, s. 9).

Burada çözümlenmesi yapılacak olan ikinci kavram “personel”dir. Personel kelimesi Türkçe kökenli olmayıp, dilimize yabancı dillerden geçmiştir. Sözlük üzerinden kavramın okuması yapıldığında İngilizce “person” kelimesinin çoğul hali olarak en genel anlamda “bir örgüte bağlı çalışan kişiler” olarak tanımlanması mümkündür (Güler, 2020, s. 9). Personel kelimesi, kullanım alanı oldukça geniş bir kavramdır. Sadece akademik literatüre bakıldığında bile birden fazla disiplinde farklı yönlerden ele alındığı söylenebilir. Bununla birlikte sadece akademik anlamda değil, siyasette ve halkın gündelik konuşmalarında da sıklıkla kullanılan bir kavramdır. Kavramın halk dilinde yaygın bir şekilde kullanımını somut verilerle desteklemek çok mümkün olmamakla birlikte siyasetin gündeminde geniş yer edinen kavramlardan biri olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin Tutum tarafından yapılan bir araştırmada Cumhuriyetin ilk yıllarından 1990’lı yıllara gelene kadar birçok hükümet kurulduğu ve bu hükümetlerin de ilan ettikleri programların çoğunda ana gündem maddesi olarak personel konusunun yer aldığı yönünde sayısal veriler bulunmaktadır (Tutum, 1990, ss. 34–35).<sup>4</sup>

“Kamu personel yönetimi” kavramını anlamlandırabilmek için incelenmesi gereken üçüncü ve son kavram “yönetim”dir. Sosyal bilimlerin ilgi alanına giren hemen hemen her kavramda olduğu gibi, yönetim kavramında da üzerinde uzlaşılmış tek bir tanım yoktur. Kavram gerek halk dilinde gerekse akademik literatürde farklı biçimlerde kullanılmış ve tanımlanmıştır. Eryılmaz, yönetim kavramını dört farklı yönden ele almaktadır. Bunlardan birincisine göre bir “faaliyet/işlev olarak yönetim”, önceden belirlenmiş amaçların gerçekleştirilmesi yönünde iş birliği içerisinde yürütülen bir sosyal faaliyettir. Yönetim, belirli bir insan grubunun ortak amaçlar doğrultusunda

4 Tutum, bu çalışmasında 1990 yılına kadar geçen süreçte 23 başbakan tarafından 52 hükümet kurulduğunu, bu kapsamda 48 hükümet programı ilan edildiğini ve bu programların 38 tanesinde personel konusunun ana gündem maddelerinden olduğunu ifade etmektedir (1990, ss. 34–35).

gerçekleştirdiği faaliyetler bütünü olarak tanımlandığında bu gruba girer. Bu şekilde tanımlanan yönetim kavramı için ülkemizde “sevk ve idare”, “çekip çevirme” gibi kavramlar kullanılmaktadır. Yönetim kavramı ikinci olarak “karşılaştırmalı yönetim” perspektifinden ülkelerin yönetim sistemlerini ve usullerini incelemek, anlamak ve tanımlamak için kullanılmaktadır. Yönetim kavramının üçüncü bir kullanım şekli, onun “örgüt” kavramıyla özdeşleşmiş bir biçimde ele alınmasıdır. Bu açıdan yönetim, bir örgüt, kurumu ya da kuruluşu tanımlamak için kullanılır. Yönetim kavramının dördüncü ve son kullanım şekli ise “işleri yürüten ve yöneten idarî personel” şeklindeki halidir. Burada yönetim olgusu, kendisini meydana getiren unsurlardan birisi, belki de en önemlisi olan insan unsuru açısından tanımlanmaktadır (2018, ss. 3-4).

“Kamu personel yönetimi” kavram öbeğini parçalarına ayırıp çözümledikten sonra, parçaları birleştirerek anlamlı bir bütüne ulaşmak mümkündür. Buradan hareketle “personel yönetimi” kavramını, *“bir örgüt bünyesinde emek gücünü örgütün amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisi”* olarak tanımlamak mümkündür (Güler, 2020, s. 27). Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde ise personel yönetimi; *“örgütün gereksindiği insan kaynağını sağlamanın ve bu kaynaktan en etkin ve verimli bir biçimde yararlanmanın yol ve yöntemlerini gösteren disiplin”* olarak tanımlanmıştır (Bozkurt vd., 2008, s. 205). Kamu yönetimi disiplininin önemli inceleme alanlarından bir tanesi olan personel yönetiminin ilgi alanına giren konu başlıkları ise; işe alma, sınıflandırma, ücret, sicil, yükselme, yer değiştirme, haklar ve yükümlülükler, eğitim, beşerî ilişkiler, disiplin ve emeklilik gibi konulardır. Personel yönetiminin temel amacı nicelik ve nitelik yönünden yeterli düzeyde insanın istihdam edilmesi, hizmete alındıktan sonra gelişimlerinin sağlanması ve hizmetlerin sunumu esnasında bu elemanlardan en iyi biçimde yararlanılmasıdır (Tortop, 1994, ss. 10-11). Bu doğrultuda personel yönetimi, “çylemci birimlere danışmanlık hizmeti sağlama”, “personel politikası ve tekniklerini araştırma ve geliştirme” ve “personel işlemlerini yerine getirme” gibi üç temel işleve sahiptir (Bozkurt vd., 2008, s. 205). Personel yönetimi konusunun bilimsel anlamda ayrı bir ilgi alanı olarak ortaya çıkışının 20. yüzyılın başları olduğu, akademik bir disiplin olarak kuruluşunun ise II. Dünya Savaşı’ndan sonra olduğu söylenebilir (Güler, 2020, s. 27).

Personel yönetimi kavramının Türkçe literatürdeki kullanım biçimini Osmanlı döneminden itibaren ele almak mümkündür. Kavramın bu dönemde “zat işleri” şeklinde kullanıldığı görülmektedir. II. Dünya Savaşı’na kadar olan dönemde, kamu yönetimi içinde personele yönelik işleri yöneten birimlerin “zat işleri birimi” olarak adlandırıldığı, savaş sonrasında

ise bu kullanım biçiminin yerine “personel işleri” kavramının tercih edildiği söylenebilir. Bu kullanım biçiminden sonra kamu yönetimi içinde personele yönelik işleri yöneten birimler için “personel müdürlüğü” ve “personel daire başkanlığı” gibi kavramlar kullanılmıştır (Güler, 2020, ss. 26–27).

Personel yönetiminin önüne “kamu” kavramını eklemek suretiyle ulaşılan kamu personel yönetimi kavramının ise devletin üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli olan personelin bağlı kalacağı temel politikalar, koşullar, kurallar, teknikler, yöntemler ve uygulamalardan oluşan bir bütünü ifade ettiği söylenebilir (Kayar, 2020, s. 2). Bu yönüyle kamu personel yönetimi, kamu hizmetlerinin ve personelinin sınıflandırılması, ücret yapısı, kamu görevlilerinin hakları, ödevleri ve sorumlulukları, hizmet koşulları, hizmete atanmaları, yetiştirilmeleri, değerlendirilmeleri, yükseltilmeleri ve isteklendirilmeleri gibi konuları içerisinde barındıran bir kavramdır (Tutum, 1980, s. 95). Kamu personel yönetimi, “devlet”, “kamu hizmeti” ve “insan gücü” sacayakları üzerine konumlanmakta ve bu yönüyle de kamu yönetiminin temelini oluşturmaktadır (Altun, 2018, s. 12).

### 1.1.2. Kamu Personel Yönetiminin Niteliği

Kamu personel yönetimi kavram öbeğinin başındaki “kamu” sıfatı, personel yönetimi anlayışında özel sektör ve kamu sektörü arasında yapılan bir ayrımı işaret etmektedir. Devlet ve kamu yönetimiyle ilgili bir kavram olarak kamu personel yönetiminin üç temel özelliği bulunmaktadır. Bunlar, “siyasal bir öz ve anayasal temel”, “üç organlı yönetim” ve “kurucu unsurun devlet düzlemindeki sistem olması” şeklinde ifade edilebilir (Güler, 2005, s. 1).

İlk olarak kamu personel yönetiminin siyasal bir öze ve anayasal bir temele sahip olduğu söylenebilir. Anayasada özel sektörde çalışmak ile kamu sektöründe çalışmak (kamu hizmetine girmek) arasında bir ayrım yapılmıştır. Genel olarak çalışmak Anayasanın 48. maddesinde “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” kısmında düzenlenmişken, “kamu hizmetine girmek” 70. maddede “Siyasi Haklar ve Ödevler” kısmında düzenlenmiştir. Kamu hizmetine girmenin bir siyasi hak olarak tanınmasının yanı sıra, hizmete alım sürecinde görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayrım gözetilemeyeceği de aynı maddede güvence altına alınarak liyakat ilkesi de vurgulanmıştır. Yine “Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümler” başlıklı bölümde yer alan 128. maddeye göre devletin ve kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinden aslı ve sürekli nitelikte olanlarının memurlar ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla yürütüleceği anayasal güvenceye alınmıştır. Aynı maddenin devamında, bu kesimin nitelik,

atanma, görev ve yetkiler, hak ve yükümlülükler, aylık ve ödenekler, özlük işleri ile üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin usul ve esaslar gibi konuların kanunla düzenleneceği belirtilerek açık bir şekilde yasama organı yetkilendirilmiştir.<sup>5</sup> Anayasanın yapmış olduğu bu ayırmadan hareketle kamu hizmetine girmenin, dolayısıyla da kamu personel sisteminin diğer çalışma biçimlerinden ve özel sektör personel sistemlerinden farklı bir düzlemde kurgulandığı söylenebilir.

İkinci olarak, kamu personel yönetimi devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının ortaklaşa yürüttüğü bir süreç olarak düzenlenmiştir. Sistemin kurgulanışı, düzenlenişi, uygulanması ve uyumsuzlukların çözümü sürecinde bu üç organın da önemli yetki, görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Genel hatlarıyla sistemin işleyişine ilişkin kuralların koyulmasında (ağırlıklı olarak yasama olmakla birlikte) üç organın da katkısı görülürken,<sup>6</sup> uygulama boyutunda yürütme organı, uyumsuzlukların çözümü noktasında da yargı organı (özellikle de idarî yargı) öne çıkmaktadır.

Kamu personel yönetiminin ayırt edici son niteliği ise kurucu unsurun devlet düzlemindeki sistem olmasıdır. Bu ilkeye göre kamu personel yönetiminin bütüncül bir yapıda ele alındığı söylenebilir. Bu hususun anayasal temeli de “Yürütme” başlığını taşıyan ikinci bölümde “İdare” başlığı altında 123. maddede düzenlenen “idarenin bütünlüğü” ilkesidir. Bu maddeye göre, *“idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”* Kamu tüzel kişiliğini haiz bütün kurumların işleyişi, personel istihdamı, uyması gereken

5 Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişten sonra kamu personel yönetimi ile ilgili olarak çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Anayasanın açıkça “kanun” ibaresini kullanarak yasama organına verdiği yetkinin aşındırıldığı görülmektedir. Anayasanın 128. maddesinin 3. fıkrasına göre *“üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.”* 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesinin 1. fıkrasında ise bu kararnamenin amacının *“üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esaslarını belirlemek”* olduğu ifade edilmektedir. Buradaki hüküm ile Anayasanın 128. maddesinin 3. fıkrasındaki hüküm konu ile ilgili yetkili organ açısından bir çelişki yaratmaktadır. Anayasa “kanun” diyerek açık bir şekilde yasama organını yetkilendirmişken, konu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürütme organı tarafından düzenlenmiştir.

6 Burada ağırlıklı olarak sorumluluk kanunlar aracılığıyla yasama organında olsa da yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının çıkardığı “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” ve yargı organının “emsal kararları” ile “içtihadı birleştirme kararları” da kamu personel sisteminin işleyişine ilişkin kuralların düzenlenmesine katkı sağlamaktadır. Yasama organınca hazırlanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun; Yürütme organınca hazırlanan 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi; idarî yargı organı Danıştayın İçtihadı Birleştirme Kurulunca alınan ve üç defa aynı neviden ceza alan bir memura yeni bir fiilini beklemeden bir üst derece ceza verilebileceği hakkında 30.05.1953 tarihli ve 8122 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan E.52/15 ve K.52/244 sayılı kararı Türkiye’de kamu personel yönetimine ilişkin kurallar demetinden birer örnek olarak verilebilir.

kurallar, görev, yetki ve sorumlulukları mevzuatla belirlenmiş kurallara tabidir ve bu kurallar bütün kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır.

### 1.1.3. Kamu Personel Yönetiminin Temel İlkeleri

Kamu personel yönetiminin yapısı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ülkelerin devlet gelenekleri, tarihsel gelişimleri ve bu süreçte şekillenen üretim biçimleri kamu personel yönetiminin yapısını ve özelliklerini önemli ölçüde belirlemektedir. Tarihsel süreçte kapitalizm, fordizm ve post-fordizm gibi üretim ilişkilerini ifade eden birikim rejimlerinin her birisinde kamu personel sisteminde radikal dönüşümler yaşanmıştır. Yine bunların yanında ülkelerin tarihsel tecrübeleri ve devlet gelenekleri de kamu personel sisteminin gelişimi üzerinde önemli etkiler yaratmaktadır (Aslan, 2019, ss. 33–39). Ancak tüm bu farklılıklara rağmen kamu hizmetini yürütecek olan kamu personelinin bağlı olduğu ortak temel ilkelere ulaşılabilir. Bu ilkeler “tarafsızlık”, “kariyer” ve “liyakat” olarak ifade edilebilir.

#### 1.1.3.1. Tarafsızlık

Kamu personel yönetiminde tarafsızlık ilkesinin iki yönlü olarak düşünülmesi gerekmektedir. Bunlardan birincisi kamu personelinin görev esnasında siyasi etkilerden arındırılması veya uzak tutulmasıdır. Bu bağlamda kamu personeli, görevi esnasında hiçbir siyasi zümrenin faydasını ya da zararını gözecek şekilde yetkilerini kullanamamaktadır. Bu ilke ile kamu hizmetlerinin tüm vatandaşlara eşit bir şekilde sunulması anlayışı oluşturulmaktadır. Nitekim Anayasanın “Kanun Önünde Eşitlik” başlıklı 10. maddesine göre *“herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.”* Bu anayasal kuralın bir gereği olarak memurlar, vatandaşlar arasında yukarıdaki türden ayrımları gözetmeksizin eşit bir şekilde hizmet sunmak zorundadır. Yine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile devlet memurlarının siyasi parti üyesi olmasının, herhangi bir siyasi parti, kişi ya da zümrenin yararını veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmasının yasaklanması da bu bağlamda düşünülebilir. Tarafsızlığın bir yönü de kamu personelinin her durumda devlet çıkarını ve kamu yararını gözetmesinin gerektiğidir (Acar, 2009, s. 12).

Tarafsızlık ilkesi kamu personel yönetiminin en önemli ilkelerindedir. Bu ilkenin etkin bir şekilde tesis edilmesinin getireceği önemli yararlar bulunmaktadır. Kamu personel yönetiminde tarafsızlık ilkesi, kamu yönetimine bir istikrar sağlayacağı gibi, liyakat ilkesinin tesis edilmesinde de önemli rol oynar. Nitekim bir ülkenin kamu yönetimi ve personeli ne kadar

tarafsız ve istikrarlı olursa, yetenekli kişilerin kamu yönetiminde yer almak yönündeki tercihleri o kadar artacaktır (Tortop, 1994, ss. 12–13).

Kamu personelinin tarafsızlığı ilkesi siyasi boyutta (hükümet ve siyasi partilerle olan ilişkiler) incelendiğinde dünya genelinde üç farklı modelle karşılaşılmaktadır. Kamu görevlilerinin görevleri boyunca siyasi etkinliklerde bulunmasının ve siyasi düşüncelerini paylaşmasının yasaklanması birinci ve en yaygın olan modeldir. İkinci model, ilkinin tam zıddında yer alıp kamu görevlisini iktidardaki siyasi partiye bağlı olmaya ve o partinin lehinde harekete zorlayan modeldir. Hitler dönemi Almanya, bu modelin bilinen örneklerindedir. Üçüncü ve son model ise diğer iki modelin arasında bir yere konumlanmaktadır. Buna göre kamu görevlisinin sadece belli siyasi partilere girişi yasaklanmakta, onun dışında kalan siyasi partilere girişi serbest bırakılmaktadır. 1950'lerden 1990'lara kadar olan Soğuk Savaş döneminde Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) kamu görevlilerinin komünist partilere üye olmasının yasaklanması, fakat bunun dışında kalan siyasi partilere üye olması konusunda herhangi bir yasaklama olmaması üçüncü modele en uygun örnektir (Akgüner, 2016, ss. 33–35).

### 1.1.3.2. *Kariyer*

Kamu personel yönetimi, statü hukukuna dayalı bir çalışma biçimini ifade etmektedir. Statü hukuku kapsamında memurluk bir meslek olarak görülür ve meslek içerisinde devamlılık ve ilerleme yasal güvence altındadır (Eryılmaz, 2018, ss. 334–335). Buna “memur güvencesi” denir. Yasalara aykırı bir durum söz konusu olmadıkça kamu personelinin mesleki devamlılık, ilerleme ve malî haklar açısından bir güvenceye sahip olmasını ve bu hususlarda keyfiyetin önüne geçmeyi ifade eden önemli bir kavramdır (Bozkurt vd., 2008, s. 166). Bu bağlamda kariyer ilkesinin statü hukukuna dayalı kamu personel rejimiyle birlikte gerçek anlamda var olabileceğini söylemek mümkündür (Acar, 2009, ss. 12–13).

Kariyer kelimesi, tanımlanma biçimine ve kullanıldığı alanlara göre farklı boyutlardan ele alınabilecek bir kavramdır. Kariyer sistemi ya da kavramı, sadece kamu personel yönetimine ve dolayısıyla kamu yönetimine özgü bir kavram olmayıp, özel sektörde de kullanılmaktadır (Albayrak, 2015, s. 46). “*Kişinin kendini bir uzmanlığa adanması veya aralarında ilişkiler bulunan bir görevler dizisi*” şeklinde tanımlanabildiği gibi, “*kişinin girdiği bir işte kademeli olarak ilerlemesi ya da hayattaki başarı derecesi*” olarak da tanımlanabilir. Başka bir yönden kariyer, kişinin normal koşullarda genç yaşlarda girdiği, ilerleme beklentisi içinde olduğu ve emekli oluncaya dek icra ettiği meslek hayatı olarak da tanımlanabilir (Eryılmaz, 2018, ss. 334–335). Çalışmanın alanına

girecek şekilde konuya kamu yönetimi açısından bakıldığında ise devlet memurluğunun nitelikli kişilerce yürütülecek bir meslek haline getirilmesi olarak tanımlamak mümkündür (Canman, 1995, s. 18).

Kariyer kavramı ile ilgili yapılan tanımların sayısını arttırmak mümkündür. Yapılan tanımlarda farklı bakış açıları göze çarpmaktadır. Ancak tüm bu farklılıklara rağmen kariyer sisteminin üzerinde uzlaşmış bazı özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler genel anlamda şu şekilde ifade edilebilir (Adal, 1968, ss. 133–136; Albayrak, 2015, ss. 47–48; Demirci, 2009, ss. 37–39):

- Kariyer sisteminin özelliklerinden ilki uzmanlaşmadır. Kariyer sistemi içerisinde kamu hizmetlerine girecek olanlardan, hizmetin gereği olan bilgiye ve yeteneğe sahip olmaları beklenir. Kişinin hizmet öncesi aldığı eğitim, hizmete ilk girişinde aldığı adaylık eğitimi ve hizmet içinde verilen eğitim kişinin uzmanlaşmasını sağlamak adına kullanılan araçlardır.
- Statü hukuku ve bunun beraberinde getirdiği memur güvencesi kariyer sisteminin bir diğer özelliğidir. Kamu hizmetine giren memurun hakları, yükümlülükleri, ödev ve sorumlulukları gibi hususlar objektif ve yazılı hukuk kuralları tarafından tek taraflı olarak belirlenmektedir. Memurun hizmet içerisinde bağlı olduğu bu kurallar, aynı zamanda bir güvence de oluşturmaktadır. Bu güvence ile memur anayasal ve yasal kurallar çerçevesinde mesleğini ömür boyu sürdürme imkânına sahip olmaktadır.<sup>7</sup> Memur güvencesinin beraberinde getirdiği bir diğer husus da memura ve ailesine tanınan geniş sosyal güvenlik imkânlarıdır.
- Kariyer sistemi bir düzen içerisinde birbirine bağlanmış görevler dizisi ve hiyerarşik bir yapı içerisinde kurgulanmıştır. Burada oluşturulan hizmet grupları ve sınıfları ile görevlerin ve personelin niteliğine göre bir düzen tesis edilmektedir.
- Dördüncü özellik liyakattir. Kamu personel yönetiminin temelini oluşturan liyakat ilkesi, kariyer sistemi açısından da son derece önemlidir. Bu kapsamda kariyer sistemi içerisinde memurların tüm güvenceleri, ilerleme ve yükselmeleri liyakat ilkesine uygun olarak sağlanmalıdır.
- Kariyer sisteminin beşinci özelliği ilerleme ve yükselme imkânı sağlayan kidedir. Buna göre, kariyer sistemi içerisinde memurlar, görev-

7 Memurluk statüsü, emeklilikle birlikte farklı bir statü ile devam etmektedir. Metin içerisinde kullanılan “ömür boyu” kavramıyla bu husus vurgulanmaktadır.

de kaldıkları süre boyunca kendilerini geliştirme ve yükselme imkânı bulmaktadırlar.<sup>8</sup>

- Kıdeme bağı olarak ifade edilebilecek olan altıncı özellik devlet memurlarının ilerleme ve yükselmelerine bağı olarak maaşlarının da devamlı olarak artışının sağlanmasıdır. Devlet memurları kariyer sistemi içerisinde ilerledikçe ve yükseldikçe, maaşları da devamlı olarak yükselmektedir.
- Yedinci ve son özellik ise yükselmenin sınavlara ve belgelere dayanıyor olmasıdır. Bu kapsamda memurların ilerleme ve yükselmelerinde atacakları hemen hemen<sup>9</sup> her adım sınav şartına bağıdır. Aynı şekilde kariyer sistemi içerisinde istihdam edilen memurun hizmetin gerektirdiği bazı belgelere sahip olması gerekmektedir. Bu belgeler, taban puanı önceden belirlenmiş Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS), Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitimi Giriş Sınavı (ALES) veya Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı (YDS) gibi bir sınava ilişkin sonuç belgesi olabildiği gibi belli bir eğitim derecesinden (ön lisans, lisans, yüksek lisans gibi) alınacak diploma da olabilir.

Kariyer sistemi, ülkeden ülkeye farklılık gösterecek biçimde uygulanmakta olup, temelde iki gruba ayrılabilir. Bunlardan birincisi, işe önem veren “kadro sistemi”dir. Bu sistemde temel amaç hizmete alınacak kişinin göreve yudurulmasıdır. Hizmette alınacak kişi, atanacağı görevin gerektirdiği niteliklerin tamamını hizmete girmeden önce kazanmalıdır. ABD, Kanada, Japonya ve Brezilya gibi ülkelerde görülen kadro sisteminde ön planda

8 Türkiye’de de kamu personel yönetiminin önemli ilkelerinden birisi olan kıdem konusunda çeşitli eleştiriler de bulunmaktadır. Buradaki eleştiriler meslek içerisinde uzun süre kalanların bir süre sonra atalete sürükleneceği konusundadır. Bu husus, literatürde “Peter Prensibi” olarak bilinen yaklaşıma da doğrudan niteliktedir. Laurence J. Peter ve Raymond Hull tarafından ileri sürülen bu yaklaşıma göre, örgüt içerisindeki her personel yeteneklerine göre üst kademelere terfi edecek, belli bir noktaya geldiğinde yetersizlik seviyesine ulaşacak ve daha üst kademelere çıkmayacaktır. Buradan hareketle Peter ve Hull, bir süre sonra örgüt içerisindeki her kademenin o kademe için yetersiz olan personelle dolacağını savunmaktadırlar (Peter ve Hull, 1985). Kamu hizmetinde belli bir süre çalıştıktan sonra yönetici olacağını bilen bir memurun tembelliğe sürüklenerek kamu hizmetinin varoluş amacından kopması şeklinde bir durumla karşılaşılması mümkündür. Gerçekten de mevzuata uygun olarak yapılması gerekenleri yapan, yapılması yasaklanan şeyleri de yapmayan bir memur her yıl kıdem almakta, bir süre sonra da kıdeme bağı olarak yönetici pozisyonlarına gelebilmektedir. Bu da kamu hizmetine yeni girmiş ve başarılı genç memurların yönetici pozisyonuna gelmesini engelleyebilmekte, bu memurlar zamanla sistem içerisinde körelebilmektedir. Gerontokrasi kavramıyla da açıklanabilecek olan kıdem meselesi, kamu personel yönetiminde liyakat ilkesini zedeleyebilmektedir ve Türk kamu yönetiminde gerontokratik eğilimler görülmektedir. Sistem, meslek içerisinde gösterilen performans ve başarıdan çok, meslekte geçen sürelerle odaklanmaktadır (Önder, 2013a).

9 Memurların, derece yükselmeleri ile kademe ilerlemelerinin direkt sınav ile bağlantısı yoktur. Ancak bunun dışında genellikle memuriyete giriş ve kurum içi yükselme gibi süreçlerde sınavlar uygulanmaktadır.



tutulan hizmetin kendisidir. Bu kapsamda aynı hizmet içerisinde yer alan herkesin eşit ücret alması sağlanır. Hizmete alınacak kişinin nitelikleri, hizmete girmenin ön şartıdır. Bu kapsamda hizmetin gerektirdiği şartları sağlamayan kişilerin hizmete alınması mümkün değildir (Kayar, 2020, s. 82).

Kariyer sistemleri içerisinde ikinci model ise, hizmete değil hizmete alınan kişiye önem veren “rütbe sistemi”dir. Burada kişi, belirli bir görev için değil belli bir meslek veya uğraş alanı için işe alınmaktadır. İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya gibi ülkelerde uygulanan rütbe sistemi örgütten ya da hizmetten çok memurun kendisine odaklanmaktadır. Sistem içerisinde kamu hizmetlerinin yatay ve dikey olarak gruplandırılması söz konusudur. Kadro sisteminden farklı olarak hizmete üst derecelerden başlamanın söz konusu olmadığı bu sistemde, eğitim durumuna göre alt derecelerden hizmete giren memur, zaman içerisinde en üst derecelere kadar yükselebilmektedir (Can ve Kavuncubaşı, 2005, s. 18).

Kadro ve rütbe sistemleri açısından Türkiye’ye bakıldığında iki sistemin karması bir modelin uygulandığı görülmektedir. Alt düzeylerde çalışanlar için kadro sistemi yaygın olarak kullanılırken, özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminden sonra üst yönetim kadrolarında tamamen rütbe sistemine geçilmiştir. Bu yeni sistem içerisinde özelsektörde deneyim kazanmış ve görevin gerektirdiği niteliklere hizmete girmeden önce sahip olmuş kişiler Cumhurbaşkanının kararıyla ya da onayıyla hizmete alınabilmektedir. 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Ek (I) Sayılı Cetvelinde yer alan Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşların başkanları, bakan yardımcısı, valiler gibi kadro, görev ve pozisyonlara yapılacak atamalarda rütbe sisteminin, aynı kararnamenin Ek (II) Sayılı Cetvelinde yer alan bakanlık daire başkanları, hukuk müşavirleri, genel müdür yardımcısı gibi kadro, pozisyon ve görevler için yapılacak atamalarda ise kadro sisteminin uygulandığı söylenebilir (Kayar, 2020, ss. 85–86).<sup>10</sup>

10 İlgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Atama Şartları” başlıklı 3. maddesinin (1) fıkrasında ekli (I) sayılı cetveldeki kadro, pozisyon ve görevlere atanmada aranan şartlar, (2) fıkrasında ise ekli (II) sayılı cetveldeki kadro, pozisyon ve görevlere atanmada aranan şartlar belirtilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesindeki genel şartları taşımak ve en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak şartları her ikisinde de ortak şartlardır. Farklı olan ise ekli (I) sayılı cetvelde yapılacak atamalarda “kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak” şartının aranmasına karşılık, ekli (II) sayılı cetvelde yapılacak atamalarda “kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak” şartının aranmasıdır. Buradan hareketle ekli (I) sayılı cetvel için mevcut kamu görevlileri dışından atama yapılabilirken, ekli (II) sayılı cetvel için mevcut kamu görevlileri dışından atama yapılamadığı söylenebilir. Bunun bir istisnası olarak 3. maddenin 6. fıkrasına göre mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen kadrolarda kamuda en az yıl beş yıl çalış-

### 1.1.3.3. Liyakat

Tarihsel süreçte devletin görevlerinin artışına bağlı olarak kamu hizmetlerinin de hem sayı hem de nitelik yönünden çeşitlenerek arttığını söylemek mümkündür. Bu gelişim seyri içerisinde de kamu örgütleri giderek uzmanlaşmaya dayalı karmaşık bir yapıya bürünmüş ve buna bağlı olarak nitelikli personele duyulan ihtiyaç her geçen gün daha önemli hale gelmiştir. Kamu hizmetlerini etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde yürütebilecek nitelikli personelin temin edilebilmesi de liyakat ilkesinin giderek daha önemli hale gelmesini sağlamıştır (Şen, 1995, s. 77). Bu kapsamda liyakat ilkesi, çağdaş kamu personel sisteminin temel unsurunu oluşturmaktadır. Liyakat ilkesini kapsamayan ya da bu ilkeye aykırı bir şekilde kurgulanmış bir kamu personel sisteminin sağlıklı çalışmayacağı kolaylıkla söylenebilir. Liyakat ilkesi için söylenen “*liyakat sisteminin alternatifi, gene liyakat sistemidir*” ifadesi de kamu personel yönetimi içerisinde kavramın önemini gözler önüne sermektedir (Güran, 1980, s. 157).

Etimolojik açıdan incelendiğinde liyakat kelimesi Arapça kökenli olup “layık, uygun veya yeterli olma” gibi anlamlara gelmektedir (Bozkurt vd., 2008, s. 158). Kavramın dilimize de aktarılan ve Latince kökenli olan karşılığı ise “merit” ya da “meritokrasi” kavramlarıdır. Latince “meritum” yeterli ve değer anlamlarına gelmektedir. “Krası” kelimesi ise “kratos” kökeninden gelmekte olup iktidar, güç ve kuvvet gibi anlamlara gelmektedir. Buradan hareketle meritokrasi kavramının mesleki yeterliliğe sahip ve mesleği icra etmeye layık olanların yönetimde olması şeklinde bir anlamı olduğu söylenebilir (Kayar, 2020, s. 87).

Kamu yönetimi inceleme alanının temel konularından bir tanesi personel, personel konusunun da en önemli meselelerinden birisi liyakat olduğu için, kavramın kamu yönetimi alanında önemli bir yeri olduğu söylenebilir. Kavramın önemi noktasında genel bir uzlaşma olmakla birlikte, tanımlı konusunda bakış açısına göre farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Kamu Yönetimi Sözlüğünde liyakat kavramı, “*kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde ilerleme ve yükselişin ve her türlü görevlendirme ve ödüllendirmenin yalnızca yeterlik ve başarı ölçütüne dayandırıldığı bir sistem*” olarak tanımlanmıştır (Bozkurt vd., 2008, s. 158). Thomas Hobbes ünlü eseri Leviathan’da liyakat kavramını “uygunluk” kavramıyla eş anlamlı olarak ele almakta ve şu şekilde tanımlamaktadır: “*Liyakat, bir insanın kıymeti veya değerinden ve ayrıca fazilet*

---

miş olmak şartı aranmamaktadır. Örneğin, kaymakam atamalarında mesleğe özel yarışma sınavları yapıldığından, bu şart aranmaz. Bu model ile birlikte klasik kamu personel sisteminden ve statüsünden farklılaşan, yeni ve daha esnek bir istihdam modelinin, özellikle de üst düzey bürokraside, karşılık bulduğu görülmektedir (Acar, 2021, s. 60).

veya layığından başka bir şey olup, o insanın değerli olduğu alandaki özel bir kudreti veya yeteneğinden oluşur; bu özel yeteneğe, genellikle, uygunluk veya yatkınlık denir.” (1993, s. 75). Hasan Şükrü Adal, “kamu hizmetlerinde ve kamu kuruluşlarında görev alacak personele, bu görevlere çağrılmada, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarılmalarda, tüm hizmet şartlarında, moral, bilimsel, mesleki ve fikri vasıf ve kabiliyetlerin, görevdeki başarıların esas alınarak, tarafsız ve adil bir davranışla, objektif hukuk kurallarının ve metodlarının, sorumlu ve yetkili teşkilatın yönetimi ve murakabesi altında uygulanması rejimi” şeklinde bir tanımlama yapmıştır (1968, s. 103). Stahl ise liyakat kavramını, “herkesin, hizmete giriş ve yükselmesinde, yetenek ve başarının belirleyici bir unsur olarak kabul edildiği, hizmet koşullarının ve ödüllерinin, hizmetin düzeyine ve sürekliliğine katkıda bulunacak şekilde düzenlenmiş bir personel sistemi” olarak tanımlamaktadır (1962, s. 28).

Liyakat kavramı, modern kamu yönetimi eserlerinde olduğu gibi kadim Türk eserlerinde de önemle işlenmiştir. Yusuf Has Hâcib’in Kutadgu Bilig’i<sup>11</sup>, Nizamü’l- Mülk’ün Siyasetname’si<sup>12</sup>, Mevlana’nın Mesnevi’si<sup>13</sup> liyakat ilkesinin üzerinde önemle durularak işlendiği ve devlet mekanizmasını ayakta tutan temel direk olarak ele alındığı eserlere örnek olarak verilebilir. Yine Osmanlı’nın duraklama ve gerileme dönemlerinde sorunları tespit etmek üzere fikir yürüten Koçi Bey<sup>14</sup>, Kâtip Çelebi<sup>15</sup> ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa<sup>16</sup> gibi isimler de kaleme aldıkları eserlerinde sorunların büyük

11 Yusuf Has Hâcib, ünlü eseri Kutadgu Bilig’in birçok yerinde liyakat konusuna vurgu yapmaktadır. Eserin 1759. beyitinde yer alan “Ey bey, işi işin ehline, işe yarayana, hareketi doğru ve dürüst olana ver” ifadesi bunun en belirgin örneklerinden birisidir (Yusuf Has Hâcib, 1994).

12 Nizamü’l-Mülk, Siyasetname adlı eserinin 42. faslında liyakat sahibi kişilerin istihdam edilmemesi sorununu şöyle açıklamaktadır: “Öte yandan işinin ehli, gayretkeş, liyakatlı, takdire şayan, tecrübeli nice kişi atıl bırakılarak bir köşeye atılmıştır. Ne idiği belirsiz, usul erkân bilmez, kör cahiller nice vazifeyi uhdesine alıp da işinin erbabı, soylu soplulu, ehline beline diline sahip, özellikle devlete makbul hizmetleri geçmiş, yararlıklar göstermiş dirayetli kimselerin bir kenarda işsiz güçsüz durması akla ziyandır.” (Nizamü’l-Mülk, 2014, ss. 230–231).

13 Mesnevi’de ehliyet ve liyakat ile ilgili birçok hikâye ve söz bulunmaktadır. Mesnevi’nin 4. Cildindeki 1974. beyitte Mevlana şöyle der: “Kurttan beççilik istemek doğru bir şey değildir... Bir şeyi bulunmadığı yerde aramak, aramamak demektir.” (Mevlana, 2007, s. 475).

14 Koçi Bey eserinde hatır gönül ilişkileriyle hakkı olmayan kişilere yüksek mevkilerin verildiğini, yersiz ve gereksiz azillerin gerçekleştirildiğini ve memur kadrolarının rüşvet aracılığıyla liyakatsiz kimselere verildiğini ifade etmekte, Osmanlı Devleti’nin kötü gidişinin temelinde bu sorunları yerleştirmektedir (Koçi Bey, 1985, s. 53).

15 Kâtip Çelebi, Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar başlıklı çalışmasında Osmanlı Devleti’nin çöküş nedenlerinin en önemlisinin “görevlerin ehline verilmesi ve ehil olmayanların ve gaddarların hakkından gelinmesi gerekirken, bütün makamların yüksek fiyat ile satılması” olduğunu söylemekte ve liyakat ilkesinin önemini vurgulamaktadır (Kâtip Çelebi, 1982, s. 24).

16 Defterdar Sarı Mehmet Paşa, Devlet Adamlarına Öğütler isimli eserinde şöyle demektedir: “Geçmiş bütün devletlerde vatana ve millete ziyanlıkların, batmanın, karışıklık ve bozuklukla-

bir kısmının liyakat ilkesinin tesis edilememesinden kaynaklandığını ifade etmişlerdir. Burada örnek verilen tüm eserlerde liyakat ilkesinden önemle söz edilmesine rağmen, bu eserlerin modern kamu yönetimi düşüncesi perspektifinden ele alınmaması ve kaleme alındıkları dönemde bu ilkelerin sistematik olarak, yazılı ve uyulması zorunlu hukuk kuralları çerçevesinde uygulanamamış olması nedeniyle, liyakat ilkesine ilişkin uygulamalar ve sistematik incelemeler (başlangıç noktası olarak) genellikle Batı merkezli olarak ele alınmaktadır (Aykaç, 1990, ss. 102–103; Kalkandelen, 1972, ss. 26–44).

Liyakat ilkesi hakkında yapılan tanımların sayısını arttırmak mümkündür. Genel hatlarıyla kamu personel yönetimi içerisinde liyakat kavramının “dar” ve “geniş” anlamda olacak şekilde iki farklı kullanımı olduğunu söylemek mümkündür. Dar anlamda liyakat, kamu hizmetine giriş sürecine kadar olan aşamayı kapsamakta olup, kamu hizmetlerine en yeteneklilerin seçilmesini ifade eder. Burada liyakat ilkesinin tesis edilmesi için kamu hizmetine giriş öncesinde yapılan yarışma sınavları üzerinde durulmaktadır. Liyakat kavramı geniş anlamda ele alındığında ise, dar anlamını da kapsayacak bir kullanım alanı ile karşılaşılmaktadır. Buna göre geniş anlamda liyakat ilkesi hem kamu hizmetine giriş sürecini hem de kamu hizmetine girdikten sonraki süreci kapsamaktadır. Bu yönüyle de etkin, verimli ve rasyonel bir kamu personel sisteminin kuruluşunu, hizmete giriş, hizmette yükselme, ücret ve diğer tüm çalışma koşullarında liyakat ilkesinin tesis edilmesini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2018, ss. 333–334; Şen, 1995, s. 77).

Liyakat (meritokrasi) kavramının ilk defa Michael Young’un 1958 tarihli “The Rise of the Meritocracy” (Meritokrasinin Yükselişi) eserinde kullanıldığı bilinmektedir (Gönülaçar, 2014, s. 6). Kavramın ilk kullanım tarihi görece yeni olmakla birlikte, uygulamada liyakat ilkesinin çok daha eski tarihlerde ortaya çıktığı söylenebilir. Farklı ülkelerde ve dönemlerde liyakat ilkesine yakın uygulamalarla karşılaşılmıştır. Ancak bugünkü anlamda liyakat ilkesinin özellikle 18. yüzyılın ilk yarısında Prusya’da II. Friedrich döneminde uygulamaya geçirilen kurallar ile Fransız İhtilali ve devamında yaşanan yurttaşlık, insan hakları ve hukuk devleti gibi kavram ve ilkelerin gelişimi ile ilişkili olduğu söylenebilir (Günay, 2005, s. 112).

Çağdaş kamu personel yönetiminin, kayırmacılık uygulamalarına tepki olarak liyakat ilkesi üzerinde yükseldiği ifade edilebilir. Kayırmacılık, kamu hizmetine girişte, hizmette kalma ve yükselmede belli bir ideoloji, siyasi düşünce, etnik köken, mezhep, belirli bir sosyoekonomik seviyede olma gibi

---

rın, “Emaneti ehline veriniz” sözü ile iş görmekte ihmal yüzünden meydana geldiği herkesçe kabul edilmiştir.” (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1992, s. 54).

faktörlerin belirleyici olduğu kapalı bir sistemi ifade eder (Güler, 2020, ss. 142–150). Burada ölçüt olarak kabul edilen kıstaslara göre de “nepotizm”, “kronizm”, “partizanlık/patronaj”, “hizmet kayırmacılığı”, “oy ticareti”, “lobicilik”, “iltimas” ve “klijentalizm” gibi farklı kayırmacılık uygulamalarıyla karşılaşmaktadır (Ak ve Sezer, 2018, s. 744; Özkanan ve Erdem, 2014).

Kamu personel yönetimi içerisinde liyakat sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesi için bazı unsurları bünyesinde barındırması gerekmektedir. Bunlar; kamu hizmetine alım yapılırken duyuruların yeterince yapılması ve herkesin haberdar olmasının sağlanması, istihdam edilecek personelde aranan niteliklerle yapılacak olan işin nitelikleri arasında uyum olması, aranan niteliklere sahip olan herkesin başvuru hakkının olması, adaylar arasında yeterlik ve yeteneğe göre bir sıralama yapmayı mümkün kılacak seçim metotlarının varlığı ve son olarak sonuçların herkese açık bir şekilde duyurulması ve sonuçlara itiraz hakkının verilmesi şeklinde sıralanabilir (Can ve Kavuncubaşı, 2005, s. 16).

Liyakat sisteminin uygulanmasının getireceği faydalar çoğunlukla kabul edilmekle birlikte uygulamada liyakat ilkesini zedeleyen örnekleri barındırmayan bir devlet bulmak son derece zordur. Bu da liyakat ilkesinin herkesçe kabul edilmesine rağmen kusursuz bir şekilde uygulanmasının zorluğuna işaret etmektedir. Burada ülkeden ülkeye, toplumdan topluma farklı örnekleri olan liyakat sisteminin önünde adeta bariyer görevi üstlenen sorunlarla karşılaşabilmektedir. Gönülaçar, liyakat sisteminin önünde “ekonomi”, “devlet yönetimi” ve “toplumsal değerler” boyutları üzerinden engeller olduğunu söylemektedir. Buna göre; düşük milli gelir düzeyi, yoksulluk ve geri kalmışlık liyakat sistemi önündeki ekonomik engelleri oluşturur. Şeffaf olmama, hesap vermeme, totaliter ve anti demokratik değerler ise devlet yönetimi boyutuyla liyakat sistemi önünde duran engellerdir. Toplumsal değerlerde adalet, fazilet, ahlak, insaf ve doğruluk anlayışındaki çarpıklıklar da liyakat sistemi önündeki diğer engellerdir. Liyakat sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesi için bu engellerin ortadan kaldırılması gerekmektedir (2014, s. 14).

Çağdaş kamu personel yönetimin temel unsuru olarak kabul edilen liyakat ilkesi, elbette ki kusursuz bir ilke değildir ve eleştirilebilecek yönler içermektedir. Birinin bir iş için liyakatli olup olmadığı ölçütü genellikle o toplumda neyin istenir olup olmadığı konusundaki toplumsal yargılarla yakın ilişki içindedir. Toplum içinde kabul edilen ve takdir edilen çıktıları üretebilme becerisine sahip olanlar liyakatli olarak kabul edilirken, sahip olmayanlar o işe layık görülmemektedir. Ancak bugünün istenilen ve değerli olan olguları, yarın istenmeyen ve değersiz olgular haline gelebilir. Farklı

bir açıdan aynı zaman diliminde bir toplumda değerli ve istenilir olan bir şey, başka bir toplumda değersiz ve istenilmeyen olarak değerlendirilebilir. Bunların belirleyicisi de ideolojiler, ahlaki ve toplumsal değerler ile inançlar bütünüdür. Bu yönüyle de liyakat kavramının bir toplumsal yapının değer yargılarından bağımsız inşa edilemeyeceğini belirtmek gerekir (Tannock, 2008, ss. 439–449; Torun, 2009, s. 95). Burada ideolojiler ve ideolojilerin inşa edilip sürdürüldüğü eğitim kurumları üzerinden verilecek bir örnek konunun açıklığa kavuşturulmasına katkı sağlayacaktır. Devletin kontrolündeki eğitim kurumları, devletin ve toplumun kabul ettiği ideolojilerden bağımsız olarak şekillenmez.<sup>17</sup> Buna göre sosyalist ideolojiye sahip bir toplum ve devlet ile kapitalist ideolojiye sahip bir toplum ve devlette eğitim kurumları aynı değerler üzerine inşa edilmeyecektir. Liyakatin temel ölçütlerinden bir tanesi de eğitim olduğuna göre; kapitalist bir devlette bu ideolojiye uygun olarak kurgulanmış eğitim kurumlarında eğitim görmüş ve kapitalizmin gereklerine göre kendini yetiştirmiş kişiler liyakatli olarak tanımlanabilecekken; sosyalist bir devlette bu ideolojiyle beslenmiş ve sosyalist ideolojinin gereklerine göre kendini yetiştirmiş kişiler liyakatli olarak tanımlanabilecektir. Bu örnekten de görüleceği üzere liyakat kavramı da sosyal bilimlerdeki diğer kavramlarda olduğu gibi içerisinde bulunduğu toplumsal yapının özelliklerine göre şekillenen, olumlu ve olumsuz yönleri içerisinde barındıran bir kavramdır. Özellikle de kavramın içini dolduran unsurların öznel unsurlardan meydana geliyor oluşu, eleştirilerin odak noktasını oluşturmaktadır. Eğitim kurumlarındaki bu durum Türkiye üzerinden de gözlemlenebilir. Örneğin, Türkiye’de üniversitelerin yerel yönetimler ön lisans programlarının ders içeriklerine yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel sacayaklarını oluşturan birçok konunun, bu programların müfredatlarında zorunlu ders olarak yer aldığı görülmektedir. Stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi, işletme, kariyer yönetimi, toplam kalite yönetimi, yönetim ve organizasyon, örgütsel davranış, iletişim gibi dersler yerel yönetimler ön lisans programlarının çoğunda zorunlu ders olarak yer almaktadır. Dolayısıyla liyakat konusuna eğitim yönüyle bakıldığında da belli bir ideolojik arka plana dayanan bir yönetim anlayışına uygun personel adayı yetiştirilmekte, bu konulara hâkim ve ilgili dersleri başarıyla tamamlamış adaylar liyakatli olarak görülebilmektedir.

Hukuk devleti ilkesinin yaygınlaşmasıyla birlikte liyakat sisteminin güvence altına alındığı görülmektedir. Bu noktadan hareketle bu bölümü

17 Ivan Illich, “Okulsuz Toplum” adlı çalışmasında eğitim kurumu ve okullar üzerine yaptığı eleştirilerde kapitalizm üzerinden bu konuya yer vermektedir. Kapitalist dünya düzeni içerisinde okulun kapitalizme uygun tüketicileri üreten bir kurum olduğu yönünde tespitleri bulunmaktadır (2016, ss. 64–65).

tamamlamadan önce Türkiye’de hukuk sistemi içerisinde liyakatin yerini tartışmak faydalı olacaktır.

Osmanlı Devleti’nde Türk anayasacılık hareketlerinin başlangıç noktasını oluşturan Tanzimat Dönemi, liyakat ilkesinin kurumsallaşması açısından da önemli bir dönüm noktasıdır. Öncelikle 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile gayrimüslimlerin kamu görevlisi olabilmesinin önü açılmış, ardından İslahat Fermanı ile liyakat sisteminin işlemesi için adımlar atılmıştır (Findley, 1994, s. 166). Nihayetinde 1876 yılında yürürlüğe giren ve ilk Türk Anayasası olan Kanun-ı Esâsi ile (md. 39, 40, 41) liyakat ilkesi anayasal güvenceye kavuşmuştur. Ayrıca sınırlı düzeyde de olsa bir hizmet güvencesi sağlanmış, yasalara bağlılık amire sadakatten üstün hale getirilmiştir (Güler, 2020, s. 159).

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında liyakat ilkesinin güvence altına alındığı görülmektedir. Cumhuriyetin ilanından sonra 1924 Anayasası ile memurluk sisteminin temel kuralları belirlenmiş, ardından 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu ile yasal zemin oluşturulmuştur. 1924 Anayasasının 92. maddesinde yer alan *“hukuki siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istidatına göre devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir”* hükmüyle liyakat ilkesi güvence altına alınmıştır. Yine 1961 Anayasasının 58. maddesinde de *“her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.”* hükmüyle kamu hizmetine girişte liyakat ilkesine yer vermiştir. 1982 Anayasası ise konuya 70. maddede yer vermiş ve 1961 Anayasasının 58. maddesindeki hükümden sadece “ödev” kelimesini “görev” kelimesiyle değiştirmiştir.

Türkiye’de liyakat kelimesi anayasal düzeyde hiçbir metinde doğrudan geçmemektedir. Anayasalarda muğlak bir şekilde yer alan bu ifadeler daha sonra çıkarılan kanunlar ve yargı organı tarafından alınan kararlarla açıklığa kavuşturulmuştur. Kavram, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, “Temel İlkeler” başlıklı 3. maddenin (C) fıkrasında düzenlenmektedir. İlgili Kanuna göre liyakat ilkesi, *“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 kılmak”* şeklinde açıklanmıştır. Anayasa Mahkemesi almış olduğu bir kararla 1982 Anayasasında geçen *“hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez”* hükmünden hareketle sadece görev ve göreve getirilecek kişinin nitelikleri arasındaki uyuma bakılması gerektiğini ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararına göre görev ile görevin gerektirdiği nitelikler birbirinden farklı olamaz. Adaylar arasında

yapılacak ayırım da yalnızca bu husus üzerinden yapılabilir (Sağlam, 2003, s. 11).<sup>18</sup> Danıştay da Anayasa Mahkemesi gibi konuyu genel hatlarıyla ele alan bir karar yayınlamıştır. Buna göre ilgili kararında Danıştay, kamu hizmetlerine giriş açısından vatandaşlar arasında bir ayırım gözetilmediğini ve görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmanın kamu hizmetlerine giriş için yeterli olduğunu ifade etmektedir. Görevin gerektirdiği niteliklerin de *“öğrenim düzeyi, yaş, askerlik hizmeti veya hükümlülük durumu ile ilgili genel ve objektif veya özellik arz eden hizmet grupları için de o hizmetin gerektirdiği özel nitelikler”* olduğunu ifade etmiştir (Sezcer, 2003, s. 160).

## 1.2. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ

Dünya genelinde yaşanan ekonomik, siyasi ve toplumsal gelişmeler yönetim olgusunun da değişimine ve gelişimine neden olmuştur. Bu durum hem özel sektör hem de kamu sektörü için geçerlidir. Özellikle son 40-50 yıla damgasını vuran küreselleşme, liberalleşme, yerelleşme, özelleştirme ve rekabet gibi kavramların hem özel sektörde hem de kamu yönetiminde önemli etkileri olmuştur. Yönetim olgusunun insani unsurunu oluşturan personel yönetimi konusu da bu gelişmelerden önemli oranda etkilenmiştir. Personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş süreci de tüm bu gelişmeler ekseninde yaşanmıştır. Klasik kamu yönetimi düşüncesinden yeni kamu yönetimi düşüncesine geçiş süreciyle birlikte geleneksel personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru bir dönüşüm yaşanmıştır (Canman, 1993, s. 96). Bu kapsamda klasik kamu yönetiminin bürokratik, hiyerarşik, dışa kapalı ve merkezizetçilik özellikleri bulunan personel yönetimi yerine esnek, yatay örgütlenmeye dayalı, girişimci, performans kriterlerini önemseyen, açık ve katılımcı yeni bir anlayış hâkim olmaya başlamıştır (Eroğlu, 2010, s. 226).

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş süreci, örgüt içerisinde insan unsuruna bakış açısının farklılaşmasından kaynaklanmaktadır. Küreselleşme süreciyle birlikte rekabet ortamında ayakta kalmaya ve üstünlük kurmaya çalışan örgütler, rekabet üstünlüğü sağlamanın anahtar formülünün insan unsuru olduğunu fark etmişlerdir. Bununla birlikte insan unsurunun örgüt içerisindeki önemi daha da artmıştır (Selamoğlu, 1998, s. 32). Bu gelişmeler neticesinde personele bakış açısı değişmiş ve örgüt içerisinde çalışanlar yönetim tarafından birer yatırım unsuru olarak ele alınmış, bu yatırım unsurlarından en iyi şekilde nasıl fayda sağlanabileceği üzerinde fikirler üretilmeye başlanmıştır (Akçakaya, 2008, ss. 14–15).

18 09.10.1979 tarihli E.1979/19, K.1979/39 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.



Yönetim düşüncesinin değişimine paralel olarak geliştirilen yapı ve uygulamalar, uygarlıkların gelişimi ile üretim faktörlerinin belirleyici özellikleri arasındaki ilişkiden önemli ölçüde etkilenmişlerdir. Uygarlıkları; “tarım toplumu”, “sanayi toplumu” ve “bilgi toplumu” olarak üçe ayıran sınıflandırma biçimi genel olarak kabul görmektedir. Her bir uygarlık biçiminde yönetim düşüncesi, yapısı, toplum ve devlet arasındaki ilişkiler, çalışan kesimin özellikleri, statüleri ve yöneticilerin rollerinin farklı özellikler gösterdiği söylenebilir. Bu tarihsel gelişim seyri içerisinde zenginliğin kaynağının “tarım toplumu” döneminde toprak, “sanayi toplumu” döneminde sermaye (para, tesis, makine ve donanım) ve “bilgi toplumu” döneminde bilgi ve onu üreten unsur olarak insan olduğu söylenebilir. Sermayenin küresel dolaşıma girmesiyle birlikte rekabette öne geçmeyi sağlayan temel unsur “bilgi” haline gelmiştir. Bilgiyi üreten ve kullanan da insan olduğu için, bilgi çağında hem özel kesimde hem de kamu kesiminde nitelikli insan kaynağına sahip olmak stratejik bir önem kazanmıştır. Örgütlerin ilgi alanı da fiziki kaynaklardan ve sermayeden “entelektüel sermaye”ye doğru yönelmiştir (Eryılmaz, 2018, ss. 324–326).<sup>19</sup> Merkezine “insan” unsurunu koyan insan kaynakları yönetimi düşüncesinin böyle bir tarihsel arka planda geliştiği söylenebilir.

İnsan kaynakları yönetimi yaklaşımı 1980’li yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başlamış olsa da yaklaşımın önem kazanmasında belirleyici olan faktörler, konuya ilişkin akademik tartışmalar, kavramın ortaya çıkışı ve yaklaşımın temelini oluşturan bilimsel gelişmeler için daha da geriye gitmek gerekmektedir (Can ve Kavuncubaşı, 2005, s. 8). İnsan kaynakları kavramı ilk defa 1817 yılında Springer tarafından kullanılmıştır.<sup>20</sup> Kavramın geliştirilmesi ve bütünlük arz eden bir sistematığe büründürülmesi ise klasik yönetim düşüncesinin önemli isimleri olan Taylor ve Fayol tarafından ortaya atılan fikirlerle oluşmaya başlamıştır (Aykaç, 1999, s. 18). Yine insan kaynakları yönetimi kavramının ilk kullanıldığı dönemin izlerini süren bir çalışma, Strauss tarafından ABD’de basılı kitaplar üzerinde yapılan bir incelemeyle gerçekleştirilmiştir. Buna göre Strauss, içerisinde “insan kaynakları” kavramının geçtiği ilk kitapların 1958 yılında basıldığını

19 Entelektüel sermaye kavramı Stewart tarafından, “yalnızca patentler, telif hakları, elde edilen diploma ve sertifikalar değil, aynı zamanda bir şirketteki çalışanlar tarafından bilinen, uygulanan ve ona rekabet üstünlüğü kazandıran bütün şeylerin toplamı” olarak tanımlanmıştır (1997, s. XII). Stewart, entelektüel sermayeyi kendi içinde “insan sermayesi”, “yapısal sermaye” ve “ilişkisel sermaye” olarak üçe ayırmaktadır (Tseng ve Goo, 2005, s. 191).

20 Aykaç, bu tespitini Julienne Brabet editörlüğünde 1993 yılında yayınlanan “Repenser la Gestion des Ressources Humaines” (İnsan Kaynakları Yönetimini Yeniden Düşünmek) başlıklı kitapta Frank Bournois ve Julienne Brabet’in birlikte kaleme aldığı “Les Connaissances en Gestion des Ressources Humaines” (İnsan Kaynakları Yönetiminde Bilgi) başlıklı bölümde atıfta bulunarak sunmaktadır (Detaylı bilgi için bkz. Bournois ve Brabet, 1993, s. 71).

tespit etmiştir. Bu kitaplar Harbison ve Ibrahim tarafından kaleme alınan “Human Resource in Egyptian Enterprises” (Harbison ve Ibrahim, 1958) ve Bakke tarafından yazılan “The Human Resources Function” (Bakke, 1958) isimli kitaplardır. Ardından 1964 yılında Pigors, Myers ve Malm’ın editörlüğünü üstlendiği “Management of Human Resources: Readings in Personnel Administration” (Pigors vd., 1964) ile aynı yıl French tarafından hazırlanan “The Personnel Management Processes: Human Resources Administration” (French, 1964) eserleri de “insan kaynakları” kavramına yer veren ilk kitaplar arasında yerlerini almıştır (Strauss, 2001, ss. 877–878). Kavramın ilk ortaya çıkışından çok düşünsel temellerinin izlerini süren Güler ise, insan kaynakları yönetimi düşüncesinin geliştirilmesinde 1960’lı yıllarda Theodore Schultz ve Gary S. Becker isimli iki ekonomistin önemli katkıları olduğunu ifade etmektedir. Schultz, “*eğitime yapılan yatırım, tarım sektörü ile bir bütün olarak ekonomiyi nasıl etkiler?*” sorusu temelinde yaptığı incelemeyle (Schultz, 1963), Becker ise “insan, öbür fiziksel varlıklar gibi bir sermayedir ve eğitim bu sermayeye yapılan yatırımdır” önermesi üzerine yazdığı bir kitapla (Becker, 1964) insan kaynakları yönetimi düşüncesinin kurucuları arasında sayılmaktadır. Ayrıca yazar, bu iki ismin de neoliberal düşüncenin önemli merkezlerinden olan Amerikan Chicago Üniversitesi’nden olmasının ve ikisinin de Nobel ödüllü ekonomistler olmasının altını çizerek önemli bir tespitte bulunmuştur (Güler, 2020, s. 38).

İnsan kaynakları yönetimi düşüncesinin gelişimi sürecinde Elton Mayo ve arkadaşlarının yaptığı ve yönetim bilimi alanında önemli bir yeri olan Hawthorne Araştırmaları’nın da önemli bir payı olduğunu söylemek gerekir. Bu araştırmalar yapısalcı bakış açısına sahip klasik örgüt teorisinden, davranışçı bakış açısına sahip neoklasik örgüt teorisine geçişin öncüleri olmuşlardır. Neoklasik örgüt teorisinde “insan ilişkileri okulu”nun etkisi görülmektedir. İnsan ilişkileri okulu ise Hawthorne Araştırmaları ile ortaya çıkmıştır (Mıhçıoğlu, 1958, ss. 204–208; Öztaş, 2014, ss. 168–187). Buradan hareketle Mayo ve arkadaşlarının, Hawthorne Araştırmaları ile örgütlerdeki insan ilişkilerinin önemini ortaya koymaları, yeni bir yönetim anlayışının temelini attığı gibi, çalışma konusu itibarıyla insan kaynakları yönetimi anlayışının gelişiminde de önemli bir katkı sağlamıştır (Baransel, 1979, s. 262).

Teorik temelleri ve kavramın ilk kullanılmaya başladığı dönem daha gerilere gitse de insan kaynakları yönetimi düşüncesi, özellikle 1980’li yıllardan itibaren, klasik personel yönetiminde köklü değişiklikler öngören bir düşünce sistemi olarak yayılma olanağı bulmuştur. Bu yıllarda dünya genelinde kabul görmeye başlayan neoliberal ideoloji ekseninde ortaya atılan düşünceler demetiyle birlikte kamu sektöründeki kuruluşlarda insan

kaynakları yönetimi düşüncesinin gündeme gelmeye başladığı görülmektedir. Burada, özel sektördeki uygulama ve tekniklerin kamu sektörüne aktarılması şeklinde bir genel kabule sahip olan “yeni kamu yönetimi düşüncesi” de önemli bir etki unsurudur. Küreselleşme olgusunun da etkisiyle yeni kamu yönetimi yaklaşımı temelinde, Weberyen bürokrasi düşüncesine dayalı kamu personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi anlayışı, gelişmiş ülkelerden başlayarak dünya genelinde kabul görmeye başlamıştır (Uğur ve Köseoğlu, 2018, s. 147). Başta ABD ve İngiltere gibi devletlerde yeni kamu yönetimi temelli reformlarla personel konusunda da bir dönüşüm yaşanmıştır. Burada personel konusunda getirilen değişikliklerin daha çok esnek istihdam modeli merkezinde olarak geliştiği söylenebilir. Bu kapsamda değişen ihtiyaçlara en hızlı şekilde yanıt verecek bir personel sisteminin kurulması hedeflenmiş; sonuç odaklı bir personel sistemi öngören yeni model ile ömür boyu istihdam edilen memur yerine, esnek istihdam biçimi olan sözleşmeli personel istihdam modeli önerilmiştir. Bu yeni bakış açısı da “memur” merkezli olarak kurulan kamu personel sisteminden, “sözleşmeli personel” merkezli olarak kurulan insan kaynakları yönetimi sistemine doğru bir değişim sürecini ifade etmektedir (Akyel ve Köse, 2010, ss. 29–30). Bu değişim sürecinde 1970 ve 1980’li yıllarda yaşanan teknolojik, ekonomik, toplumsal ve yönetsel değişimlerin etkisi bulunmaktadır. Küreselleşme, neoliberalizm ve yeni kamu yönetimi düşüncesinin etkileriyle farklı coğrafyalarda, farklı yönetim geleneklerine sahip olan ülkelerde kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş süreci yaşanmıştır (Uğur ve Köseoğlu, 2017, s. 4). Burada hemen belirtmek gerekmektedir ki insan kaynakları yönetimi anlayışı personel yönetimi anlayışının tamamen zıddı değildir. İnsan kaynakları yönetimi düşüncesinin, klasik personel yönetimi düşüncesi üzerinde birtakım değişiklikler yapmış olduğu bir gerçek olmakla birlikte, daha çok personel yönetiminin 1980’li yıllardan sonra kabul gören güncellenmiş ve adeta kabuk değiştirmiş bir versiyonu olduğu da ifade edilmektedir (Acar, 2019, s. 121). Bu doğrultuda insan kaynakları yönetiminin, geleneksel personel yönetiminin yöntem ve araçlarını kapsayan ve onu geliştiren, bununla birlikte ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara karşılık verme noktasında dönüşümü sağlayan yeni bir yönetim düşüncesi olduğu söylenebilir (Uğur ve Köseoğlu, 2018, s. 149).

İnsan kaynakları yönetimi kavramı için yapılmış olan birçok tanım bulunmaktadır. Yapılan tanımlamaların ortak noktalarından hareketle insan kaynakları yönetimi örgütsel hedefler doğrultusunda, rekabet ortamında üstünlük sağlamaya katkı sağlayacak insan kaynağının bulunmasını ve istihdam edilmesini, bununla birlikte istihdam edilen insan kaynağının örgütsel hedeflerle uyumunun sağlanmasını, bu amaçla eğitim metotlarının

geliştirilmesini, etkin ve verimli bir çalışma sisteminin kurulmasını hedefleyen, performansa dayalı, çalışanların ihtiyaçlarının karşılanması ve sürekli gelişiminin sağlanması için politikaların üretilmesine odaklanmış stratejik yönetim anlayışının hâkim olduğu bir yönetim biçimi olarak tanımlanabilir (Acar, 2019, s. 122; Aykaç, 1999, s. 27; Bayat, 2008, s. 74; Daft, 1994, s. 398; Sabuncuoğlu, 2000, s. 9; Yüksel, 2007, s. 8).

Dünya genelinde 1980’li yıllardan itibaren yaygınlaşan insan kaynakları yönetimi düşüncesi, Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren tartışılmaya başlanmış ve 2000’li yıllarla birlikte uygulamaya dönük adımlar atılmıştır. 1990’lı yıllara kadar Türkiye’de yürütülen personel reformları daha çok özlük hakları, ücret adaletinin sağlanması ve memur güvencesi gibi konulara odaklanırken, 2000’li yıllardan itibaren insan kaynakları yönetimi düşüncesi doğrultusunda adımlar atılmaya başlanmıştır. Özellikle 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) iktidara gelmesiyle birlikte, yeni kamu yönetimi reformları çerçevesinde insan kaynakları yönetimi anlayışı da gündeme gelmeye başlamıştır. Bu kapsamda “insan kaynakları” ifadesinin de ilk kez AKP tarafından kurulan 58. Hükümetin programında yer aldığı görülmektedir (Uğur ve Köseoğlu, 2017, s. 10). İnsan kaynakları yönetimi düşüncesi, 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında da savunulmuş, bununla birlikte yürürlüğe giren mevzuat açısından atılan ilk adım 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun<sup>21</sup> yürürlüğe girmesi olmuştur.<sup>22</sup> Daha sonraki yıllarda yerel yönetimler alanında yapılan reform çalışmalarında da insan kaynakları yönetimi düşüncesinin yaygınlaştığı görülmektedir (Uğur ve Köseoğlu, 2018, ss. 149–150). Bu süreçte insan kaynakları yönetiminin temel unsurları olan toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi gibi yöntem ve teknikler kamu kurumlarında uygulama alanı bulmaya başlamıştır. “Personel” ön isimli birimlerin yerini “insan kaynakları” birimleri alırken, personel politikaları kavramı yerine de “insan kaynakları politikaları” kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Yine kamu hizmetlerinin sunumunda “vatandaş odaklı” bir yaklaşımdan “müşteri odaklı” bir yaklaşıma doğru yaşanan dönüşüm, kamu kurumlarında çalışanların örgüt içerisinde birer iç paydaş olarak görülmeye başlanması, hizmet içi eğitime verilen önemin artışı, memur istihdamı yerine sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılması gibi gelişmeler de bu dönüşüm sürecine ilişkin örnekler olarak ifade edilebilir (Eryılmaz, 2018,

21 **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, Yayımlandığı Resmî Gazete: 24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayı.

22 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, doğrudan insan kaynakları yönetimine ilişkin hüküm bulunmamasıyla birlikte, insan kaynakları yönetimini de içine alan yeni bir kamu yönetimi düşüncesinin kurumsallaşması yolunda kanunlaşabilen ilk mevzuat adımı olması açısından önemi vardır.

ss. 328–329). Buradaki dönüşümün sadece bir isim değişikliği olmadığı, yönetim anlayışında da bir değişikliği ifade ettiği söylenebilir.

Çalışmanın bu bölümünde insan kaynakları yönetimi düşüncesine geçiş süreci genel hatlarıyla incelenmiş olup, sonraki iki başlıkta önce kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişi gerekli kılan nedenler ile kamu personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi arasındaki benzerlikler ve farklılıklar tartışılacaktır.

### **1.2.1. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçişi Gerekli Kılan Nedenler**

Kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş süreci bir anda gerçekleşmediği gibi, nedensiz yere yaşanan bir dönüşüm de değildir. Bu geçiş sürecini gerekli kılan ya da kaldığı düşünülen nedenler vardır.

Kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş gerekli kılan nedenlerden ilki, klasik personel yönetimi anlayışının çağın ihtiyaçlarına yeterli düzeyde yanıt verememesi ve sorgulanmaya başlanması olarak belirtilebilir (Tortop vd., 2006a, ss. 23–25). Klasik personel yönetimi sınırlı işlevleri yerine getiren ve örgütler içerisinde stratejik rolü olmayan bir yapıdaydı. Personele ilişkin işlevleri yerine getiren teknik bir boyutla sınırlı kalarak, örgütsel kararlara ilişkin mekanizmalarda etkin bir görev üstlenmiyordu. Çalışanlara ilişkin kayıtların tutulması, ücret, ek ödemeler, izinler, raporlu olunan gün sayısı, devamsızlık, geç kalma, sicil dosyalarının oluşturulması, emeklilik, kıdem vb. önemli fakat daha çok teknik boyuttaki işlerle ilgileniyordu. Bu yönüyle de modern örgütlerin ve çağın ihtiyaçlarına yeterli düzeyde yanıt veremiyordu (Ekinci, 2008, s. 179). Buradan hareketle klasik personel yönetimi anlayışının çağdaş örgütlerin ihtiyaçları için yetersiz kalışı, insan kaynakları yönetimi anlayışına geçişi gerekli kılan nedenlerin ilki olarak belirtilebilir.

Kamu yönetiminde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş sürecinde, özel sektördeki düşünce ve yöntemlerin kamu sektöründe de uygulanması gerektiğini savunan yeni kamu yönetimi düşüncesinin etkisi büyüktür (Brown, 2004, s. 308). Klasik kamu yönetimi düşüncesinden yeni kamu yönetimi düşüncesine geçiş süreci, aynı zamanda klasik personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş sürecini de ifade etmektedir (Canman, 1993, s. 96). Bu kapsamda kamu yönetimi düşüncesi, klasik kamu yönetimi düşüncesinin katı hiyerarşik ve bürokratik yapılanmasından, daha esnek ve piyasa ekonomisine dayalı yeni kamu yönetimi düşüncesine evrilmiştir. Bu kapsamda kamu yönetimi, adeta bir özel işletme gibi ele alınmış, devletin piyasaya müdahalesi sınırlandırılmış, devlet-vatandaş

ilişkisi yerine işletme-müşteri ilişkisi yaygınlaşmaya başlamıştır. Yaşanan bu dönüşüm sürecinden örgütün en önemli unsuru olan insan unsuru da etkilenmiş ve personel sistemi de bir dönüşüm geçirmiştir (Eroğlu, 2010, ss. 228–229). Bu kapsamda kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişi gerekli kılan nedenlerin ikincisinin kamu yönetimi düşüncesinin dönüşümü olduğu söylenebilir.

Kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişi gerekli kılan nedenlerden bir diğeri de örgüt içerisinde “insan” unsuruna yüklenen anlamın değişimi ile ilişkilidir. Bu kapsamda içerisinde yaşadığımız bilgi çağında, bilgiyi kullanan ve üreten unsur olan insan, stratejik bir öneme sahip olmuştur. Örgütler, rekabet ortamında üstünlük sağlamak adına insan kaynağını geliştirme, ona yatırım yapma ve ondan en üst düzeyde fayda sağlama yolunda arayışa girmiştir. Bu kapsamda örgütlerin ilgisi fiziki kaynak ve sermaye unsurlarından daha çok bilgiyi üreten ve kullanan insana, yani “entelektüel sermaye”ye yönelmeye başlamıştır (Perry, 1993, s. 59).

Küreselleşme olgusu ve beraberinde getirdiği yenilikler de yeni bir personel yönetimi anlayışının gelişiminde önemli paya sahiptir. Ekonomik anlamda rekabetin farklı bir boyut kazanması ve giderek zorlaşması önemli bir etkidir. Bu ortamda ayakta kalmaya çalışan örgütler için en önemli unsur bilgi ile birlikte onu üreten ve kullanan insan olmuştur. Bunun önemini kavrayan örgütler de personeli en uygun birimde istihdam etme, performans değerlendirme sistemleri, kariyer planlaması, personel ile örgüt arasındaki bağın güçlendirilmesi, motivasyonun artırılması, kaliteyi sürekli geliştirilebilir hale getirme gibi yöntem ve tekniklere ağırlık vermeye başlamışlardır. Bunun sonucunda da insan kaynağı, örgüt için en önemli unsur haline gelmiştir. Yine teknolojik gelişmelerin baş döndürücü hızla ilerlediği bir çağda teknolojik araçları etkin ve verimli kullanabilen, teknoloji üretebilen ve tüm bu gelişmelerle uyumlu, yeterli bilgi ve beceriye sahip insan kaynağının öneminin her geçen gün arttığının farkında olan örgütler de yatırımlarını bu alanda yoğunlaştırmaktadır (Torba, 2000, ss. 58–60).

Yaşanan bu gelişmeler sonucunda bir ihtiyaç olarak ortaya çıkan insan kaynakları yönetimi anlayışı, örgüt içerisindeki insan unsurunu geliştirilebilir ve kapasitesi sürekli olarak arttırılabilir bir kaynak ve maliyet unsuru olmaktan çok bir yatırım aracı olarak görmeye başlamışlardır (Bayraktaroğlu, 2011, s. 6).

Kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişi bir gereklilik olarak görüp olumlu bir bakış açısına sahip olanlar olduğu gibi, insan kaynakları yönetimi anlayışına çeşitli eleştiriler getirenler de olmuştur. Örneğin Brown, insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş sürecinin anahtar

kavramlarından biri olan “rekabet” olgusu üzerinden bir eleştiri getirmektedir. Buna göre kamu sektörünün özel çıkardan ziyade kamu yararı odaklı oluşu, özel sektörde var olan örgütsel rekabet unsurunun kamu sektöründe gerçek anlamda varoluşunu engellemektedir (Brown, 2004, s. 305). Gerçekten de kamu sektöründeki kurum ve kuruluşlar arasında özel sektördeki işletmelerin arasında var olan rekabet olgusu tam anlamıyla gerçekleşemez. Çünkü Türk kamu yönetimi teşkilatının hâkim ilkelerinden olan ve dünya genelinde de kamu yönetiminin temel ilkeleri arasında yer bulan idarenin bütünlüğü ilkesi gereği devlet ve kamu tüzel kişilikleri bir bütün olarak ele alınmaktadır. Buradan hareketle örneğin aynı sektörde faaliyet gösteren A ve B firmaları arasında olan rekabeti Samsun Büyükşehir Belediyesi ile Muğla Büyükşehir Belediyesi arasında beklememek gerekir. Dolayısıyla rekabet ortamının gelişiminden hareketle insan kaynakları yönetimi anlayışına geçilmesi gerektiğini savunmak kamu yönetimi ve özel yönetimi aynı yaklaşımla ele alan bir indirgemeciliğin yansıması olarak görülebilir.

İnsan kaynakları yönetimi anlayışına getirilen bir diğer eleştiri de bu yönetim anlayışının bir unsuru olan performans yönetimi konusundadır. Hakkında birçok olumlu görüş beyan edilen performans yönetimi anlayışında ölçütlerin yeterli düzeyde belirlenememesi, nitelikten çok niceliğe odaklanması, yaratılan rekabet ortamının örgüt içerisinde çatışmalara zemin hazırlaması ve kamu kurum ve kuruluşlarına ek maliyetler getirmesi gibi olumsuz yönler bulunduğu ifade edilmektedir. Nesnel, ölçülebilir, anlaşılır, güvenilir ve denetimi mümkün olan bir performans yönetimi sistemi kurulmaması durumunda bu sistemin etkinlik ve verimlilikten çok kayırmacılık benzeri uygulamaları yaygınlaştırabileceği yönünde eleştiriler bulunmaktadır (Eren, 2006, s. 145).

İnsan kaynakları yönetimi anlayışına getirilen başka bir eleştiri de bu yaklaşımın temel amacının personelin doyum sağlaması değil, personelin tüm kapasitesinin sonuna kadar kullanımının sağlanmasına yönelik olduğu şeklindedir. Bu kapsamda yaklaşımın özündeki “insan odaklılığın” insandaki her türlü değeri örgüt çıkarları için kullanmak şeklinde, tıpkı bir hammaddenin üretim aşamasından en az posayla çıkarılması ve maksimum kâr elde edilmesi anlayışına benzediği ifade edilmektedir (Güler, 2020, s. 31).

### **1.2.2. Kamu Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi Karşılaştırması**

Kamu personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi yaklaşımları arasında bir karşılaştırma yapmak, her ikisi arasındaki benzerlikleri ve birbirinden ayrıldığı noktaları tespit etmek önemlidir. Literatür gözlemlendiğinde, bazı

çalışmalarda klasik personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasında özünde bir fark olmadığı, aslında bir isim değişikliğinden ibaret olduğu belirtilirken bazı çalışmalarda ise her iki yaklaşımın birbirinden büyük oranda farklılaştığı ifade edilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde her iki yaklaşımın hem benzerlikleri hem de farklılıkları üzerinde durulacaktır.

#### 1.2.2.1. Benzerlikler

Klasik personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi yaklaşımları arasındaki benzerlikler şu şekilde belirtilebilir (Can ve Kavuncubaşı, 2005, s. 27; Eryılmaz, 2018, ss. 332–333; Torba, 2000, s. 64):

- Her ikisi de örgütün beşerî yönüyle ilgilenmektedir.
- Her iki yaklaşımda da iş bölümü, yazılı kurallar, tarafsızlık gibi öğeleri içeren yapılar mevcuttur.
- Her iki yaklaşımın da stratejilerinin temelinde örgüt stratejileri bulunmaktadır.
- Her iki yaklaşım da eylemci birimlerin yöneticilerinin, personelin yönetimi ile ilgili sorumluluklar taşıdığını, personelin de yöneticinin sorumluluklarını yerine getirme sürecine öneri ve destek hizmetleriyle katkı sağladığını kabul eder.
- Bireye saygı, örgütsel ve bireysel ihtiyaçlar arasında denge kurulması, personelin maksimum düzeyde yeterliliğe ulaşabilmesi için geliştirilmesi gibi konularda her iki yaklaşım da benzer düşüncelere sahiptir.
- Klasik personel yönetiminde yer alan teknik faaliyetler, insan kaynakları yönetiminde de bulunmaktadır.
- Personeli bilgi ve uzmanlık alanına bağlı olarak uygun birimlerde çalıştırmak, her iki yaklaşımda da ortak amaçlardandır.

#### 1.2.2.2. Farklılıklar

Klasik personel yönetimi anlayışı ile insan kaynakları yönetimi yaklaşımı arasında benzerlikler olduğu gibi önemli farklılıklar da bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde ifade edilebilir:

- İnsan kaynakları yönetimi yaklaşımı, personel politikaları açısından daha stratejik bir konumdadır. Personel yönetimi anlayışındaki kural, politika ve prosedürlerle sınırlandırılmış pasif yöneticilerin yerine, insan kaynakları yönetimi anlayışındaki yöneticiler örgütün strateji üretme mekanizmalarında strateji ortakları olarak aktif ve etkin bir rol alırlar (Condrey ve Ledvinka, 2010, s. 500).



- Klasik personel yönetimi örgütlerde çalışanlarla ilgilenirken, insan kaynakları yönetimi çalışanların yanı sıra örgütteki tüm yöneticileri de kapsamına almaktadır (Akçakaya, 2010, s. 28).
- İnsan kaynakları yönetimi yaklaşımı, rekabet ortamında üstünlüğü ele geçirmek için gerekli insan kaynağını istihdam etme ve geliştirme ile ilgili politika üretme, planlama, örgütleme, yönlendirme ve denetleme faaliyetlerini de içerir (Yüksel, 2007, s. 8).
- İnsan kaynakları yönetimi anlayışı klasik personel yönetimi anlayışını da içeren ama ondan daha geniş kapsamlı bir yaklaşımdır. Personel yönetiminde yer alan yöntem ve teknikleri de kapsayan insan kaynakları yönetimi, bunun ötesinde motivasyon, performans değerlendirilmesi, bireyler ve gruplar arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi, değişimi benimsemiş bir örgüt kültürünün oluşturulması, çalışanların sürekli olarak eğitimi ve geliştirilmesi gibi konuları da içermektedir (Fındıkçı, 2006, s. 13).
- İnsan kaynakları yönetimi anlayışı, yeni kamu yönetimi düşüncesinin toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi, esnek çalışma biçimleri, performansa bağlı ücret gibi yöntem ve teknikleri üzerinde yükselmektedir. Klasik personel yönetimi düşüncesi ise klasik kamu yönetimi düşüncesinin önermelerinden beslenmektedir (Eryılmaz, 2018, ss. 328–329).
- Klasik personel yönetimi düşüncesi süreç odaklı bir yaklaşımken, insan kaynakları yönetimi sonuç odaklı bir yaklaşımdır (Hughes, 2014, s. 404).
- Klasik personel yönetimi anlayışında çalışanın iş güvencesi daha güçlü iken, insan kaynakları yönetimi düşüncesinde çalışanların iş güvenceleri (zaman, ücret vb.) daha esnektir (Al, 2008, s. 15).

### **1.3. TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ**

Türkiye’de kamu personel yönetiminin yapısı, işlevi ve özellikleri belli bir tarihsel gelişim sürecinin sonucunda günümüze kadar ulaşmıştır. Özellikle Osmanlı Devleti döneminde Tanzimat sonrasında gerçekleştirilen reformlarla önemli bir dönüşüm süreci başlamış, bu sürecin etkileri Cumhuriyet döneminde de kendisini göstermiştir. Tanzimat’tan günümüze Türk yönetim düşüncesinin, Devlet teşkilatının ve kurumlarının belirli aralıklarla tekrarlanan reform girişimleriyle maruz kaldığı dönüşüm sürecinden doğal olarak bürokrasi, dolayısıyla kamu personel sistemi de etkilenmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde Osmanlı Devleti döneminden başlayarak günümüze kadar gelen süreçte kamu personel sisteminin dönüşümü incelenecektir. Bu kapsamda ilk olarak Osmanlı Devleti dönemi ele alınacak, ardından Cumhuriyet dönemine geçilecektir. Osmanlı Devleti, kendi içerisinde klasik ve modern dönem olarak ikiye ayrılmıştır. Bu dönem iki ayrı süreç üzerinden ele alınırken Tanzimat Fermanı bir dönüm noktası olarak kabul edilmiştir. Tanzimat öncesi dönem “klasik”, Tanzimat sonrası dönem “modern” dönem olarak incelenmiştir.

Kamu personel sisteminin tarihsel gelişim sürecinde Osmanlı Devleti'nin ardından Cumhuriyet dönemi ele alınacaktır. Bu dönem, sistemi etkileyen önemli tarihsel gelişmeler temel alınarak beş başlığa bölünmüştür. Bu dönemler ile ilgili şu bilgiler verilebilir:

Birinci başlıkta 1923-1945 yılları arası incelenecektir. Bu dönemin karakteristik özelliği tek parti iktidarının mevcut oluşudur. Bu yapı, bürokrasiyi de etkilemiş, kendine has bir dönem olarak belirlemiştir. Yine Cumhuriyet döneminin ilk memur kanunu olan 788 sayılı Memurin Kanunu da bu dönemde yürürlüğe girmiştir.

İkinci başlıkta 1945-1960 yılları arası ele alınacaktır. Türkiye’de 1945 yılında çok partili siyasi hayata geçilmiştir. Bununla birlikte bürokrasi, tek parti döneminin karakteristik özelliklerinden yavaş yavaş sıyrılmaya başlamıştır. Çok partili siyasal hayatın ilk kesintiye uğradığı yıl ise 1960 olmuştur. 1960 yılında gerçekleştirilen askerî darbe, darbeyi takip eden dönemde yapılan düzenlemeler, kamu personel yönetimi açısından da önemli olduğu için ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.

Üçüncü dönem 27 Mayıs 1960 askerî darbesiyle başlayıp, 1980 yılında gerçekleşen diğer bir askerî darbe olan 12 Eylül dönemine kadar uzanmaktadır. Bu dönemi ayrı bir başlık altında incelemeye değer kılan iki önemli gelişme mevcuttur. Bunlardan birincisi, 1960 yılında merkezi bir personel dairesinin kurulması, ikincisi ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe girmiş olmasıdır.

1980’li yıllarda dünyada yaşanan neoliberal dönüşüm süreci ile paralel olarak Türkiye’de kamu personel sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Türkiye’de bu yıllardan itibaren yeni kamu yönetimi düşüncesiyle birlikte kamu personel sisteminde esnek istihdam modeli ve sözleşmeli personel statüsü yaygınlaşmaya başlamıştır. Buradan hareketle ilgili dönem 1980 yılından başlayıp, 2017 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ve yeni hükümet sistemine kadar olan zaman dilimini kapsamaktadır.

Son başlıkta ise 2017 yılından günümüze kamu personel sistemi konusu ele alınacaktır. 2017’de yapılan Anayasa Referandumu ile Türkiye’de hükümet sistemi değişmiş, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmiştir. Yapılan bu hükümet sistemi değişikliği ile birlikte yapılan düzenlemelerden birisi de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesidir. İlk yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde personel konusuna ayrı bir önem verildiği görülmektedir. Bu dönemde merkezi personel örgütlenmesi olan Devlet Personel Başkanlığı (DPB) kapatılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası dönemde DPB’nin işlevlerini üstlenen İdari İşler Başkanlığına bağlı “Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü”, Cumhurbaşkanlığına bağlı “Strateji ve Bütçe Başkanlığı”, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı “Çalışma Genel Müdürlüğü” ile Cumhurbaşkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi gibi idarî yapı ve kurumlar görülmektedir. Tüm bu gelişmeler, ilgili dönemi ayrı bir başlık altında ele almak için yeterli nedenleri sunmaktadır.

### **1.3.1. Osmanlı Döneminde Kamu Personel Yönetimi**

Osmanlı Devleti dönemi kamu personel yönetiminin yapısını ve tarihsel gelişimini incelemek Cumhuriyet dönemine temel oluşturmak için önemlidir. Neticede Cumhuriyeti kuran kadro Osmanlı Devleti’nin kamu görevlileridir. Dolayısıyla Osmanlı Devleti döneminin izleri Cumhuriyet döneminde de görülmektedir.

Osmanlı Devleti döneminde kamu personel yönetiminin gelişimini iki ayrı dönem içinde incelemek mümkündür. Osmanlı-Türk modernleşmesinin kırılma noktası olan Tanzimat, kamu personelinin ve kamu personel yönetiminin dönüşümü açısından da önemlidir. Bu kapsamda Osmanlı Devleti’nde kamu personel yönetiminin tarihsel gelişimini Tanzimat Öncesi (Klasik) ve Tanzimat Sonrası (Modern) olarak iki ayrı dönemde incelemek mümkündür.

#### *1.3.1.1. Tanzimat Öncesi (Klasik) Dönem*

Osmanlı Devleti’nde (özellikle yükselme döneminde) bürokratik ve merkezîyetçi bir devlet yapısı görülmektedir. Devletin bu yapısını şekillendiren unsurlar da toprak mülkiyeti ve padişah ile bürokrasi arasındaki ilişkiler olarak belirtilebilir. Bu bağlamda toprak mülkiyeti biçimini ifade eden “tımar sistemi”, padişah ile bürokrasi arasındaki ilişkilerde beliren “kul sistemi” ve Osmanlı bürokrasisini oluşturan “kalemiye”, “ilmiye” ve “seyfiye” sınıflandırması klasik dönem Osmanlı kamu personel sisteminin sacayakları olmuştur (Akgüner, 2016, s. 4).

Klasik dönem Osmanlı bürokrasisinin yapısını oluşturan kurumlar içerisinde devletin toprak düzeni biçimini ifade eden tımar sisteminin önemli bir yeri olmuştur. Hem devletin topraklarını hem de nüfusu kontrol etme noktasında önemli olan tımar sisteminde, savaşlarda üstün başarı göstermiş komutanlara verilen tımar adında topraklar söz konusudur. Yönettiği tımarlarda devletin temsilcisi konumunda olan bu görevliler, buralarda hem savaşlar için asker besliyor hem de kendi ücretlerini de içeren vergilerin toplanmasını sağlıyorlardı. Burada tımar topraklarının mülkiyeti devletin elinde olup, mülkiyetin babadan oğula geçmesi söz konusu değildir. Bu özelliği ile tımar sistemi, Avrupa’da görülen feodal sistemden ayrılmaktadır. Osmanlı Devleti’nde tımar sisteminin, özellikle 17. ve 18. yüzyıllarda çözülmeye başladığı görülmektedir (Akgüner, 2016, ss. 4–6).

Klasik dönem Osmanlı Devleti’nde gerek yukarıda belirtilen tımar sahiplerinin gerekse en alt kademedeki en yüksek kademeye kadar tüm kamu görevlilerinin padişaha kişisel olarak “kul” statüsünde bağlı olduğunu belirtmek gerekir. Burada kamu görevlileri öncelikle padişaha, sonrasında tebaaya hizmet etmek üzere görevlendirilmişlerdir. Burada Padişah, memurların hizmete girişinden hizmetle ilişkisinin kesilmesine kadar olan tüm süreçlerde mutlak söz sahibidir (Findley, 1994, s. 12). Ayrıca kul sisteminde kamu görevlileri arasında kan bağıının bulunmaması ve devşirmelerin ailelerinden kopartılmalarından dolayı imtiyazlı bir zümrenin (aristokrasi) ortaya çıkışının önlenmesi sistemin karakteristik özellikleridir (Aslan, 2019, s. 256).

Osmanlı Devleti’nin bürokratik kadrolarında devşirmelerin büyük bir ağırlığı vardır. Özellikle yükselme döneminde fethedilen topraklardaki Hristiyan ailelerin çocukları Enderun Mektebi’ne alınıyor ve yeteneğine göre istihdam edileceği kamu hizmeti için yoğun bir eğitimden geçiriliyordu. Yetenekli öğrenciler, saraya kul-memur olarak alınıyor ve Padişah’tan sonraki en yüksek makam olan sadrazamlığa kadar yükselebiliyorlardı. Diğerleri ise Yeniçeri Ocağı’na alınarak asker olarak yetiştiriliyordu. Enderun Mektebi’nde eğitime alınıp en yüksek bürokratik makamlara kadar uzanabilen devşirmeler, klasik dönemde Osmanlı bürokrasisinin yönetici kadrosunu oluşturuyordu (Aslan, 2019, ss. 255–259).

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı Devleti’nin bürokratik yapısına bakıldığında üç zümre karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; “ilmiye” (din, yargı ve eğitim hizmetleri), “seyfiye” (askerî hizmetler) ve “kalemiye” şeklindedir. Bunlar içerisinde kalemiyenin Tanzimat’a kadar biraz geri planda kaldığı, ilmiye ve seyfiyenin konumunun daha güçlü olduğu söylenebilir. Çözülme dönemine kadar, özellikle de Tanzimat sonrası döneme kadar kalemiye

sınıfının güçlenmemesinin ana nedenlerinden birisinin, bu sınıfın personelinin diğer iki sınıftan temin edilmesi olduğu söylenebilir. Yine Osmanlı’nın klasik döneminde “gaza/cihad” felsefesi çerçevesinde fetihlere dayalı bir sistemin var oluşu, bu sistemin teorik (ilmiye) ve pratik (seyfiye) kısmını oluşturan sınıfların daha önemli görülmesine neden olmuştur (Reyhan, 1998, s. 5).

Klasik dönemde kendine has özellikleriyle işleyen devlet mekanizması, duraklama ve gerileme dönemlerinde çözülmeye başlamıştır. Fetihlerin azalması ile tımar sistemi ve ekonomik yapı, liyakatsizliğin artışı ile de personel sistemi, tüm bunların birleşimi ile Devlet yavaş yavaş çözülmeye başlamıştır. Bu dönemde ortaya çıkan sorunlara çözüm önerileri getirmek adına Koçi Bey, Kâtip Çelebi ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa gibi isimler önemli eserler kaleme almış, sorunların nedenlerini analiz etmişlerdir. Bu dönemde yapılan ıslahat girişimlerinde temel amaç devletin eski ihtişamlı günlerini geri getirmek ve “kanûn-ı kadîm”e dönüş olmuştur (Akyıldız, 2015, s. 16). Devlet adamları tarafından bu şekilde çözüm önerileri getirilmeye ve ıslahatlara girişilmeye çalışılırken, bu çabaların padişahlar nezdinde uygulamaya dökülmesi III. Selim ile beraber başlamış, II. Mahmud ile devam etmiştir. Bu yönüyle Osmanlı’nın modernleşme süreci III. Selim ile birlikte başlatılmaktadır (Karpas, 2017, s. 80). Bu iki padişah döneminde idare alanında çok önemli ıslahat girişimlerinde bulunulmuştur. Öncelikle bürokrasinin askerî kanadında başladığı görülen ıslahat girişimleri, zaman içinde sivil bürokraside de görülmeye başlamıştır. Bu dönemde devlete bürokrat yetiştiren Enderun Mektebi kapatılmış, batılı anlamda bir kamu personel sistemi kurulmaya çalışılmıştır (İçmen, 2015, s. 68). Özellikle II. Mahmud döneminde devleti merkezileştirmek adına atılan adımlar, kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması açısından önemlidir. Bakanlıkların (nezaret) kurulması, bürokratik örgütlenmede hiyerarşik kademelerin oluşturulması ve memurların maaşa bağlanması gibi kamu personel sistemi açısından önemli sayılabilecek yenilikler II. Mahmud döneminde gerçekleştirilmiştir. Yine memurlara yargılanma hakkının verilmesi, memurların yıllık atanma usulünden vazgeçilerek memurluk statüsünün devamlılığının sağlanması dönemin önemli gelişmeleridir (Aslan, 2006, s. 145; Özdemir, 2001, s. 137).

### 1.3.1.2. Tanzimat Sonrası (Modern) Dönem

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı, Osmanlı modernleşmesinin dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Siyasi, toplumsal, ekonomik ve idarî anlamda önemli yeniliklerin başlangıç noktası olarak kabul edilen Tanzimat sonrası dönemde, kamu personel sisteminin gelişimi ve modernleşmesi

açısından da önemli adımlar atılmıştır. Tanzimatı kamu personel sistemi açısından önemli kılan husus, Tanzimatı ilan eden bürokratların özellikleri ile kamu personel sistemi açısından getirdiği yeniliklerdir. Tanzimatı ilan eden bürokratlar, Osmanlı'nın batıya açılan kapısı olan Tercüme Odası'ndan yetişmişlerdir. Bu nedenle de batıdaki kamu personel sisteminde yaşanan dönüşümleri Osmanlı'ya entegre etme noktasında lokomotif görevi üstlenmişlerdir. Tercüme Odası, 1820'li yıllara kadar Rum Hristiyanların tekelinde kalmıştır. 1820'lerde çıkan Yunan İsyanı ile buradaki Rumlar tasfiye edilmiş ve yerlerine Osmanlı bürokratları istihdam edilmiştir. Bu gelişmeler yeni bir kalemiye sınıfının oluşumuna yol açmış, oluşan bu sınıf da zamanla Osmanlı modernleşmesinin en önemli aktörü haline gelmiştir. Zaman içerisinde bu sınıfın, "mülkiye" adıyla taşraya da yayıldığı ve modern bürokrasinin en önemli zümresi haline geldiği görülmektedir (Findley, 1994, ss. 113–115).

Osmanlı bürokrasisinin modernleşmesinde, bu dönemde açılan bazı okulların da önemli katkısı bulunmaktadır. Özellikle Harbiye, Mülkiye ve Tıbbiye gibi Osmanlı bürokrasisine eleman yetiştirme misyonuyla kurulan okulların katkısı büyüktür. Modern düşünce ile eğitim görerek yetişen bürokratlar, buralarda aldıkları eğitim ile Osmanlı bürokrasisinin modernleşmesi sürecinde en önemli aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır (Önder, 2013b, s. 143).

Tanzimat Fermanı'nın ilanını takip eden süreçte 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı'nın da çok önemli bir yeri olduğunu belirtmek gerekir. Burada kamu personel sistemi açısından getirilen en önemli yenilik; din, mezhep ve millet farkı gözetmeksizin Osmanlı tebaasından olan herkese kamu hizmetlerine girebilme hakkının verilmesidir. Bu yenilik ile birlikte Osmanlı tebaasından olan herkes devlet memuru olabilme hakkını elde etmiş, memurluğa girişte eşitlik ilkesi güvence altına alınmıştır (Gözübüyük ve Kili, 1982, s. 10). Islahat Fermanı'nın getirmiş olduğu bu yeniliğin arka planında, Osmanlı üzerinde hâkimiyetini güçlendirmek için kendisine bağlı bürokratik kadroların sayısını arttırmak isteyen batılı devletlerin olduğu söylenebilir (Acar, 2009, s. 87).

Osmanlı Devleti'nin modernleşme döneminde Tanzimat ve Islahat Fermanları dışındaki en önemli gelişme I. Meşrutiyet, yani Kanun-ı Esâsinin 1876 yılında yürürlüğe girmesidir. İlk Türk Anayasası olma özelliğine de sahip olan Kanun-ı Esâsi ile Osmanlı tebaasından olan herkesin devlet memuru olabilmesi, devlet memurluğuna girişte ehliyet ve kabiliyetin esas alınması güvence altına alınmıştır. Bunun yanı sıra devlet memurluğuna girişte liyakat ilkesini güvence altına alan hükümler de bulunmaktadır.

Memurların istifa etmedikçe ya da kanunen memurlukla ilişkilerinin kesilmesini gerektirecek bir neden olmadıkça görevlerine son verilememesi ilkesi de memur güvencesi açısından yapılan önemli düzenlemeler içinde yer almaktadır (Gözübüyük ve Kili, 1982, s. 15).

Tanzimat ve Islahat Fermanları ile Kanun-ı Esâsi dışında bu dönemde çıkarılan çeşitli kanunname ve nizamnameler de kamu personel sisteminin gelişimi açısından önemlidir. Bunlar içerisinde en önemlisi 1881 tarihli Memurin-i Mülkiye Terakkî ve Tekâüd Kararnamesidir. Bu kararname ile memur istihdamı, ilerleme, disiplin, sicil, hizmetle ilişğin kesilmesi, emeklilik gibi kamu personel sistemi açısından önemli sayılabilecek konular düzenlenmiştir. Yine bu dönemde çıkarılan 1880 tarihli Maaşat Kararnamesi ile 1896 tarihli Memurini Mülkiyye Komisyonu Nizamnamesi önemli sayılabilecek düzenlemelerdir (Özdemir, 2001, s. 170).

Tanzimat Dönemi’nde bu şekilde bir dönüşüm geçiren Osmanlı bürokrasisi, burada sayılan önemli sacayakları üzerinde şekillenmiştir. Bu sistem içerisinde yetişen bürokratik kadrolar, Osmanlı döneminde modernleşmenin lokomotifini olmuş, Millî Mücadele’yi yönetmiş ve Cumhuriyeti kurmuştur.

### **1.3.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Personel Yönetimi**

Millî Mücadeleyi yöneten, ülkenin bağımsızlığa kavuşmasını sağlayan ve Cumhuriyeti kuran kadro Osmanlı bürokrasisi içerisinde yetişmiş askerlerden oluşmaktadır (Aykaç, 1997, s. 165). Osmanlı döneminde oluşan bürokratik kadro gerek sayısal olarak gerekse yapısal ve geleneksel olarak Cumhuriyet dönemine intikal etmiş, Cumhuriyetin kurumsal yapılanmasında önemli bir aktör olmuştur (Roos ve Roos, 1971, s. 5-6). Sayısal veriler, yasal düzenlemeler ve sistemin yapısal özellikleri açısından bakıldığında erken dönem Cumhuriyet bürokrasisinin Osmanlı mirası üzerine inşa edildiği söylenebilir. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra yaşanan yetişmiş personel sorunu nedeniyle Osmanlı bürokrasisinin büyük bir çoğunluğunun Cumhuriyet dönemi bürokrasisinde de kendisine yer bulduğu görülmektedir. Osmanlı Devleti döneminde Harbiye’den mezun olmuş subayların %93’ü ve Mülkiye’den mezun olmuş memurların %85’i Osmanlı Devleti’nin dağılmasından sonra Cumhuriyet döneminde de bürokraside yer almış, kamu hizmetini sürdürmeye devam etmişlerdir (Rustow, 1964). Ayrıca (özellikle 1920’lerin sonuna kadar olan dönemde) Osmanlı Devleti’nden intikal etmiş olan mevzuatların da yer yer uygulandığı görülmektedir (Öktem, 1992, s. 86).

1923 yılında Cumhuriyetin ilan edilmesiyle başlayan bu dönemde, dünyada ve Türkiye’de yaşanan siyasi, toplumsal ve ekonomik gelişmeler kamu personel sisteminin gelişiminde belirleyici olmuştur. Bu kapsamda Cumhuriyet dönemi kendi içerisinde beş başlığa bölünerek incelenmiştir.

### 1.3.2.1. 1923-1945 Dönemi

1923 yılından 1945 yılına kadar olan dönem “tek parti dönemi” olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemde birkaç defa çok partili siyasi hayata geçiş çabası bulunmakla birlikte, 1945 yılına kadar Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) yönetiminde tek partili bir devlet düzeni sürdürülmüştür. Yine bu dönemde parti ve devlet bütünleşmesi sağlanmış, CHP yeni kurulan devletin kurumsallaşması ve modernleşmesi için ana aktör olmuştur. CHP; toplumsal, ekonomik, siyasi ve idarî anlamda modernleşmeyi hedeflerken, bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak araç olarak bürokrasiye yönelmiş ve ona ayrı bir önem vermiştir. Yapılacak reformları halka kabul ettirme ve benimsetme misyonu bürokrasiye yüklenmiştir. Bu dönemde parti bükrasinin siyasal yapılanması, bürokrasi ise partinin idarî yapılanması olarak kurumsallaşmıştır (Yayman, 2008, s. 69). Buradan hareketle tek parti döneminin 1930’lara kadar olan kısmında toplumsal statü ve prestij açısından oldukça güçlü bir bürokrasi oluşturulmuş, bürokrasi adeta altın çağını yaşamıştır (Göküş, 2000, s. 25).

1923-1945 arası dönemde kamu personel sistemi açısından yapılan önemli düzenlemelerden ilki Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 Anayasasıdır.<sup>23</sup> Anayasanın 23, 92, 93 ve 94. maddelerinde kamu personel sistemi açısından önemli hükümler bulunmaktadır. 92, 93 ve 94. maddeler Anayasanın altıncı bölümünde “Memurin” başlığı altında düzenlenmiştir. 92. maddede “*Hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir.*”, 93. maddede “*Bilimum memurların evsafı, hukuku, vezâifi, maaş ve muhassasatı ve sureti nâşp ve azîlleri ve terfi ve terakkileri kanunu mahsus ile muayyendir.*” ve 94. maddede “*Kanuna muhalif olan umurda âmire itaat memuru mesuliyetten kurtaramaz.*” hükümleri yer almıştır. Bu kapsamda ilgili maddelerde devlet memurluğu bir siyasi hak olarak tanımlanmış, liyakat ilkesi vurgulanmış (md. 92), devlet memurlarının nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, hizmete alınmaları, hizmetten çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri konularını düzenlemek üzere özel bir kanunun çıkarılması gerektiği ifade edilmiş (md. 93) ve kanunsuz emir (md. 94) konuları düzenlenmiştir (Akgüner, 2016, ss. 15–16; Gözübüyük ve Kili, 1982, s. 77). Ayrıca 23. maddede geçen

23 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Kanun No: 491, Kabul Tarihi: 20.04.1924, Yayımlandığı Resmî Gazete: 24.05.1924 Tarih ve 71 Sayı.



“Mebusluk ile Hükümet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemez” hükmü ile milletvekilliği ile devlet memurluğu işleri birbirinden ayrılmıştır (Öktem, 1992, s. 86).

1924 Anayasasında kamu personel sistemini düzenleyecek çerçeve bir kanuna olan ihtiyacın vurgulanmasıyla müstakil bir memur kanunu hazırlamak için çalışmalar başlamış ve 1926 yılında 788 sayılı Memurin Kanunu yürürlüğe girmiştir.<sup>24</sup> 788 sayılı Kanun, 1965 yılında (günümüzde de yürürlükte olan) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kabul edilmesine kadar yürürlükte kalmıştır. 788 sayılı Memurin Kanunu, Cumhuriyet döneminde kamu personel sistemini bütüncül olarak düzenleyen ilk kanun olmuştur (Tutum, 1968, ss. 32–33).

788 sayılı Memurin Kanunu ile kamu personel sistemi açısından önemli olan memur olma şartları, aday memurluk, memurların sorumluluk, yükümlülük ve hakları, sicil, disiplin, atamalar, terfiler, nakil, emirlerin yerine getirilmesi, idareten azil, şikâyet hakkı, mesai saatleri, çekilme, becayiş, zorunlu hizmet, hizmetten ayrılan memurların tekrar hizmete alınması, izin hakkı, memurluğa vekâlet, aylık, başka görevlerde çalıştırma, emeklilik gibi konular düzenlenmiştir. Ayrıca, ilgili Kanunun 6. maddesi ile kadınların memur olarak kamu hizmetinde istihdam edilmeleri de ilk kez bu kanunda yer almıştır (Akgüner, 2016, ss. 16–18).

788 sayılı Memurin Kanununda istihdam biçimleri “memur” ve “müstahdem” olarak iki türe ayrılmıştır. Bu istihdam biçimleri Kanunun birinci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre memur “kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumî veyahut hususî bütçelerden maaş alan kimse”, müstahdem ise “devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicillinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk ve salâhiyetinden müstefit olmayan kimse” şeklinde tanımlanmıştır. Memur, devlet hizmeti sunan, sicile kayıtlı, kadrolu, genel veya özel bütçeden maaş alan kimsedir. Müstahdem ise devlet işlerinde kadrosuz olarak sözleşme ile çalışan ve bunun karşılığında ücret alan, devlet memurlarının sahip olduğu hak ve yetkilere sahip olmayan kimselerdir (Aslan, 2019, ss. 298–299).

788 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı dönemde getirmiş olduğu bir diğer önemli düzenleme “belediye memurluğu” ile “devlet memurluğu” şeklinde ikili bir ayırımın yapılmış olmasıdır. Bu kapsamda 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanununun<sup>25</sup> hükümlerine göre “Belediye

24 **Me’murîn Kanunu**, Kanun No: 788, Kabul Tarihi: 18.03.1926, Yayımlandığı Resmî Gazete: 31.03.1926 Tarih ve 336 Sayı.

25 **Belediye Kanunu**, Kanun No: 1580, Kabul Tarihi: 03.04.1930, Yayımlandığı Resmî Gazete: 14.04.1930 Tarih ve 1471 Sayı.

Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi<sup>26</sup> ile belediye memurluğu ayrı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. 1974 yılında belediye memurluğunun da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına alınmasına kadar bu sistem uygulanmıştır. Daha sonra 1994 yılında ilgili Nizamname yürürlükten kaldırılmış<sup>27</sup> ve memurluk mesleği tek bir mevzuatta birleştirilerek “ayrı personel sistemi” uygulamasına son verilmiştir (Acar, 2019, s. 124; Aslan, 2019, ss. 299–300; İçmen, 2009, s. 69; Şaylan, 2000, s. 51).

1924 Anayasasında öngörüldüğü üzere 1926 yılında yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunu, kamu personel sistemi açısından dönemin öne çıkan düzenlemesidir. Ancak kamu personel sistemini düzenleyen başka kanunlar da bu dönemde yürürlüğe girmiştir. 1927 tarihli 1108 sayılı Maaşat Kanunu<sup>28</sup> ve 1929 tarihli 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun<sup>29</sup> bunlardan bazılarıdır. 1452 sayılı Kanunu 1939 yılında yürürlükten kaldıran Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun<sup>30</sup> ile aynı yıl yürürlüğe giren 3659 sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun<sup>31</sup> diğer önemli düzenlemelerdir.

1108 sayılı Kanun ile memurların maaşlarının ödenmesi bir sisteme bağlanmıştır. Memur maaşlarının ödenmesi, kesintiler, işe başlama süreleri, memurluğa naklen atanana verilecek maaşlar, atamaların tebliği, vekâlet maaşları, makam ödenekleri, ücretlerin malî statüsü ve haklar, tutuklanan ve yargılanan memurların aylıkları, aday memurların maaşları, askerlik hizmetini yerine getiren memurların maaşları, izinli maaşları, saymanların devir süreleri gibi malî konularda önemli düzenlemeler yapılmıştır (İçmen, 2015, ss. 79–80).

1929 yılında yürürlüğe giren 1452 sayılı Kanun ile memur aylıkları ilk defa 20 dereceye ayrılarak düzenlenmiştir. Bu yapıdaki bir sistem ilk defa

26 **Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi**, Kararname No: 9948, Kabul Tarihi: 03.09.1930, Yayımlandığı Resmî Gazete: 29.09.1930 Tarih ve 1608 Sayı.

27 **Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü'nün Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Tüzüğü'nün Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı**, Karar No: 94/6251, Kabul Tarihi: 21.10.1994, Yayımlandığı Resmî Gazete: 23.12.1994 Tarih ve 22150 Sayı.

28 **Mâaş Kânûnu**, Kanun No: 1108, Kabul Tarihi: 20.06.1927, Yayımlandığı Resmî Gazete: 02.07.1927 Tarih ve 622 Sayı.

29 **Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun**, Kanun No: 1452, Kabul Tarihi: 18.05.1929, Yayımlandığı Resmî Gazete: 30.06.1929 Tarih ve 1229 Sayı.

30 **Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun**, Kanun No: 3656, Kabul Tarihi: 30.06.1939, Yayımlandığı Resmî Gazete: 08.07.1939 Tarih ve 4253 Sayı.

31 **Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun**, Kanun No: 3659, Kabul Tarihi: 03.07.1939, Yayımlandığı Resmî Gazete: 11.07.1939 Tarih ve 4255 Sayı.

bu kanunla kurulmuştur. Barem sisteminin uygulanmaya başlanması, tek tip maaş sisteminin benimsenmesi ve çeşitlik ilkesinin getirilmesi, memur maaşlarından yapılan çeşitli kesintilerin kaldırılarak net maaş sistemine geçişin sağlanması gibi önemli özellikleri olan kanun, “Barem Kanunu” olarak da adlandırılmıştır. Aynı yıl tüm dünyada etkileri hissedilen ekonomik kriz nedeniyle memur maaşlarından kaldırılan kesintiler yeniden getirilerek memur maaşları vergilendirilmeye başlanmış ve net maaş sisteminden vazgeçilerek brüt maaş sistemine geri dönmüştür (Şaylan, 2000, s. 107).

1939 yılında yürürlüğe giren 3656 sayılı Kanun ile 1452 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Aylık rejiminin esasları yeniden düzenlenmiştir. Katsayı sistemi kaldırılmış, aylık dereceleri 20’den 15’e düşürülmüştür. Bu dönemde yapılan düzenlemeler ile en düşük derecedeki memur aylığı ile en yüksek derecedeki memur aylığı arasında önemli bir fark oluşmuştur. En yüksek derecedeki memurun maaşı, en düşük derecedeki memurun maaşından 15 kat daha fazladır (Akgüner, 2016, s. 18).

Bu dönemde yürürlüğe giren önemli düzenlemelerden birisi de 3659 sayılı Kanundur. Bu Kanun ile iktisadi devlet teşekküllerinde malî haklar açısından ayrıcalıklı bir statüde istihdam edilen personelin bu statüsüne son verilmiş ve bu personel de barem sistemi içerisine dâhil edilerek tüm kamu görevlileri arasında ücret dengesi sağlanmaya çalışılmıştır (Akgüner, 2016, s. 18; Şaylan, 2000, s. 108).

1930’lı yıllar Cumhuriyet dönemi idarî reform tarihinde yabancı uzmanların da sahneye çıktığı bir dönem olmuştur. Bu yıllardan itibaren (sonraki dönemlerde daha yoğun görülecek olan) yabancı uzman raporları görülmektedir. 1933 ve 1934 yıllarında hazırlanan “Dorr Raporu” ve “Hines Raporu” bu dönemde hazırlanmış olan yabancı uzman raporlarıdır. 1933 yılında Goldthwaite H. Dorr tarafından hazırlanan ve literatürde onun soy ismiyle anılan raporda kamu personel sistemi açısından da tespitler bulunmaktadır. Rapora göre ülkedeki kamu çalışanı sayısı fazladır ve azaltılması gerekmektedir. Yayman, bu raporda bu konu üzerinde yoğun bir şekilde durulmasını eleştirmekte, memur sayısının fazlalığının neye göre belirlendiğinin açık olmadığını ya da çeşitli ülkelerde memur sayılarının durumunu içeren bilgilerin bulunmadığını ifade etmektedir (Yayman, 2008, s. 96). Buna yönelik tartışmalar günümüzde de devam etmekte ve Türkiye’de kamu personeli sayısının fazla olduğu ve azaltılması gerektiği yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Ancak Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) verileri incelendiğinde Türkiye’deki kamu personeli sayısının ve nüfusa oranının diğer ülkelere nazaran oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bu kapsamda OECD 2019 yılı kamu personeli ve ülke nüfusu verileri

incelenmiştir. OECD'nin hazırladığı verilerde 29 ülkenin kamu personeli sayılarına ilişkin verilere ulaşabilmektedir.<sup>32</sup> Buradan elde edilen verilerle, aynı yıl ve ülkelere ilişkin OECD nüfus verileri karşılaştırılmıştır. Buna göre kamu personeli sayısında Türkiye; ABD, Fransa, Meksika, İngiltere, Almanya ve Kanada'dan sonra en çok kamu personeli istihdam eden yedinci ülkedir. Ancak bu ülkelerin 2019 yılı nüfusları ile karşılaştırıldığında Türkiye'de nüfusun %4,44'ü kamu sektöründe istihdam edilmektedir. Bu oran ile Türkiye'den daha düşük bir oranda kamu personeli istihdam eden tek ülke Meksika'dır. Meksika'da toplam nüfusun %4,30'u kamu sektöründe istihdam edilmektedir. Kamu personeli sayısının genel nüfusa oranında ilk beş sıradaki ülkeler (aynı zamanda gelişmişlik endekslerinde de en üst sıralarda yer alan), İsveç (%14,30), Danimarka (%14,26), İzlanda (%14,01), Finlandiya (%11,73) ve Estonya (%11,23) gibi İskandinav ülkeleridir (<https://stats.oecd.org/>)

Bu dönemde hazırlanmış diğer bir yabancı uzman raporu ise “Hines Raporu” olarak anılmaktadır. 1933-1934 yıllarında Türkiye'ye gelen bir yabancı uzman grubu tarafından çeşitli konularda araştırmalar yapılmış ve bu araştırmaların sonucunda “Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Tetkiki” başlıklı bir rapor hazırlanmıştır. Raporun içeriğine bakıldığında birbirinden farklı konuların ele alındığı görülmektedir. Kamu personeli konusunda da tespitler bulunmaktadır. Personel ve sermaye tasarrufu yapılması gerektiği, personelin verimsiz işlerde kullanılması, çalışma koşullarının ağır olması, nitelikli personel eksikliği, gereğinden fazla personel istihdam edilmesi, gereğinden fazla yapılan denetimlerin yol açtığı sorunlar gibi personel konusunu ilgilendiren tespitler bu raporda yer almaktadır (Öktem, 1992, ss. 87–88).

1923-1945 yılları arasında kamu personel sisteminin gelişimine bakıldığında önemli düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde (özellikle 1930'lara kadar) devlet memurluğunun prestiji yüksek, gıpta edilen bir sosyal statüsü olduğu söylenebilir. Gerek toplumsal statü gerekse ekonomik hakları açısından ayrıcalıklı bir konumda bulunan devlet memurlarının, 1929 Ekonomik Krizi'nden sonra ekonomik haklarının ve toplumsal prestijinin zayıflamaya başladığı görülmektedir. Çok partili siyasal hayata geçiş ve devamında Demokrat Parti (DP) iktidarı döneminde bu zayıflama artarak sürmüştür.

32 Bu istatistiklerde verileri olan ülkeler ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, Çekya, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsrail, İsveç, İtalya, İzlanda, Kanada, Letonya, Litvanya, Macaristan, Meksika, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya, Türkiye ve Yunanistan'dır.

Bu dönemde memur sayısının da devletin büyümesiyle paralel olarak arttığını gözlemek mümkündür. Gülmez’in aktardığı verilere göre 1931 yılında 104.115 olan memur sayısı, 1938’de 134.779’a, 1946’da 222.166’ya kadar yükselmiştir. 1931 yılındaki istatistikte genel bütçe kapsamındaki idarelerde çalışan memurların toplam memurlara oranı %55,8 iken, bu oran 1938’de %41,2’ye ve 1946’da %38,4’e kadar gerilemiştir. Burada yaşanan gerilemeye karşın katma bütçeli idareler, iktisadi devlet teşekkülleri ve belediyelerde çalışan memur sayısı giderek artmıştır. Katma bütçeli idarelerde çalışan memurların toplam memurlara oranı 1931 yılında %16,1 iken, 1938’de %24,3’e ve 1946’da %29,8’e yükselmiştir. İktisadi devlet teşekküllerinde 1931 yılında çalışan memur bulunmazken, 1938’de %5,4 ve 1946’da %8,3 oranına yükselmiştir. Belediye çalışanlarında ise sırasıyla %4,3, %7 ve %10,2 şeklinde bir artış yaşanmıştır (1973, s. 33). Yine bu dönemde memur sayısının toplam nüfusa oranına bakıldığında da bir büyümenin söz konusu olduğu görülebilir. 1931 yılında memur sayısı toplam nüfusun %7’sine denk gelirken, bu oran 1938 yılında %8’e ve 1946 yılında %12’ye yükselmiştir (Göküş, 2000, s. 32).

### *1.3.2.2. 1945-1960 Dönemi*

Kamu personel yönetimi açısından 1945-1960 yılları arası, daha çok yeniden yapılanmanın temellerinin atıldığı, yerli ve yabancı uzmanların hazırlamış olduğu raporların referans alındığı bir dönem olmuştur. Ayrıca bu dönemde çok partili siyasal hayata geçilmesi, 1950 yılında yapılan seçimlerle CHP’nin 27 yıllık iktidarının sona ermesi ve DP’nin iktidara gelmesi kamu personel yönetimi açısından dönem içinde yaşanan gelişmelerde belirleyici olmuştur. Parti-Devlet bütünleşmesinin sonucu olarak bürokrasi ve CHP arasındaki güçlü ilişki, yani bürokrasi ve siyaset kurumu arasındaki organik bağ çözülmeye başlamış, bunun sonucunda bürokrasi sosyal statü, hukuki güvenceler ve malî haklar açısından gerilemeye başlamıştır. Siyasal iktidar (seçilmişler) ile bürokrasi (atanmışlar) arasındaki gerilim, dönemin karakteristik özelliği olmuştur (Aykaç, 1997, s. 170; Göküş, 1999, s. 186). Özellikle malî haklar açısından yaşanan gerileme, Tutum’un aktardığı verilerden hareketle görülebilmektedir. Buna göre devlet memurlarının 1938 yılından 1950 yılına kadar olan dönemde milli gelirdeki payları %10,4 olurken, DP iktidarı döneminde 1951-1960 yılları arasında bu oran %8,33’e gerilemiştir (Tutum, 1972, s. 94). Bu dönemde memur sayısının artış gösterdiği de göz önünde tutulduğunda malî haklar açısından yaşanan bu gerileme daha net bir biçimde görülmektedir.

1945-1960 yılları arasında, kamu personel yönetimi açısından önceki dönemin ürünü olan 1924 Anayasası ile 788 sayılı Memurin Kanunu

yürürlükte kalmıştır. Ancak çeşitli yasal düzenlemeler ile yerli ve yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar doğrultusunda sistemde yeniden yapılandırma çalışmaları yapılmıştır.

Bu dönemde yapılan yasal düzenlemelerden ilki 1949 yılında yürürlüğe giren 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunudur.<sup>33</sup> Sivil ve askerî bürokrasinin emeklilik rejimi bu kanun ile düzenlenmiştir. Bu Kanun ile emeklilik sisteminin kapsamı genişletilmiş ve sistem tek bir merkezde toplanmaya çalışılmıştır (Aslan, 2019, ss. 322–323).

İlgili dönemde bürokrasinin gücündeki azalmayı gösteren bir diğer gelişme de 1949 yılında 788 sayılı Memurin Kanununa Ek Kanununun<sup>34</sup> yürürlüğe girmesidir. Bu düzenleme ile birlikte memurlar bakanlık teşkilatı emrine alınmış, memurların bakan emriyle yurt içinde istenilen yerde görevlendirilmesi uygulaması getirilmiş, idareye memur kadrolarını kaldırma yetkisi tanınmıştır. 25 yılını dolduran memurların re'sen emekli edilebilmelerinin önü açılmış, askerî personel ve hâkimler dışındaki memurların hiçbir gerekçe gösterilmeden ve disiplin soruşturması yapılmadan hizmetle ilişkisinin sonlandırılması mümkün hale getirilmiştir. Tüm bunlar, ilgili dönemde siyaset ve bürokrasi kurumları arasındaki çetin mücadeleyi gözler önüne sermekte, memurluk statüsünün zayıflama eğiliminde olduğunu göstermektedir (Acar, 2009, s. 92).

Bu dönemde kamu personel yönetimi açısından yaşanan önemli gelişmelerden bir diğeri de 1956 yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) sunulan, ancak yürürlüğe giremeyen Devlet Personel Kanunu Tasarısıdır. Tasarı 1955 yılında görüşleri alınmak üzere ilgili bakanlıklara, devlet müesseselerine ve üniversitelere gönderilmiş, 04.06.1956 tarihinde de Başbakanlık Tezkeresi ile TBMM'ye sunulmuştur (Mihçioğlu, 1957, s. 98). Bu Tasarının merkezi bir personel örgütlenmesi olarak Devlet Personel Dairesi'nin (DPD) kurulmasını öngörmesi, memur aylıklarını günün koşullarına göre yeniden düzenlemesi, dağılık vaziyetteki personel mevzuatını bir bütün haline getirmesi, sınıflandırma, eşit işe eşit ücret ve performansla göre ücretlendirme gibi önerileri önemlidir (Akgüner, 2016, s. 20). Her ne kadar yürürlüğe giremse de Devlet Personel Kanunu Tasarısı, öngördüğü ilkelerle daha sonra yürürlüğe girecek olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununu önemli düzeyde etkilemiştir (İçmen, 2015, s. 92).

33 **Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu**, Kanun No: 5434, Kabul Tarihi: 08.06.1949, Yayımlandığı Resmî Gazete: 07.06.1949 Tarih ve 7226 Sayı.

34 **Memurin Kanununa Ek Kanun**, Kanun No: 5439, Kabul Tarihi: 10.06.1949, Yayımlandığı Resmî Gazete: 16.06.1949 Tarih ve 7234 Sayı.

Cumhuriyet dönemi idarî reform tarihine bakıldığında yabancı uzman raporlarının önemli bir yeri olduğu görülmektedir. Tek parti döneminde birkaç örneği bulunan bu raporların sayısı 1945-1960 yılları arasında artış göstermiş, sonraki dönemlerde de var olmuştur. Ülkemizde personel yönetimi alanında uzmanlaşmış eleman sayısının az olması nedeniyle, bu alanda çalışmalar yapan yabancı uzmanların raporlarına hayli önem verilmiştir (Erkin, 1971, s. 42). Kısa süreli olarak ülkemize gelen, temsil ettikleri uluslararası kuruluşların tavsiyelerini bir çözüm önerisi olarak sunan ve genellikle yüzeysel olması, sorunların temellerine inememesi gibi nedenlerle eleştirilen bu raporlar (Yayman, 2008, s. 188), genelde Türk kamu yönetiminin, özelde ise kamu personel yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde önemli bir referans kaynağı olmuştur. Bu dönemde hazırlanan ve daha sonraki dönemler için altyapı oluşturan bu raporlarda kamu personel yönetimi açısından memur sayısının fazlalığı, hizmete giriş, maaş, liyakat, memur güvencesi, terfi, hizmet içi eğitim ve merkezi düzeyde personel dairesinin kurulmasına yönelik tespit ve öneriler ön plana çıkmaktadır (Kayar, 2020, s. 7).

Çalışmanın bu kısmında ilgili dönemde öne çıkan bazı yabancı uzman raporları incelenecektir. Bu dönemde hazırlanan yabancı uzman raporlarının sayısı, burada yer verilecek olanlardan fazladır. Ancak literatürdeki inceleme sıklığı ve 1963 yılında DPB tarafından hazırlanan bir yayın göz önünde tutularak beş rapor incelenecektir (Devlet Personel Başkanlığı, 1963). Bu raporlar, (literatürde bilinen isimleriyle), “Neumark Raporu”, “Barker Raporu”, “Martin ve Cush Raporu”, “Leimgruber Raporu” ve “Chailloux-Dantel Raporu”dur.

1949 yılında Fritz Neumark tarafından “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” başlıklı bir rapor hazırlanmış, bu rapor hazırlayan kişiden hareketle Neumark Raporu olarak adlandırılmıştır. Yedi bölümden oluşan bu raporda, memur sayıları, memur dağılımının dengesizliği, örgütsel yapıdan kaynaklanan sorunlar, mevzuat, kırtasiyecilik ve gereksiz formaliteler ile teftiş sistemi gibi konular üzerine odaklanılmıştır. İdarî birimlerin birleştirilmesi, memur aylıklarının yeniden düzenlenmesi, hizmet içi eğitime ağırlık verilmesi ve memurluğa girişte sınav sisteminin uygulanması gibi öneriler getirilmiştir (Devlet Personel Başkanlığı, 1963, ss. 2–37).

Bu dönemde hazırlanan yabancı uzman raporlarından ikincisi 1952 yılında James Barker tarafından hazırlanan “Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor”dur. Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası ile Hükûmetin müşterek olarak oluşturduğu on üç kişilik bir heyet tarafından

hazırlanan bu raporda, kamu personel yönetiminin, devletin sosyal ve ekonomik kalkınması konusundaki önemi üzerinde durulmuştur. Bu raporda da Neumark Raporu'na benzer tespitler bulunmaktadır. Memur sayısının fazlalığı, görevlerin koordinasyonunda yaşanan sorunlar, liyakatten çok kıdeme dayalı terfi sistemi, memurların verimsizliği, merkezi bir personel politikasının ve örgütlenmesinin bulunmayışı gibi tespitler bu raporda yer almıştır. Terfilerde liyakate odaklanması, merkezi bir personel politikasının oluşturulması, kariyer odaklı bir personel sisteminin inşası, hizmet içi eğitime önem verilmesi, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim açısından üniversitelerde kamu yönetimi ve işletme bölümlerinin kurulması ve yasal düzenlemelerin çağdaş yönetim anlayışının gereklerine göre yeniden hazırlanması gibi öneriler getirilmiştir (Devlet Personel Başkanlığı, 1963, ss. 38–60). Bu raporu önemli kılan yönlerden birisi de merkezi düzeyde bir personel örgütlenmesinin kurulmasını önermesidir (Akgüner, 2016, s. 19; Öktem, 1992, s. 88; Yayman, 2008, s. 140).

13.08.1951 tarihinde hazırlanıp Hükûmete sunulan “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor”, bu bölümde incelenecek olan üçüncü yabancı uzman raporudur. James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanan ve bu uzmanların soyadıyla anılan raporda, kamu personel yönetimine ilişkin konular Maliye Bakanlığı özelinde incelenmiş gibi görünse de aslında tüm bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının bütününe kapsayacak tespit ve öneriler getirilmiştir. Farklı kademelerde bulunan kadro ve pozisyonlara getirilecek atama kriterlerinin ilgili kadro ve pozisyonlara göre belirlenmesi, liyakat öncelikli olmakla birlikte kıdemin de belirleyici bir unsur olarak göz önünde bulundurulması, hizmetler için tek bir kadro ve pozisyon yerine bunların niteliğine göre çoğaltılması gibi konuların raporda ön plana çıktığı görülmektedir. Yine önceki raporlara benzer şekilde sınıflandırma, memurların yetiştirilmesi, emeklilik, çekilme, ücret dağılımında adil davranılması, hizmete girişte merkezi sınav uygulaması ve merkezi personel örgütlenmesinin kurulması gibi konular da rapor içerisinde üzerinde durulan konulardır (Devlet Personel Başkanlığı, 1963, ss. 69–109).

1951 yılında Hükûmetin talebi üzerine İsviçreli Walter Leimgruber “İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor” adını taşıyan raporunu 25.11.1952 tarihinde dönemin Ekonomi ve Ticaret Bakanı Muhlis Ete'ye göndermiştir (Yayman, 2008, ss. 154–157). Literatürde Leimgruber Raporu olarak bilinen bu rapor, ilgili dönemde hazırlanan yabancı uzman raporlarından bir diğeridir. Anılan raporda Türkiye'nin idarî teşkilatı, bakanlıkların örgütlenmesi ve personel konuları üzerinde durulmuştur. Memur maaşları, çalışma süreleri, sınıflandırma, personel fazlalığı, memurların hukuki statüsü, merkezi personel örgütlenmesi gibi konuların yer aldığı raporda, bir an evvel



merkezi personel örgütlenmesinin kurulması, ücret sisteminin iyileştirilmesi, çalışma saatlerinin düzenlenmesi ve bu konuda standartların getirilmesi, memur sayılarının ihtiyaca göre yeniden belirlenmesi ve sınıflandırma sistemine geçilmesi gibi önerilere yer verilmiştir (Devlet Personel Başkanlığı, 1963, ss. 140–149).

Bu dönemde ele alınacak son yabancı uzman raporu 1959 yılında Fransız idare ve personel uzmanı M. Maurice Chailloux-Dantel başkanlığında hazırlanan “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” isimli rapordur. Bu raporda Türkiye’de kamu personel yönetiminin genel durumu, reform ve Devlet Personel Kanunu gibi konular üzerinde durulmuştur. Bu rapor Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından üç cilt halinde 1958-1959 yıllarında yayınlanmıştır (Altunok, 2012, s. 136). Araştırmayı yapan komisyonun başkanı olan M. Maurice Chailloux-Dantel’in adıyla anılan bu raporda, idarî reformun gerekliliği, merkezi personel örgütlenmesinin kurulması, bütüncül bir personel kanununun hazırlanması, dağınık biçimdeki memurluk sisteminin sınıflandırma yöntemiyle bir düzene oturtulması, memur unvanlarındaki çeşitlilik, eşit işe eşit ücret, tayin ve terfiler gibi konular üzerinde durulmuştur. İlgili rapor Cumhuriyet tarihinde “personel reformu” konusunda yapılmış ilk kapsamlı araştırma olması ve yerel yönetimler personelini de ayrı bir konu başlığı altında ele alması açısından önemlidir (Devlet Personel Başkanlığı, 1963, ss. 111–137). Raporda ifade edilen bütüncül bir personel kanununa olan ihtiyaç, DP’nin 1956 yılında hazırlayıp TBMM’ye sunduğu Devlet Personel Kanunu Tasarısı ile birlikte düşünüldüğünde, kamu personel yönetimi açısından bütüncül bir personel mevzuatına olan gerekliliğin bu dönemde personel reformu tartışmalarında önemli bir yer tuttuğu görülmektedir (Öktem, 1992, s. 89).

Bu dönemde idare ve personel reformu açısından yapılan çalışmalar yabancı uzmanların hazırladığı raporlardan ibaret değildir. Bunun dışında kamu kurum ve kuruluşları ile yerli uzmanlar tarafından hazırlanmış raporlar da bulunmaktadır. Bu raporlardan ilki 1951 yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan “Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor”dur. Bu raporda barem sisteminin sorunlarına odaklanılmış, Bakanlığa bağlı merkezi bir personel örgütlenmesinin kurulması önerilmiş, eşit işe eşit ücret ve liyakate öncelik verilmesi önerilmiştir. Ayrıca kamu ve özel kesim arasında ücret dengesinin sağlanması ile bölgesel koşullara göre belirlenecek esnek bir ücret sistemi ve barem sisteminde iyileştirmeler yapılması tavsiye edilmiştir (Şaylan, 2000, ss. 110–111).

İlgili dönem içerisinde hazırlanmış ikinci yerli uzman raporu “Gıyas Akdeniz Raporu”dur. Akdeniz, 1948 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat

Fakültesi Dergisi'nde yayımladığı “Devlet Teşkilatı ve Rasyonalizasyonu” isimli makalesiyle bu alanda önemli bir yere sahip olmuştur (Akdeniz, 1947). Ardından 1952 yılında “Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkındaki Gıyas Akdeniz Raporu” isminde bir rapor hazırlamıştır. İdarenin örgütlenmesi, kamu personel yönetiminin içinde bulunduğu durum, ademi merkezîyetçi bir yapının kurulması, idarenin işletme iktisadı ilkelerine göre işletilmesi ile yetki devrinin uygulanması gibi konular raporda yer almıştır (Öktem, 1992, s. 90; Yayman, 2008, s. 174).

Burada ele alınacak son yerli rapor ise, Türkiye’de kamu yönetiminin gelişiminde önemli bir dönüm noktası olarak 1952’de TODAİE’nin kurulması ve bu kurumun 1958 yılında hazırladığı “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” başlıklı rapordur. TODAİE, 1952 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde kurulmuş, ardından 1958 yılında enstitü halini alarak özerk bir yapıya kavuşmuştur.<sup>35</sup> TODAİE’nin kuruluşu ile personel yönetimi açısından önemli olan, fakat o döneme kadar uygulamasında sorun yaşanan hizmet içi eğitim konusu merkezleştirilmiş ve kurumsal bir kimlik kazanmıştır. Uygulamaya dönük bu şekilde katkıları olan TODAİE, teorik düzlemde ise kamu yönetimi alanında yaptığı araştırmalar ve yayın faaliyetleriyle önemli bir yer edinmiştir (Aslan, 2019, s. 323). Bu araştırma ve yayın faaliyetlerinden birisi de yukarıda ismi zikredilen ve 1958 yılında yayınlanan rapordur. Bu raporda barem sisteminin sorunları ve bu sorunların nasıl düzeltilebileceği üzerinde durulmuştur. Ayrıca kamu personel yönetiminde yaşanan gelişmeler, memur maaşları, kamu görevlilerinin sosyal statüleri gibi konular incelenmiş, kamu personel yönetiminde yapılabilecek bir reformun neleri kapsamaması gerektiği tartışılmıştır (Şaylan, 2000, s. 111).

Genel hatlarıyla bu gelişmelerle özetlenebilecek olan 1945-1960 arası dönemin, DP iktidarı ile birlikte bürokrasi ve siyaset arasında gerilimin arttığı, bunun sonucunda memurların hukuki güvenceleri, malî hakları ve sosyal statüleri açısından bir gerilemenin yaşandığı, kamu personel yönetimi açısından sonraki dönemlerde yaşanacak olan gelişmelerin temellerinin atıldığı, tartışmaların (ağırlıklı olarak yabancı) uzman raporlarının tespit ve önerileri ile şekillendiği bir inşâ süreci olduğu söylenebilir. Kriz dönemlerinde idarenin yeniden yapılanması arayışları hız kazanmış, uzmanlar tarafından hazırlanan raporların bireysel bir perspektiften hazırlandığı ihmal edilerek fazla yüceltilmiş ve Osmanlı’dan günümüze kadar süregelen sorunlu bir

35 Türkiye ve Orta-Doğu Âme İdaresi Enstitüsü Teşkilât Kanunu, Kanun No: 7163, Kabul Tarihi: 25.06.1958, Yayımlandığı Resmî Gazete: 05.07.1958 Tarih ve 9947 Sayı.

bakış açısı olarak reform çabaları her zaman sorunları bütünüyle ortadan kaldıracak bir “sihirli formül” olarak algılanmıştır (Aykaç vd., 2003, s. 174).

### *1.3.2.3. 1960-1980 Dönemi*

Bir önceki başlıkta belirtildiği gibi, kamu personel yönetiminin gelişimi açısından 1945-1960 arası dönem, siyaset-bürokrasi gerilimi temelinde, yerli ve yabancı uzman raporlarıyla, sonraki dönemlerde gerçekleştirilecek kurumsallaşmanın temellerinin atıldığı bir inşa süreci olmuştur. 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleştirilen askerî darbe ile DP iktidarına son verilmiştir. Türk siyasal hayatının önemli dönüm noktalarından birisi olan bu girişim, sonrasında yaşanacak gelişmelerle kamu personel yönetimi açısından da önem kazanmıştır. Özellikle 1960’lı yıllar, kamu personel yönetimi üzerinden düşünüldüğünde merkezîyetçiliğin ve reform girişimlerinin arttığı bir dönem olmuştur (Albayrak, 2020, s. 1526).

1960 yılında gerçekleşen askerî darbenin arkasında yatan faktörlerden birisi düşük rütbeli subaylardan oluşan askerî bürokrasinin DP döneminde bürokrasinin diğer birçok kesimi ile birlikte sosyo-ekonomik yönden ve prestij açısından gerilemesidir (Zürcher, 2015, s. 335). DP iktidarıyla birlikte oluşan elit kadronun önceki dönemde alışılan askerî-bürokratik elit kadrolardan farklı olduğu görülmektedir (Frey, 1965, s. 356; Aktaran: Zürcher, 2015, s. 323). Ülkede yaşanan ekonomik sıkıntılar, bürokrasinin sosyal ve ekonomik güç açısından gerilemesi, 1950’lerin ortasından itibaren darbede başrolü oynayacak askerî bürokraside hoşnutsuzluklara yol açmıştır. Bir süre sonra bu tepkiler siyasal bir boyut kazanmıştır. Siyasî tartışmaların içerisine giren askerî bürokrasi, muhalefetteki CHP aracılığıyla iktidarı eleştirmeye ve onun üzerinde baskı kurmaya başlamıştır. DP’nin bu baskılara karşı giriştiği reform hamleleri de askerî bürokrasi için tatmin edici olmayınca Cumhuriyet tarihinin ilk askerî darbesi 27 Mayıs 1960 tarihinde askerî bir cunta tarafından gerçekleştirilmiş ve DP iktidarına son verilmiştir (Ahmad, 2005, ss. 19–22).

Bu dönemde kamu personel yönetimi açısından yaşanan gelişmelerden ilki 1960’da merkezi personel örgütlenmesi olarak DPD’nin kurulması olmuştur. Bir önceki dönemde (ilk defa Barker Raporu’nda olmak üzere) yabancı uzman raporlarında kurulması önerilen bu yapı, askerî darbenin hemen ardından, henüz askerî bürokrasinin iktidarını sürdürdüğü bir dönemde, Milli Birlik Komitesi (MBK) tarafından kurulmuştur. Henüz demokrasiye geçişin yaşanmadığı, yeni anayasanın hazırlanıp yürürlüğe sokulmadığı bir ara rejim döneminde, darbenin ilk ürünlerinden birisinin DPD olması, MBK tarafından kamu personeli konusunun ne kadar önemli görüldüğünün bir göstergesidir.

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana kamu personel yönetimi açısından başat konumda bulunan Maliye Bakanlığı, DPD'nin kuruluşu sürecinde de önemli bir rol üstlenmiştir. Darbe sonrası iktidarı elinde bulunduran MBK, Maliye Bakanlığı'nı DPD'nin kuruluşu hakkında bir yasa tasarısı hazırlamakla görevlendirmiştir (Güler, 1988b, ss. 81–85). Bunun üzerine hazırlanan yasa tasarısı, 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile MBK tarafından Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur.<sup>36</sup> DPD'nin kurulmasını gerektiren nedenler ise kamu personeli ücretlerinin hizmet ve bunun dışındaki nesnel ölçütlere göre belirlenmesini sağlamak, memur kadrolarının onaylanması sürecini merkezi bir kurum bünyesinde birleştirerek tarafsızlığı sağlamak ve yetkili organı belirlemek, dönemin koşullarına uygun ücret düzenlemeleri yapmak ve ücret dengesini iyileştirmek olarak belirtilmiştir. Başlangıçta büyük umutlarla kurulan DPD, kendisinden beklenen düzeyde bir başarı gerçekleştirememiş, kuruma olan güven zaman içinde sarsılmış, daha önce kuruma verilen bazı yetki ve görevler zaman içinde farklı kurumlara aktarılmaya başlanmıştır (Tutum, 1979, s. 230).

27 Mayıs sonrasında MBK tarafından yeni bir anayasa hazırlama süreci başlatılmış ve hazırlanan yeni anayasa 1961 yılında yürürlüğe girmiştir.<sup>37</sup> Anayasada kamu personel yönetimi açısından önemli hükümler mevcuttur. Öncelikle, kamu personel yönetimi konusunda kendisinden önceki Anayasaya (1924) göre daha ayrıntılı düzenlemelerin yer aldığı söylenebilir. Sosyal devlet anlayışının benimsenmesiyle, devlet bu dönemde hacim olarak büyümüş, bu durum kamu görevlilerinin sayısını önemli oranda etkilemiştir. Anayasanın “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı dördüncü bölümünde, “Hizmete Girme” başlıklı 58. maddedeki “*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.*” hükmü ile kamu hizmetine giriş vatandaşlar için bir siyasi hak olarak düzenlenmiştir. Yine aynı maddenin devamında “*Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” hükmü ile liyakat ilkesine yer verilmiştir. Anayasada kamu personel yönetimi açısından önem taşıyan bir diğer madde “Yürütme” başlıklı ikinci bölümde, “İdare” başlığı altında “Memurlarla İlgili Hükümler” kısmında yer alan 117. maddedir. Bu maddeye göre, “*Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür.*” Aynı maddenin devamında ise memurların nitelik, atanma, ödev, yetki, hak, yükümlülük, aylık, ödenek ve diğer özlük işleri gibi konuların kanunlarla düzenleneceği

36 Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun, Kanun No: 160, Kabul Tarihi: 13.12.1960, Yayımlandığı Resmî Gazete: 17.12.1960 Tarih ve 10683 Sayı.

37 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun No: 334, Kabul Tarihi: 09.07.1961, Yayımlandığı Resmî Gazete: 20.07.1961 Tarih ve 10859 Sayı.

hükmüne yer verilmiş, yasama organı yetkilendirilmiştir. Bunların dışında idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunu açan 114. madde de kamu personel yönetimi açısından Anayasadaki önemli hükümlerden bir diğeridir.

Daha önce ifade edildiği gibi 1945-1960 döneminde bütüncül bir memur mevzuatı hazırlama çabaları sonuçsuz kalmıştı. 1961 Anayasasının 117. maddesinde kamu personel yönetimi açısından yer alan konuların kanunla düzenlenmesi gerektiğinin vurgulanması ve önceki dönemde yeni bir memur kanunu hazırlamak için girişilen çabaların bir devamı olarak, yeni bir memur kanunu hazırlama noktasında çalışmalar başlamıştır. Bu kapsamda genel ve katma bütçeli idarelerde çalışan memurlar için bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Daha sonraki süreçte ise kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimler için de ayrı ayrı personel kanunları hazırlanması öngörülmüştür. DPD teşkilatındaki Devlet Personel Heyeti tarafından yukarıda belirtilen idarelerde çalışan memurları kapsayacak Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarı, TBMM’de görüşüldükten sonra, 14.07.1965 tarihinde kabul edilmiştir.<sup>38</sup> Ancak kanuna karşı bürokrasi yoğun bir direnç göstermiş, bu direncin sonucunda Kanun, Anayasa Mahkemesinin 04.02.1966 tarihli kararıyla iptal edilmiş,<sup>39</sup> yaşanan sorunlar nedeniyle bir süre yürürlüğe girememiştir. Bir cuma günü Resmî Gazetede yayımlanan ve yürürlüğe girmeyi bekleyen Kanun, aradan geçen uzunca bir süre sonra yine bir cuma günü Resmî Gazetede yayımlanan 31.07.1970 tarihli ve 1327 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi ve Bir Kısım Hükümlerinin Kaldırılması Hakkında Kanun<sup>40</sup> ile yarıdan fazlası değiştirilerek yürürlüğe girebilmiştir (Aslan, 2019, s. 333; Güran, 1980, s. 67; Kayar, 2020, s. 12; Öktem, 1992, s. 96).

1961 Anayasasının 117. maddesinin bir karşılığı olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu personel sistemi açısından getirdiği yeniliklerle (her ne kadar kabul edildiği hali ile yürürlüğe girdiği hali arasında büyük farklılıklar olsa da), Türkiye’de kamu personel yönetiminin tarihsel gelişimi açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu Kanun ile kamu personel

38 **Devlet Memurları Kanunu**, Kanun No: 657, Kabul Tarihi: 14.07.1965, Yayımlandığı Resmî Gazete: 23.07.1965 Tarih ve 12056 Sayı.

39 **04.02.1966 tarihli E.1965/32, K.1966/3 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı**, Yayımlandığı Resmî Gazete: 08.06.1966 Tarih ve 12317 Sayı.

40 **657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi ve Bir Kısım Hükümlerinin Kaldırılması Hakkında Kanun**, Kanun No: 1327, Kabul Tarihi: 31.07.1970, Yayımlandığı Resmî Gazete: 14.08.1970 Tarih ve 13579 Sayı.

yönetimi açısından Devlet memurluğunun temel ilkeleri (sınıflandırma, kariyer ve liyakat), istihdam biçimleri, ödevler, sorumluluklar, haklar, yasaklar, kadroların tespiti ve oluşturulması, yaş ve öğrenim durumu, yetiştirme ve deneme, Devlet memurluğuna alınmanın usul ve şartları, aday memurluk, atanma, ilerleme ve yükselme, yer değiştirmeler, askerlik hizmeti, vekâlet, ikinci görev yasağı ve istisnaları, çekilme, emeklilik, Devlet memurluğunun sona ermesi, çalışma süreleri, izin, sicil ve özlük dosyaları, disiplin hükümleri, malî hükümler, sosyal haklar ve yardımlar gibi konular düzenlenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri üzerine inşa edilen bir kamu personel sistemi kurulmuştur. Sınıflandırma ilkesiyle devlet memurlarının niteliklerine ve mesleklerine göre tasnifinin yapılması öngörülmüştür. Bu kapsamda sınıflandırmaların yapılabilmesi adına kurumlar tarafından yüzlerce tüzük hazırlanmış, daha sonra bunların sayıları bir miktar azaltılmıştır. Bu tüzükleri incelemek üzere Bakanlar Kurulu görevlendirilmiş, ancak sayılarının oldukça fazla olması nedeniyle bu işlemin kısa sürede tamamlanamayacağı kanaatine varılmıştır. Ardından DPD’de “Dokuzlar Komisyonu” olarak da adlandırılan bir ekip oluşturulmuş, ancak bu ekibin yaptığı çalışmalar da yeterli bulunmamıştır. Daha sonra bu işlemleri yapmak adına Maliye Bakanlığı tarafından (içlerinde Devlet Personel Heyeti başkanının da bulunduğu) bir kurula sınıflandırma konusunda çalışmalar yapması için görev verilmiştir (Tutum, 1968, ss. 34–35). Buradan elde edilen sonuçlar 1970 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe girmesini sağlayan 1327 sayılı Kanun ile Devlet Memurları Kanununa işlenmiştir. 657 sayılı Kanunun 3. maddesinin (A) fıkrasında sınıflandırma, “*Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarının görevlerin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve Devlet için taşıdığı değere göre sınıflara ayırmak*” şeklinde tanımlanmıştır. Oluşturulan hizmet sınıflarının bazıları belirli bir meslek üzerinden kurulurken, bazıları devlet memurlarının niteliklerine göre, bazıları ise genel bir havuz sınıf şeklinde kurulmuştur (Aslan, 2019, s. 337).<sup>41</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun temel ilkelerinden ikincisi kariyerdir. Bu ilke, Kanunun 3. maddesinin (B) fıkrasında, “*Devlet memurlarına, yaptıkları*

41 Bu kapsamda sekiz hizmet sınıfı oluşturulmuştur. Oluşturulan hizmet sınıfları şunlardır: “Genel İdare Hizmetleri Sınıfı”, “Teknik Hizmetler Sınıfı”, “Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı”, “Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı”, “Avukatlık Hizmetleri Sınıfı”, “Din Hizmetleri Sınıfı”, “Emniyet Hizmetleri Sınıfı”, “Yardımcı Hizmetler Sınıfı”.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun bugün yürürlükte olan halinde bu sekiz hizmet sınıfı da yer almakta olup, zaman içerisinde bunlara yenileri eklenmiştir. Sonradan eklenen sınıflar “Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı”, “Millî İstihbarat Hizmetleri Sınıfı”, “Jandarma Hizmetleri Sınıfı” ve “Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı”dır.

*hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânı sağlamak*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu kapsamda memur, öğrenim düzeyi, nitelikleri ve yetenekleri ölçüsünde, en alt derecelerden en üst derecelere kadar ilerleme ve yükselme imkânına sahip olmuştur. 657 sayılı Kanunun temelini oluşturan ilkelerden sonuncusu liyakattir. İlgili Kanunun 3. maddesinin (C) fıkrasında 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 kılmak” şeklinde tanımlanmıştır. Bu kapsamda, kamu personel sisteminin temel direği olan, uygulanmasında sorunlar yaşandığında sistemi bütünüyle etkileyecek bir faktör olan liyakat ilkesinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile sistemin temel ilkelerinden birisi olarak düzenlendiğini ve güvence altına alındığını söylemek mümkündür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile üç temel istihdam biçim öngörülmüştür. Bunlar, “memur”, “sözleşmeli personel” ve “yevmiyeli personel”dir. 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle beraber “yevmiyeli personel” Kanundan çıkarılmış, yerine “işçiler” getirilmiştir. Daha sonra 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile istihdam biçimleri “memur”, “sözleşmeli personel”, “geçici personel” ve “işçi” şeklinde dörtlü bir ayrıma tabi tutulmuştur.<sup>42</sup> İstihdam biçimleri içerisinde “memur” şeklindeki istihdam biçiminin asli, diğer istihdam biçimlerinin istisnai olduğu görülmektedir. Bu durumun temeli öncelikle 1961 Anayasasından kaynaklanmaktadır. Anayasaya göre kamu hizmetlerinden asli ve sürekli nitelikte olanlar memurlar tarafından yürütülmelidir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda da memur tanımı yapılırken bu husus vurgulanmıştır. Dolayısıyla hem Anayasa hem de Kanun hükümlerine göre memurluk, asli istihdam biçimi olarak düzenlenmiştir. Bunun sonucu olarak da gerek 1961 Anayasasının gerekse 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun güçlü bir memur güvencesi sistemi kurduğu söylenebilir. Memurluk mesleği için getirilen kariyer güvencesi, memurluk sisteminin (idarenin günlük düzenleyici işlemleriyle düzenlenmesi imkânını ortadan kaldırarak) kanunla düzenlenmesi, memurların disiplin uygulamalarının özel olarak düzenlenmesi ve ayrı bir yargılama düzeninin tesis edilmesi, idarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine alınması ve maaş güvencesi gibi hususlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun

42 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 Sayılı Kanunla ve Kanun Hükmünde Kararnemelerle Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklennesine Dair Kanun Hükmünde Kararname, Kararname No: 12, Yayımlandığı Resmî Gazete: 31.05.1974 Tarih ve 14901 Sayı.

getirdiği güçlü memur güvencesi sisteminin sacayaklarını oluşturmaktadır (Aslan, 2019, ss. 337–340).

1960 sonrası kurumsallaşma sürecinde atılan önemli adımlardan birisi de 30.09.1960 tarihinde kabul edilen 91 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurulması olmuştur.<sup>43</sup> DPT'nin kurulmasıyla birlikte planlı döneme geçilmiş, hazırlanan beş yıllık kalkınma planları ile ülke kalkınmasında plan odaklı bir yaklaşım tercih edilmiştir. Bu dönemden itibaren hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında kamu personel yönetiminin sorunları ve bunlara ilişkin çözüm önerilerinin de yer aldığı görülmektedir (Altan, 2010, s. 437). Ayrıca DPT'nin kurulmasıyla birlikte, bu kurum bünyesinde yetişen ve “teknokrat” ya da “tekno-bürokrat” gibi isimlerle anılan kamu görevlilerinin önem kazanmaya başladığı da görülmektedir (Heper, 1983, s. 297; Kazancı, 1972).<sup>44</sup>

1960-1980 yılları arasında DPT tarafından hazırlanmış dört kalkınma planı bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla; 1963-1967 yılları arasını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,<sup>45</sup> 1968-1972 yılları arasını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,<sup>46</sup> 1973-1977 yılları arasını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı<sup>47</sup> ve 1979-1982 yılları arasını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır.<sup>48</sup>

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “İdarede Yeniden Düzenleme” başlıklı bölümde, idarenin ve kamu personel sisteminin yapısı üzerine

43 **Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun**, Kanun No: 91, Kabul Tarihi: 30.09.1960, Yayımlandığı Resmî Gazete: 05.10.1960 Tarih ve 10621 Sayı.

44 Kazancı tarafından 1972'de *Amme İdaresi Dergisi*'nde “Teknokrat Tanımı Üzerine Bir Deneme” başlıklı bir makale yayınlanmıştır. Burada teknokratın ortaya çıkışı, tanımı, özellikler, teknokratik otorite, karar alma sürecindeki etkinlikleri, siyasal iktidar ile olan ilişkileri, bürokrasi-teknokrasi ilişkileri ve teknokratlara yöneltilen eleştiriler tartışılmıştır. Makalenin yayımlandığı tarih ile DPT'nin kurulmasından sonra teknik bürokratların etkinliğinin artışının aynı dönemlere denk geliyor olması anlamlıdır. Eserde yararlanılan yerli ve yabancı kaynaklar da çoğunlukla bu dönemde hazırlanmıştır. Eserin kaynakçasında TODAİE tarafından basıldığı görülen ve yazarı H. Gaudemet olan 1963 tarihli “Teknokrasi ve Demokrasi Arasındaki İlişkiler” başlıklı bir kitabın da olması, kavramın dönem içerisinde kamu yönetiminin popüler konularından birisi olduğu göstermektedir (Kazancı, 1972).

45 **Birinci Beş Yıllık (1963-1967) Kalkınma Planının Onaylandığına Dair Karar**, Karar No: 1, Karar Tarihi: 21.11.1962, Yayımlandığı Resmî Gazete: 03.12.1962 Tarih ve 11272 Sayı.

46 **İkinci Beş Yıllık (1968-1972) Kalkınma Planı Hakkında Karar**, Karar No: 3, Karar Tarihi: 21.11.1967, Yayımlandığı Resmî Gazete: 21.08.1967 Tarih ve 12679 Sayı.

47 **Üçüncü Beş Yıllık (1973-1977) Kalkınma Planının Onaylandığına Dair Karar**, Karar No: 5, Karar Tarihi: 28.10.1972, Yayımlandığı Resmî Gazete: 27.11.1972 Tarih ve 14374 Sayı.

48 **Dördüncü Beş Yıllık (1979-1983) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar**, Karar No: 6, Karar Tarihi: 30.11.1978, Yayımlandığı Resmî Gazete: 12.12.1978 Tarih ve 16487 Sayı.



tespit ve öneriler geliştirilmiştir. Bu kapsamda idarî reformun önemi vurgulanmıştır. Kamu personel sistemi açısından görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde dağıtılması ve önceden belirlenmiş esaslara bağlanması, bir personel politikasının oluşturulması, bürokrasideki gereksiz tekrarların ortadan kaldırılmasıyla verimliliğin sağlanması, verilen işlerin önceden belirlenen usul ve esaslara uygun olarak yapılmasını sağlayacak bir denetim sisteminin kurulmasının hedeflendiği görülmektedir. Ayrıca memurların gelir dağılımında adaletin sağlanamaması, memurların sosyal haklarıyla ilgili yetersizlikler ile geri kalmış bölgelerde memur sayıları ve niteliklerinde yaşanan sıkıntılar birer sorun alanı olarak planda yer almıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 1963).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, önceki planda benimsenen ilke ve düzenlemelere ilişkin çalışmaların henüz başlatılmadığı ve bunları yerine getirmenin İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine kaldığı belirtilmektedir. Bu planda da mevcut kamu personel sisteminin yetersizlikleri, (özellikle üst düzey kadro ve pozisyonlardaki) kamu görevlilerinin nitelik ve eğitim seviyesi açısından zayıflıkları gibi sorun alanları üzerinde durulmuştur. Ayrıca kamu görevlilerine eğitim vererek niteliğini yükseltmek üzere TODAİE’ye gereken imkânların sağlanacağı da planda yer alan konulardan birisidir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1968).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, önceki iki plandan farklı olarak “Kamu Yönetimi Sorunu” başlıklı ayrı bir bölüme yer verilmiştir. Bu kapsamda idarenin bütünlüğü ilkesinin tam olarak hayata geçirilemediği, kamu kuruluşları arasında koordinasyon ve iş birliğinin zayıf olduğu, kamu personel sayılarının gereğinden fazla arttığı, ücret artışlarının verimlilik ile ilişkisi kurulmadan yapıldığı, personelin niteliğinden kaynaklı sorunlar ve bunun yol açtığı kaynak israfı, kamu personelinin yurt genelindeki dengesiz dağılımı gibi sorun alanları üzerinde durulmuştur (Devlet Planlama Teşkilatı, 1973).

Her ne kadar kapsadığı dönem bir sonraki başlığı ilgilendiriyorsa da yürürlüğe girdiği yıl itibariyle bu başlık altında yer verilmesi gereken bir diğer plan da Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planıdır. Planın dördüncü bölümünün başlığı “Kurumsal ve Yönetimsel Politikalar”dır. Bu başlık altında yer alan ilk başlık ise “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi” adını taşımaktadır. Kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği, kamu yöneticilerinin idarî reform sürecine uyumu, idarî reform konusunda koordinasyon ve işbirliği sağlayacak merkezi bir yapının kurulamamış olması, Devlet Memurları Kanununda sürekli yapılan değişikliklerle sistemin bütünselliğinin bozulması, DPD’nin mevcut yapısı, işçi-memur ayrımından

kaynaklanan sorunlar, ücret sistemi ve çalışma koşulları, kamu personeli sayısının gereksiz artışı, yurt genelinde kamu personelinin dengesiz dağılımı, kamu personelinin çağdaş yönetim düşüncesi ve tekniklerini benimseme noktasında yaşadığı sorunlar gibi konular üzerinde durulmaktadır. Ayrıca Planda idarî reform açısından önem taşıyan Merkezi Hükûmet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” başlıklı raporlara da yer verilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1979).

Cumhuriyet dönemi kamu personel yönetiminin tarihsel gelişimi açısından önemli olan ve önceki dönemlerde de incelenen yerli ve yabancı uzman raporlarının bu dönemde de var olduğu görülmektedir. Bu kapsamda 1961 yılında TODAİE tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor”, 1962 yılında DPD tarafından hazırlanan “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor”, 1963 yılında TODAİE'nin öncülüğünde hazırlanan MEHTAP ve 1972 yılında İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan Rapor, dönemin önemli yerli uzman raporları olarak belirtilebilir. Yine bu dönemde yabancı uzmanlar tarafından hazırlanmış raporlar da mevcuttur. 1962 yılında hazırlanan “Van Mook Raporu” ve “Fisher Raporu” ile 1963 yılında hazırlanan “Podol Raporu” burada incelenecek olan yabancı uzman raporlarıdır.

1961 yılında MBK ve DPT'den gelen talep üzerinde TODAİE tarafından “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” başlıklı bir rapor hazırlanmış ve bu rapor 10.02.1961 tarihinde sunulmuştur. Daha sonra 1965 yılında TODAİE tarafından yayımlanmıştır (TODAİE, 1965). Yabancı uzmanların da yer aldığı, fakat ilk defa Türk uzmanların kapsamlı bir idarî reform çalışmasına dâhil olduğu rapor olması nedeniyle önemi artan ve detaylı bir rapor olmaktan çok daha sonra yapılacak idarî reform projeleri için taslak niteliğinde olan bu raporda kamu yönetimi ve kamu personel sistemi konularına yer verilmiştir. Kamu personeli sorunu açısından daha önceki metinlerde bir ezber haline gelmiş olan tespitlerden uzaklaşıldığı gözlemlenmektedir. Memur sayısının, önceki raporlarda belirtilenin aksine çok olmadığı, kamu personel sisteminde yaşanan sorunların buradan kaynaklanmadığı, esas sorunun kamu personelinin dengesiz dağılımı olduğu şeklinde tespitlerde bulunulmuştur (Yayman, 2008, ss. 216–217).

Bu dönemde hazırlanan yerli uzman raporlarından bir diğeri de DPD tarafından 1962 yılında hazırlanan “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor”dur. Başbakanlıktan gelen talep üzerine, raporun çalışmalarına 1961 yılında başlanmış, 1962 yılında sunulmuştur. Raporun hazırlanması sürecinde yabancı uzmanların, kamu kuruluşlarının ve üniversitelerin de

görüşleri alınmıştır. Raporda devlet memurlarının malî hakları, hukuki ve idarî statüleri, kamu personelinin sosyal sorunları, kamu personelinin yetiştirilmesi ve yerel yönetimler personeli gibi konular üzerinde durulmuştur (Devlet Personel Dairesi, 1962). Bu raporun hazırlanması sürecinde uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar sonucunda DPD’de uzman olarak geçici süreli görevlendiren Van Mook ve Fisher de yer almıştır. Bu rapor, Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler adında bir rapor olarak hükûmete sunulmuş, raporda yer alan birkaç konu (barem sistemi gibi) dışında büyük bir kısmı “Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler” adıyla onaylanmıştır (Sürgit, 1972, s. 90).<sup>49</sup>

Bu dönemde hazırlanan yerli uzman raporlarından birisi de 1963 yılında yayınlanan ve MEHTAP olarak bilinen; TODAİE’nin öncülüğünde DPT, DPD, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlıkların ve dairelerin iş birliğiyle hazırlanan ve 24.04.1963 tarihinde Başbakanlığa sunulan rapordur. Bu raporda öncelikle merkezi hükûmet örgütünün genel yapısı ele alınmaktadır (TODAİE, 1963). Oldukça geniş kapsamlı ve detaylı bir araştırma olan bu raporda, kamu personel sistemine ilişkin tespit ve öneriler de yer almaktadır. Bu kapsamda, iş sınıflandırmalarının yapılması, örgütlenme, ücret ve hizmet koşullarını yeniden düzenleme, personel ihtiyaçlarını belirleme gibi konular üzerinde durulmuş, kamu personel sisteminde bir reforma olan ihtiyaç vurgulanmıştır. Yine memurlar arasında ücret dengesini sağlayacak adil bir ücret rejimi, kamu personelinin liyakati gibi sorun alanları üzerinde durulmuş, çalışma kapsamında öngörülen değişikliklerin hayata geçirilebilmesi için özellikle kamu kurum ve kuruluşlarındaki üst kademe kamu yöneticilerine büyük iş düştüğü vurgulanmıştır. Ayrıca Raporda, önceki dönemde yabancı uzman raporlarının sayısal anlamda daha çok olmasının altında yatan nedenlerden birisi olarak idarî reformlar üzerine çalışacak ve bu süreçleri takip edecek nitelikli ve yerli uzman personelin olmayışı ve bunların yetiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Akgüner, 2016, ss. 22–23).

Çalışma kapsamında bu başlık altında incelenecek olan son yerli uzman raporu 1972 yılında hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporudur. Bu raporu hazırlayan İdari Reform Danışma Kurulu, Bakanlar Kurulu Kararı ile 1971 yılında idarî reformun genel yönünü ve stratejisini belirlemek, buna uygun örgütlenme biçimini oluşturmak, idarî reformların kapsadığı alanı ve öncelikleri belirlemek ve önceki dönemlerde yapılan idarî

---

49 Yeni Personel Rejimi Hakkındaki Prensipler Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 6/1701, Kabul Tarihi: 08.05.1963, Yayımlandığı Resmî Gazete: 21 Mayıs 1963 Tarih ve 11408 Sayı.

reform çalışmalarını analiz etmek için kurulmuştur. Bu gerekçe ile kurulan kurul, on kişilik bir ekip ile çalışmalarını sürdürmüş, dört aylık bir çalışma döneminin ardından 1972 yılında “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” başlıklı bir rapor hazırlamıştır (İdari Reform Danışma Kurulu, 1972). Daha önce hazırlanan MEHTAP Raporu’nu temel alarak hazırlanan bu raporda idarî reformun kapsamı, Türkiye’de kamu yönetiminin durumu, idarî reformu gerekli kılan nedenler, o zamana kadar yapılmış olan idarî reform çalışmalarının sonuçları, idarî reform sürecinde izlenecek yol, yöntemler ve uyulacak ilkeler ile buna uygun örgütlenme modeli hakkında öneriler geliştirilmiştir (Bozkurt vd., 2008, ss. 105–106; Yayman, 2008, ss. 244–246).

Yukarıda ifade edildiği gibi, bu dönemde hazırlanan yabancı uzman raporları da bulunmaktadır. Bu raporlar (önceki dönemlerde olduğu gibi) raporu hazırlayanın adıyla anılmıştır. 1962 yılında Van Mook ve Fisher tarafından hazırlanan raporlar ile 1963 yılında Podol tarafından hazırlanan rapor, burada ele alınacak olan raporlardır.

OECD ile yapılan anlaşmalar gereği Türkiye’ye gelen ve DPD’de müşavir olarak görev alan Van Mook, görev aldığı zaman içerisinde dört rapor hazırlamış ve bunları DPD’ye sunmuştur. Bu raporları başlıkları şunlardır: “Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform”, “Türkiye’de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri”, “Teknik Yardım Programı Hakkında Devlet Personel Dairesi Başkanına Verilen Muhtıra” ve “İdareci Sınıfı İçin Memur Alma ve Yetiştirme”. Genel hatlarıyla bu raporlarda, barem rejiminin kaldırılması, aylık cetvellerinin düzenlenmesi, liyakat, kariyer, hizmet içi eğitim, sosyal yardım ve emeklilik aylıkları gibi konularda düzenlemeler yapılması, uzmanlaşmaya imkân vermeyen katı hiyerarşinin getirdiği sorunlar, personel politikası konusunda güçlü ve etkili bir merkezi birimin olmayışı gibi konular üzerinde durulmuş, tespit ve önerilere yer verilmiştir. Van Mook, hazırlamış olduğu bu raporlarda 788 sayılı Memur Kanununu da eleştirerek, yeni bir personel kanunu hazırlanmasını önermiştir. Bu raporlardaki görüşlerinin büyük oranda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alması, Van Mook tarafından hazırlanan raporları, 657 sayılı Kanununun çerçevesini çizen taslak metinlerden biri konumuna getirmektedir (Akgüner, 2016, s. 21; Kayar, 2020, ss. 8–9; Şaylan, 2000, ss. 112–113; Yayman, 2008, ss. 221–225).

Van Mook ile aynı dönemde ülkemize gelen ve DPD’de müşavir olarak görev alan bir diğer isim de John F. Fisher’dir. 1962 yılında Uluslararası Kalkınma Örgütü tarafından görevlendirilen Fisher, ABD’de California eyaletinde Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü olarak görev yapmıştır.

Türkiye’de geçirdiği zaman zarfında “Türkiye’de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi”, “Devlet Personel Dairesinde İmtihanları Yapacak Olan Teşkilata Dair Mütalaalar” ve “Türk Personel Sistemi” başlıklı üç rapor hazırlamıştır. Bu raporlarda genel hatlarıyla liyakat ilkesinin geliştirilmesi, personel gereksinimlerinin belirlenmesi, kamu hizmetine giriş sınavları, sınıflandırma, maaş standartlarının sağlanamamış olması gibi konular üzerinde durmuş, bir nevi Van Mook’un hazırladığı raporların genel bir tekrarını yapmış, benzer tespit ve önerilerde bulunmuştur. Yayman, her iki ismin de farklı kurumlardan gelip aynı kurumda ve aynı konularda çalışmaları ve aynı tespit ve önerilerde bulunmalarını ilginç bulmakta, Türkiye’de yabancı uzman raporlarıyla şekillenen idarî reform sürecinin arka planını sorgulatmaktadır (Yayman, 2008, ss. 225–227).

Bu dönemde bir yabancı uzman tarafından hazırlanmış diğer bir rapor da 1963 yılında Richard Podol tarafından hazırlanan ve literatürde onun adıyla anılan “Bir Yabancıнын Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yönetimi” başlıklı rapordur. Sayfa hacmi açısından kısa bir çalışma olan bu raporda temel olarak Türkiye’ye gelen yabancı uzmanlara Türk kamu yöneticileri hakkında fikir vermek amaçlanmıştır. Kamu personel sistemi içerisinde yöneticilere odaklanan bir çalışma olması yönüyle önceki çalışmalardan ayrılmaktadır. Bilimsel verilere ve yöntemlere dayalı bir çalışma olmaktan çok yazarın şahsi gözlemleri ve öznel yorumlarından oluşan bir rapordur. Podol’a göre Türk yöneticileri iş başarma eğilimi düşük, merkezîyetçi, iletişimi zayıf, rütbe ve mevkilere gereğinden fazla önem veren, çalışma yerinde mahremiyete önem vermeyen özelliklere sahiptir. Ayrıca Türk yöneticilerinin Batılı olduklarına inandığını ve öğrenme ve gelişme isteğinde olduğunu son iki maddeye yazarak, başta yerdiği Türk yöneticisinin gönlünü almaya çalışmıştır. Çalışmasında üst kademe yöneticilerin yanında orta kademe yöneticilere de yer veren Podol, ikincilerin durumlarının nispeten daha iyi olduğunu belirtmektedir. Bu yöneticilerin çoğunun Atatürk reformlarının uygulandığı dönemde doğduğunu, bu düşünce ile büyüdüklerini ve Türk modernleşmesine inanmış kişiler olduklarını belirtmektedir. Ayrıca bu yöneticilerin çoğu Amerikalı uzmanlarla temas halinde ve Amerikan bursu ile ABD’de eğitim almış kişilerden oluşmaktadır (Podol, 1967).

Türk siyasal hayatının tarihsel gelişiminde sürece yön veren baş aktörlerden birisi olan askerî bürokrasi, 12.03.1971’de bir kez daha sahneye çıkmıştır. 12 Mart sonrası sürecin kamu personel sistemi açısından en önemli gelişmesi Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarabilme yetkisinin verilmiş olmasıdır.<sup>50</sup> Bu

yetkinin tanınmasıyla kanun çıkarmak suretiyle Anayasada açıkça yasama organının yetkilendirildiği kamu personel sisteminde yürütme organı da söz sahibi olmaya başlamıştır. İlk olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olarak kullanılan KHK çıkarma yetkisi (Gözübüyük ve Tutum, 1975, ss. 3–4), bundan sonraki süreçte kamu personel sistemini KHK ile düzenleme geleneğine dönüşmüş, sistem büyük oranda yürütme organı tarafından düzenlenmiştir (Çevikbaş, 1995, ss. 70–71). Sonraki başlıklarda da ele alınacağı üzere Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi sonrasında bu geleneğin (düzenleme biçimi değişerek) sürdürüldüğü görülecektir.

#### 1.3.2.4. 1980-2017 Dönemi

1980 sonrası dönem, dünya genelinde kapitalizmin 1970’li yıllarda yaşadığı krizin karşısında bir çözüm önerisi olarak geliştirilen ve neoliberal ideoloji temelinde şekillenen yeni kamu yönetimi düşüncesinin yaygınlaştığı bir dönem olmuştur.<sup>51</sup> Bu dönemde klasik kamu yönetimi düşüncesinin ve devletin rolünün eleştirildiği, bunun yerine özelleştirme gibi araçlarla devleti küçülten, kamu yönetimi düşüncesini işletme biliminin ilke ve yöntemlerine göre yeniden şekillendiren, vatandaş kavramı yerine müşteri kavramını tercih eden, yerelleşmeye daha çok önem veren, katı hiyerarşi temelli bürokrasi yerine esnek örgütlenme modelini benimseyen, piyasa odaklı, girişimci, rekabetçi, etkinlik, verimlilik ve kaliteye önem veren, performans odaklı yeni bir kamu yönetimi düşüncesi geliştirilmiştir (Al, 2002, ss. 115–116). Yeni kamu yönetimi düşüncesi ile devlete; özel sektörde rekabeti geliştirme, performansa ve sonuçlara odaklanma, vatandaş yetkilendirme, hedef ve misyonlara odaklanma, müşteri odaklı olma, önleyici tedbirler alma, kâr elde etme, katılım mekanizmalarını arttırma, yerelleşme, piyasa odaklı olma, özel ve gönüllü kuruluşlar arasında katalizör görevi üstlenmek üzere çeşitli kamu hizmeti alanlarından çekilme ve girişimci olma gibi roller yüklenmiştir (Osborne ve Gaebler, 1993, ss. 19–20).

1980’li yıllarda dünya genelinde yaygınlaşan hâkim paradigma olan yeni kamu yönetimi düşüncesinin Türkiye’de uygulanması 12 Eylül 1980 askerî darbesi sonrasında gerçekleşmiştir. Askerî bürokrasinin gölgesinde gelişen

---

**ler Eklenmesi Hakkında Anayasa Değişikliği Kanunu**, Kanun No: 1488, Kabul Tarihi: 20.09.1971, Yayımlandığı Resmî Gazete: 22.09.1971 Tarih ve 13964 Sayı.

51 “Yeni Kamu İşletmeciliği” kavramı üzerinde duran ilk isim 1991 yılında yazmış olduğu makale ile Christopher Hood olmuştur. Bu makalede Hood, yeni kamu yönetimini ortaya çıkaran iki yaklaşım olduğunu belirtmektedir. Bunlardan birincisi kamu tercihi, işlem maliyetleri teorisi ve vekâlet teorisi üzerine inşa edilen ve rekabetçilik, kullanıcı seçimi, şeffaflık ve teşvik yapılarını temel alan, hiyerarşiye ve geleneksel bürokrasi düşüncesine karşı olan “yeni kurumsal iktisat yaklaşımı”, ikincisi ise performans ve profesyonel yönetim odaklı ve esneklik temelli “işletmecilik” yaklaşımıdır (1991, ss. 5–6).

Türk siyasi hayatı, 1980’lere gelindiğinde bir kez daha benzer bir senaryo ile karşı karşıya kalmıştır. 12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri iktidara el koymuş, 1961 Anayasası yürürlükten kaldırılmış ve Türkiye Cumhuriyeti siyasi, idarî, ekonomik ve toplumsal anlamda yeni bir döneme girmiştir. Askerî darbenin hemen öncesinde 24 Ocak 1980’de neoliberal düşünce temelli yeni bir ekonomik model benimsenmiş, bu modelin uygulanması için siyasi ve idarî zemin 12 Eylül 1980 askerî darbesinden sonra oluşturulmuştur. Bu yönüyle 24 Ocak 1980 Kararları başta olmak üzere neoliberal ekonomi modelini yaygınlaştıracak uygulamalar, daha sonra siyasi ve idarî alanda yapılacak reformların ve neoliberal dönüşüm sürecinin birinci dalgası olarak nitelendirilmiştir (Güler, 2003, s. 27). Serbest piyasa ekonomisine dayalı olarak, devletin ekonomideki payını küçülten, kamu harcamalarını kısıtlayan, dış piyasaya açılımın söz konusu olduğu ve ithalatın teşvik edildiği yeni ekonomi modeli ile Türkiye’de neoliberal düşüncenin ekonomik temelleri atılmıştır (Aslan, 2019, s. 355).

Güler’in deyimiyle ekonomik ve malî alanda yapılan reformların sonucunda, alınan kararların uygulanabilmesini gerçekleştirmek için idarî ve siyasi alanda yapılması planlanan reformların öne 12 Eylül sonrasında açılmıştır (Güler, 2003, s. 27). Bu dönemden sonra idare mekanizmasının belirli alanlarına ya da tümüne odaklanmış idarî reform anlayışı (idarî reform) yerine, bundan çok daha geniş kapsamlı olarak devlete odaklanan bir reform süreci (devlet reformu) başlamıştır (Yayman, 2008, ss. 280–281). Bu dönemde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması adına atılan adımlara geçmeden önce, sürecin siyasi ve idarî zeminini oluşturan 12 Eylül askerî darbesi ve bu darbenin bir ürünü olan 1982 Anayasasını kamu personel sistemi açısından analiz etmek gerekmektedir.

12 Eylül sonrası iktidarı ele geçiren Milli Güvenlik Konseyi, 1982 yılında gerçekleştirilen referandumla hem hazırladığı yeni anayasayı hem de Kenan Evren’in cumhurbaşkanlığını halkın onayına sunmuş, askerî bürokrasinin baskısı altında gerçekleştirilen referandum ile hem 1982 Anayasası<sup>52</sup> hem de Kenan Evren’in Cumhurbaşkanlığı onaylanmıştır. 1982 Anayasası ile 1961 Anayasasının tanıdığı bazı özgürlükler sınırlandırılmış, yürütme organının etkisi arttırılmış, siyaset-yönetim ilişkisi birincinin lehine yeniden düzenlenmiştir. Bunun sonucunda kamu yönetimi ve bürokrasi, siyaset kurumunun aracı konumuna gelmiştir (Aslan, 2019, ss. 356–357; Güler, 1988a, s. 80).

52 **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Kanun No: 2709, Kabul Tarihi: 18.10.1982, Yayımlandığı Resmî Gazete: 20.10.1982 Tarih ve 17844 Sayı.

Kamu personel sistemi açısından 1982 Anayasası, ilk olarak 128. madde ile daha önce memurlar eliyle yürütüleceği öngörülen asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinin, memurlara ek olarak “diğer kamu görevlileri” aracılığıyla da yürütülebileceğini hüküm altına almıştır. Bunun bir sonucu olarak statü rejimine dayalı memurluk istihdam biçiminin yanında sözleşmeli personel gibi farklı istihdam biçimleri için de anayasal zemin oluşturulmuştur (Acar, 2009, ss. 103–104). Yine bu Anayasa ile birlikte, daha önce 1961 Anayasası ile memurlara da tanınmış olan sendikal faaliyette bulunma hakkı memurlar için ortadan kaldırılmış, memurların tekrar bu haklarına kavuşmaları bu Anayasada 1995 yılında yapılan değişikliklerle mümkün olabilmıştır.<sup>53</sup> Bunların dışında “Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümler” başlıklı bölümde memurların ve diğer kamu görevlilerinin atanma, görev, yetki, hak, yükümlülük, aylık, ödenek ve diğer özlük işleri ile üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği güvence altına alınmıştır. Savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilememesi, uyarma ve kınama cezaları dışındaki disiplin cezalarının yargı denetimi kapsamında tutulması,<sup>54</sup> memurların ve diğer kamu görevlilerinin kendilerine verilen yetkileri kullanırken işledikleri suçlara ilişkin düzenlemeler, ceza kovuşturması açılmasında yetkili idarî merciin izninin alınması gibi hususlar da 1982 Anayasasında kamu personel sistemine ilişkin diğer hükümlerdir.

1980 yılından 2017 yılına kadar olan dönemde hazırlanmış bulunan altı kalkınma planı vardır. Bunlar sırasıyla Beşinci (1985-1989)<sup>55</sup>, Altıncı (1990-

53 07.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, Kanun No: 4121, Kabul Tarihi: 23.07.1995, Yayımlandığı Resmî Gazete: 26.07.1995 Tarih ve 22355 Sayı.

54 1982 Anayasasının 129. maddesinin 3. fıkrasındaki “uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz” hükmü, 2010 yılında 5982 sayılı Kanun kapsamında yapılan Anayasa değişiklikleri ile “disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz” şeklinde düzenlenmiş; uyarma ve kınama cezaları da yargı denetimi kapsamına alınmıştır.

55 Beşinci Beş Yıllık (1985-1989) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar, Karar No: 8, Karar Tarihi: 13.07.1984, Yayımlandığı Resmî Gazete: 23.07.1984 Tarih ve 18467 Sayı.



1994)<sup>56</sup>, Yedinci (1996-2000)<sup>57</sup>, Sekizinci (2001-2005)<sup>58</sup>, Dokuzuncu (2007-2013)<sup>59</sup> ve Onuncu (2014-2018)<sup>60</sup> beş yıllık kalkınma planlarıdır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı altında kurumlar arasında idarenin bütünlüğü ilkesini tesis edecek, etkin, kaynak israfını önleyen, yetki devrine önem veren, bürokratik işlemlerin basitleştirildiği, günün şartlarına uygun bir personel ve ücret sisteminin kurulduğu, nitelikli personelin istihdam edildiği, norm kadro çalışmalarının yapıldığı, görev, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde belirlendiği bir kamu yönetimi sisteminin kurulması hedeflenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1984, s. 173).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında da bir önceki planda olduğu gibi “Kamu Yönetiminin İyileştirmesi” başlığına yer verilmiş, benzer tespit, öneri ve hedefler yinelenmiştir. Farklı olarak Avrupa Topluluğu ile ilgili faaliyetleri yürütecek personelin eğitiminin tamamlanması ve uyum sürecinde gerekli tedbirlerin alınması hedeflenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1989, ss. 325–326).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında 1980 sonrasında devletin değişen rolü çerçevesinde kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması için kamu yönetimi teşkilatı ve personel rejimindeki sorunların giderilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Kamu kurumlarının teşkilat yapıları ve görevleri arasında uyum sağlanması, gerekli sayıda ve nitelikte personel istihdam edilmesi, ücret adaletinin sağlanması gibi önerilere yer verilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1995, s. 16). Ayrıca kamu personel sistemindeki sorunların çözümü için tüm kurumların katkısıyla, geniş kapsamlı bir personel reform paketi hazırlanacağı ve uygulanacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda hedeflenen kamu personel reformunu gerçekleştirmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yürürlükten kaldırılacağı ve yeni bir ortak kanun hazırlanarak

56 **Altıncı Beş Yıllık (1990-1994) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar**, Karar No: 62, Karar Tarihi: 22.06.1989, Yayımlandığı Resmî Gazete: 06.07.1989 Tarih ve 20217 (Mükerrer) Sayı.

57 **Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar**, Karar No: 374, Karar Tarihi: 18.07.1995, Yayımlandığı Resmî Gazete: 25.07.1995 Tarih ve 22354 (Mükerrer) Sayı.

58 **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık (2001-2005) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar**, Karar No: 697, Karar Tarihi: 27.06.2000, Yayımlandığı Resmî Gazete: 05.07.2000 Tarih ve 24100 (Mükerrer) Sayı.

59 **Dokuzuncu Kalkınma Planının (2007-2013) Onaylandığına İlişkin Karar**, Karar No: 877, Karar Tarihi: 28.06.2006, Yayımlandığı Resmî Gazete: 01.07.2006 Tarih ve 26215 (Mükerrer) Sayı.

60 **Onuncu Kalkınma Planının (2014-2018) Onaylandığına İlişkin Karar**, Karar No: 1041, Karar Tarihi: 02.07.2013, Yayımlandığı Resmî Gazete: 06.07.2013 Tarih ve 28699 (Mükerrer) Sayı.

personel mevzuatında kodifikasyona gidileceği belirtilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1995, ss. 119–121).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” başlığında kamu personel sistemine ilişkin olarak “insan kaynakları” kavramı tercih edilmiş, personel sisteminde köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacı olduğu vurgulanmış, kamu kesimindeki ücret adaletsizliğinin kaynağı “asıl ücret ile ek ödemeler arasındaki orantısızlık” olarak belirlenmiştir. Kamu yöneticilerinin inisiyatif alması, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdam edilmesi, personelin eğitilmesi, performans kriterlerinin getirilmesi, yetki devri ve esneklik temelli bir sistem kurulması hedeflenmiştir. Ayrıca norm kadroların oluşturulması, objektif seçme kriterlerinin geliştirilmesi, kariyer ve liyakat ilkelerinin esas alınması, eşit işe eşit ücret sistemine geçilmesi ve sendikal hakların geliştirilmesi hedeflenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 191).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında “Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi” başlıklı kısımda kamu kurumlarında etkili bir insan kaynakları planlamasının yapılamayışı, personelin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulmaması gibi sorun alanları tespit edilmiş, bu sorunların da kamu personelinin işini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye ulaşımını engellediği belirtilmiştir. Ayrıca görevde yükselme sisteminin mevzuatta açıkça ve yeterli bir şekilde tanımlanmaması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması, ücret dengesizliği, personelin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı, personel yetersizliği, norm kadro uygulamasına tam geçişin sağlanamaması gibi konular da sorun alanları olarak belirtilmiştir. Tüm bu sorunların çözümü için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yerini alacak yeni bir personel kanunu hazırlama konusunda çalışmaların yapıldığı belirtilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006, s. 51).

Bu dönem içerisinde hazırlanmış son kalkınma planı Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planıdır.<sup>61</sup> Bu planda “Kamuda İnsan Kaynakları” başlıklı bir bölüm yer almaktadır. Bu doğrultuda kamuda hizmet kalitesi ve personel verimliliğini arttıracak bir insan kaynakları yönetimi modelinin oluşturulması, işe alım ve terfi süreçlerinde liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık ilkelerinin esas alınması, çalışanların niteliklerine uygun kariyer planlamalarının yapılması, kariyer mesleklerde nitelikli insan gücünün istihdam edilmesi, performans sisteminin oluşturulması, esnek çalışma modeline geçilmesi, kamu personelinin niceliğine ve niteliğine ilişkin verileri içeren bir dijital veri tabanının oluşturulması, hizmet içi eğitimin yaygınlaştırılması ve etkin

61 Bu dönem itibarıyla Devlet Planlama Teşkilatı kapatılmıştır. 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır.

hale getirilmesi ile az gelişmiş bölgelerde kamu personelinin çalışmasını özendirerek önlemlerin alınması hedeflenmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, ss. 52–53).

Bu dönemde kamu personel sistemi açısından atılan önemli adımlardan bir tanesi de DPD’nin yapısına ilişkin düzenlemelerdir. 1970’li yıllarda işsizliği nedeniyle eleştirilen ve yeniden yapılandırılması gerektiği yönündeki düşüncelerin yaygınlık kazandığı DPD, 1984 yılında çıkarılan 217 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiş ve adı da Devlet Personel Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.<sup>62</sup> Bu değişiklik ile birlikte DPB Başbakanlığa bağlanmıştır. Kuruma verilen yetkiler üzerinden bakıldığında önceki döneme göre pek bir farklılık olmamış, DPB icra gücünden yoksun olarak araştırma ve danışmanlık yapan bir kurum olarak örgütlenmiştir (Güler, 1988a, 1988b). Bu yeni yapıda DPB’ye kamu personel sisteminin ve kamu personelinin statü ve haklarının esaslarını belirlemek, Devletin personel politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecine yardımcı olmak, bu süreçte kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak, kamu personel sistemine ilişkin yasal mevzuatın uygulanmasını sağlamak, sistemin geliştirilmesi için her türlü araştırma ve çalışmayı yapmak ve kurumların norm kadro planlamalarına katkıda bulunmak gibi görevler verilmiştir.

12 Eylül’den sonra yaklaşık üç yıl iktidarda kalan Milli Güvenlik Konseyi, bu zaman zarfında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi için Bakanlar Kurulu içinde bir kurul oluşturmuştur. Bu kurulun içerisinde üç tane alt komisyon kurulmuştur. Bu komisyonlar “Kamu Yönetimi Komisyonu”, “Genel İstihdam Komisyonu” ve “Personel Rejimi Komisyonu”dur. Bu komisyonların yapmış olduğu çalışmalar Hükûmet tarafından incelenmiş ve uygun bulunanlar yürürlüğe girmiştir. Bu komisyonların önemli özelliği, görüşlerini Hükûmete sunarak kanunlaşmasını sağlamaktan çok, verilen görevler çerçevesinde doğrudan doğruya KHK taslakları hazırlamaları olmuştur. Bu komisyonların hazırladığı raporlar ve taslaklar Milli Güvenlik Konseyi döneminde ve devamında Turgut Özal Hükûmeti döneminde uygulanmıştır (Bozkurt vd., 2008, ss. 135–136).

12.03.1971’in ardından yapılan anayasa değişiklikleri ile yürütme organına KHK çıkarma yetkisinin verildiği ve bu dönemde kamu personel sisteminin büyük oranda KHK ile düzenlendiği çalışmanın önceki başlıklarında belirtilmişti. 1980 sonrası dönemde de bu uygulamanın devam ettiği görülmektedir. Kamu personel sistemine ve kamu personeline ilişkin temel

62 Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar No: KHK/217, Kabul Tarihi: 08.06.1984, Yayımlandığı Resmî Gazete: 18.06.1984 Tarih ve 18435 (Mükerrer) Sayı.

konuları düzenleme yetkisi açıkça yasama organına verilmişse de KHK ile bu yetki aşındırılmıştır. Güler tarafından paylaşılan bir istatistiğe göre 1982-1990 yılları arasında çıkarılan 305 KHK'dan 261'i kamu yönetimini yeniden düzenlemeyle, bunların içerisinde de 121'i, yani yarısına yakını da kamu personel sistemiyle ilgilidir (Güler, 2016, s. 116). Bu durum, 1970'lerde başlayan kamu personel sistemini KHK ile düzenleme geleneğinin 1980'li yıllarda da devam ettiğini göstermektedir (Çevikbaş, 1995, s. 76). Bunun örneklerinden birisi de 1983 yılında yürürlüğe giren, genel kadro ve usulünü düzenleyen KHK'dır.<sup>63</sup> Bu KHK kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdası, iptali ve kullanılmasına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir.

Kamu yönetimini yeniden düzenleme çabalarına temel oluşturan uzman raporları bu dönemde de görülmektedir. Bu kapsamda 1988'de gelen talep üzerine çalışmaları başlatılan ve TODAİE tarafından hazırlanıp 1991 yılında Hükûmete sunulan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporuna (KAYA) değinmek gerekir (TODAİE, 1991). Bu raporda, idarenin yapısı ve işleyişi bütüncül bir perspektiften incelenmiş, kamu yönetiminin çağın gereklerine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesi için tespit ve önerilere yer verilmiştir. Raporda kamu personel sistemi malî haklar, sınıflandırma sistemi, kariyer, hizmet içi eğitim, personelin niteliği, üst düzey kamu görevlilerinin durumu, personel verimliliği, kaynak israfı, kurumlar arası koordinasyon gibi konular sorun alanları olarak tespit edilmiştir. Sınıflandırma yapılırken hizmetin gerektirdiği niteliklerin göz önünde bulundurulması ve benzer nitelikli hizmetlerin tek bir sınıf altında birleştirilmesi, maaş ve ücret sisteminin yeniden yapılacak sınıflandırma sistemine uygun hale getirilmesi, kariyer ilkesi kapsamında personelin hizmete girişi ve yükselebileceği derece ve kademelerin yeniden belirlenmesi, personel değerlendirmelerinde öznel kriterlerden kaçınılması, performans standartlarının geliştirilmesi, merkezi sınav sisteminin kurulması, hizmet içi eğitimlerin niteliğinin artırılması, uzmanlık ve özel meslek bilgisi gerektiren kadro ve pozisyonlarda sözleşmeli personel istihdamının tercih edilmesi ve kamu görevlilerinin sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesi gibi önerilere yer verilmiştir (İçmen, 2015, ss. 118–119; Öktem, 1992, ss. 100–101; Yayman, 2008, ss. 246–251).

1990'lı yılların sonlarında Türkiye'de kamu personel sistemi açısından yaşanan önemli gelişmelerden birisi de 02.12.1999 tarihinde kabul edilen 4483 sayılı Kanundur. Bu Kanun ile memurların ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması konusu düzenlenmiştir. Temel amacı "*memurlar ve diğer kamu*

63 Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar No: KHK/190, Kabul Tarihi: 13.12.1983, Yayımlandığı Resmî Gazete: 14.12.1983 Tarih ve 18251 (Mükerrer) Sayı.

*görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemek”* (md. 1) olan Kanun ile memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleriyle ilişkili olarak işledikleri suçlardan yargılanabilmeleri için soruşturma izni vermeye yetkili merciler, soruşturma izninin kapsamı, bu işleme yönelik itirazlar gibi konular düzenlenmiştir.<sup>64</sup>

1990’lı yılların sonundan itibaren kamu personeli istihdamında merkezî sınav modelinin benimsenmesi ve buna yönelik düzenlemeler yapılması, Türkiye’de kamu personel sisteminde yaşanan gelişmelerden bir diğeridir. Bu kapsamda ilk olarak 1999 yılında yürürlüğe giren Yönetmelik<sup>65</sup> ile “Devlet Memurları Sınavı” adı verilen merkezî sınav uygulamasına, 2002 yılında ise KPSS modeline geçilmiştir. 18.03.2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınav Hakkında Yönetmelik” ile (A) ve (B) grubu kadrolar oluşturulmuş, Yönetmelik kapsamında olmayan kamu personelleri belirlenmiş ve KPSS’ye ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Ülkemizde kamu personeli istihdamında o tarihten bu yana KPSS modeli kullanılmaktadır.<sup>66</sup>

24 Ocak 1980 Kararları ile neoliberal ideoloji temelli olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması düşüncesinde ekonomik ve malî ayaklar tamamlanmış, siyasi ve idarî kanadın yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalarla süreci nihayete erdirmeye girişimleri özellikle 2000’li yılların başlarında AKP’nin iktidara gelişiyle daha da somut hale gelmiştir. Bu doğrultuda atılan en önemli ilk adım 2003 yılında kamuoyuna sunulan, ancak Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen ve yürürlüğe giremeden kadük hale gelen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıdır. Bu tasarı ile aynı dönemde Başbakanlık tarafından yürütülen kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında tasarıyı hazırlayan komite adına Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından bir rapor hazırlanmış, bu raporda “değişimin yönetimi için yönetimde değişim” sloganıyla kamu yönetimini değişime iten iç ve dış faktörler, yabancı ülke örnekleriyle yeni kamu yönetimi uygulamaları ile kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında

64 **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**, Kanun No: 4483, Kabul Tarihi: 02.12.1999, Yayımlandığı Resmî Gazete: 04.12.1999 Tarih ve 23896 Sayı.

65 **İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik**, Yayımlandığı Resmî Gazete: 22.02.1999 Tarih ve 23619 (Mükerrer) Sayı.

66 **Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik**, Yayımlandığı Resmî Gazete: 03.05.2002 Tarih ve 24744 Sayı.

hâkim olan (yeni kamu yönetimi eksenli) ilkeler yer almıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Tasarı henüz TBMM’de kabul edilmeden ve Resmî Gazetede yayımlanıp yürürlüğe girmeden 07.01.2004 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan bir Başbakanlık Genelgesi<sup>67</sup> ile her kurumda bir “yeniden yapılanma takımı” kurulması ve bunların çalışmalarının “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu” tarafından koordine edilmesi, takımların yapacakları çalışmaları kısa bir süre içinde tamamlayıp bu kurula göndermesinin istenmesi, sergilenen aceleci tavır nedeniyle tartışma konusu olmuştur (Akdoğan, 2004, s. 16).

Kamu yönetimini, yeni kamu yönetimi anlayışının ilke ve yöntemleri ekseninde köklü bir değişime tabi tutmaya çalışan bu tasarı yürürlüğe girememiş, TBMM’de görüşüldüğü dönemde karşılaştığı yoğun direnç ve eleştiri nedeniyle tekrar meclis gündemine getirilmemiş, ancak bu tasarının benimsediği yeni kamu yönetimi düşüncesi perspektifinde Türk kamu yönetimi peyderpey yürürlüğe giren kanunlarla uygulama alanı bulmuştur (Sobacı, 2014, s. 197; Zengin, 2003, s. 193). Bu doğrultuda klasik kamu yönetimi düşüncesinin Weberyen yasal-rasyonel bürokrasi modelinin de tasfiyesi başlatılmıştır. Yeni kamu yönetimi düşüncesinin ilkeleri olan “katılımcılık”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik”, “sonuç odaklılık” ve “insan kaynakları yönetimi” gibi kavramlar Türk idarî teşkilatının ve hukuk sisteminin içerisine ilk kez bu tasarı ile girmiştir (Al, 2004, ss. 5–6). Tasarının genel gerekçesinde kamu personel sistemine ilişkin sorunlar liyakat sisteminin işletilememesi, performansa ve verimliliğe dayanmayan çalışma ve ücret sistemi, personel sayısının fazlalığı ve dengesizliği, hizmet içi eğitime gerekli önemin verilmemesi ve personel konusunu içeren mevzuatın aşırılığı ve karmaşıklığı olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda verimlilik ve performansa odaklanan, personel sayılarının azaltıldığı ve sadeleştirilmiş bir personel mevzuatının bulunduğu bir kamu personel sistemi kurulmak istenmektedir (Albayrak, 2017, ss. 5–6). Ayrıca statü rejimine dayalı ve güvenceli bir istihdam biçimi olan memurluk yerine sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılması da tasarının kamu personel sistemi konusundaki karakteristik özelliklerinden birisidir (Güler, 2004, ss. 15–18). Bu doğrultuda esneklik temelinde bir kamu personel sisteminin uygulanması anlayışının benimsendiğini söylemek mümkündür (Eroğlu, 2010, ss. 229–230).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında insan kaynakları yönetimine geçiş konusuna hem genel gerekçede hem de madde gerekçelerinde yer

---

67 Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları ile İlgili 2004/2 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, Yayımlandığı Resmî Gazete: 07.01.2004 Tarih ve 25339 Sayı.

verilmiştir. Bu kapsamda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı için, insan kaynakları yönetimine geçiş konusunda şu tespitler yapılabilir:

- Tasarıda, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş vurgulanmış, dolayısıyla bilgiyi üreten ve kullanan insan unsuruna verilen önem gösterilmiştir.
- Klasik bürokratik yapılanma modeli eleştirilmiş, dünyada yönetim anlayışında yaşanan dönüşüm nedeniyle klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanma sürecinin başlatılması gerektiği vurgulanmıştır.
- Tasarının stratejik yönetim, performans odaklılık, kaliteye verilen önem, yatay organizasyon yapısı, yetki devri, katılım gibi temel ilkeleri de insan kaynakları yönetimi anlayışının özüne işaret etmektedir.
- Tasarıda geleneksel kamu personel yönetimi; liyakat sistemini tesis edememesi, performans odaklı olmayan çalışma ve ücret sistemi, verimliliğe dayalı olmayan bir yapıda ortaya çıkan ücret adaletsizlikleri, aşırı ve dengesiz personel yönetimi, hizmet içi eğitime yeterli ölçüde önem verilmemesi, personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat yönleriyle eleştirilmiş ve yeni bir personel yönetimi anlayışına duyulan ihtiyaç vurgulanmıştır.
- Tasarıda, Bakanlık merkez teşkilatlarında bulunan personel birimleri yerine, insan kaynakları yönetimini yürütecek İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı birimleri kurulması öngörülmüştür.
- Tasarıda, modern yönetim anlayışına paralel olarak mevcut nitelikleriyle yetinen personel yerine, sürekli geliştirilebilen ve performansı sürekli olarak arttırılabilen insan kaynağı anlayışına geçiş hedeflenmiştir.
- Tasarıda kamu personelinin istihdamı konusunda kamu personelinin merkezde yığılması ile ömür boyu istihdam garantili memurluk sistemi üzerinden eleştiriler mevcuttur. Bu kapsamda niteliksiz memurların sayısının azaltılması, işgücü planlaması yapılması, nitelikli istihdamın sağlanması ile liyakatin öne çıktığı bir istihdam politikası geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu hedeflere ulaşılması için de ömür boyu istihdam garantili memurluk sistemi yerine, sözleşmeli personel ve kısmi zamanlı istihdam uygulamalarının yaygınlaştırılması önerilmektedir. Ayrıca kamu kurumlarında başkan ve genel müdür gibi kadroların görev sürelerinin hükûmetlerin görev süreleri ile sınırlandırılması düşünülmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının yürürlüğe girememesi üzerine, Hükûmet tarafından bu tasarının hâkim ilkeleri çerçevesinde

kamu yönetimini yeniden düzenleme girişimleri başlamış, kamu kurum ve kuruluşlarının mevzuatları ya sıfırdan hazırlanmış ve yeni kanunlar yürürlüğe girmiş ya da mevcut kanunlar bu tasarının benimsediği yeni kamu yönetimi düşüncesi ekseninde revize edilmiştir.

2000’li yılların ortalarından itibaren Türk kamu yönetimini yeniden düzenleme yolunda personel konusunu ilgilendiren bazı kanun girişimleri olmuştur. “Kamu Personel Rejimi Kanunu Taslağı”, “Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı” ve “Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı” bunlara örnek olarak verilebilir. Bu taslakların ortak özellikleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanununu yürürlükten kaldırarak, yeni kamu yönetimi düşüncesi temelinde yeni bir personel kanunu hazırlamaktır. Ancak bunlar taslak düzeyinde kalmış ve yürürlüğe girememiştir.

Esneklik temelinde kamu personel sisteminin inşası ve bununla doğru orantılı olarak sözleşmeli personel istihdam biçiminin yaygınlaştırılması bu dönemin karakteristik özellikleri olmuştur (Aslan, 2019, s. 395). Memur kadrolarının kullanımının sınırlandırılmasıyla bu istihdam biçiminin giderek yaygınlaştığı ve kullanım alanının genişlemesiyle asli ve sürekli görevler için istihdam edilen ve bu yönüyle asli bir istihdam biçimi olan memur istihdamının önüne geçmeye başladığı görülmektedir (Sayan ve Albayrak, 2011, s. 143). Başlangıçta belirli bir uzmanlık bilgisi gerektiren ve geçici süreli olarak istihdam etme ihtiyacını karşılamak üzere uygulanan ve bu yönüyle istisnai bir istihdam biçimi olan sözleşmeli personel, 1980’li yıllardan itibaren asli bir istihdam biçimi gibi kullanılmaya başlanmıştır. Bunun en önemli göstergelerinden birisi de farklı bir sözleşmeli personel istihdam biçimi olan kadro karşılığı sözleşmeli personeldir. Belirli bir kadronun karşılığında istihdam edilen, ancak sözleşme ile çalıştırılma ve maaş rejimi açısından farklı özellikleri bulunan bu istihdam biçimi, memur ile sözleşmeli personel arasında bir yere konumlanmaktadır. Bunun sonucunda belirli bir kadro karşılığında çalıştırılan ve memur güvencelerine sahip olan sözleşmeli personel ortaya çıkmış, ancak maaş rejiminin memurluktan ayrılması nedeniyle aynı işi yapan memurlara göre daha yüksek ücretler alabilmişlerdir. Kamu personel sistemini düzenleyen genel mevzuatta bu istihdam biçimine yer verilmemiş, kullanılması kurumların kendi teşkilat kanunlarında özel bir hüküm koymaları suretiyle mümkün olabilmektedir (Albayrak ve Sayan, 2011, s. 198). Bu istihdam biçim için Aslan, şu tespitleri yapmaktadır (Aslan, 2019, ss. 403–406):

- Bu şekilde istihdam edilen personel bir memur kadrosu işgal ettiği için güvencelidir. Fakat sözleşme ile istihdam edildiği için bu yönüyle sözleşmeli personele yaklaşmaktadır.



- Bu istihdam biçiminin kullanılması için kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili mevzuatlarında bu istihdam biçiminin düzenlenmiş olması gerekir.
- Genellikle bu istihdam biçimi bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarında kullanılmıştır.
- Genellikle bu istihdam biçimi kurumlardaki tüm kadro ve pozisyonları kapsamamakta, genel olarak üst düzey yönetici kadroları ve kariyer uzmanlarını kapsamaktadır.
- Bu istihdam biçimi ile çalıştırılan personel, özel kanunlardaki hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.

2016 yılında TODAİE tarafından yürütülen Merkezî Personel Hizmetleri Örgütlenmesi Araştırma Projesi kapsamında hazırlanan ve literatürde PERHİZ Raporu olarak bilinen rapora da bu bölüm içerisinde değinmekte fayda vardır. Bu raporda Türkiye’deki merkezi personel hizmetleri örgütlenmesi ABD, İngiltere ve Japonya örnekleriyle karşılaştırılarak incelenmiştir. Araştırmanın sonunda Türkiye için yeni bir merkezi personel hizmetleri örgütlenmesi modeli sunulmuştur. Türkiye’de personel hizmetlerinin merkezi düzeyde örgütlenmesi modelinin çok aktörlü bir yapıda olmasının temel sorun olduğu belirtildikten sonra, önerilen yeni modelde merkezi personel hizmetleri örgütlenmesini kurumsal yapı, yetki ve görevler açısından tek bir çatı altında birleştirme yaklaşımı benimsenmiştir (TODAİE, 2016).

1980-2017 arası dönem özetlenecek olursa, dünyada yaşanan değişim sürecine paralel olarak neoliberal ideolojinin ve bunun kamu yönetimine yansımaları olan yeni kamu yönetimi anlayışının inşa edildiği bir dönem olmuştur. Bu dönüşümün ekonomik ve mali temelleri ilk olarak 1980 yılının hemen başında atılmış, 12 Eylül askerî darbesinin ardından siyasi ve idarî ayağı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde yeni kamu yönetimi anlayışı temelinde esnek, performansa odaklı, etkinlik ve verimlilik esaslı, hesap verebilir, şeffaf bir kamu personel sistemi inşa edilmiştir. 2000’li yıllarla birlikte kamu yönetimi sistemini bütüncül olarak dönüşüm sürecine entegre etmek adına girişimler olmuştur. 2003 yılında hazırlanan, ancak kanunlaşmadan kadük kalan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bu sürecin ilk adımı olmuştur. Daha sonra bu tasarının benimsediği kamu yönetimi düşüncesi çerçevesinde idarî teşkilat ve mevzuat peyderpey değiştirilmiştir. Bu dönemde sözleşmeli personel istihdamı yaygınlaşmaya başlamış, asli istihdam biçimi olan memurluk statüsü çözülmeye başlamıştır. Özelleştirmeler aracılığıyla da devletin piyasadaki rolü daraltılmış, kamu personel sistemi de bu süreçten

etkilenmiştir. 1970'lerde başlayan kamu personel sistemini KHK ile düzenleme geleneği bu dönemde de sürmüştür, sistem büyük oranda yürütme organının etkisi altında KHK ile düzenlenmiştir. Bu geleneğin farklı bir yansıması bir sonraki başlıkta da görülecektir. 2017 yılında Türkiye, parlamenter hükûmet sisteminden Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçmiş, bu dönüşüm kamu personel sistemini de önemli ölçüde etkilemiştir. Bu dönemde KHK'nın yerini Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri almış, sistemin yürütme organı eliyle düzenlenmesi geleneği sürdürülmüştür.

### *1.3.2.5. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi Sonrası Kamu Personel Yönetimi*

Türkiye'de 16.04.2017 tarihinde bir dizi anayasa değişikliği için halkoylaması yapılmış, bunun sonucunda kabul edilen anayasa değişiklikleri aynı yıl yürürlüğe girmiştir.<sup>68</sup> 24.06.2018 tarihinde yapılan seçimlerle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi fiili olarak uygulanmaya başlamıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile siyasi ve idarî anlamda radikal değişiklikler yapılmıştır. Yapılan bu değişikliklerle birlikte kamu personel sistemi de büyük oranda değişmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yapılan değişiklikler, üst düzey kamu yöneticilerinin atanması, yeni bir mevzuat biçimi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kuruluş olarak İnsan Kaynakları Ofisi'nin kuruluşu gibi düzenlemeler kamu personel sistemi açısından da önemli bir dönüşümü beraberinde getirmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemiyle Türk mevzuat sisteminde yapılan bir diğer düzenleme de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olmuştur. Parlamenter Sistem döneminde uygulanan KHK'dan farklı olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde meclisten yetki alınmasına ihtiyaç yoktur. 1970'lerden bu yana devam eden kamu personel sisteminin yürütme organı eliyle düzenlenmesi geleneğinin Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi sonrasında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri aracılığıyla sürdürüldüğü görülmektedir. Bu dönemde kamu personel sistemine ilişkin konular ağırlıklı olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenmektedir. Yürürlüğe giren ilk üç Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde bu durum açıkça görülmektedir. Yeni hükûmet sistemine geçiş sonrasında çıkarılan ilk üç Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine bakıldığında, personel konusunun ne kadar önemli bir yer işgal ettiği görülecektir. İlk çıkan Cumhurbaşkanlığı

68 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 6771, Kabul Tarihi: 21.01.2017, Yayımlandığı Resmî Gazete: 11.02.2017 Tarih ve 29976 Sayı.

Kararnamesi ile “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”<sup>69</sup>, ikincisi ile “Genel Kadro ve Usulü”<sup>70</sup>, üçüncüsü ile “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulleri”<sup>71</sup> düzenlenmiştir. Her üçü de aynı gün yürürlüğe giren ilk Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri olmuştur. Görüldüğü üzere yeni hükümet sistemi ile düzenlenme ihtiyacı hissedilen en önemli iki konudan birisi Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, diğeri ise kamu personel sistemi olmuştur.

I Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatında “Cumhurbaşkanı Yardımcıları”, “İdari İşler Başkanlığı”, “Bakanlıklar”, “Ofisler”, “Politika Kurulları” ve “Bağlı Kuruluşlar” yer almaktadır. Burada kamu personel sistemi açısından üzerinde durulması gereken birimler bakanlıklar, ofisler ve İdari İşler Başkanlığı’dır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bakanlıkların ve bakanların rolünün değiştiği görülmektedir. Yeni sistemde bakanlar doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanı istediği zaman bakanları görevden alabilmekte, yerlerine yenilerini atayabilmektedir. Bunun haricinde bakanların yasama organı ile olan bağında kopuşlar yaşanmıştır.<sup>72</sup> Milletvekilliği ve bakanlık, parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi bir arada yürütülememiş, bir milletvekili bakan olarak atandığında milletvekilliği düşmüştür. Ayrıca parlamenter hükümet sistemi döneminde yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunun bir üyesi olan bakanlar, yeni dönemde Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin bir üyesi olmuşlardır. Bu sadece bir isim değişikliği değildir. Bu değişikliklerle birlikte bakanların yürütme organındaki rolü de daraltılmıştır. Eski sistemde bakanlar (Bakanlar Kurulu aracılığıyla) kolektif olarak yürütmenin sorumlu kanadını oluştururken, yeni hükümet sisteminde yürütmenin tek sahibi Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı tarafından her an görevden alınabilmeleri nedeniyle de eski sisteme nazaran bir güç kaybının

69 Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No: 1, Kabul Tarihi: 10.07.2018, Yayımlandığı Resmî Gazete: 10.07.2018 Tarih ve 30474 Sayı.

70 Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No: 2, Kabul Tarihi: 10.07.2018, Yayımlandığı Resmî Gazete: 10.07.2018 Tarih ve 30474 Sayı.

71 Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No: 3, Kabul Tarihi: 10.07.2018, Yayımlandığı Resmî Gazete: 10.07.2018 Tarih ve 30474 Sayı.

72 Burada ifade edilmek istenen husus yeni hükümet sistemi ile birlikte yasama ve yürütme organlarının birbirinden sert bir şekilde ayrılmasıdır. Yoksa bakanların meclis ile olan bağı tamamen kopmuş değildir. Örneğin bütçe görüşmelerinde bakanlar tek tek meclis kürsüsüne gelmekte ve yasama organı ile temas halinde bulunmaktadır. Yine göreve başlarken meclis önünde yemin etmeleri, görev suçu nedeniyle meclis soruşturmasına tabi olması gibi yönlerden yasama organı ile bağının bir açıdan sürdüğü söylenebilir.

yaşandığı ortadadır. Ayrıca bakanlıkların tüm taşra örgütlenmeleri de Cumhurbaşkanlığı teşkilatında birleştirilmiş ve Cumhurbaşkanı tüm kamu yönetimi teşkilatının hiyerarşik amiri konumuna gelmiştir (Zengin, 2019, s. 12).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin getirdiği yeniliklerden birisi de “*Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip*” olarak kurulan ofislerdir. Bu ofislerden birisi de İnsan Kaynakları Ofisidir.<sup>73</sup> Ofisin adında “personel” kavramı yerine “insan kaynakları” kavramına yer verilmiş olması, 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısından bu yana gelen bir bakış açısının yansması olarak yorumlanabilir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ofisin görevleri özetle şu şekilde sayılmıştır:

- Ülkenin insan kaynakları envanterini çıkarmak, ihtiyaç halinde yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek,
- İnsan kaynağının geliştirilmesine yönelik projeler üretmek,
- Özel yetenekleri keşfetmek,
- Küresel düzeyde insan kaynağını tespit etmek ve milli projelere kazandırmak,
- Kariyer yönetimi, performans yönetimi ve modern insan kaynakları yönetimi modellerini uygulamaya geçirmek,
- Liyakat ve yetkinliğin arttırılmasına yönelik çalışmalar yapmak,
- Verimliliği arttırmak,
- Cumhurbaşkanınca verilecek diğer görevleri yapmak.

Buradan hareketle yeni hükümet sistemi sonrası kurulan İnsan Kaynakları Ofisi ile 1980’lerden bu yana süregelen neoliberalizm ve yeni kamu yönetimi düşüncesinin personel konusundaki yaklaşımlarının yansmaları görülmektedir. Özellikle görevlerin sayıldığı maddenin (ç) bendinde geçen “[...] *küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak*” hükmü ilginçtir. Bir yönüyle uluslararası deneyimi bürokraside kullanma yaklaşımını gösterirken, bir yönüyle birbiriyle çelişkili gibi duran “millî” ve “küresel” kavramları bir arada kullanılmıştır. Küresel insan kaynağının milli projelerin gelişimi konusunda motivasyonunun ne düzeyde olacağı veya “millilik” hassasiyetinin ne seviyede olacağı merak konusudur. Ayrıca “küresel insan kaynağı” kavramı ile bu hükmün Cumhuriyet tarihinin “yabancı uzmanlar” ve “uluslararası

73 Bu ofisin dışında Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulan diğer ofislerdir.

örgütler” ekseninde gelişen idarî reform / devlet reformu sürecinin bir devamı niteliğinde olduğu da düşünülmektedir.

Yeni hükümet sistemi ile üst kademe kamu yöneticilerinin atanması usulüne ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu doğrultuda çıkarılan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst kademe kamu yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki atama usulleri belirlenmiştir. Bu kapsamda ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin EK-1 Sayılı Cetvelinde yer alan kamu yöneticileri<sup>74</sup> Cumhurbaşkanlığı kararıyla, EK-2 Sayılı Cetvelindeki<sup>75</sup> kamu yöneticileri ise Cumhurbaşkanı onayıyla atanmaktadır. Bu sistemde üst kademe kamu yöneticileri Cumhurbaşkanına bağlanmış, onun onayıyla ya da doğrudan atamasıyla göreve başlamış, bununla paralel olarak da görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlı olmuştur. Bu yönüyle sistemi eleştirenler Cumhurbaşkanının bir parti ile bağının olması nedeniyle üst düzey bürokrasinin siyasileşmesi gibi bir riski de beraberinde getirdiğini düşünürken, sistemin bu yönünü olumlu bulanlar ise Cumhurbaşkanının etkin ve verimli çalışabilmesi için kendisiyle uyumlu çalışabilecek yöneticilere ihtiyaç duyduğunu düşünmektedir (Öztürk, 2019, s. 61).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde İdari İşler Başkanlığı adında bir birim kurulmuştur. Birimin başındaki İdari İşler Başkanı, parlamenter hükümet sistemi dönemindeki Başbakanlık Müsteşarının rolünü üstlenmiş ve en yüksek devlet memuru olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda İdari İşler Başkanına görev alanıyla ilgili konularda Cumhurbaşkanının ihtiyaç duyduğu hizmetleri sunmak, TBMM ile olan ilişkileri yürütmek, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, devlet teşkilatının düzenli ve etkili bir biçimde işlemesi için ilkeleri belirlemek, iç ve dış güvenlik ile terörle mücadelede kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak ve yapılan çalışmalar hakkında kamuoyu yoklamaları yapmak şeklinde görevler verilmiştir. İdari İşler Başkanı, kendisine verilen görevleri yaparken Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur.

74 Bu cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinden bazıları şunlardır: “Diyanet İşleri Başkanı ve Yardımcıları”, “MIT Başkanı ve Yardımcıları”, “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ve Yardımcıları”, “Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri”, “Bakan Yardımcıları”, “Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları”, “TRT Genel Müdürü”, “Merkez Bankası Başkanı”, “Sayıştay Başsavcısı”, “Valiler”, “Büyükelçiler”, “RTÜK ve Kişisel Verileri Kurulunun TBMM tarafından seçilen üyeleri hariç olmak üzere Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Başkan ve Üyeleri”, “Yükseköğretim Kurulu Üyeleri”, “TÜİK Başkanı”, “ÖSYM Başkanı”, “Genel Müdürler” ve “İller Bankası Genel Müdürü”.

75 Bu cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinden bazıları şunlardır: “Bakanlık Daire Başkanları”, “Polis Akademisi Başkanı”, “Bakanlık Müfettişleri”, “Genel Müdür Yardımcıları”, “Bakanlıklardaki Kurul Üyeleri” “İl Emniyet Müdürleri”, “Vergi Dairesi Başkanları”, “Vali Yardımcıları”, “Kaymakamlar”.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri incelendiğinde kamu personel yönetimi açısından “yönder” adı verilen yeni bir kavramla karşılaştığı görülmektedir. Kamu yönetimi alanında henüz yeterli çalışmanın yapılmadığı yönder kavramına 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer verilmiştir. Burada kavramın tanımı yapılmamış olup, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi Staj Seferberliği Uygulama Yönergesinde tanımı yapılmıştır. İlgili yönergede stajyerler için görevlendirilen yönderlerden bahsedilirken, kavrama ilişkin tanıma 4. maddenin (n) bendinde yer verilmiştir. Buna göre yönder, *“özellikle işyerinde ve okullarda, daha genç, bilgi ve deneyimi daha az olan kişiye belirli bir süre boyunca rehberlik etmek, kariyer ve mesleki gelişim konularında yardım ve tavsiye vermek için gönüllü olan veya görevlendirilen daha deneyimli ve bilgili kişiyi ifade eder.”* 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ise hizmet içi eğitime ilişkin bir hükümde “yönder” kavramının geçtiği görülmektedir. Bu yönüyle hizmet içi eğitimle kamu personelinin gelişimini sağlayan uzmanlar yönder olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca aynı kararnamede kariyer planlaması açısından kamu kurum ve kuruluşlarının çalışmalarına yardımcı olmak üzere İnsan Kaynakları Ofisinin de yönder olarak nitelendirildiği görülmektedir. İlk bakışta kavramın Türk kamu personel yönetimindeki danışman kadrolarıyla bir benzerliği olduğu düşünülebilir. Ancak yönderlik hakkındaki sınırlı bilgi ile danışmanın fonksiyonu karşılaştırıldığında birbirinden farklı kavramlar olduğu düşünülmüştür. Danışmanlık daha çok kamu yönetiminde yönetici pozisyonunda olan kamu görevlilerine yönelik bir pozisyon iken, yönder kavramının sadece yönetici pozisyonundaki kamu görevlileriyle sınırlı olmadığı, hatta bunun aksine hizmete yeni giren deneyimsiz personele ilişkin bir kavram olduğu şeklinde bir izlenim oluşmaktadır. Kamu yönetimi alanında yeterli ilgiyi görmemiş olmasının nedeni mevzuatta yeterince açıklanmaması ve kavramın içeriğini dolduracak, usul ve esaslarını düzenleyecek mevzuatın çıkarılmaması olabilir. Çalışma içerisinde sınırlı da olsa bu kavrama yer vererek, daha sonra bu konuda yapılabilecek araştırmalar için kapı aralamak hedeflenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası dönemde kamu personel yönetimi açısından yapılan önemli değişikliklerden birisi de 2018 yılında yürürlüğe giren 703 sayılı KHK'nin 125. maddesi ile TODAİE'nin kapatılmasıdır.<sup>76</sup> Kamu yönetimine uzman bürokrat yetiştirme gibi

76 Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Kararname No: 703, Kabul Tarihi: 02.07.2018, Yayımlandığı Resmî Gazete: 09.07.2018 Tarih ve 30473 Sayı.

önemli bir misyonu da olan TODAİE’nin kapatılması Türk kamu personel yönetiminin değişimi açısından önemli düzenlemelerden birisidir.

2017 yılından sonra Türk siyasal hayatında önemli bir dönüşüm yaşanmış, parlamenter hükümet sistemi yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu dönüşümün siyasi boyutları olduğu gibi idarî boyutları da vardır. Dolayısıyla kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi bu dönüşümden etkilenmiştir. Yapılan değişikliklerle Cumhurbaşkanı, sistemin hâkim aktörü haline gelmiş, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kamu yönetimi teşkilatı düzenlenmiştir. Özellikle yeni hükümet sistemi modelinde tüm sorunların Cumhurbaşkanlığı makamına iletilmesi ve bu sorunlara ilişkin çözümlerin de yine bu makamdaki beklenmesi, “yetki yoğunlaşması” olarak adlandırılan yeni bir sorunu da beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanının yetki ve görev alanının genişlemesinin bürokraside hızlı karar almanın önüne geçtiği yönünde eleştiriler bulunmaktadır (Akıncı, 2021, s. 9). Yine Cumhurbaşkanının bir parti mensubu olması nedeniyle, doğrudan onun tarafından ya da onun onayıyla atanan üst düzey kamu görevlilerinin siyasallaşması riskine yönelik eleştiriler de vardır. Gerçekten de yeni hükümet sistemi ile birlikte üst düzey bürokraside uygulanan kapalı kariyer sistemine karşı “zımnî bir itiraz” olduğu görülmektedir. Yeni hükümet sistemiyle üst düzey bürokratik kadrolara kariyer sistemi dışında toplumun farklı kesimlerinden de atama yapabilme imkânı tanınmaktadır. Bununla birlikte “liyakat” ve “sadakat” kavramlarının tartışıldığı görülmektedir. Yeni sistemde “sadakat” kavramının biraz daha öne çıkarıldığı, “siyasi takdir hakkı” ve “güven” kavramlarının önemsendiği görülmektedir. Bu yönüyle bürokrasi açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin getirdiği yeni yaklaşımın, Türk bürokrasisine yabancı olduğu söylenebilir. Yeni hükümet sistemi ile üst düzey kamu yöneticilerinin görev süreleri, sistemin sadakat ve güven ilkeleri üzerine yükselen temel yaklaşımına uygun olarak Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlandırılmıştır (Önder ve Sunar, 2021, s. 282-283).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte DPB<sup>77</sup> ve TODAİE gibi kurumlar kaldırılmış, personel konusunda İnsan Kaynakları Ofisi gibi yeni örgütsel yapılar kurulmuştur. Yeni dönemde personel sisteminin merkezi örgütlenmesinde ana aktör İnsan Kaynakları Ofisi olmuştur. Bunun haricinde İdari İşler Başkanlığına bağlı bir birim olarak kurulan “Personel ve

77 Kurumsal anlamda Devlet Personel Başkanlığının varlığına son verilmiş olmasına rağmen kanun ve yönetmeliklerin bazı yerlerinde bu kurumun adının geçtiği görülmektedir. Hatta 27.06.1983 tarih ve 18090 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan ve hâlâ yürürlükte olan Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelikte de Devlet Personel Dairesi ibaresi geçmektedir. Bu hususta yapılacak çalışmalar ile uygulama ve mevzuat arasındaki uyumsuzluğun ortadan kaldırılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

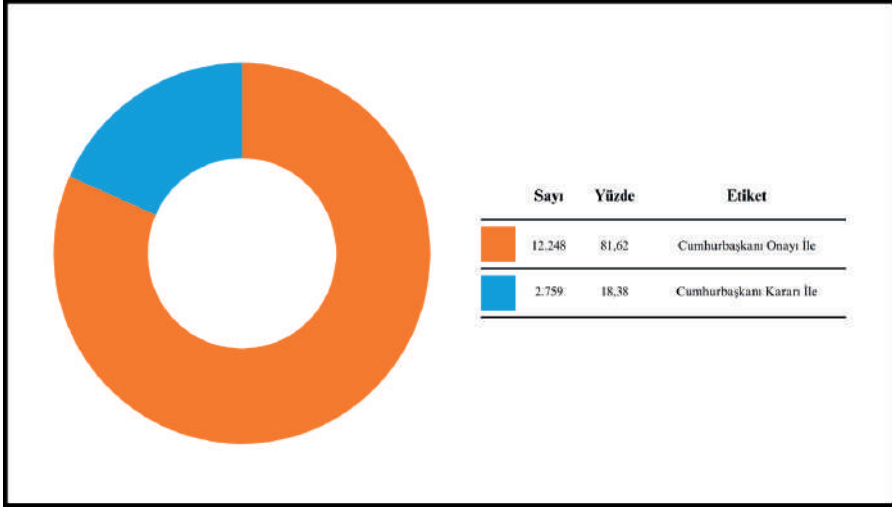
Prensipier Genel Müdürlüğü”, Cumhurbaşkanlığına bağılı bir kurum olan “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ana hizmet birimlerinden birisi olarak kurulan “Çalışma Genel Müdürlüğü”, yeni dönemde kamu personel sisteminde merkezi düzeyde İnsan Kaynakları Ofisi ile birlikte görevli diğeri birimler olmuşlardır (Kayar, 2020, ss. 14–15). 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının bir devamı olarak, esneklik temelli bir kamu personel sistemi yaklaşımı sürdürülmüştür. Sözleşme temelinde yeni istihdam biçimleri kurulmuş, esnek istihdam modeli yaygınlaştırılmıştır (Albayrak, 2020, ss. 1528–1543).

Aşağıdaki şekil ve tablolarda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin uygulamaya geçmesiyle birlikte Cumhurbaşkanı tarafından ilk kamu personeli atamalarının yapıldığı 10.07.2018 tarihinden 31.12.2022 tarihine kadar geçen sürede yapılan atamaların Resmî Gazete taraması sonucunda ulaşılan bulgularına yer verilmiştir. Bu kapsamda şu verilere ulaşılmıştır:

- İlgili tarih aralığında Cumhurbaşkanı tarafından 2.037 atama kararı imzalanmıştır.
- Bu kapsamda 15.007 kamu personelinin ataması yapılmıştır.
- Bu atamaların %81,62’si “Cumhurbaşkanı Onayı” ile gerçekleşirken, %18,38’i “Cumhurbaşkanı Kararı” ile gerçekleşmiştir (Şekil 1.1).
- Atamaların yapıldığı kamu kurum ve kuruluşları tüzel kişilik açısından incelendiğinde önemli oranda devlet tüzel kişiliğine sahip kurum ve kuruluşların öne çıktığı görülmektedir. Buna göre atamaların %93,64’ü devlet tüzel kişiliğine, %5,91’i kamu tüzel kişiliğine ve %0,45’i ise özel hukuk tüzel kişiliğine sahip kurum ve kuruluşlara yapılmıştır (Şekil 1.2).
- Atama yapılan kurum ve kuruluşların türü açısından bakıldığında “Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlık Teşkilatları” (%60,32), “Mülki İdare Teşkilatı” (%21,08) ve “Bağılı Kuruluşlar”a (%12,68) yapılan atamaların önemli bir çoğunluğa sahip olduğu görülmektedir (Şekil 1.3).
- Atama yapılan kadro unvanlarına bakıldığında ise “Başmüfettiş/Müfettiş” (%52,60), “Mülki İdare Amiri” (%15,93), “Askeri Personel” (%8,73), “Genel Müdür/Genel Müdür Yardımcısı” (%4,58) ve “Bakanlık İl Müdürü” (%4,10) kadrolarına yapılan atamaların önemli bir çoğunluğa sahip olduğu görülmektedir (Tablo 1.1).

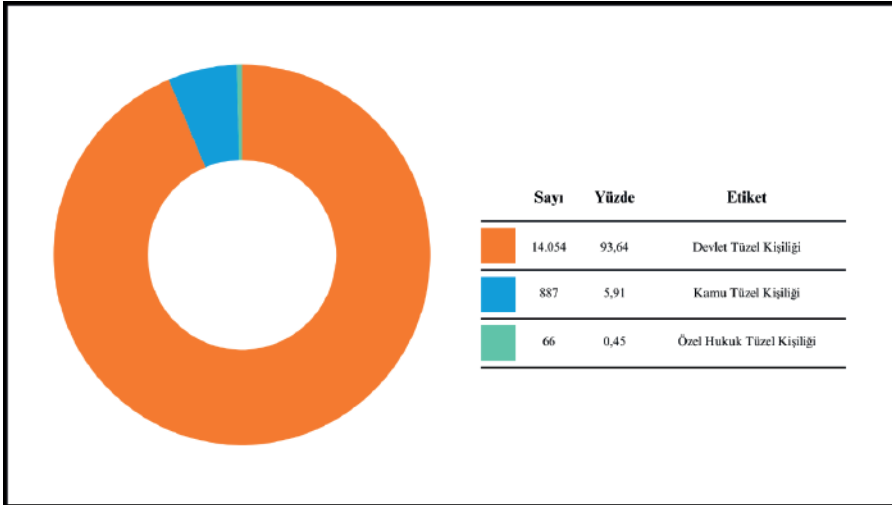


Şekil 1.1. Cumhurbaşkanı Tarafından Yapılan Atamaların Atama Biçimine Dağılımı (2018-2022)



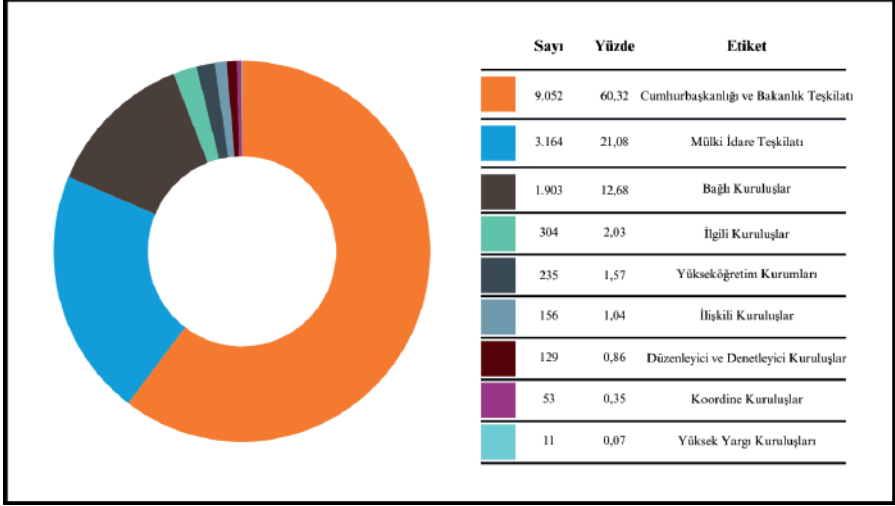
*Kaynak: Yazar tarafından yapılan Resmî Gazete taramasından ulaşılan bulgulara göre hazırlanmıştır.*

Şekil 1.2. Cumhurbaşkanı Tarafından Yapılan Atamaların Tüzel Kişiliklere Göre Dağılımı (2018-2022)



*Kaynak: Yazar tarafından yapılan Resmî Gazete taramasından ulaşılan bulgulara göre hazırlanmıştır.*

Şekil 1.3. Cumhurbaşkanı Tarafından Yapılan Atamaların Kurumların Türüne Göre Dağılımı (2018-2022)



*Kaynak: Yazar tarafından yapılan Resmî Gazete taramasından ulaşılan bulgulara göre hazırlanmıştır.*

**Tablo 1. 1. Cumburbaşkanı Tarafından Yapılan Atamaların Kadrolara Göre Dağılımı (2018-2022)**

<b>Kadro Unvanı</b>	<b>Sayı</b>	<b>Yüzde</b>
Başmüfettiş / Müfettiş	7.893	52,60
Mülki İdare Amiri	2.391	15,93
Askeri Personel	1.310	8,73
Genel Müdür / Genel Müdür Yardımcısı	688	4,58
Bakanlık İl Müdürü	616	4,10
Kurul Başkanı / Başkan Vekili / II. Başkanı / Üyesi	383	2,55
Rektör	235	1,57
Yönetim Kurulu Başkanı / Üyesi	218	1,45
Bölge Müdürü	209	1,39
I. Hukuk Müşaviri / Hukuk Müşaviri	197	1,31
Büyükelçi	190	1,27
Başkan / II. Başkan / Başkan Vekili / Başkan Yardımcısı	146	0,97
İl Emniyet Müdürü	109	0,73
Bakan Yardımcısı	99	0,66
Müftü	84	0,56
Daire Başkanı	72	0,48
Başdanışman / Danışman	34	0,23
Başkontrolör / Kontrolör	19	0,13
Daimi Temsilci / Özel Temsilci / Temsilci	19	0,13
Bakan	18	0,12
Şube Müdürü	17	0,11
Teftiş Kurulu Başkanı / Üyesi	14	0,09
Mütevelli Heyeti Üyesi	10	0,07
İl Hukuk İşleri Müdürü	7	0,05
Sayıştay Başsavcısı / Savcısı	6	0,04
Genel Sekreter / Genel Sekreter Yardımcısı	5	0,03
Meclis Üyeliği	5	0,03
Müşavir	5	0,03
Yüksek Yargı Kuruluşu Üyesi	5	0,03
Komisyon Üyesi	3	0,02
<b>TOPLAM</b>	<b>15.007</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Yazar tarafından yapılan Resmî Gazete taramasından ulaşılan bulgulara göre hazırlanmıştır.

# Türkiye’de ve Dünyada Belediyelerin Tarihsel Gelişimi, Yapısı ve Personel Sistemi

## 2.1. GENEL HATLARIYLA BELEDİYELER

Anayasal olarak belde halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçimle belirlenen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanan belediyeler, Türk kamu yönetimi teşkilatı içerisinde önemli bir yere sahiptir. Bunun yanı sıra vatandaşların gündelik ihtiyaçlarının önemli bir kısmının belediyeler tarafından karşılanıyor olması, bu yerel yönetim türünü önemli hale getiren hususlardan birisidir. Bu başlık altında belediye kavramının tanımı yapılmaya çalışılacaktır.

### 2.1.1. Belediye Kavramının Tanımı

Türkçede kullanılan belediye kelimesi, Arapça kökenli bir kavramdır. Arapçada “belde” ya da “belediye” kavramı daha çok bir yerleşim alanı olarak kenti nitelemektedir. Ancak dilimizde belediye kavramının tam anlamıyla kenti tarif ettiği söylenemez. Çünkü sosyolojik anlamda kent özelliği taşımada da yasal şartları taşıdığı takdirde<sup>78</sup> belediye statüsü kazanan yerleşim yerleri bulunmaktadır. Bu nedenle belediye kavramı, dilimizde daha

---

78 Örneğin, mevzuat gereği, belediye kuruluşunda aranan şartlara bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmaktadır. İl merkezlerinin kentsel bir yerleşim alanı olarak kabul edilmesi mümkün gözüktüğü de bazı ilçelerin kentsel bir yerleşim alanı olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Yine geçmiş dönemde bazı belediyeler, kentsel ihtiyaçlar nedeniyle değil siyasi kaygılarla kurulmuştur. Son olarak 6360 sayılı Kanun ile getirilen yeni büyükşehir belediye modelinde, bir yerleşim yerinin metropoliten kent niteliği değil, il mülki sınırındaki toplam nüfusu büyükşehir belediyesi kuruluşu için yeterli görülmüştür. Bu gibi örnekler, ülkemizde belediye kavramını kent olgusundan uzaklaştırmakta, idarî teşkilat içerisinde yer alan bir örgütsel yapı haline getirmektedir.

çok idarî anlamda bir yerel yönetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Keleş, 2014, s. 254).

Türkçeye Arapçadan geçmiş bir kavram olan belediyenin, farklı dillerde farklı karşılıkları olduğu görülmektedir. Fransa ve bazı Afrika ülkeleri “commune”, İspanya ve bazı Latin Amerika ülkeleri “municipio”, Almanya “gemeinde”, İngiltere ve çeşitli Commonwealth ülkeleri “borough”, “municipality” ve “district” kavramlarını kullanmaktadır (Kalabalık, 2005, s. 69).<sup>79</sup>

Merkezi yönetim karşısında belli özerklik alanlarına sahip yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin oluşumu Yakın Çağ ile başlamaktadır. Bu zamana kadar geçen süreçte (özellikle Avrupa’da) yerel birimler, merkezi yönetim karşısında birtakım haklar elde edebilmek için yoğun mücadeleler vermişlerdir. Bu yoğun mücadeleler sonucunda belediyelerin gelişimi açısından ilk somut adımların Fransız İhtilali ve devamındaki süreçte atıldığı görülmektedir. Nitekim belediye kavramının ilk kullanıldığı yer de İhtilal döneminde Fransa Kurucu Meclisi’dir. İngiltere’de ise ilk kez 1835 yılında kullanılmıştır (Keleş, 2014, s. 37).

### 2.1.2. Belediyelerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Modern anlamda yerel yönetimlerden bahsedildiğinde, yerel halka hizmet sunan, merkezi yönetimden ayrı idarî, siyasi ve sosyolojik birimler akla gelmektedir. Bu yönüyle de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, insanlık tarihi açısından bakıldığında, yeni bir olgudur. Ancak, dünya tarihinde devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte merkezi yönetime nazaran halka daha yakın yerlerde, ancak ona bağlı, yerel ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulmuş, merkezi yönetimin taşra örgütü denilebilecek idarî birimler var olmuştur (Nadaroğlu, 2001, ss. 17–19). Geniş coğrafi alanlara yayılan ve bugüne göre daha sınırlı imkânlarla yönetimi altındaki insanlara hizmet sunması gereken devletler, bu güce yeterince sahip olmadığı için kendisi adına ve kendisine göre daha yakın bir alanda hizmet sunacak<sup>80</sup> idarî yapılara her zaman ihtiyaç duymuştur. Ancak merkezi yönetim karşısında belirli hak ve yetkilere sahip, idarî ve malî açıdan özerk ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlerin varlığı yakın geçmişin bir ürünüdür. Bu doğrultuda da ülkelerin siyasi yapısı, tarihsel geçmişi, coğrafi konumu ve sosyo-ekonomik yapısı gibi değişkenlere bağlı olarak

79 Türkiye’de kavramın İngilizce karşılığı olarak “municipality” kavramının kullanıldığı görülmektedir.

80 Bu dönemde ortaya çıkan idarî birimlerinin günümüz anlamında yerel yönetimlerin yürütükleri kamu hizmetlerinden çok, askerî örgütlenme ve savunma ile yargılama gibi merkezi yönetime ilişkin görevlerde ona yardımcı olmak üzere oluşturulduğu görülmektedir (Keleş, 2014, s. 33).

yerel düzeyde farklı türlerde idarî yapıların oluştuğu görülmektedir. Ancak belirtildiği gibi bu yapıların merkezi yönetim karşısında güçlenmesi, özerklik alanı bulması ve tüzel kişilik kazanması yakın dönemin olgusudur (Keleş, 2014, s. 26).

Bir kentsel alanın yönetim biçimi olarak belediyeler, modern anlamda 18. yüzyıl ve sonrasında ürünüdür. Ancak belli bir kentin yönetiminden sorumlu olan idarî yapıların tarihini daha da eski dönemlere götürmek mümkündür. Özellikle Antik Yunan döneminde ortaya çıkan site devletleri, kent yönetiminin ilk örneklerini oluşturmaktadır. Antik Yunan döneminde kentin yönetiminden sorumlu olan site devletleri, özerklik açısından önemli bir gelişim göstermiş, demokrasinin temelini oluşturmuş ve bu yönüyle yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi açısından önemli bir örnek olarak gösterilmiştir. Siyasi açıdan özerk ve karar alma gücüne sahip olan site devletleri Roma İmparatorluğu dönemine kadar varlığını korumuştur. Ancak bu siyasi yapıların, yapısal anlamda günümüz yerel yönetimlerine benzediği söylenemez. Sadece kent yönetimi ile ilişkilendirilmiş olmaları nedeniyle yerel yönetimlerin kökeni olarak nitelendirilir.

Roma İmparatorluğu döneminde ise, imparatorluğun sınırları genişledikçe ve devlet merkezîyetçi bir yapıya büründükçe, coğrafi olarak merkeze uzak yerleşim yerlerinde devlet adına yetki kullanacak yöneticilere ve kurumlara ihtiyaç doğmuştur. Bu doğrultuda Roma İmparatorluğu'nda devletin sınırlarına dâhil olan yeni topraklara “municipe” adı verilmiştir. Bugün dilimizde belediye kavramının İngilizce karşılığı olarak kullanılan “municipality” kavramının kökenini oluşturması nedeniyle, Roma İmparatorluğu döneminde kurulan bu yapının günümüzdeki anlamda belediyelerin oluşumu açısından önemli bir tarihsel gelişme olduğu söylenebilir (Keleş ve Yavuz, 1983, ss. 1–2). Bu doğrultuda Antik Yunan dönemi site devletleri ile Roma İmparatorluğu dönemindeki “municipe” adı verilen örgütlenmeler, modern anlamında yerel yönetimlerin oluşumu konusunda ilk örnekler olarak görülmektedir (Tortop vd., 2006b, s. 2).

Kent yönetiminden sorumlu yerel yönetim birimi olarak tanımlanabilecek belediyelerin tarihsel gelişiminde esas dönüm noktası, yapılan tanımdan da hareketle modern kentlerin ortaya çıkmasıdır. Bu alanların yönetimi konusunda yaşanan gelişmelerle birlikte idarî, siyasi, sosyal ve ekonomik yönleri bulunan komünler ortaya çıkmış ve bunlar günümüz anlamındaki belediyelerin ilk örnekleri olmuşlardır. Kentlerin gelişimi ve buna koşut olarak komünlerin ortaya çıkışında Avrupa'da feodal sisteminin çözülmesi, Sanayi Devrimi ve bunun sonucunda şehirlerde söz sahibi olmaya başlayan burjuva sınıfı etkili olmuştur (Gül, 2008, s. 86).

Sezer, yerel yönetimlerin ortaya çıkışında etkili olan faktörleri siyasal, toplumsal, ekonomik ve yönetsel olmak üzere dört başlıkta incelemektedir. Buna göre yerel yönetimlerin ortaya çıkışına yol açan faktörlerle ilgili olarak şunlar söylenebilir (2021, ss. 14–18):

- **Siyasal Faktörler:** Gerek kırsal alanda gerekse kent yerleşim yerlerinde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için örgütlenmeleriyle birlikte yerel yönetimler oluşmaya başlamıştır. Temelde ortak ihtiyaçları karşılamak üzere örgütlenen bu yapılar zaman içerisinde demokrasi, eşitlik, özgürlük ve katılım gibi kavramlarla birlikte bir gelişim göstermiştir. Yine yerel yönetimler hizmet sunumuna halkın katılımı, yöneticilerin halk tarafından belirlenmesi, yerel yönetimlerin hukuk kurallarıyla kendilerine verilen görevleri yerine getirmesi gibi yönleriyle demokrasinin beşiği veya demokrasi okulu gibi kavramlarla zaman içinde özdeş hale gelmiştir.
- **Toplumsal Faktörler:** Yerel yönetimlerin ortaya çıkışına etki eden toplumsal faktörler daha çok toplumsal bir kurum olan kentlerin ortaya çıkışı ile ilgilidir. Toplumsal bir yapı olarak kentlerin gelişimiyle bu alanların yönetimi meselesi önemli hale gelmiş ve bunu sağlayacak örgütlenmeler oluşturulmuştur. Özellikle Sanayi Devrimi ile birlikte kırsal alandan kentsel alanlara artan göçlerle modern kentlerin ortaya çıkmaya başladığı ve bunun sonucu olarak da değişen kent yapısına uygun modern yerel yönetim örgütlenmelerinin oluşmaya başladığı görülmektedir.
- **Ekonomik Faktörler:** Yerel yönetimlerin oluşumunda belirleyici olan ekonomik faktörler ise hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik açısından yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında yapılan karşılaştırmadan kaynaklanmaktadır. Kaynakların kıt olması ve ondan maksimum verimi elde etme yaklaşımı, kamusal hizmetleri (daha uzakta olması nedeniyle) daha yüksek maliyetlerle sunan merkezi yönetim yerine hizmet götürdüğü topluma daha yakın olan yerel yönetimlerin tercih edilmesine yol açmıştır. Hizmeti halka en yakın yerde ve en uygun yöntemle sunmanın ekonomik açıdan sağladığı avantajlar yerel yönetimlerin gelişiminde belirleyici faktörlerden birisi olmuştur.
- **Yönetsel Faktörler:** Yerel yönetimlerin ortaya çıkışında belirleyici olan yönetsel faktörler ise merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin kamu hizmetinin sunumunda rollerinin nasıl dağıtılacağı ile ilgilidir. Merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin bütünü tek bir merkezden yürütmesinin çoğu zaman mümkün olmaması, bu hizmetleri vatandaşlara daha yakın bir coğrafyadan sunacak örgütlenmelere olan ihti-

yacı ortaya çıkarmış ve yerel yönetimlerin oluşumunda belirleyici bir faktör olmuştur.

## 2.2. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye'de modern anlamda belediyelerin yaklaşık 170 yıllık bir tarihsel geçmişi bulunmaktadır. Belediyelerin oluşturulması adına ilk girişimler Osmanlı modernleşmesinin milat noktası olarak kabul edilen Tanzimat Fermanının ilanından sonraki döneme rastlamaktadır. Cumhuriyet döneminde belediyeçilik adına atılan adımlar da Osmanlı dönemindeki gelişim seyri üzerine inşa edilmiştir. Bu kapsamda çalışmanın bu bölümünde Türkiye'de belediyelerin tarihsel gelişimi Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri olmak üzere iki ana dönem üzerinden incelenecektir.

### 2.2.1. Osmanlı Döneminde Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Belirli bir coğrafi alanda yaşayan insanların mahallî ve müşterek ihtiyaçları ve bunları karşılayabilecek kurumlara olan ihtiyaç, tarihin her döneminde karşılaşılan bir olgudur. Osmanlı Devleti dönemi için de bu durum geçerlidir. Bu kapsamda modern ve devletten ayrı tüzel kişiliklere sahip yerel yönetimlerin varlığı her ne kadar yakın dönemin ürünü olsa da bundan önceki dönemlerde de belirli bir coğrafi alanda yaşayan insanların kamu hizmeti gereksinimlerini karşılayacak örgütsel yapılar mevcut olmuştur.

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda belediyeler, Tanzimat Fermanını izleyen dönemde, batılı devletlerin baskıları ve etkisi altında oluşmaya başlamıştır. Tanzimat öncesi dönemde ise halkın kamu hizmeti gereksinimleri, Osmanlı Devleti'nin kendine has teşkilat yapısı içerisinde yer alan kadı, vakıf ve lonca gibi müesseseler tarafından karşılanmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda Osmanlı Devleti döneminde belediyelerin tarihsel gelişimi Tanzimat Öncesi (Klasik) ve Tanzimat Sonrası (Modern) şeklinde iki dönem üzerinden incelenecektir.

#### 2.2.1.1. Tanzimat Öncesi (Klasik) Dönem

Modern anlamda belediyelerin henüz oluşmadığı bir dönem olarak ifade edilebilecek olan Tanzimat öncesi (klasik) dönemde Osmanlı Devleti'nde yerel nitelikli kamu hizmetleri, devletin geleneksel yapısı içerisinde yer alan kurumlar ve bazı sivil örgütlenmeler tarafından sunulmuş ve yerine getirilmiştir. Bu kapsamda Osmanlı Devleti'nin bu döneminde yerel kamu hizmetlerinin kadı, vakıf ve lonca gibi kurumlar tarafından sunulduğu söylenebilir.



Osmanlı Devleti’nin teşkilat yapısında şehirlerin yönetiminde devletin en yüksek temsilcisi olan ve birbirinden farklı birçok görevi yerine getiren kadı, yerel kamu hizmetlerinin sunumunda bu dönemin en önemli kamu görevlisidir (Ortaylı, 1976, ss. 95–96). İslam hukukunda bir yargı organı olarak yer alan kadı, Osmanlı Devleti’nde bu görevinin yanı sıra şehrin en üst kademe yöneticisi olarak da görevlendirilmiştir. Kadının bu ikinci görevi, klasik dönemde yerel kamu hizmetlerinin sunumunda başat rolü üstlendiğini göstermektedir. Kadı, bulunduğu şehirde hem şer’i ve idarî yargının başı hem belediye başkanı hem de merkezi idarenin temsilcisi olarak mülki idare amiridir (Eryılmaz, 2018, s. 241). Yerel kamu hizmetlerini örgütlemek, kentlin ihtiyacı olan hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmek, bölgenin dirlik ve düzenini sağlamak, esnaf, sanatkâr ve bunların örgütsel yapısı olan loncalar ile vakıf yöneticilerini denetlemek, fiyatların tespiti ve kontrolü, çevre temizliği ve imar faaliyetlerinin denetimi gibi şehir yönetimine ilişkin birçok görev bu dönemde kadının sorumluluğunda olmuştur (Bozatay ve Demir, 2014, s. 76).

Kadı bu görevleri yerine getirirken tek başına değildir. Kadıya uzmanlık alanına göre çeşitli konularda yardımcı olan kamu görevlileri vardır. Kadının esas görevi de bunlar arasında koordinasyon ve iş birliğini sağlamaktır. Subaşı, naib, imam, muhtesip, çöplük subaşı ve mimarbaşı gibi kamu görevlileri kadıya şehrin yönetimi konusunda yardımcı olmaktadır (Özmen, 2021, ss. 137–138). Bunların bütünü kadının yerel hizmetleri yerine getirebilmesi için oluşturulmuş bir yerel yönetim kadrosu gibi görmek mümkündür (Çelik, 1995, s. 590). Bunlar içerisinde belediye hizmetleri açısından kadının en önemli yardımcısı muhtesip olmuştur. Kelime kökeni olarak ihtisap işleriyle uğraşan kişi anlamına gelen muhtesip, çarşı ve pazarın denetimi, yollarda insanların gelip geçişini engelleyen şeylerin bertaraf edilmesi, ölçü ve tartı aletlerin kontrol edilmesi gibi görevleri üstlenmiştir. Bu yönleriyle muhtesibin üstlenmiş olduğu görevler, bugünkü belediye zabıtasının üstlendiği görevlere benzetilmektedir.

Kadının yerel düzeyde üstlendiği bu önemli fonksiyonların 17. yüzyıl ile birlikte yavaş yavaş azalmaya başladığı görülmektedir. İlk önce 1826 yılında İhtisab Nezareti’nin kurulmasıyla kadının belediye hizmetleri açısından en büyük yardımcısı olan muhtesibin görevleri bu nezarete ve onun taşradaki birimlerine aktarılmıştır. Yerel düzeyde ilk güç kaybını bu şekilde yaşayan kadı, ilerleyen zamanlarda Evkaf-ı Hümâyûn Nezareti’nin kurulmasıyla birlikte vakıflar üzerindeki kontrol gücünü de yitirmiştir. Yetki alanı giderek sınırlandırılan kadı, şehrin yargıci ve noteri gibi sınırlı yetkilere sahip bir kamu görevlisi haline gelmiştir. Daha sonra doğrudan Şeyhülislamlığa bağlanmış ve eski gücünü tamamen yitirmiştir (Ortaylı, 1973, s. 17).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat öncesi dönemde yerel kamu hizmetlerinin sunumunda vakıflar da önemli roller üstlenmişlerdir. İslam dini esasları etrafında şekillenen vakıflar aracılığıyla varlıklı kimseler (dönem itibarıyla bunlar padişah ve onun kul-bürokrasisi idi) hayır işlemek adına kütüphane kurulması, sağlık, sosyal yardım ve içme suyu hizmetlerinin tebaaya sunulması, hamam, köprü, okul, yol ve çeşmelerin yapılması gibi günümüz anlamında belediyelerin üstlendiği kamu hizmetlerini sunuyorlardı. Dolayısıyla vakıflar aracılığıyla yerel kalkınmanın sağlanması ile toplumun refah seviyesini arttırmaya yönelik yerel kamu hizmetleri gönüllülük esaslı olarak varlıklı kimseler tarafından üstleniliyor ve tebaa da bu hizmetlerden yararlanıyordu (Eryılmaz, 1997, s. 37).

Kadılık kurumu ve vakıflarla birlikte Osmanlı klasik döneminde merkezi örgütlenme biçimi olan ve temeli Ahi teşkilatlarına dayanan loncalar da şehir yönetimi açısından önemli sorumluluklar üstlenmişlerdir. Meslek mensuplarının mesleklerini icra ettikleri alanların düzenli bir şekilde işlenmesinden sorumlu olan loncalar, bunun yanı sıra yerel halk ile şehir yönetimindeki kamu görevlileri arasında aracılık rolü üstlenerek adeta bir köprü vazifesi görmüşlerdir. Bununla birlikte meslek mensuplarına ilişkin sundukları hizmetler de yerel kamu hizmetleri kapsamında nitelendirilebilir. Son olarak loncalar, Devletin taşra idaresinin yapacağı denetimlerde kamu görevlilerine yardımcı olmuşlardır (Dursun, 1998, s. 97).

### 2.2.1.2. Tanzimat Sonrası (Modern) Dönem

Osmanlı Devleti döneminde modern anlamda belediyelerin kuruluşu Tanzimat Fermanı'nı izleyen dönemde gerçekleşmiştir. Bu dönemde Sanayi Devrimi'nin etkileriyle batı ülkelerinde olduğu gibi Osmanlı'da da kentler büyümeye başlamış, ekonomik anlamda dış yatırımlar ülke topraklarına girmiş, artan uluslararası ilişkiler ülkelerin kamu yönetimi yapıları üzerinde bir etkileşim yaratmış, Osmanlı topraklarındaki azınlık unsurların (özellikle dış baskıların etkisiyle) idarî ve siyasi karar organlarına katılımının sağlanması gibi gelişmeler yaşanmıştır. Tüm bunlar belediyeler özelinde modern bir örgütlenme modelinin oluşturulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Yaylı, Osmanlı Devleti'nde modern anlamda belediye örgütlenmelerinin ortaya çıkışının arkasında yatan nedenleri beşe ayırarak incelemektedir. Buna göre, Tanzimat öncesi dönemde kent yönetimi ve hizmetlerin sunumu konusunda yetkilendirilmiş kurumların, özellikle II. Mahmud ile başlayan reform hareketleri kapsamında etkisiz hale gelmesi; kentsel nüfusun artmaya başlamasıyla kent hizmetlerinin sunumunda yaşanan sorunlar; 1838 yılında imzalanan Balta Limanı Anlaşması sonrası liberal politikaların benimsenmesi

ile kentlerde beledî hizmetleri sunacak idarî yapıların kurulmasının dayatılması; batılı ülkelerde eğitim gören Osmanlı bürokratlarının kentlerde yaşanan sorunların batıdaki örneklerine benzer biçimde belediye teşkilatları ile çözüleceğine inanması ve 1854-1856 yılları arasında batılı devletlerle kurulan ittifak ile Rusya’ya karşı yapılan Kırım Savaşı’nda İstanbul’un bir üs olarak kullanılması, buna bağlı olarak da İstanbul’daki nüfusun haddinden fazla artması ile bu nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak idarî kurumların olmayışının yarattığı rahatsızlıklar, Osmanlı Devleti’nde Tanzimat sonrası dönemde modern anlamda belediyelerin kurulmasının arka planında yatan nedenler olmuştur (2008, ss. 28–31).

Yukarıda bahsedilen nedenlerin tamamı, Osmanlı Devleti’nde modern belediye teşkilatlarının kurulmasında belirleyici faktörler olmuştur. Bunlar içerisinde son sırada sayılan Kırım Savaşı, bu konuda ortaya çıkan sorunları daha net biçimde ortaya koymuş ve bu kapsamda ilk belediye teşkilatı 1855 yılında İstanbul’da kurulmuştur. İstanbul Şehremaneti adını alan bu idarî yapının başına merkezi yönetim tarafından Şehremini adında bir kamu görevlisi atanmıştır. Ayrıca şehir meclisi adı verilen bir karar organı da oluşturulmuştur (Şengül, 2018, ss. 36–37). Şehremaneti, pazarlarda fiyatların belirlenmesi, yolların yapılması, kentlerin temizlenmesi, pazarların denetlenmesi, vergi ve resimleri tahsil etmek gibi genel beledi hizmetlerinin yanında İstanbul halkının zaruri ihtiyaçlarından olan eşyanın kolaylıkla teminini sağlamak gibi görev ve hizmetleri de üstlenmiştir (Ergin, 1995, s. 1272).

İstanbul Şehremaneti’nin kuruluşundan sonra bu kurumdan istenilen verimin elde edilememesi üzerine İntizam-ı Şehir Komisyonu adında bir komisyon oluşturulmuştur. Şehremaneti üzerine incelemeler yapan bu komisyon, belediye örgütlenmesinin geliştirilmesi için bazı önerilerde bulunmuştur. Bu öneriler çerçevesinde 1858 yılında İstanbul’un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye adıyla bir belediye kurulmuştur. Kurulan ilk belediye dairesi olmasına rağmen adının Altıncı Daire olmasının arkasında dönemin idarî reformlarında sıklıkla karşılaşılan Fransız etkisi olduğu söylenebilir.<sup>81</sup> Altıncı Daire-i Belediye’ye yol ve sokakların yapım ve bakımı, kanalizasyon ve içme suyu hatlarının yapımı ve bakımı, ulaşım imkânlarının geliştirilmesine yönelik işlerin yapılması gibi temel belediye hizmetleri görev olarak verilmiştir. Merkezi yönetimin

81 Bu dönemde Fransa’da belediye daireleri şeklinde bir yerel yönetim örgütlenmesi söz konusudur. Paris Belediyesi, Altıncı Daire adını almıştır. Osmanlı’da ilk kurulan belediyesi dairesine Altıncı Daire adının verilmesi, dönemin idarî reformlarındaki “şekilcilik” durumunu gözler önüne sermektedir.

vesayeti altında kurulan bu ilk belediyeler idarî açıdan olduğu gibi malî açıdan da merkezi yönetime bağımlı durumdadır (Eryılmaz, 1992, s. 206).

Tanzimat döneminde kamu yönetimi teşkilatını yeniden yapılandırma çalışmaları hız kazanmış ve bu kapsamda ilk modern belediyeler bu dönemde kurulmuştur. İstanbul Şehremaneti deneyimi ile başlayan süreç içinde ilk deneyimlerden istenen sonuçlar elde edilememiştir. Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmasıyla önceki deneyimlere göre nispeten bir başarı elde edilmiş, bunun üzerine belediye örgütlenmesini önce İstanbul'un, sonra taşranın tamamına yayma yönünde çalışmalara başlanmıştır (Al, 1998, s. 109). Bu kapsamda 1869 yılında yürürlüğe giren Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatı ilk olarak İstanbul'un tamamına yayılmıştır (Tortop vd., 2006b, s. 148).

1876 yılında yürürlüğe giren ve ilk Türk anayasası olan Kanun-ı Esâsinin 112. maddesi ile gerek İstanbul'da gerekse taşrada belediye örgütlenmesinin kurulması ve bunlara ilişkin konuların kanunla düzenlenmesi hükmü getirilmiştir. Bu hükme uygun olarak da 1877 yılında İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu, taşra için ise Vilayet Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunlarla birlikte belediye örgütlenmesi ülkenin tamamına yayılmaya başlamıştır (Göksu vd., 2009, s. 15).

Osmanlı Devleti döneminde ilk kez 1855 yılında İstanbul Şehremaneti ile uygulanan belediye modeli, Cumhuriyetin ilanına kadar olan dönemde çok sayıda değişikliğe konu olmuştur. Batılı devletlerin yoğun baskıları ile bir taraftan yeniden yapılanma çalışmalarıyla ya mevcut kurumlar yeniden düzenlenmiş ya da yeni kurumlar oluşturulmuştur. Bunun yanında Devletin sonraki dönemlerde içinde bulunduğu sürekli savaş hali de yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında atılan adımların ve yürürlüğe giren kanunların uygulama imkânı bulamamasına neden olmuştur. Bu dönemde Osmanlı Devleti'nin birçok kentinde belediyeler kurulmuştur. Ancak uygulamada istenen başarının elde edildiğini söylemek güçtür.

Temelleri bu şekilde Osmanlı Devleti döneminde atılan Türk belediyeciliği, dönemin belediyeçilik anlayışının izlerini uzun bir süre korumuştur. Hatta belirli yönlerden korumaya devam ettiği de söylenebilir. Osmanlı Devleti döneminde belediyelerin oluşturulmasındaki esas hedef yerel demokrasiyi güçlendirmek olmamıştır. Bu dönemde belediyelerin kurulmasında etkili olan faktörler öncelikle yabancı devletlerin ve Osmanlı topraklarında yaşayan yabancıların baskıları olmuştur. Bunun yanı sıra artan kentsel sorunları çözmek de belediyelerin kuruluşunun esas nedenlerinden birisidir. Bu kapsamda Osmanlı döneminde belediyeçiliğin gelişiminde

yabancı unsurların baskıları ve kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sunma kaygısının ön planda olduğu söylenebilir.

### **2.2.1. Cumhuriyet Döneminde Belediyelerin Tarihsel Gelişimi**

Cumhuriyet dönemi Türk belediyeçiliğinin Osmanlı mirası üzerine inşa edildiği söylenebilir. Osmanlı dönemi belediyeçilik yaklaşımı, mevcut yapı korunarak ve iyileştirilerek Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüştür (Oktay, 2020, s. 176). Özellikle de Cumhuriyetin ilk yıllarında bu etki yoğun biçimde hissedilmektedir. Sayısal veriler de Osmanlı mirası üzerine inşa edilen belediyeçiliği göstermektedir. Osmanlı döneminde kurulmuş olan 389 belediye, Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür (Tekeli ve Ortaylı, 1978, s. 89). Osmanlı Devleti döneminde belediyeleri ilgilendiren mevzuatın da Cumhuriyetin ilk yıllarında büyük oranda yürürlükte olduğu görülmektedir.

Cumhuriyet döneminde belediyeler (Osmanlı döneminde olduğu gibi) özellikle tek parti döneminde, rejimin ideolojisi ile paralel olarak merkezi yönetime eklemlenmiş kurumlar olarak düzenlenmiştir (Emrealp, 1996, s. 1489). Bu bölümde Cumhuriyet döneminde Türk belediyeçiliğinin tarihsel gelişimi incelenecektir. Sürece yön veren önemli kırılma noktaları üzerinden bir dönemlendirme yapılmıştır. Bu kapsamda ilk olarak Cumhuriyetin ilanından, 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girdiği 1930 yılına kadar olan dönem incelenmiştir. Her ne kadar Cumhuriyetin ilanından önce yürürlüğe girmiş olsa da yerel yönetimler açısından önemli düzenlemelerin yapıldığı 1921 Anayasasına da bu kısımda yer verilecektir. 1580 sayılı Kanun ekseninde gelişen dönem ise “1930-1960”, “1960-1980” ve “1980-2004” yılları arası olmak üzere üç ayrı dönemde incelenmiştir. Belediyeleri ilgilendiren temel mevzuat sabit kalsa da yaşanan gelişmeler böyle bir ayırım yapılması ihtiyacını doğurmuştur. Bir sonraki dönem ise 2004 yılından başlatılmaktadır. Bunun nedeni ise 2004 ve 2005 yıllarında il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi, mahallî idare birlikleri gibi yerel yönetimlere ilişkin kanunların sil baştan hazırlandığı bir yerel yönetim reformu dönemi olmasıdır. O nedenle 2004 sonrası dönem ayrı bir konu başlığında ele alınmıştır. Son bölümde ise 2012 yılından günümüze Türk belediyeçiliği ele alınacaktır. 2012’de yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile Türk belediye sisteminde yeni bir döneme girilmiştir. Özeldir büyükşehir belediyelerini ilgilendiren bir düzenleme gibi gözükse de bu yasal reformdan tüm yerel yönetim birimleri etkilenmiştir. Tüm bu gerekçelerle Cumhuriyet dönemi Türk belediyeçiliğinin tarihsel gelişimi, “1923-1930”, “1930-1960”, “1960-1980”, “1980-2004”, “2004-2012” ve “2012 Sonrası” şeklinde altı dönem içerisinde ele alınacaktır.

### 2.2.1.1. 1923-1930 Dönemi

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girdiği 1930 yılına kadar olan dönemdeki belediyeçilik yaklaşımında Osmanlı mirasının izlerini görmek mümkündür. Osmanlı Devleti döneminde kurulmuş 389 belediyenin, Cumhuriyetin ilanından sonra da varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Ancak bu belediyelerin yasal açıdan güçsüz, işlevsel açıdan etkisiz ve malî açıdan da zayıf idarî yapılar olduğu söylenebilir (Tekeli ve Ortaylı, 1978, s. 25).

Bu dönemde genel bir belediye kanunu henüz hazırlanmamıştır. Osmanlı Devleti döneminde 1876 Kanun-ı Esâsiden hemen sonra yürürlüğe giren Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu, bu dönemde de belediyelerin temel mevzuatı olarak varlığını korumuştur. Dolayısıyla Cumhuriyetin erken döneminde, tıpkı Osmanlı döneminde olduğu gibi, İstanbul ve Osmanlı döneminden farklı olarak Ankara için ayrı, taşradaki diğer belediyeler için ayrı belediye mevzuatı söz konusu olmuştur.

1923-1930 yılları arasında Türk belediyeçiliği açısından yaşanan gelişmeler, Osmanlı Devleti’nden miras alınan belediye mevzuatının güncel ihtiyaçlar çerçevesinde yeniden düzenlenmesi, yeni bir belediye kanunu için hazırlıkların yapılması, Milli Mücadele döneminde hasar görmüş ve yaşanan mübadele sonrası nüfusu azalmış şehirlere yönelik imar politikaları geliştirilmesi ve halkın ihtiyaçlarını karşılamak adına hizmetlerde yaşanan aksaklıkların belediyeler aracılığıyla giderilmeye çalışılması şeklinde özetlenebilir. Ayrıca bu dönemde Ankara’nın başkent ilan edilmesi ve şehrin bu özelliğe uygun biçimde geliştirilmesine yönelik çabalar da belediyeçilik açısından öne çıkan gelişmelerdendir. Tüm bu gelişmeler, dönemin koşulları içerisinde, özellikle de Devletin katı merkezîyetçi yaklaşımı içinde gelişmiştir. Ayrıca ilgili dönem tek parti dönemi olduğu için, belediyeler muhalif görüşlerin güçlenebileceği yerler olarak görülmüş, bu nedenle de belediyelerin gelişimi ve yerel özerkliğin artırılması konularına mesafeli durulmuştur. Yine dönem içerisinde yaşanan ekonomik zorluklar nedeniyle belediyelere ihtiyaç duydukları ölçüde kaynak ayrılması da mümkün olmamıştır.

Tekeli ve Ortaylı, Cumhuriyetin başlangıç yıllarında güçlü ve etkin bir belediye sisteminin oluşturulmasına engel teşkil eden dört neden üzerinde durmaktadırlar. Bunlardan birincisi Osmanlı Devleti döneminden miras alınan belediye sisteminin getirdiği birikimin az olmasıdır. İkinci faktör eski İttihat ve Terakki mensuplarının iktidarı yeniden ele geçirmek için belediyeleri kullanma arayışıdır. Bu doğrultuda İttihat ve Terakki mensuplarının belediyeler ve esnaf teşkilatları içinde örgütlenecek politik bir güç haline

gelmelerinin önüne geçilmek istenmiş, bu kurumların güçlenmesine mesafeli durulmuştur. Üçüncü faktör Cumhuriyetin ilk yıllarında Ankara dışında kentleşme oranının ve nüfus artışının çok ciddi oranlarda olmamasıdır. Bu doğrultuda Ankara dışındaki şehirlerde, Millî Mücadele döneminden kalan savaş yıkıntılarının onarılması dışında belediyeçilik açısından bir talep yoktur. Bu kapsamda merkezi yönetim, ülkenin yeni başkenti olan Ankara’nın imarı konusuna odaklanmıştır. Dördüncü faktör ise I. Dünya Savaşı ve ardından gelen Millî Mücadele sonrası Devletin ekonomik olarak oldukça zayıf bir konumda olmasıdır. Bu durum belediyeleri de etkilemiş, merkezi yönetim tarafından belediyelere yeterli kaynak aktarılamamıştır. Bu da belediyelerin hizmet sunabilecek ekonomik kaynaklardan mahrum kalması sonucunu doğurmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978, ss. 28–31).

Bu dönem içerisinde belediyeler açısından incelenmesi gereken ilk önemli belge 1924 tarihli Anayasadır. Ancak, her ne kadar yürürlüğe girdiği yıl itibariyle başlıkta belirtilen dönem içerisinde yer almasa da 1921 Anayasasına da kısaca değinmekte fayda vardır. Millî Mücadele döneminin bir ürünü olan ve olağanüstü koşullarda ortaya çıkan 1921 Anayasası’nın (belediyeler özelinde olmasa da) yerel yönetimler açısından ayrı bir önemi vardır. Öncelikle bu Anayasanın dönemin koşullarıyla paralel olarak, özellikle de yerel yönetimlere ilişkin hükümlerinin kısa ve öz bir nitelikte olduğu söylenebilir (Kırışık ve Sezer, 2006, s. 12). 1921 Anayasasının 11, 12, 15, 16, 17 ve 18. maddelerinde yerel yönetimlere ilişkin önemli hükümler bulunmaktadır. Bunlar içerisinde en dikkat çekici olanı, 1876’dan 1982’ye kadar yürürlüğe giren hiçbir anayasada görülmemiş biçimde, yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin düzenlemelerdir. 1921 Anayasasında ülke “il, ilçe ve bucak” şeklinde üç kademeye ayrılmış, il ve bucakların tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olduğu ifade edilmiştir. Yerel nitelikli kamu hizmetleri de tüzel kişilik ve özerklik tanınan bu yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bu yönüyle 1921 Anayasası, yerel özerklik ve yerel demokrasi açısından diğer anayasalarda bulunmayan bir statüyü yerel yönetimlere vermiş, bu açıdan özgün bir yere konumlanmıştır (Ortaylı, 1985, s. 207-208). Merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan vali genel idareye ilişkin işlerden sorumlu tutulurken, tüzel kişilik ve özerklik tanınan yerel yönetimler yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur. Merkezi yönetimin taşra örgütü ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı açısından bu şekilde bir ayırım ilk defa ve sadece 1921 Anayasasında yapılmış ve bu yönüyle 1921 Anayasası yerel yönetimler açısından özel bir yere konumlanmıştır (Bozlağan, 1998, s. 176).

1921 Anayasası, Millî Mücadele döneminde yürürlükte kalmış, 1923 yılında Cumhuriyetin ilan edilmesinden bir sene sonra yeni bir Anayasa yürürlüğe girmiştir. Bu Anayasada belediyeler açısından önemli olan

maddeler 89 ve 90. maddelerdir. 89. maddede Türkiye'nin idarî taksimatı konusu düzenlenmiş, buna göre Türkiye'nin coğrafya durumu ve ekonomik ilişkiler bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölüneceği hükmü getirilmiş, bucakların da köy ve kasabalardan meydana geldiği ifade edilmiştir. 90. maddede ise vilayet, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliği olduğu belirtilmektedir. Bu düzenlemeler açısından bakıldığında 1924 Anayasasının belediyeler açısından içerdiği hükümlerin oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Bu dönemde belediyeler açısından yapılan yasal düzenlemelerin, Anayasadan çok kanunlar aracılığıyla gerçekleştirildiği söylenebilir.

Bu dönemde belediyeçilik açısından yaşanan gelişmelerden bir diğeri, 1923 yılında Ankara'nın başkent ilan edilmesi ve bu doğrultuda yeni başkentin modern bir kent haline getirilmesi yönünde atılan adımlardır. Bu kapsamda, tıpkı daha önce İstanbul'da olduğu gibi, Ankara Şehremaneti adında bir belediye teşkilatının kurulması öngörülmüştür. Bu doğrultuda 16.02.1924 tarihinde 417 sayılı Kanun<sup>82</sup> ile Ankara'da bir belediye teşkilatı kurulmuştur. Başında merkezi yönetim tarafından atanan şehremini (belediye başkanı) bulunan bu idarî yapı, yirmi dört üyeden oluşan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye (belediye meclisi) tarafından yönetilmiştir. 417 sayılı Kanuna göre seçmenlik vasfına sahip olan herkese Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üyeliği seçimlerinde oy kullanma hakkı verilmiştir.

Ankara Şehremaneti Kanunu, İstanbul Şehremaneti uygulaması örnek alınarak hazırlanmıştır. Ancak iki belediye teşkilatı karşılaştırıldığında, bazı farklılıklar göze çarpmaktadır. İlk olarak, İstanbul Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üyeliği seçiminde oy kullanacaklarda aranan kriterler ile Ankara Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üyeliği seçiminde oy kullanacaklarda aranan kriterler birbirinden farklıdır. İstanbul Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üye seçimlerinde oy kullanma şartı olarak 100 kuruluş, üye olabilmek için de 250 kuruluş emlak vergisi ödeme zorunluluğu bulunmaktadır. Ankara Cemiyet-i Umumiye-i Belediye seçimlerinde aday olmak veya oy kullanmak için böyle bir sınırlandırma yapılmamıştır. Ankara için böyle bir sınırlandırma olmamasının nedeni, Ankara'ya yerleşen Cumhuriyet bürokratlarının yeni kurulan belediye idaresini şehrin eski sakini olan emlak sahibi vatandaşlara bırakmak istememesi olarak gösterilmektedir (Tekeli ve Ortaylı, 1978, s. 38). İkinci farklılık, Ankara Şehremanetinin yapısının İstanbul Şehremanetine göre daha merkezî bir görünüme sahip olmasıdır. Ankara Şehremanetinde bütçenin onaylanması, kadro ve maaşların belirlenmesi gibi

82 **Ankara Şehr-i Emâneti Kânunu**, Kanun No: 417, Kabul Tarihi: 16.02.1924, Yayımlandığı Resmî Gazete: 05.03.1924 Tarih ve 62 Sayı.



konularda İçişleri Bakanlığı yetkilendirilmiştir. İstanbul’da ise bu konularda İstanbul Şehremaneti yetkilidir. Ankara Şehremanetinde merkezi yönetimin gücünün daha fazla olmasının nedeni, Ankara şehrinin başarısı ile yeni rejimin başarısı arasında kurulan organik ilişkidir. Cumhuriyet idarecileri Ankara’nın her yönüyle merkezi yönetim tarafından idare edilmesini istemiş, hem Ankara’nın imarı ve kentsel gelişimini yönetmek hem de eski İttihat ve Terakki üyesi muhaliflerin Ankara’nın idaresini ele geçirmesinin önüne geçmek istemişlerdir. İki Şehremaneti arasındaki üçüncü farklılık ise kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesi konusundadır. Buna göre İstanbul Şehremanetinde belediye kolluğuna yönelik hizmetler bizzat bu Şehremanetinin kendi oluşturacağı özel bir zabıta teşkilatı aracılığıyla sunulurken, Ankara Şehremanetinde zabitanın yerine getireceği kolluk hizmetleri merkezi yönetimin bir parçası olan polis teşkilatına verilmiştir (Ergin, 1936, ss. 133–134).

Bu dönem içinde belediyecilik açısından yaşanan önemli gelişmelerden bir tanesi de 28.03.1928 tarihinde 1351 sayılı Kanun<sup>83</sup> ile kurulan Ankara Şehri İmar Müdürlüğüdür. Yeni rejim açısından Ankara’nın özel önemi, şehrin başkent imajını oluşturacak imar politikalarına olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda planlı bir kentleşme politikası ile Ankara şehrini “başkent” sıfatına yakışır biçimde imar etmek, yeni rejimin en önemli amaçlarından birisidir. Ankara Şehri İmar Müdürlüğü’nün kurulmasının arkasında yatan nedenlerden birisi budur. İkinci bir neden de 1924 yılında kurulan Ankara Şehremanetinin mevcut teknik personel kadrosu ve teşkilat yapısının Ankara şehrinin imarı için yetersiz görülmesidir. Bu yüzden yeni ve güçlü bir örgütlenme modeli ile Ankara şehrinin imar politikalarını yönetmek üzere bu müdürlüğün kurulduğu görülmektedir. Ankara Şehri İmar Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak örgütlenmiştir. Temel amacı, Ankara’nın imar planını ve beş yıllık uygulama programını hazırlamak ve Bakanlar Kurulunca onaylandıktan sonra bu plan ve programı uygulamaktır. Bunun yanı sıra, Keleş’in ifadesiyle “ilginç bir vesayet uygulaması” (2016, s. 219) olarak, ülkedeki diğer belediyelerin hazırladığı imar planlarını onaylama yetkisi de Ankara Şehri İmar Müdürlüğüne verilmiştir. Bu dönemde ülke genelinde planlama konusunda yetkin kurumların eksikliği de böyle bir yetkinin bu müdürlüğe verilmesinin gerekçelerinden birisidir. Zaten gerek Osmanlı döneminde gerekse erken Cumhuriyet dönemindeki belediyecilik anlayışı yerel özerklik ve demokrasi temelli değil, hizmet sunumu açısından işlevsel belediye teşkilatlarının kurulması yönünde olmuştur. Ülkedeki diğer belediyelerin imar planlarını Ankara İmar Müdürlüğü’nün onaylaması

83 **Ankara Şehir İmar Müdüriyeti Teşkilât ve Vezâifine Dâir Kanun**, Kanun No: 1351, Kabul Tarihi: 28.03.1928, Yayımlandığı Resmî Gazete: 30.05.1928 Tarih ve 902 Sayı.

uygulaması, 1936 yılında İmar ve İskân Bakanlığının kurulmasına kadar sürmüştür. Daha sonra bu yetki, kurulan bu yeni bakanlığa verilmiştir.

Türkiye’de 1923-1930 yılları arasında belediyeçilik açısından yaşanan gelişmeler içerisinde en önemli iki gelişme 1924 Anayasası ve Ankara Şehremanetinin kurulması olmuştur. Ancak bunların dışında da belediyeçiliğin kurumsal ve yasal altyapısını oluşturmak adına yapılan bazı çalışmalar da mevcuttur. 1924 yılında kabul edilen 423<sup>84</sup>, 486<sup>85</sup>, 394<sup>86</sup> ve 442<sup>87</sup> sayılı kanunlar ile 1926 tarihli 765<sup>88</sup>, 744<sup>89</sup>, 831<sup>90</sup> ve 839<sup>91</sup> sayılı kanunlar, ilgili dönem içinde belediyeçilik adına yapılmış önemli mevzuat çalışmalarıdır. Bu kanunların bazıları doğrudan belediyeler ile ilgili olmuş, bazıları ise bazı hükümleri açısından belediyeleri ilgilendirmiştir.

Türkiye’de 1923-1930 yılları arasında belediyeçilik açısından birçok yasal ve kurumsal düzenleme yapılmıştır. Ancak yapılan düzenlemelerin yüzeysel ve dağınık olduğu söylenebilir. Yasal düzenlemelerde kısa süreler içerisinde değişiklikler yapılması, belediyeçilik açısından istikrarlı ve bütüncül bir yaklaşımın oluşmasını engellemiştir. Yapılan yasal ve yapısal düzenlemelerle adeta bir “deneme-yanılma” dönemi olan bu dönem, Cumhuriyet belediyeçiliğinin laboratuvarı olarak nitelendirilmiştir. Bu dönemde belediyeler yerel özerklik, demokrasi ve sivil toplum gibi temellere dayandırılmamış, daha çok kentsel hizmetlerin sunumunda rol alacak idarî yapılar olarak görülmüştür. Ayrıca bu dönemin belediyeleri, tüzel kişiliğe sahip olsalar da özerklik açısından zayıf, merkezi idarenin vesayeti altında, malî açıdan güçsüz ve personel niteliği açısından yetersiz durumdadır. Bu özellikleri nedeniyle, yerel nitelikli bazı hizmetlerin bu dönemde merkezi yönetimin yetkisinde olduğu görülmektedir. Son olarak bu dönemde üç farklı belediye örgütlenmesi bulunmaktadır. Birincisi, Dersaadet Belediye

- 
- 84 **Belediye Vergi ve Resmleri Kânunu**, Kanun No: 423, Yayımlandığı Resmî Gazete: 06.03.1924 Tarih ve 63 Sayı.
- 85 **Umûr-ı Belediyeye Müte’allik Ahkâm-ı Cezâiyye Hakkında Kânun Sûreti**, Kanun No: 486, Yayımlandığı Resmî Gazete: 17.05.1924 Tarih ve 70 Sayı.
- 86 **Hafta Ta’tili Hakkında Kânûn**, Kanun No: 394, Yayımlandığı Resmî Gazete: 21.01.1924 Tarih ve 54 Sayı.
- 87 **Köy Kânunu**, Kanun No: 442, Yayımlandığı Resmî Gazete: 07.04.1924 Tarih ve 68 Sayı.
- 88 **Türk Cezâ Kânunu**, Kanun No: 765, Yayımlandığı Resmî Gazete: 13.03.1926 Tarih ve 320 Sayı.
- 89 **Vilayet Belediye Kanununa Müzeyyel Kanun**, Kanun No: 744, Yayımlandığı Resmî Gazete: 02.03.1926 Tarih ve 311 Sayı.
- 90 **Sular Hakkında Kanun**, Kanun No: 831, Yayımlandığı Resmî Gazete: 10.05.1926 Tarih ve 368 Sayı.
- 91 **Sıtma Mücadelesi Kanunu**, Kanun No: 839, Yayımlandığı Resmî Gazete: 29.05.1926 Tarih ve 384 Sayı.

Kanununa göre örgütlenmiş olan İstanbul Şehremaneti, ikincisi Vilayet Belediye Kanununa göre örgütlenmiş olan taşra belediyeleri ve üçüncüsü de Ankara Şehremaneti Kanununa göre örgütlenmiş olan Ankara Şehremanetidir. Türk belediyciliği açısından ortaya çıkan bu dağınık durum, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesiyle son bulmuştur.

### *2.2.1.2. 1930-1960 Dönemi*

1930 yılı Türk belediyciliğinin tarihsel gelişimi açısından önemli bir dönüm noktasıdır. Bu yıldan itibaren başlatılan çalışmalar ile Türk belediycilik sisteminin yasal çerçevesi oluşturulmuş, sistem bütüncül bir yapıya kavuşmuştur. Bir laboratuvar dönemi olarak nitelendirilen 1923-1930 döneminde Ankara merkezli olarak oluşturulan belediycilik anlayışı, 1930’lu yıllarla birlikte yapılan yasal çalışmalarla tüm ülke genelinde uygulanmış ve Cumhuriyet belediyciliğinin temel çerçevesi oluşturulmuştur.

Bu dönemin başlangıç yılları, önceki dönemde olduğu gibi tek parti rejiminin hâkim olduğu yıllardır. Gerek uygulamada gerekse mevzuatta “parti-devlet bütünlüğü” ekseninde katı merkezizetçi yaklaşımla şekillenen dönemin karakteristik özellikleri, belediyeler açısından da görülmektedir. Bu dönemde parti örgütünde başkanlık görevi olanların belediye başkanı, vali ve kaymakam gibi görevleri de üstlendikleri görülmektedir (Tekeli ve Ortaylı, 1978, s. 45).

Dönem içinde tek partinin hâkim olduğu yıllarda belediycilik yaklaşımının 1929 dünya ekonomik bunalımının etkilerinden dolayı benimsenen “devletçilik” ilkesi ekseninde şekillendiği görülmektedir. Bu dönemde belediyelerin görev alanının geniş tutulmasının temel gerekçelerinden birisi de budur. Dönemin belediycilik yaklaşımını şekillendiren bir diğer faktör ise, belediyelerin henüz yerel özerklik, demokrasi ve sivil toplumu geliştirecek kurumlar olarak değil, kentsel hizmetlerin sunumunun bir aracı olarak görülme ve devam edilmesidir.

Türk belediyciliğinin tarihsel gelişiminde bu döneme yön veren en önemli gelişme, 1930 yılında yürürlüğe giren, 75 yıl yürürlükte kalan, bu yönüyle de Cumhuriyet tarihinin en uzun süre yürürlükte kalmış olan kanunlarından birisi olan 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesidir. 9 bölüm ve 165 maddeden oluşan yeni Belediye Kanununda Fransa belediye sisteminin etkileri görülmektedir. Ülkedeki tüm belediyeler için ortak bir mevzuatın hazırlanması, belediye organlarının yapısı ve oluşumu, merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi gibi konularda 1580 sayılı

Kanun ile kurulan belediye sistemi, dönemin Fransız belediye sistemi ile benzerlikler göstermektedir (Yaylı, 2008, s. 64).

Türk belediyeciliğinin tarihsel gelişimi açısından önemli bir dönüm noktası olan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile Türk belediyeciliği açısından kurulan yeni sistemin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Kanunun 1. maddesine göre belediye, beldenin ve belde halkının mahallî, müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak üzere görevlendirilen bir kamu tüzel kişisidir.
- Kanuna göre belediyenin, “belediye meclisi”, “belediye encümeni” ve “belediye reisi” olmak üzere üç temel organı vardır.
- Belediye meclisi dört yılda bir yenilenecek seçimlerle ve halkın oyu ile göreve gelmektedir. Yılda üç kez toplanması öngörülen belediye meclisinin üye sayısı, belediyenin nüfusuna göre 12 ile 60 arasında değişmektedir. İstanbul özelinde ise bu sayının 68’e çıkabileceği hükümü getirilmiştir.
- Belediye teşkilatı içerisinde belediye meclisinin seyrek (yılda üç kez) toplanması nedeniyle hem bir karar organı hem de bir yürütme organı olarak nitelendirilebilecek belediye encümeni ise belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıllığına seçtiği üyeler ve belediye hizmet birimi amirlerinden oluşmaktadır. Ancak bu yapıda, atanmış üyelerin seçilmiş üyelere nazaran sayıca üstün olduğunu belirtmek gerekir.
- Belediyenin bir diğer organı ise tüzel kişiliğin temsilcisi olan belediye reisidir. Belediye reisinin göreve geliş şekli açısından (atanma/seçilme) farklı hükümler bulunmaktadır. Genel kural belediye reisinin, ya belediye meclis üyeleri arasından ve meclis tarafından ya da belediye meclisi üyesi olma şartlarını haiz meclis dışındaki kişiler arasından ve kendi görev süreleriyle sınırlı görev süresi olan bir kişinin seçilmesi şeklindedir. Fakat Bakanlar Kurulunun lüzum görmesi durumunda Bakanlar Kurulunun tespit edeceği il merkezlerinin belediye reisliklerine İçişleri Bakanlığı atama yapabilir. Bu yasal dayanaktan hareketle Bakanlar Kurulu, Ankara için böyle bir yöntemi lüzumlu görmüş, bu doğrultuda Ankara Belediye Reisi belediye meclisinin seçimiyle değil, İçişleri Bakanlığının atamasıyla göreve gelmiştir.
- Kanunun 94. maddesine göre Hükûmet, istediği takdirde vali ve kaymakamları buldukları yerin belediye reisliğine atayabilmektedir. Bu hükme dayanarak İstanbul Valisi, İstanbul Belediye Reisi olarak atanmıştır. Zaman zaman Ankara Valisinin de Ankara Belediye Reisi olarak görevlendirildiği görülmektedir.

- 1580 sayılı Kanuna göre nüfusu 2000’in üzerinde olan yerlerde belediye kurulabilir. Ancak nüfus şartına bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür. Ayrıca nüfusu 80.000’i geçen yerlerde belediyeler şubelere ayrılabilir. Bu şekilde kurulacak olan belediye şubelerinin ayrı tüzel kişiliği olmayıp şehir merkezinde kurulan belediyenin idarî bir parçası şeklinde düzenlenmiştir.
- Bu Kanun ile belediyelere birçok görev ve sorumluluk yüklendiği görülmektedir. Kanunun 15. maddesinde uzun uzun sıralanmış olan bu görevlerin tamamı, bütün belediyeler açısından bir zorunluluk olarak görülmemiştir. Görevlerin sayıldığı 15. maddenin devamındaki 16. maddede belediyeler gelirlerine göre gruplandırılmış ve her gruptaki belediyelerin yerine getirmekle mükellef olduğu görevlerin neler olduğu açıklanmıştır. Bu doğrultuda belediyelerin sunacağı hizmetler arasında da bir öncelik sıralaması yapılmıştır. Belediyeler, yerine getirmeleri zorunlu hizmetleri gerçekleştirmedikçe, isteğe bağlı olan hizmetler için bütçelerine ödenek koyamamaktadırlar.
- Belirli istisnalar dışında belediyeler arasında bir eşitlik sağlandığı söylenebilir. Belediye Kanununda yer alan hükümler, ülkedeki tüm belediyeler için ortak kabul edilmiştir. Ancak İstanbul ve Ankara illerinde bu eşitlik kuralına uymayan istisnai uygulamalar söz konusu olmuştur. İstanbul’da mülki idare ve belediye teşkilatlarının birleştirilmesiyle İstanbul valisinin aynı zamanda belediye başkanı olarak atanması veya Ankara belediye başkanının İçişleri Bakanı tarafından atanması şeklinde istisnai uygulamalar bulunmaktadır.
- 1580 sayılı Kanun ile belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim vesayeti kurulduğu görülmektedir. Bu vesayet yetkisi, belediye kararları üzerinde uygulanabildiği gibi, organları üzerinde de uygulanmıştır. Örneğin, il merkezinde seçilen belediye başkanları İçişleri Bakanının önerisi ve Cumhurbaşkanının onayıyla, diğer belediyelerde ise valinin onayı ile kesinleştikten sonra görevine başlamaktadır.
- 1580 sayılı Kanun, belediye seçimlerinde genel oy ve tek dereceli seçim ilkesini öngörmektedir.
- 1580 sayılı Kanun ile belediye meclis görüşmelerinin halka açık olduğu ifade edilmiştir. Bu durum, dönemin belediyecilik yaklaşımı açısından önemli sayılabilecek bir yeniliktir. Meclis toplantılarına halkın katılabileceği belirtilmiş ancak toplantıya müdahil olma, önerge verme veya oy kullanma gibi haklar verilmemiştir. Buradaki amaç, halkın bir izleyici olarak meclis toplantılarına katılması ve belediye işleriyle daha fazla alakadar olmalarını sağlamaktır.

- Bu Kanun ile belediyelerin hizmet alanı geliştirilmiş, görev ve sorumlulukları arttırılmıştır. Ancak, bunları karşılayabilecek gelir kaynakları sağlanamamıştır. Belediye gelirlerini düzenleyen yasal mevzuatın henüz yürürlüğe girmemesi ve dönemin ekonomik koşulları nedeniyle belediyeler, Kanunun öngördüğü hizmet alanında, verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek malî kaynaklara sahip olabilmiş değildir.

Temel özellikleri bu şekilde sıralanabilecek olan 1580 sayılı Belediye Kanunu merkeziyetçi bir yaklaşıma sahip olmuştur. Belediyelere geniş görev alanları verilerek kamu hizmetlerinin halka yakınlaştırılması yerel demokrasi açısından önemli gelişmeler olarak görülse de belediyelere yeterince güvenin olmaması sonucunda belediyeler merkezi yönetimin vesayetini yoğun biçimde hissetmişlerdir (Görmez, 1997, ss. 108–113). 1580 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen yeni belediye sisteminin beş temel ilke üzerine inşa edildiği görülmektedir:

- Kanun ile İstanbul ve Ankara dışındaki tüm belediyelerin eşitliği kabul edilmiştir. Bu doğrultuda İstanbul ve Ankara belediyeleri dışındaki tüm belediyeler yetki, kaynak, denetim ve organların seçimi gibi konularda ortak bir mevzuatla aynı statüye tabi tutulmuşlardır.
- İkinci olarak, yerel nitelikli hizmetlerin görülmesinde belediyelere bir özerklik alanı oluşturulmuştur. Ancak bu özerklik alanının belli sınırlamalara tabi tutulduğu görülmektedir. İlk olarak belediyelerin özerkliği ile Cumhuriyetin tek ve bölünmez niteliği arasında bir çelişki olmamalıdır. İkinci olarak belediye tarafından sunulan hizmetler bir “kamu hizmeti” olarak nitelendirilmiştir. Bu doğrultuda da belediye tarafından sunulacak hizmetler, kamu hizmetinin niteliğine uygun olarak, beldenin bir bölümüne değil, tamamına sunulmalıdır. Üçüncü olarak, mahallî ihtiyaçların müşterekliği yanında medeniliği konusuna da vurgu yapılmıştır. Modern bir devlet inşa etme gayreti içinde olan dönemin hâkim ideolojisi, belediyelerin sunacağı kamu hizmetlerinin müşterekliği yanında medeniliği konusuna da önem vermiştir.
- Sisteme hâkim olan üçüncü ilke merkezi yönetimin vesayetidir. Bu kapsamda ilk olarak belediye faaliyetlerinin kanunlara uygun olması gerekmektedir. Kanuna aykırı eylem ve işlemler, merkezi yönetimin vesayet gücü ile hemen durdurulmaktadır. İkinci olarak belediye faaliyetlerinin düzenli bir şekilde işlemesi için merkezi yönetimin ya doğrudan ya da taşradaki temsilcileri aracılığıyla vesayet yetkisini kullanması söz konusudur.

- Dördüncü ilke belediye organlarının seçimi ve halkın katılımı ile ilgilidir. Belediye Kanunu ile belediye organlarının seçiminde genel oy ve tek dereceli seçim ilkesi benimsenmiştir. Ayrıca meclis toplantılarının halka açık olacağı hükmü ile belediyenin karar süreçlerine (sınırlı da olsa) halkın katılımı ilkesi kabul edilmiştir.
- Beşinci ve son ilke ise belediye faaliyetlerinin kapsamı ile ilgilidir. Kanun, belediyelerin görevlerini uzun uzun sıralamış ve liste usulünü benimsemiştir. Belediyelerin gelir kaynakları ile verilen görevlerin zorunluluğu arasında da bir ilişki kurulmuştur. Bu doğrultuda belediyelerin gelir düzeyi arttıkça, yerine getirmek zorunda olduğu görevlerin sayısı artmıştır. Ancak zaman içinde yaşanan ekonomik sorunlar (özellikle enflasyon) ve bu sorunlar karşısında Kanun ile belediye gelirlerinin sabit tutulması karşısında bu ayrım anlamını yitirmiş, Kanunda belirtilen görevlerin tamamı büyüklük ve malî yapıya bakılmaksızın tüm belediyeler için zorunlu hale getirilmiştir.

İlgili dönemde belediyeçilik açısından yaşanan en önemli dönüm noktası 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesidir. Bu dönemde gerek bu Kanunda yer alan ilke ve esasları detaylandırmak gerekse eksiklikleri tamamlamak açısından birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu dönemde belediyelerle ilgili olarak yapılan diğer bazı yasal düzenlemeler ise şunlardır:

- 06.05.1930 tarihli ve 1593 sayılı Kanun<sup>92</sup> ile belediyelere kentteki çevresel sağlık koşullarını iyileştirmek adına önemli görevler yüklenmiştir.
- 15.05.1930 tarihli ve 1608 sayılı Kanun<sup>93</sup> ile belediyelerin verebileceği idarî cezalarının kapsamı ve miktarı genişletilmiştir.
- 11.06.1933 tarihli ve 2301 sayılı Kanunla<sup>94</sup> Belediyeler Bankası kurulmuştur. Belediyeler Bankasının kurulmasının nedeni, 1580 sayılı Belediye Kanununun belediyelerin hizmet alanını çok geniş tutması ve belediyelerin bu hizmetleri yerine getirebilecek malî kaynaklardan yoksun olmasıdır. Bu Kanun kapsamında kurulan Belediyeler Bankası ile belediyelere hizmet sunumunda finansman desteği sağlamak amaçlanmıştır. Belediyeler Bankası, 1945 yılına kadar varlığını sür-

92 **Umumî Hıfzıssıhha Kanunu**, Kanun No: 1593, Yayımlandığı Resmî Gazete: 06.05.1930 Tarih ve 1489 Sayı.

93 **Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Hakkında Kanun**, Kanun No: 1608, Yayımlandığı Resmî Gazete: 29.05.1926 Tarih ve 384 Sayı.

94 **Belediyeler Bankası Hakkında Kanun**, Kanun No: 2301, Yayımlandığı Resmî Gazete: 24.06.1933 Tarih ve 2435 Sayı.

dürmüştür. 13.06.1945 tarihinde 4759 sayılı Kanun<sup>95</sup> ile Belediyeler Bankasının yerine İller Bankası kurulmuştur.

- 04.06.1934 tarih ve 2497 sayılı Kanun<sup>96</sup> ile belediyeler tarafından yapılacak kamulaştırma işlemlerinin, bilirkişilerin belirleyeceği değer miktarı üzerinden yapılması kuralı getirilmiş, ayrıca şerefiye ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.
- 07.07.1950 tarih ve 5669 sayılı Kanun<sup>97</sup> ile 1580 sayılı Kanunun seçime ilişkin hükümleri değiştirilmiştir. Bu kapsamda belediye meclisi seçimlerinin kaç yılda bir ve hangi gün yapılacağı, seçimleri idare edecek yetkili kurumun kim olduğu, meclis üyeliklerinde boşalma olması halinde yapılacaklar gibi konularda yeni düzenlemeler getirilmiştir.
- 10.03.1954 tarih ve 6349 sayılı Kanun<sup>98</sup> ile İstanbul Belediyesi ile İstanbul valisi arasındaki bağ koparılmış, İstanbul valisinin İstanbul belediye başkanı olması uygulaması son bulmuştur.
- 24.03.1950 tarih ve 5656 sayılı Kanun<sup>99</sup> ile belediyelerin zorunlu görevleri arasına konut yapımı da dâhil edilmiştir. Ayrıca buna bağlı olarak bütçelerine ödenek koyabilmeleri de hükme bağlanmıştır.
- 16.01.1957 tarih ve 6785 sayılı Kanun<sup>100</sup> ile nüfusu 5.000'in üzerinde olan belediyelere imar planı yapma, nüfusu 5.000'in altında olan belediyeler için de yol ve güzergâh planı yapma zorunluluğu getirilmiştir. Hazırlanan imar planlarının İmar Bakanlığı tarafından onaylanması gerekmektedir.

### 2.2.1.3. 1960-1980 Dönemi

1960 yılının Mayıs ayında Cumhuriyet tarihinin ilk askerî darbesi gerçekleştirilmiş ve 10 yıl süren DP iktidarına askerî müdahale ile son verilmiştir. Darbenin ardından yeni bir Anayasa hazırlanmış ve bu Anayasa

- 
- 95 **İller Bankası Kanunu**, Kanun No: 4759, Yayımlandığı Resmî Gazete: 23.06.1945 Tarih ve 6039 Sayı.
- 96 **Belediyece Yapılacak İstimlak Hakkında Kanun**, Kanun No: 2497, Yayımlandığı Resmî Gazete: 09.06.1934 Tarih ve 2722 Sayı.
- 97 **Belediye Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun**, Kanun No: 5669, Yayımlandığı Resmî Gazete: 12.07.1950 Tarih ve 7556 Sayı.
- 98 **İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun**, Kanun No: 6349, Yayımlandığı Resmî Gazete: 18.03.1954 Tarih ve 8661 Sayı.
- 99 **Belediye Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun**, Kanun No: 5656, Yayımlandığı Resmî Gazete: 31.03.1950 Tarih ve 7471 Sayı.
- 100 **İmar Kanunu**, Kanun No: 6785, Yayımlandığı Resmî Gazete: 16.07.1956 Tarih ve 9359 Sayı.



1961 yılında yürürlüğe girmiştir. Yine bu dönem içerisinde kırdan kente göçün artmasıyla, kentleşme ve kent yönetiminden sorumlu idarî birimler olan belediyeler açısından önemli düzenlemeler yapılmıştır (Güler, 2013, s. 242).

İlgili dönem içerisinde belediyeçilik açısından yaşanan önemli gelişmelerin başında 27.05.1960 tarihinde gerçekleştirilen askerî darbe ve ardından hazırlanan 1961 Anayasası gelmektedir. Darbenin ardından MBK, ilk olarak 1924 Anayasasından bazı hükümleri değiştirerek geçici bir Anayasa düzeni oluşturmuştur. MBK’nın çıkardığı 157<sup>101</sup> ve 159<sup>102</sup> sayılı kanunlar gereğince bir kurucu meclisin oluşturulmasına ve yeni Anayasanın da bu meclis tarafından hazırlanmasına karar verilmiştir. Kurucu meclis tarafından hazırlanan Anayasa, halkoyuna sunulurken yürürlüğe girmiştir.

1961 Anayasasında belediye konusu ile ilgili hükümler 115 ve 116. maddelerde yer almaktadır. 115. maddede merkezi yönetim, 116. maddede ise mahallî idareler konusu ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda 115. maddeye göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. 1924 Anayasasından farklı olarak, burada sadece illerden bahsedilmiş, diğer birimlerin adı zikredilmemiştir. Bu hususta alt birimlerin belirlenmesi konusunun kanunlar aracılığıyla yapılmasının önü açılmıştır. İlgili Anayasada belediyelerin doğrudan zikredildiği yer “Mahallî İdareler” başlığını taşıyan 116. maddedir. Bu maddede geçen hükümler ışığında mahallî idareler ile ilgili olarak şunlar söylenebilir:

- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının müşterek ve mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.
- Mahallî idare seçimlerinin ne zaman yapılacağı kanunlarla düzenlenir. Seçimlerde uyulması gereken ilkeler Anayasanın 55. maddesinden hareketle serbestlik, eşitlik, gizli oy, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm şeklinde belirlenmiştir.

---

101 1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 Sayılı Kanuna Ek “Kurucu Meclis Teşkili” Hakkında Kanun, Kanun No: 157, Yayımlandığı Resmî Gazete: 16.12.1960 Tarih ve 10682 Sayı.

102 Kurucu Meclis Üyelerinin Özlük Hakları Hakkında Kanun, Kanun No: 159, Yayımlandığı Resmî Gazete: 16.12.1960 Tarih ve 10682 Sayı.

- Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, sadece yargı organı aracılığıyla olabilir.
- Mahallî idarelerin kurulması, kendi aralarında mahallî idare birlikleri kurmaları, yetkileri, malî konulardaki düzenlemeleri, kolluk faaliyetleri ile merkezî idareyle olan ilişkileri kanunlarla düzenlenir.
- Mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Burada yer alan hükümlerden hareketle 1961 Anayasasında mahallî idarelerin karar organlarının seçimle oluşturulması zorunluğu getirilmesi, seçilmiş organlarının denetiminde yargı organının yetkili olduğunu ifade etmesi, idareler arası ilişkilerin kanunla düzenleneceği hükmü ile mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması hükmü, anayasal anlamda belediyeçilik açısından önemli gelişmeler olmuştur.

Anayasanın 116. maddesinde belediyelerin karar organlarının seçimle göreve gelmesi hükmünün getirildiği görülmektedir. Belediyelerin karar organı ise belediye meclisidir. Bu kapsamda belediye başkanlarının seçimle işbaşına gelmesi anayasal bir zorunluluk olarak ifade edilmemiş, bu da belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından atanmasını mümkün kılacak bir açık kapı bırakmıştır. Ancak uygulamaya bakıldığında, merkezi yönetimin bu atama yetkisini yoğun bir şekilde kullandığı görülmektedir (Kırışık ve Sezer, 2006, s. 19). Buradaki açık kapının, Anayasanın yürürlüğe girmesinden bir süre sonra, 19.07.1963 tarihinde kabul edilen 307 sayılı Kanun<sup>103</sup> ile düzenlendiği görülmektedir. O zamana kadar belediye meclisi üyeleri tarafından seçilen belediye başkanlarının, 307 sayılı Kanun ile tek dereceli çoğunluk usulüne göre, dört yılda bir belediye meclis üyeliğiyle birlikte yapılacak seçimlerle ve halkın oyuyla seçilmesi hükmü getirilmiştir.

1961 Anayasasının mahallî idareler açısından getirdiği önemli düzenlemelerden birisi de görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalarını anayasal güvenceye almış olmasıdır. Ancak bu anayasal hükmün çerçevesini çizdiği yaklaşımın altını dolduracak yasal düzenlemelerin yapılmaması nedeniyle, bu hükmün içi boş bir güvence olduğu söylenebilir. Bu dönemde belediyelerin gelir, personel ve inisiyatif alma açısından yetersiz konumda oldukları görülmektedir (Meriç, 1981, s. 35). Bu durum belediyelerin idarî ve malî açıdan merkezi yönetime olan bağımlılığını arttırmıştır. Bu nedenle 1960-1980 yılları arasında belediyelerin hizmet üretme konusunda yetersiz, kaynak yetersizliği nedeniyle Hükûmetin sırtına

103 **Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, Kanun No: 307, Kabul Tarihi: 19.07.1963, Yayımlandığı Resmî Gazete: 27.07.1963 Tarih ve 11465 Sayı.

yük ve kaynak oluşturmak için Hükûmete yakın olma ihtiyacı nedeniyle de politize olmuş kurumlar olduğu şeklinde değerlendirmeler yapılmaktadır (Yaylı, 2008, s. 77).

1961 Anayasası açısından yerel yönetimlerle ilgili olarak üzerinde durulması gereken önemli noktalardan birisi de Anayasada merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uygulayacağı denetim yetkisiyle (idarî vesayet) ilgili hükümlerin bulunmamasıdır. Bu konuda Anayasada düzenleme yapılmadığından ya da yapılacak düzenlemeler için bir çerçeve çizilmediğinden yerinden yönetim ilkesine aykırılık teşkil edecek denetim uygulamalarının önünün açıldığı söylenebilir. 1961 Anayasasının “özgürlükçü” bir anayasa olduğu ve idarî vesayete bu nedenle yer verilmediği şeklinde görüşler olsa da ilgili dönemde idarî vesayet uygulamalarının sürdürüldüğü görülmektedir. Anayasada yer alan “idarenin bütünlüğü” ilkesinin bir sonucu olarak merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini kullanmaya devam etmiştir. Ancak bunun sınırları anayasal olarak belirlenmediğinden, uygulamada sorunlarla karşılaşılması muhtemel hale gelmiştir. O nedenle, 1961 Anayasasında merkezi yönetimin idarî vesayet denetimi yetkisinin sınırlarının çizilmemesi, yerel özerklik ve yerinden yönetim ilkelerini zedeleyecek uygulamalarla karşılaşılmasının önünü açmıştır (Yaylı, 2008, ss. 77-79).

Türkiye’de belediyeciliğin gelişimi açısından 1960-1980 yılları arası, 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlükte olduğu, zaman zaman bu Kanunda değişikliklerin yapıldığı, 1961 Anayasası ile mahallî idarelere ilişkin anayasal çerçevenin oluşturulduğu bir dönem olmuştur. Bu dönem içerisinde belediyecilik açısından önemli sayılabilecek gelişmelerden birisi de 1973 yılında yapılan yerel seçimler ve bu seçimlerde büyük bir başarı kazanan CHP’nin ilgili dönem içerisindeki belediyecilik yaklaşımıdır. Bu dönemde CHP’nin benimsediği belediyecilik yaklaşımı, literatürde “toplumcu belediyecilik anlayışı” şeklinde ifade edilmektedir. Buna göre toplumcu belediyecilik anlayışı, demokratik, katılımcı, üretici, kaynak yaratıcı, düzenleyici, yönlendirici, birlikçi ve bütünlükçü bir belediyecilik yaklaşımı olarak ortaya çıkmıştır (Batuman, 2010). Ancak bu dönemde belediyelerde seçimi kazanan parti ile merkezi yönetimde iktidardaki partinin farklı olması nedeniyle, burada sunulan belediyecilik yaklaşımı ve uygulamaları merkezi bir hükûmet politikası haline getirilememiş, belediyeler özelinde bireysel/ kurumsal uygulama örnekleri olmaktan öteye geçememiştir. Her ne kadar merkezi yönetim tarafından bir hükûmet politikası ya da yasal mevzuat haline getirilmemiş olsa da bu dönemde ortaya çıkan toplumcu belediyecilik yaklaşımının savunduğu ilkeler, daha sonraki dönemlerde, özellikle de 2004

yılında hazırlanacak olan yeni Belediye Kanununda kendisine önemli ölçüde yer bulmuştur.

Bu dönem içerisinde yaşanan ve çalışmanın bu bölümünde yer verilecek olan son gelişme ise 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığının kurulmasıdır. 05.01.1978 tarihinde kurulan III. Ecevit Hükûmetinin 12.01.1978 tarihinde TBMM’de okuduğu Hükûmet Programı ile kurulmuş olan Yerel Yönetim Bakanlığı için Ecevit şunları söylemektedir (TBMM, 2013, s. 5398):

“Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve malî tıkanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak ve demokrasiye o yoldan da güç katmak amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur.”

İller Bankası, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü ile DPT’nin İl ve Mahallî İdareler Planlama Şubesi, bu Bakanlığa bağlanmıştır. 1978 yılında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, kısa bir süre sonra 1979 yılında kaldırılmış ve görevleri yeniden İçişleri Bakanlığına devredilmiştir (Keleş, 2014, ss. 490–492).

1960-1980 dönemi, Türk belediyeciliğinin gelişimi açısından, önceki dönemden gelen sorunların sürdüğü ve bunların çözümüne yönelik somut adımların atılamadığı bir dönem olmuştur. Belediyeleri ilgilendiren birçok kanun tasarısı hazırlanmış, ancak hiçbiri yürürlüğe girememiştir. Bu dönem içerisinde yasal yönden belediyeciliğin gelişiminde dikkat çeken konulardan birisi 1961 Anayasasında yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Bunun haricinde kısa süreli bir deneyim olarak Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Dönemin belediyecilik açısından en dikkat çekici gelişmesi ise 1973 yılında büyükşehirlerde belediye başkanlığını kazanan CHP’nin başlattığı toplumcu belediyecilik yaklaşımı olmuştur. Burada belediyecilik açısından yapılanlar bireysel çabalardan ibaret olmuş, bütüncül bir model ortaya koyulamamıştır. Ancak bu dönemde başarılı belediyeler sayesinde biriken tecrübe, sonraki dönemlerde yapılacak yerel yönetim reformlarına kaynak teşkil etmiştir. Son olarak, bu dönemden itibaren kırdan kente göç ve gecekondu gibi kentsel sorunlar oluşmaya başlamış, bu sorunlar sonraki dönemlerde belediyeler açısından yaşanacak dönüşümün toplumsal dinamikleri olmuşlardır.

#### *2.2.1.4. 1980-2004 Dönemi*

12.09.1980 tarihinde gerçekleştirilen askerî darbe, Türkiye açısından önemli dönüm noktalarından birisi olmuştur. Türk Silahlı Kuvvetleri iktidara el koymuş ve 1961 Anayasası yürürlükten kaldırılmıştır. 1982

yılında hazırlanan yeni Anayasa, halk oylaması sonucunda kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde 1982 Anayasasını ele almadan önce 1980 darbesinden 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesine kadar süren ara dönemi incelemek gerekir. Çünkü bu dönemde belediyeçilik açısından önemli gelişmeler yaşanmıştır.

12.09.1980 askerî darbesinden 06.11.1983 seçimlerine kadar olan süreç Türk siyasi ve idarî tarihinde “*ara dönem*” adıyla anılmaktadır. Bu dönemde askerî darbeyi gerçekleştiren Milli Güvenlik Konseyi, ülke yönetiminde söz sahibi olmuştur. Dönemin olağanüstü koşulları içerisinde kısa vadeli, fakat belediyeçilik açısından önemli yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde belediyeçilik açısından yaşanan gelişmeler şu şekilde özetlenebilir:

Darbeden çok kısa bir süre sonra 29.09.1980 tarihinde yürürlüğe giren 2303 sayılı Kanun<sup>104</sup> ile ülkedeki belediye başkanlarının önemli bir kısmı görevlerinden alınmış, belediye meclisleri ise feshedilmiştir. Bu sürecin ardından 1984 yılında yapılacak olan yerel seçimlere kadar belediyelerde halkın oyuyla seçilmiş kişilerin değil, Milli Güvenlik Konseyi tarafından atanmışların yönetimi söz konusu olmuştur.

Bu dönemde yapılan önemli düzenlemelerden birisi de büyük kentlerin etrafında kurulu olan küçük belediyelerin çevresindeki büyük belediyelere bağlanması olmuştur. Belediyelerin hizmet sunumunda ölçek sorununun çözümüne yönelik olan bu uygulama ile büyük kentlerin etrafında kurulu olan küçük belediyeler, büyük belediyelere bağlanmıştır.

1980 öncesi dönemde belediyeçilik açısından yaşanan önemli sorunlardan birisi, belediyelerin gelirlerinin düzenlenmesi ve artırılmasına yönelik kapsamlı yasal düzenlemelerin yapılamamış oluşudur. Belediye gelirlerine ilişkin dönemin yasal mevzuatı oldukça yetersiz kalmış, belediyeler hizmet üretecekleri alanlar için yeterli gelir kaynaklarıyla donatılamamıştır. Bu konuda atılan ilk adım 01.03.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2380 sayılı Kanun<sup>105</sup> ile belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden pay verilmesidir. Tahsil edilecek genel bütçe vergi gelirleri toplamının %5'inin belediyelere verilmesi, bu pay dağıtımını yapılırken de nüfus kriterinin esas alınması öngörülmüştür. Bu dönemde belediye gelirleri

104 03.04.1980 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun, Kanun No: 2303, Yayımlandığı Resmî Gazete: 29.09.1980 Tarih ve 17120 Sayı.

105 Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun No: 2380, Yayımlandığı Resmî Gazete: 05.02.1981 Tarih ve 17242 Sayı.

açısından yapılan bir diğer önemli yasal düzenleme ise 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu<sup>106</sup> olmuştur. Bu Kanun ile kendisinden önce yürürlükte olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. İlgâ edilen 5237 sayılı Kanunun en önemli eksikliği belediye gelirlerinin sabit miktarla ifade edilmesi ve yaşanan enflasyon karşısında sabit olarak belirtilen gelir miktarlarında bir düzenleme yapılmamış olmasıdır. Bu nedenle enflasyon arttıkça, zaman içinde belediye gelirlerinde bir değer kaybı yaşandığı söylenebilir. Bu iki kanun ile belediye gelirlerinin düzenlenmesi ve artırılması adına önemli adımlar atıldığı görülmektedir.

Ara dönemde yapılan önemli düzenlemelerden bir diğeri de 23.11.1981 tarih ve 2560 sayılı Kanun<sup>107</sup> ile İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin (İSKİ) kurulmasıdır. Bu düzenleme ile kurulan yapı, anakent yönetim modellerinden “özel amaçlı örgüt” modeline bir örnek oluşturmuş, büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna giden sürecin ilk somut adımı atılmıştır. Bu yasal düzenleme ile İstanbul Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetleri bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluşa bırakılmıştır.

12 Eylül askerî darbesinin ardından belediycilik adına önemli yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde yapılan düzenlemeler iki ana konuda ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi belediye gelirlerinin düzenlenmesine ilişkin yasal altyapısının hazırlanması, ikincisi ise büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkışına giden süreçte önemli düzenlemeler yapılarak, sistemin temellerinin atılmaya başlanmasıdır. Bu yasal düzenlemelerden sonra 1982 yılında yapılan halk oylaması ile 1982 Anayasası yürürlüğe girmiştir.

1982 Anayasası, kendisinden önce yürürlükte olan 1961 Anayasasına göre mahallî idareler konusunu daha ayrıntılı düzenlemiştir. İlk olarak, Anayasanın 126. maddesine göre Türkiye, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmış ve illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı ifade edilmiştir.

1982 Anayasasının 127. maddesi ise “Mahallî İdareler” başlığını taşımaktadır. 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında, 1982 Anayasasında mahallî idareler konusunda getirilen düzenlemelerin, önceki Anayasadan farklılıkları görülmektedir. Bu farklılıklar şu şekilde ifade edilebilir:

106 **Belediye Gelirleri Kanunu**, Kanun No: 2464, Yayımlandığı Resmî Gazete: 29.05.1981 Tarih ve 17354 Sayı.

107 **İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun**, Kanun No: 2560, Yayımlandığı Resmî Gazete: 23.11.1981 Tarih ve 17523 Sayı.

- 1961 Anayasasına göre seçimle oluşturulacak mahallî idare organları “genel karar organları” olarak ifade edilirken, 1982 Anayasasında “karar organları” olarak ifade edilmiştir.
- 1961 Anayasası, mahallî idarelerin karar organlarının “halk” tarafından seçileceğini ifade ederken, 1982 Anayasası “kanunda gösterilen seçmenler” ifadesini kullanmıştır. Dolayısıyla 1982 Anayasası ile mahallî idarelerin seçimlerinde kimin oy kullanacağı hususu yasama organının görev alanına bırakılmıştır.
- 1961 Anayasası, yerel seçimlerin kaç yılda bir yapılacağını kanunlarla düzenlenmesini öngörmüş, bu konuda açık bir hüküm koymamıştır. 1982 Anayasasında ise yerel seçimlerin beş yılda bir yapılacağı açık olarak ifade edilmiştir.
- 1982 Anayasasının belediyeler açısından getirdiği en önemli yeniliklerden birisi, ilgili maddede kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğini ifade etmesidir. Bu düzenleme ile Türkiye’de yeni bir belediye modeli olarak büyükşehir belediyelerinin temelleri atılmıştır. İlk olarak 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin kuruluşunun anayasal dayanağı ise 1982 Anayasasında yer alan bu hüküm olmuştur.
- 1982 Anayasası ile mahallî idareler açısından getirilen bir diğer önemli yenilik ise idarî vesayet konusunun düzenlenmesi olmuştur. Çalışmanın bir önceki başlığında ifade edildiği gibi 1961 Anayasasında idarî vesayet konusu düzenlenmediği ve bu yetki konusunda merkezi yönetimin sınırları çizilmediği için yerel özerkliği zedeleyici uygulamalarla karşılaşmıştır. 1982 Anayasası ile mahallî idareler üzerinde idarenin bütünlüğü ilkesine göre ve kanunda belirtilen esas ve usullere göre merkezi yönetimin kullanacağı idarî vesayet denetimi yetkisinin kapsamı ve sınırlılıkları belirlenmiştir.
- 1982 Anayasasının mahallî idareler özelinde getirdiği bir diğer önemli düzenleme de mahallî idare birlikleri konusudur. 1961 Anayasası döneminde de yerel yönetimlerin birlik kurması yönünde hukuksal bir engel yoktur. Ancak 1982 Anayasası ile mahallî idare birlikleri konusunun anayasal çerçevesinin çizildiği ve hukuki bir disiplin içine alındığı görülmektedir.

Türkiye’de belediyciliğin tarihsel gelişiminde 1980’li yıllarla birlikte liberal politikaların uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Türkiye’de liberalleşme sürecinin ekonomik ayağı 24 Ocak 1980 Kararları ile tamamlanmış, idarî

ve siyasi ayağı ise 12 Eylül askerî darbesinin ardından kurumsallaşmıştır. Liberal politikaların savunduğu ilkelerden birisi de yerleşme olduğundan, bu dönüşüm süreci belediyeleri de etkilemiştir. Liberal politikalar ekseninde yerleşme eğilimleri artmıştır. Büyük şehirlerde örgütsel çeşitlilik, imar planlarındaki yetkilerin belediyelere aktarılması, malî yapıda yaşanan dönüşüm ve alternatif hizmet sunma modellerinin geliştirilmesi, bu dönemde liberal politikalar ekseninde belediyelerin dönüşümüne örnek olarak gösterilebilir (Aydınlı, 2003, s. 75).

Bu dönemde liberal politikaların etkisiyle yerleşme adına atılan önemli adımlardan birisi 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunudur.<sup>108</sup> Bu Kanun ile kent planlaması, imar gibi konulardaki yetkilerin merkezi yönetimden alınıp belediyelere aktarıldığı görülmektedir. Önceki dönemlerde belediyeler imar planlarını hazırlamakla yetkiliyken, bu planlar merkezi yönetim tarafından (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) onaylanıyordu. Yeni İmar Kanunu ile birlikte belediyeler imar planlarını hazırlamanın yanında onaylama yetkisine de sahip olmuştur. Yeni düzenleme ile imar planlarını hazırlamak ve onaylamak belediye meclislerinin yetki alanına bırakılmıştır. Hazırlanan imar planları, sadece bilgi vermek amacıyla ilgili Bakanlığa gönderilmiştir. Ancak ilgili Kanunla bu konu hakkında birtakım istisnalar getirilmiş, merkezi yönetime de bazı yetkiler verilmiştir. Bu kapsamda imar planlarına ilişkin merkezi yönetime verilen yetkilerin yerel özerklik ve demokrasi açısından tartışmalı olduğu ifade edilebilir (Keleş, 2016, ss. 221–222).

1980 sonrası dönemde belediyeçiliğin gelişiminde yaşanan liberalleşme sürecinin getirdiği yeniliklerden birisi de klasik hizmet sunma yöntemlerinde yapılan değişiklikler olmuştur. Bu doğrultuda kamu hizmetlerinin kamu kurumları tarafından yürütülmesi şeklinde ifade edilebilecek olan kamu hizmeti yaklaşımının yerine kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektörün de bir aktör olarak dâhil edilmesi ve alternatif hizmet sunma yöntemlerinin geliştirilmesi şeklinde bir yaklaşım benimsenmeye başlanmıştır. Bu bağlamda belediyelerin yerine getirmekle sorumlu olduğu bazı kamu hizmetlerini alternatif hizmet sunma yöntemleri aracılığıyla özel sektöre gördürebilmesinin önü açılmıştır (Emrealp ve Horgan, 1993).

1980 sonrası dönemin belediyeçilik açısından getirdiği önemli (belki de en önemli) yeniliklerden birisi de yeni bir belediye modeli olarak büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkması olmuştur. Öncelikle 12 Eylül askerî darbesi sonrası ara dönemde bu konuda küçük belediyelerin kapatılarak yakınındaki

---

108 **İmar Kanunu**, Kanun No: 3194, Yayınlandığı Resmî Gazete: 09.05.1985 Tarih ve 18749 Sayı.



büyük belediyelerle birleştirilmesi ve İSKİ'nin kurulması gibi düzenlemelerle yeni modelin altyapısını oluşturmaya yönelik adımlar atılmıştır (Güler, 1987). Ardından 1982 Anayasasının “Mahallî İdareler” başlıklı 127. maddesinde yer verilen kanunla büyük yerleşim merkezlerinde özel yönetim biçimleri kurulabileceği hükmü ile büyükşehir belediyeleri için anayasal dayanak hazırlanmıştır.

1983 seçimlerinden sonra kurulan Hükûmetin yerel seçimlere ilişkin hazırladığı 2972 sayılı Kanun<sup>109</sup> ile belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde bir büyükşehir belediye meclisi, ilçelerde ise ilçe belediye meclisi kurulması öngörülmüştür. Yine aynı Kanun ile ilçe belediye başkanları yanında ayrıca büyükşehir belediye başkanı seçilmesi benimsenmiştir.

2972 sayılı Kanunun geçici 5. maddesi ile büyükşehir belediyesi hakkındaki yasal düzenlemelerin 25.03.1984 tarihinde yapılacak yerel seçimlerden önce KHK ile yapılması için 2680 sayılı Yetki Kanunu<sup>110</sup> çıkarılmıştır. Bu kapsamda 08.02.1984 tarih ve 195 sayılı KHK<sup>111</sup> yürürlüğe girmiş ve büyükşehir belediyelerinin yasal statüsü düzenlenmiştir. Bu KHK ile 1984 yılında yapılan yerel seçimlerle birlikte İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

195 sayılı KHK kısa bir süre yürürlükte kalmıştır. Aynı yıl içerisinde hazırlanan bir kanun ile 195 sayılı KHK, yerini 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Kanuna<sup>112</sup> bırakmıştır. Bu Kanunda büyükşehir belediyesi “*belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir*”; ilçe belediyesi ise “*büyükşehir belediyesi sınırları içinde kurulan belediyeler*” şeklinde tanımlanmıştır. Daha sonraki süreçte diğer bazı büyük kentlerde de (bu tanım gereği) öncelikle ilçe belediyeleri kurulmuş, ardından büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Metropoliten kentlerin sorunlarına bir çözüm önerisi olarak ortaya çıkan büyükşehir belediye modelinin zaman içerisinde siyasi ve popülist bir araç haline geldiği görülmektedir. Başlangıçta benimsenen nesnel ölçütlerin yanında, zaman içerisinde siyasi, sosyo-ekonomik ve popülist faktörler de etkili olmuştur. 1993 yılında kurulan yedi büyükşehir belediyesinde bu durum

109 Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, Kanun No: 2972, Yayımlandığı Resmî Gazete: 18.01.1984 Tarih ve 18285 Sayı.

110 Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu, Kanun No: 2680, Yayımlandığı Resmî Gazete: 19.06.1982 Tarih ve 17729 Sayı.

111 Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Kararname No: 195, Yayımlandığı Resmî Gazete: 23.03.1984 Tarih ve 18350 Sayı.

112 Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun No: 3030, Yayımlandığı Resmî Gazete: 09.07.1984 Tarih ve 18453 Sayı.

görülmektedir. O dönemde iktidarda olan parti, 1993 yılında büyükşehir belediyesi statüsü kazanan yedi ilde de seçimleri kazanmıştır. Yine 1999 depreminden sonra Sakarya'da büyükşehir belediyesinin kurulma nedeni, şehrin metropoliten niteliği değil yaşanan afetin etkisinden daha çabuk kurtulmak olmuştur. Çünkü Sakarya'da büyükşehir belediyesi kurulduğu dönemde, Sakarya'dan daha çok nüfusa sahip ve büyükşehir belediyesi statüsü olmayan sekiz il daha bulunmaktadır (Yaylı, 2008, ss. 101-102).

Türkiye'de 1984 yılında kurulan, önce 195 sayılı KHK ve ardından 3030 sayılı Kanun ile düzenlenen büyükşehir belediye modelinin temel özelliklerini incelemek faydalı olacaktır. 195 sayılı KHK kısa bir süre yürürlükte kaldığından ve yerini 3030 sayılı Kanuna bıraktığından yapılacak incelemede referans alınacak mevzuat 3030 sayılı Kanun olmuştur.

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları "liste usulü" şeklinde belirtilmiştir. Burada yer alan görev, yetki ve sorumlulukların dışında kalanlar ilçe belediyelerince yürütülmüştür.

3030 sayılı Kanun ile kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ilçe belediyelerinin karşılaşacağı malî güçlükler karşı bir çözüm üretildiği görülmektedir. Buna göre, ilçe belediyelerinin biri veya birkaçı tarafından bir kamu hizmetinin yürütülmesi malî güçlükler nedeniyle karşılanamaz hale gelirse, talepte bulunmak koşuluyla ve büyükşehir belediye meclisinin kararıyla, ortaklaşa veya doğrudan büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi mümkün hale getirilmiştir.

Yine bu Kanun ile getirilen bir diğer önemli yenilik de altyapı ve ulaşım gibi önemli sayılabilecek kentsel hizmetlerin yürütülmesi için koordinasyon merkezleri kurulmasıdır. Buna göre altyapı hizmetleri için "Altyapı Koordinasyon Merkezi" (AYKOME), ulaşım hizmetleri için de "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" (UKOME) adında yeni örgütsel yapılar kurulmuştur.

Türk belediyeciliğinin tarihsel gelişiminde 1980-2004 arası dönem liberal düşünce etrafında gelişen politikalarla şekillenmiştir. Dönem içerisinde belediyeler açısından birçok düzenleme yapılmıştır. Dönemin öne çıkan gelişmesi ise yeni bir belediye modeli olarak büyükşehir belediyelerinin kurulması olmuştur. Anayasada yer alan hüküm bağlamında öncelikle 195 sayılı KHK, ardından 3030 sayılı Kanun ile Türkiye'de yeni bir belediye modeli olarak büyükşehir belediyesi ortaya çıkmıştır. 3030 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediye modeli, büyüyen ve karmaşılaşan kentlerin yaşadığı sorunların çözümü ve kamu hizmetlerinin daha etkin sunumu açısından yapılmış önemli bir yeniliktir. Bu sistem ile standart belediye yapısında

bir kırılma yaşanmış, büyük kentlerde oluşturulacak yeni belediye modeli ile hizmetlerin etkin sunumu, planlama ve koordinasyon açısından olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Bu sistemde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Her bir ilçe belediyesinin ve büyükşehir belediyesinin ayrı ayrı tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Ancak bu model içerisinde büyükşehir belediyesinin (görev, yetki ve sorumluluklar açısından bakıldığında) ilçe belediyelerine karşı bir üstünlüğü de söz konusu olmuştur. Bu doğrultuda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idarî vesayet denetiminin bir benzerinin büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında olduğu görülmektedir. Kurulan yeni model ile merkezi yönetime ait görev, yetki ve sorumlulukların bazıları bir yerel yönetim birimi olarak büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır. Bu durum yerelleşme ve yerel özerklik açısından olumlu gelişmeler olarak ifade edilebilirse de büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiden hareketle “yerelde merkezileşme” şeklinde bir uygulamanın da göze çarptığı söylenebilir (Kavruk, 2002, s. 387).

#### *2.2.1.5. 2004-2012 Dönemi*

2000’li yıllarla birlikte kamu yönetimi teşkilatının bütününde yeniden yapılanma süreci başlamıştır. Ağırlıklı olarak dış dinamiklerin etkili olduğu bu süreçte yerel yönetimler alanında da kapsamlı reformlar yapılmıştır. Bu dönemdeki yeniden yapılanma sürecinde yerel yönetimler açısından yaşanan en önemli gelişmeler, yasal mevzuatta yapılan reform çalışmalarıdır. Bu kapsamda yerel yönetimleri ilgilendiren yasal mevzuatın tamamına yakını (Köy Kanunu hariç) için yeni kanunlar hazırlanmış, mevcut kanunlarda da kapsamlı değişiklikler yapılmıştır.

2000’li yıllarda yaşanan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinin tarihsel, siyasi, idarî ve sosyo-ekonomik arka planı olduğu söylenebilir. Bu döneme kadar yapılan veya yapılmaya çalışılan reform hareketleri, 2000’li yıllarda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecine bir birikim olarak kaynak oluşturmuştur. Özellikle 1990’lı yılların sonlarında ve 2000’li yılların başlarında kamu yönetimini yeniden yapılandırmak için çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Ancak bu çalışmalar, dönemin istikrarsız siyasi yapısı nedeniyle sistemli bir mevzuat çalışması haline gelememiş, somut adımlar atlamamıştır. Bu dönemde kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları içerisinde yerel yönetimler konusunun da özel bir önemi olduğu ve bu alanda birçok çalışma yapıldığı görülmektedir. 1998 yılında TBMM komisyonuna gelen, ancak meclis gündemine bir türlü getirilemeyen Mahallî İdare Yasa Taslağı, bu konuya bir örnek olarak verilebilir. Bu dönemde yapılan çalışmalarda sadece yerel yönetimler değil,

bütün olarak kamu yönetimini etkin, verimli ve hizmet üreten bir yapıya dönüştürme gayreti görülmektedir. Buradan hareketle, 2000’li yıllarda yerel yönetimler alanında yaşanan yeniden yapılanma sürecinin, kendisinden kısa bir süre önce girilen ama sonuç alınamayan reform denemelerinin bir sonucu olduğu da söylenebilir. Bu dönemdeki yeniden yapılanma sürecinde uluslararası kuruluşlarının baskısının olduğunu da ifade etmek gerekir. Devletin ve idarenin yeniden yapılandırılması sürecinde yaygın bir kabul gören “kriz-yeniden yapılanma” sürecinin burada söz konusu olduğunu belirtmek gerekir (Aykaç vd., 2003, s. 174). Gerçekten de Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, devletin ve idarenin yeniden yapılandırılması sürecinin başlangıç noktası olmuştur. Bu doğrultuda, kriz sonrasında, kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya dönük birçok çalışmanın yapıldığı görülmektedir.

03.11.2002 tarihinde yapılan genel seçimlerde AKP tek başına iktidara gelmiş, kurulan 57. Hükümetin açıkladığı acil eylem planının en önemli noktası da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması olmuştur. Bu kapsamda kamu yönetimini yeniden yapılandırmak adına “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adında bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapor, 2000’li yıllarda kamu yönetiminde yaşanan yeniden yapılanma sürecinin referans kaynağı olmuştur. İlgili raporda yeniden yapılandırma alanları dörde ayrılmıştır. Bu alanlar “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, “Merkezî İdarede Yeniden Yapılanma”, “Mahallî İdarelerde Yeniden Yapılanma” ve “Diğer Önemli Düzenlemeler” şeklindedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003).

Burada belirtilen reform sürecinin sacayaklarından birisi olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiştir. Mecliste kabul edilen Kanun, bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için veto edilerek TBMM’ye geri gönderilmiştir. Daha sonra da yürürlüğe girme imkânı bulamamıştır. Ancak burada yer alan ilkelere bağlı olarak kamu yönetimi mevzuatında kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Tasarıya yön veren ilkeler neoliberal politikaların sacayakları olan serbestleşme, sivilleşme, yerelleşme ve özelleştirme olmuştur (Önder ve Güler, 2021, s. 373). Bu yaklaşımla yerel yönetim mevzuatının sil baştan hazırlandığı görülmektedir.

Yukarıda da bahsedildiği gibi bu dönemde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi için kapsamlı yasal düzenlemeler yapılmış ve yerel yönetimlere ilişkin yasal mevzuat yeniden hazırlanmıştır. Bu kapsamda çalışma konusunu ilgilendiren iki önemli yasal düzenleme söz konusudur. Bunlardan birincisi 1580 sayılı Belediye Kanununu ilga eden 5393 sayılı Belediye Kanunu,

diğeri ise 3030 sayılı Kanunu ilga eden 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunudur. Kanunların yürürlüğe giriş sırasına göre önce 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, ardından 5393 sayılı Belediye Kanunu incelenecektir.

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle büyükşehir belediyesi tanımının değiştirildiği görülmektedir. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyeleri “sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir” olarak tanımlanırken, 5216 sayılı Kanunda “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanmış, böylece büyükşehir belediyesi tanımının kapsamı genişletilmiştir.

Yine 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulması için aranan şartların değiştirildiği görülmektedir. Buna göre bir yerleşim yerinde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içinde ve bu sınırlara en az 10 km uzaklıktaki yerleşim yerlerinin son nüfus sayımındaki toplam nüfusunun 750.000’den fazla olması, o yerin il belediyesi olması ve fiziki yerleşim durumu ile ekonomik gelişmişlik düzeyi gibi birtakım şartlar getirildiği görülmektedir.

5216 sayılı Kanun ile getirilen yeniliklerden birisi de büyükşehir belediyelerinin sınırlarının yeniden düzenlenmesidir. Buna göre büyükşehir belediye sınırları; İstanbul ve Kocaeli illerinde “il mülki sınırı”, (merkezi o ilin valilik binası kabul edilerek) nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehir belediyelerinde 50 km, bir milyon ile iki milyon arasında olan büyükşehir belediyelerinde 30 km, bir milyondan daha düşük olan büyükşehir belediyelerinde ise 20 km yarıçapında bir daire şeklinde belirlenmiştir. Bu yönüyle ilgili Kanun literatürde “pergel kanunu” adıyla anılmıştır (Zengin, 2014, s. 100). Bu alanların içinde kalan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesine, belde belediyeleri ilk kademe belediyesine, köyler de mahalleye dönüştürülmüştür.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine verilen görev, yetki ve sorumlulukların kapsamının 3030 sayılı Kanuna göre daha geniş olduğu söylenebilir. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları on beş madde halinde sıralanmışken, 5216 sayılı Kanunda bu sayı yirmi altıya yükselmiştir.

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin organları açısından da önemli değişiklikler getirmiştir. İlk olarak, 3030 sayılı Kanunda yılda üç kez toplanması öngörülen büyükşehir belediye meclisi, yeni Kanun ile birlikte her ayın ikinci haftasında toplanacaktır. İkinci olarak, 3030 sayılı Kanun döneminde büyükşehir belediye encümeninin tamamı hizmet birim amirlerinden, yani atanmış üyelere oluşmaktaydı. Yeni Kanun ile birlikte büyükşehir belediye encümeni atanmış (hizmet birim amirleri) ve seçilmiş üyelere (büyükşehir belediye meclisi üyeleri) oluşan karma bir yapıya dönüştürülmüştür. Üçüncü olarak, büyükşehir belediye meclisi içinde en az beş, en çok dokuz üyeden oluşan ihtisas komisyonları kurulmuştur. Bu komisyonlardan “imar ve bayındırlık”, “çevre ve sağlık”, “plân ve bütçe”, “eğitim, kültür, gençlik ve spor” ile “ulaşım” komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmuştur. Bunların haricinde, ihtiyaca göre ve büyükşehir belediye meclisinin kararıyla yeni komisyonlar kurulması da mümkündür. Dördüncü olarak, büyükşehir belediye başkanının görev alanının yeni Kanun ile genişletildiği görülmektedir. Büyükşehir belediye başkanının hem görevleri hem de gücü arttırılmıştır. 5216 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediye başkanının, meclis ve encümendeki konumunun güçlendiği görülmektedir. Gerek büyükşehir belediye meclisinin gerekse ilçe meclislerinin kararlarının büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi gerekir. Bu kararlar üzerinde başkanın veto yetkisi bulunmaktadır. Yine encümenin üye dağılımına bakıldığında büyükşehir belediye başkanının, atadığı hizmet birim amirleriyle birlikte çoğunluğu elinde tuttuğu görülmektedir.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri üzerinde uygulanan idarî vesayet denetiminin hafifletildiği görülmektedir. 3030 sayılı Kanun döneminde büyükşehir belediye meclisinin bazı kararlarının kesinleşmesi için mülki idare amirinin onayı gerekiyordu. Bazı durumlarda mülki idare amirinin büyükşehir belediye bütçesinde değişiklik yapma yetkisi de bulunmaktaydı. 5216 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediye meclisinin kararlarının (bütçe dâhil) mülki idare amirine gönderilmesi yeterli görülmüş, ayrıca bir onaya tabi tutulmamıştır. Bu yönüyle de büyükşehir belediyeleri üzerinde uygulanan idarî vesayet denetiminin, 5216 sayılı Kanun ile hafifletildiği söylenebilir.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin malî yapı açısından güçlendirildiği görülmektedir. Bu kapsamda ilgili Kanun ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrılan payın %30'u ve büyükşehir sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %5'i başta olmak üzere birçok alanda önemli gelir kaynakları oluşturulmuştur.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye teşkilatı açısından da idarî vesayeti hafifletici düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre büyükşehir belediye teşkilatında yeni birimlerin kurulması, kaldırılması ya da birleştirilmesinde karar mercii büyükşehir belediye meclisi olarak belirlenmiştir. 3030 sayılı Kanun döneminde bu konuda uygulanan İçişleri Bakanlığının onayı şartı, 5216 sayılı Kanun ile birlikte kaldırılmıştır.

Bu dönemde büyükşehir belediyeleri açısından önemli gelişmelerin olduğu görülmektedir. Arıkboğa, çalışmanın bu bölümünde incelenen dönemle birlikte büyükşehir belediyelerinin 1984 yılında ilk defa kurulmasından, 2012’de yürürlüğe girip 2014 yerel seçimleriyle uygulanmaya başlanan yeni büyükşehir belediye modeline kadar olan dönemi “*il merkezinde büyükşehir modeli*” ya da “*metropol model*” olarak adlandırmaktadır. Bu dönemdeki büyükşehir belediye modeli metropoliten özelliği kazanmış kentlerde uygulanan bir belediye modeli olarak görülmektedir. 1984’te İstanbul, Ankara ve İzmir’de ilk kez kurulan ve 1999 yılında Sakarya’nın büyükşehir belediyesi statüsü kazanmasına kadar olan dönemde kurulan 16 büyükşehir belediyesinin bu metropol kentlerin yönetimi sorununa bir çözüm üretmek için kurulduğunu ifade etmektedir. Ortak özellikler (il merkezinde büyükşehir modeli) barındıran bu dönem, kendi içerisinde üç ayrı döneme ayrılarak incelenebilmektedir. İlk dönem 1984-2004 yılları arasında kapsayan “*kuruluş*” dönemidir. Bu dönemde büyükşehir belediye modelinde sistemsel değişiklikler yapılmamış, sadece büyükşehir belediyelerinin sayısı artmıştır. İkinci dönem ise 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun yürürlüğe girmesiyle başlamaktadır. Bu dönem ise “*genişletme*” dönemi olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin sınırları bir yarıçap formülü ile genişletilmiştir. Bir önceki dönemde olduğu gibi bu dönemde de il merkezli büyükşehir belediye modeli uygulanmaya devam edilmiş, büyükşehir belediyesinin sınırları genişletildikçe bu sınırlar içinde kalan ilçe belediyeleri, büyükşehir belediye sistemine dâhil edilmiştir. Bu dönüşümle büyükşehir belediye sistemi içerisindeki alt kademe belediyelerin sayısında önemli bir artış yaşanmıştır. Üçüncü dönem ise 2008 yılında yapılan değişikliklerle başlatılmaktadır. Bu dönemde alt kademe belediye uygulamasının yarattığı sorunlar üzerinde durulmuş ve büyükşehir belediye sisteminde yeniden yapılanmayı öngören bir “*bütünleştirme*” düzenlemesi yapılmıştır. Bu düzenleme ile nüfusu az olan ilçe belediyeleri birleştirilirken, nüfusu çok olan bazı ilçe belediyeleri bölünmüştür (Arıkboğa, 2021, ss. 210–211).

2000’li yıllarda belediyeler açısından yaşanan yasal dönüşümün ikinci ayağını Belediye Kanunu oluşturmaktadır. Aslında Belediye Kanunu, 5216

sayılı Kanun ile aynı yıl meclise gelmiş, ancak veto edilmesi nedeniyle, gözden geçirilip yürürlüğe girmesi 2005 yılını bulmuştur.

Belediye mevzuatının yenilenmesi kapsamında hazırlanan yeni Belediye Kanunu, 09.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı, Anayasanın 89 ve 104. maddelerine göre, kabul edilen Kanunun 3, 14 ve geçici 4. maddelerini veto ederek TBMM’ye geri göndermiştir. Veto edilen Kanun, TBMM’de 09.12.2004 tarihinde onaylanarak Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Ardından 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir. Ancak ana muhalefet partisi olan CHP, ilgili Kanun için Anayasa Mahkemesine iptal davası açmış, Mahkeme de ilgili kanunu iptal etmiştir. Ancak iptal kararının verildiği tarihten altı ay sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmış, bu zaman zarfında Kanunun gözden geçirilerek yeniden hazırlanması için Hükûmete süre tanınmıştır. İptal kararının gerekçeleri göz önünde bulundurularak Belediye Kanunu yeniden hazırlanmış ve 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir. Bu dönemde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde Hükûmet ve Cumhurbaşkanı arasında anlaşmazlıkların olduğu görülmektedir. Bunun en önemli göstergesi de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu dışında, bu dönemde hazırlanan yerel yönetimlere ilişkin kanunların tamamının, Cumhurbaşkanı’nın vetosuna takılmasıdır.

5393 sayılı Kanun, Türk belediye sistemindeki mevcut sorunların çözümüne ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının belediyelerde de uygulanmasına yönelik bir kanundur. Hem sorunlara getirdiği çözümlerle hem de kamu yönetimi açısından yeni bir yaklaşımı benimsemiş olması nedeniyle, 5393 sayılı Kanun ile getirilen yeni belediye sisteminin, 1580 sayılı Kanun dönemindeki belediye sistemine kıyasla önemli farklılıklara sahip olduğu söylenebilir.

5393 sayılı Kanun ile getirilen yeniliklerden ilki, 1982 Anayasasının yerel yönetimler açısından çizdiği çerçevenin kanun metninde somutlaştırılmasıdır. Buna göre 1580 sayılı Belediye Kanunundan farklı olarak karar organının seçilerek oluşturulması hükmünün de belediye tanımı içerisinde yer aldığı görülmektedir. Bunun yanı sıra belediyenin tanımı yapılırken idarî ve malî özerkliğe sahip olduğu da vurgulanmıştır.

5393 sayılı Kanun ile belediye kuruluşunda aranan asgari nüfus kriteri arttırılmıştır. 1580 sayılı Kanunda belediye kurulması için aranan asgari nüfus kriteri 2000 olarak belirlenmişken, bu sayı 5393 sayılı Kanun ile 5000’e çıkarılmıştır. Nüfus şartına bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması yönündeki düzenlemenin 5393 sayılı Belediye Kanunu ile sürdürüldüğü görülmektedir.



5393 sayılı Kanun ile getirilen önemli yeniliklerden birisi de belediyelerin görevlerine ilişkin düzenlemedir. 1580 sayılı Belediye Kanununda belediyelerin görevleri liste usulü ile sayılmış, belediyelerin büyüklüklerine göre zorunlu ve isteğe bağlı görevler düzenlenmiştir. Belediyeler, zorunlu görevlerini yerine getirmediği, isteğe bağlı görevleri için bütçelerine ödenek koyamamışlardır. 5393 sayılı Kanun ile bu uygulamadan vazgeçilmiş, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının da bir gereği olarak belediyeler “genel yetkili” hale getirilmiştir. İlgili Kanunda belediyelerin görevleri sayılmıştır. Ancak bunların haricinde ve kanunlarla başka kamu kurum ve kuruluşlara verilmeyen görevlerin de belediyeler tarafından yerine getirilebilmesi mümkün hale getirilmiştir. Bu düzenleme, 19.04.2007 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı ile çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren kuralın Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesi ile iptal edilmiştir.

2000’li yıllarda gerçekleşen kamu yönetimi reformlarının kaynağı yeni kamu yönetimi yaklaşımı olmuştur. Bu yaklaşım unsurlarından birisi de stratejik yönetimdir. Bu kapsamda 5393 sayılı Kanun ile nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyelerin stratejik plan hazırlaması zorunlu hale getirilmiştir. Yine yeni kamu yönetimi yaklaşımının unsurlarından olan performans yönetimi yaklaşımına göre, belediyelerin personelini performans ölçütlerine göre değerlendirmesi mümkün hale getirilmiştir.

1580 sayılı Kanun döneminde belediyelerin karar organının hangisi olduğu konusu belirsizdi. Belediye meclisi yılda dört kez toplanıyor, belediye meclisinin toplanmadığı zamanlarda belediyelerde bir karar mekanizması boşluğu oluşuyordu. Bu boşluk da belediye encümeni ile kapatılıyordu. Bu nedenle 1580 sayılı Kanun döneminde, belediyelerin karar organı olarak belediye meclisi ve encümeni birlikte anılıyordu. Belediye encümeni büyük oranda atanmış üyelerden oluştuğu için, bu durum yerel özerklik açısından sorunlu idi. Ayrıca 1982 Anayasasındaki yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçileceği hükmüne de aykırılık teşkil etmekteydi (Nadaroğlu, 2001, ss. 173-174). 5393 sayılı Kanunda belediye meclisinin belediyenin karar organı olduğu açıkça ifade edilerek, buradaki karmaşa ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca yeni düzenleme ile belediye meclisinin yılda dört kez değil, her ay toplanması hükmü getirilerek, meclis toplantı sayısının arttırıldığı görülmektedir. Bu yeni düzenleme ile hem yerel özerklik açısından tartışmalı olan bir konunun çözüme kavuşturulduğu, hem de Anayasaya aykırılık sorununun giderildiği görülmektedir.

5393 sayılı Kanun ile getirilen yeniliklerden birisi de meclis içerisinde kurulacak ihtisas komisyonlarıdır. Nüfusu 10.000’in üzerinde olan

belediyelerde “plân ve bütçe” ile “imar” komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmuştur. Ayrıca meclis içerisinde denetim komisyonları kurularak, meclisin diğer organlar üzerindeki denetim yetkisinin güçlendirildiği görülmektedir. Bunun yanı sıra faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru gibi yöntemlerle denetim alanının genişletildiği görülmektedir.

5393 sayılı Kanun ile belediye encümeni üyelerinin niteliği ve niceliği açısından da değişiklikler yapılmıştır. 1580 sayılı Kanun döneminde belediye encümeninde seçilmiş üye sayısı, atanmış üye sayısının yarısını geçemiyordu ve ikiden az olamıyordu. 5393 sayılı Kanun ile belediye başkanı başkanlığında encümenin, il belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde dört seçilmiş ve dört atanmış üyeden, diğer belediyelerde ise üç seçilmiş ve üç atanmış üyeden oluşması öngörülmüştür. Belediye başkanı ve atanmış üyeler birlikte düşünüldüğünde, belediye encümeni içerisinde başkanın güçlü konumunun sürdürüldüğü görülmektedir. Ancak seçilmiş üyelerin sayısında, önceki Kanuna göre bir artış söz konusudur. Ayrıca yeni Kanun ile belediye encümeninin hem karar organı hem yürütme organı şeklindeki ikili fonksiyonuna son verilmiş, belediye encümeni yürütme organı olarak düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanun ile merkezi yönetimin belediyeler üzerinde uyguladığı idarî vesayet denetiminin de hafifletildiği görülmektedir. Önceki dönemde belediye meclis kararları, mülki idare amiri tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe giriyordu. 5393 sayılı Kanun ile bu onay yetkisi kaldırılmıştır. Bunun yerine, mülki idare amirinin meclis kararlarını mevzuata aykırı bulması halinde yargı yoluna başvurma yetkisi tanınmıştır. Bunun yanı sıra; bütçenin onaylanması, belediye hizmet birimlerinin oluşturulması, personel gibi bazı konularda da merkezi yönetimin vesayet yetkileri kaldırılmıştır. Bu yönüyle 5393 sayılı Kanunun, önceki döneme göre yerel özerkliği güçlendirdiği söylenebilir. Ancak idarî vesayet uygulamasından tamamen vazgeçilmiş de değildir. 5393 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni belediye sisteminde, idarenin bütünlüğü, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması ve kamu yararı gibi gerekçelerle merkezi yönetimin idarî vesayet denetimi yetkisi olduğu söylenebilir. Belediyenin borçlanması izin verilmesi, belediye sınırları içinde mahalle kurulması, belediye sınırlarının kesinleşmesi, sınır uyumsuzluklarının çözümü, görevleri ile ilgili soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organlarının ya da üyelerinin görevden uzaklaştırılması, belde adının değiştirilmesi, işletme tesisinde izin, yurtdışı ilişkiler, mahallî idare birlikleri kurulması gibi konularda 5393 sayılı Kanun ile merkezi yönetime idarî vesayet yetkisi tanınmıştır.

5393 sayılı Kanun ile getirilen yeniliklerden birisi de belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulmasıdır. Bu ilke ve standartlara göre kadro ihdas, iptal ve değişikliği yetkileri belediye meclisine verilmiştir. Bunun yanında bütçe durumuna göre personel ödeneği uygun olan belediyelerde merkezi yönetimin onayı gerekmeksizin tam gün ve kısmi süreli sözleşmeli personel çalıştırması mümkün hale getirilmiştir. Personel konusunda getirilen bir yenilik de belediye personel giderlerine bir sınır koyulmasıdır. Buna göre belediyelerin personel giderleri, bütçe giderlerinin belli bir miktarını aşmamaktadır. Bu yöntemle belediyelerin personel kadrolarını gereksiz yere doldurmasının önüne geçmek ve belediye yatırımlarına kaynak ayrılmasını mümkün hale getirmek hedeflenmiştir.

2000’li yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformunun bir ayağı da malî denetimdir. 5018 sayılı Kanun ile belediyelerin malî denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılması kuralı getirilmiştir. Bu Kanundaki hükümlere paralel olarak belediyeler üzerinde Sayıştay’ın uygulayacağı malî denetim, 5393 sayılı Belediye Kanununda da yer almıştır.

Bu dönemde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının temel amaçlarından birisi de yerel karar süreçlerine halkın katılımı olmuştur. Bu kapsamda bir taraftan halkın karar süreçlerine katılımı kanunlarla güvence altına alınmış, diğer taraftan bu süreci geliştirecek yeni kurumsal yapılar oluşturulmuştur. Bu doğrultuda 5393 sayılı Kanun ile belediye hizmetlerine vatandaşların ve sivil toplumun da katılımını sağlamak amacıyla kent konseyleri kurulmuştur.

Bu çalışma içerisinde Türkiye’de belediyeciliği gelişiminde ayrı bir başlık olarak ele alınan 2004-2012 dönemi, yeni kamu yönetimi yaklaşımının Türk belediyeciliğinde yansımalarının görüldüğü bir dönem olmuştur. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının temel ilkeleri çerçevesinde, buna uygun yeni bir belediye modeli kurulduğu görülmektedir. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden belediyelere aktarılması, stratejik yönetim, performans yönetimi, malî denetim, girişimci yöneticilik, insan kaynakları yönetimi yaklaşımı gibi ilkeler yeni belediye modelini şekillendiren ilkeler olmuştur. Başlangıçta Kamu Yönetimi Temel Kanunu adıyla bütüncül bir mevzuat ile reform hamlesine girişilmiş, buradan istenen sonuç elde edilememiştir. Daha sonra bu yaklaşımın ilkelerine göre belediyelere ilişkin mevzuatın büyük oranda yeniden hazırlandığı ve yeni bir belediye modeli oluşturulduğu görülmektedir.

### 2.2.1.6. 2012 Sonrası Dönem

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun,<sup>113</sup> Türk belediyeçiliği açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Kanun, özelde büyükşehir belediyeleri olmak üzere tüm yerel yönetim sistemi açısından önemli bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. 6360 sayılı Kanun ile Türk belediyeçilik sistemi açısından yapılan düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir (Adıgüzel, 2012; Apan, 2016; Demir, 2013; Gözler, 2013; Güler, 2012; İzci ve Turan, 2013; Karasu, 2013; Polatoğlu, 2015):

- Büyükşehir belediyesi sınırları “il mülki sınırı”, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ise “ilçe mülki sınırı” olarak düzenlenmiştir.
- Büyükşehir belediyesi kurulan il sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliğine son verilmiş, bunlar mülki sınırları içerisinde buldukları büyükşehir ilçe belediyelerine mahalle statüsünde bağlanmıştır.
- Büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiş, bunlar mülki sınırları içerisinde buldukları büyükşehir ilçe belediyelerine mahalle statüsünde bağlanmıştır.
- Tüzel kişiliği kaldırılan köy ve belde belediyelerindeki vatandaşlar, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyesi seçimlerinde oy kullanmaya ve kamu hizmetlerini bu belediyelerden almaya başlamışlardır.
- Bir ilde büyükşehir belediyesi kurulması için o ilin mülki sınırları içerisindeki nüfusun en az 750.000 olması şartı getirilmiş, bu şartı taşıyan 30 ilde büyükşehir belediye sistemi uygulanmıştır.
- Büyükşehir belediyesi kurulan illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.
- Türkiye’de belediye sistemi açısından iki modelli bir yapı ortaya çıkmıştır. Bir tarafta büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde uygulanan büyükşehir belediye modeli, diğer tarafta ise kalan 51 ilde uygulanan klasik belediye modeli söz konusu olmuştur.
- 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar yeniden düzenlenmiştir. Kanun öncesi dönemde, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %2,85’i büyükşehir dışındaki ilçe belediyelerine, %2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15’i de il özel idarelerine ayrılmaktaydı. 6360 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen oranlara göre; büyükşehir ilçe belediyelerin payı

113 On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 6360, Yayınlandığı Resmî Gazete: 06.12.2012 Tarih ve 28489 Sayı.

%4,50’ye yükseltilirken, büyükşehir dışındaki ilçe belediyelerinin payı %1,50’ye, il özel idarelerinin payı ise %0,50’ye düşürülmüştür. Ayrıca büyükşehir sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerinin aldığı %5’lik pay, %6’ya yükseltilmiştir.

- 6360 sayılı Yasa ile 30 büyükşehir belediyesinde valiliğe bağlı olarak “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuştur. Kurulan bu yeni birimin amacı büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonunun sağlanmasıdır. Büyükşehirlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının kurulmasını, il özel idarelerinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluğu doldurma ve merkezi hükümetin yerel düzeyde etkinliğini arttırmak amacıyla ilişkilendiren görüşler mevcuttur. Ayrıca başkanlığın kurulmasının, büyükşehirlerin etkin ve verimli hizmet üretemeyeceklerinin ve il özel idarelerine olan ihtiyacın bir ön kabulü olduğu da ileri sürülmüştür.

### **2.3. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN YAPISI VE PERSONELİ**

Türkiye’nin idarî teşkilat yapısında belediyeler iki farklı biçimde yer almaktadır. Bunlardan birincisi 5216 sayılı Kanun ile düzenlenen büyükşehir belediyeleri, ikincisi ise 5393 sayılı Kanun ile düzenlenen büyükşehir dışındaki belediyelerdir. Gerek dayandıkları mevzuatın farklı oluşu gerekse buna bağlı olarak idarî yapılarının birbirinden farklı oluşu nedeniyle, bu iki belediye biçimi bu bölümde ayrı ayrı incelenecektir. Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenen belediyeler, ardından 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile düzenlenen belediyeler, görev, yetki ve sorumlulukları, organları ve teşkilat yapısı açısından incelenecektir.

#### **2.3.1. 5393 Sayılı Kanun Kapsamındaki Belediyelerin Yapısı**

Çalışmanın bu bölümünde 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamındaki belediyeler yapısal yönden incelenecektir. Bu kapsamda ilgili mevzuattan hareketle belediyelerin görev ve yetkileri, organları ve teşkilat yapısı ele alınacaktır. Belediye personel sistemi konusu ise bu kısımda incelenmeyecek olup, sonraki başlıklarda analiz edilecektir.

##### *2.3.1.1. Görev ve Yetkileri*

Belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili Kanunun TBMM’den

geçen ilk haline bakıldığında, belediyelerin kanunlarda başka kamu kurum ve kuruluşlarına verilmemiş olan mahallî ve müşterek nitelikteki görev ve hizmetleri de yapacağı veya yaptıracığı hükmü görülmektedir. Bu hüküm, belediyeler açısından geniş bir görev ve hizmet alanı yaratmaktaydı. Bu doğrultuda ilgili düzenlemeyle belediyelerin kamu hizmetlerin görülmesi açısından “genel yetkili” kılınmasının Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. Mahkeme, 24.01.2007 tarihli kararı ile hükmün Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin görevlerini “zorunlu” ve “isteğe bağlı” olmak üzere iki gruba ayırmıştır. İmar, su, kanalizasyon ve ulaşım; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre, çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlık; ağaçlandırma, park ve yeşil alan; konut; kültür, sanat, turizm ve tanıtım; sosyal hizmetler; nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesine yönelik hizmetler ile nüfusu 100.000’in üzerinde olmak şartıyla kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma hizmetleri belediyelerin yapmak zorunda olduğu görev ve hizmetler olarak düzenlenmiştir (md. 14/a).

Kanun, yukarıda sayılan zorunlu görevler dışında bazı görevleri de “yapabilir” demek suretiyle isteğe bağlı olarak düzenlemiştir. Devlete ait okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak, buna yönelik her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacını karşılamak; sağlık ile ilgili her türlü tesis açmak veya açtırmak; mabetlerin yapım, bakım ve onarımını yapmak; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek; sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi vermek, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapmak ve gerekli desteği sağlamak, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül vermek; gıda bankacılığı yapmak ve nüfusu 100.000’in altında olan belediyelerde kadın ve çocuklar için konukevleri açmak belediyelerin bu türden görevleri arasında sayılmaktadır (md. 14/b).

İlgili Kanun ile belediyelerin görevleri dört temel ilke üzerine inşa edilmiştir. Bunlardan ilki, belediyelerin hizmetleri yerine getirirken, önceliği hangi hizmete vereceğinin, “belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliğinin” dikkate alınarak belirlenmesidir. İkinci ilke, hizmetlerin

“vatandaşa en yakın yerde ve en uygun yöntemle” sunulmasıdır. Üçüncüsü, belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanının “belediye sınırlarını” kapsamamasıdır. Son olarak da belediye meclisi kararı ile hizmetlerin mücavir alanlara da götürülebilmesi hükme bağlanmıştır (Keleş, 2014, s. 267).

### *2.3.1.2. Organları*

5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediye, “belediye meclisi”, “belediye encümeni” ve “belediye başkanı” olmak üzere üç temel organdan oluşmaktadır. Bu organların görev, yetki ve sorumlulukları ile birbirleri arasındaki ilişkiler gibi konular bu Kanun kapsamında ikinci kısımda düzenlenmiştir.

Belediye organlarından ilki belediye meclisidir. Belediye meclisi, beş yıllık süreyle halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Belediye meclisi üye sayısı, belediyenin nüfusuna bağlı olarak, dokuz ile elli beş arasında değişmektedir. Bu kapsamda sekiz grup oluşturulmuş ve her bir grup için belli nüfus aralıkları belirlenmiştir. Ancak belediyenin nüfusu arttıkça belediye meclisi üyelerinin temsil ettiği vatandaş sayısı artmakta, dolayısıyla temsil oranı düşmektedir. Dolayısıyla belediye nüfusu ve belediye meclisi üyeliği arasındaki ilişkide, nüfus miktarı arttıkça orantısızlık artmakta ve bu da temsil probleminde yol açmaktadır (Keleş, 2014, s. 270). Bir örnek ile açıklamak gerekirse, 20.000 nüfusa sahip olan bir belediye, 2972 sayılı Kanun gereği on bir belediye meclis üyesine sahip olmaktadır. 100.000 nüfusa sahip olan bir belediye ise yirmi beş belediye meclis üyesine sahiptir. Birinci belediyede bir belediye meclisi üyesi 1818 vatandaşı temsil ederken, ikinci belediyede bir belediye meclisi üyesi 4000 vatandaşı temsil etmektedir. İlgili veriye tersinden bakıldığında ise birinci belediyede her bir vatandaşa 0,00055 belediye meclisi üyesi düşmekte iken, ikinci belediyede 0,00025 belediye meclisi üyesi düşmektedir. Dolayısıyla birinci belediyede temsil oranı ikinci belediyeye nazaran 2,2 kat daha fazladır.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesinde düzenlenmiştir. Genellikle “karar verme”, “görüşme” ve “kabul etme” gibi işlevleri olan belediye meclisinin ilgili madde kapsamında temel görevleri stratejik planı, belediye faaliyetleri ile personelin performans ölçütlerini, bütçeyi, kentsel (imar planı, il çevre düzeni planı gibi) nitelikteki planları, belediyeye ilişkin yönetmelikleri görüşmek ve kabul etmek, belediyenin borçlanmasına, taşınmaz mal tahsis etmesine, norm kadroya uygun olarak belediye ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine, diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına ve mevcut birliklerle iş birliği yapılmasına karar vermek, ücret tarifelerini belirlemek,

belediye adına imtiyaz vermek, meclis başkanlık divanı, encümen ve ihtisas komisyonu üyelerini seçmek, şartlı bağışları kabul etmek, belediye adına imtiyaz vermek şeklinde özetlenebilir (md. 18).

Belediyenin ikinci organı belediye encümenidir. Belediye başkanının başkanlığında toplanan belediye encümeninin üye sayısı; belediyelerin nüfusu ve il belediyesi olup olmaması kriterlerine göre belirlenmektedir. Buna göre; il belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde encümen yedi üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin üçü belediye meclisi tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmektedir. İki üye belediye başkanı tarafından belediye birim amirleri arasından seçilir. Belediye başkanı ve malî hizmetler birim amiri ise encümenin doğal üyeleridir. İl belediyesi olmayan ve nüfusu 100.000'in altında olan belediyelerde ise encümen beş üyeden oluşmaktadır. Beş üyenin ikisi belediye meclisi tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir. Bir üye belediye başkanı tarafından belediye birim amirleri arasından seçilir. Belediye başkanı ve malî hizmetler birim amiri, encümenin doğal üyeleridir (md. 33).

Belediye encümeninin görev, yetki ve sorumlulukları, 5393 sayılı Belediye Kanununun 34. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde kapsamında encümeneye verilen görevler ise stratejik plan, bütçe ve kesinhesap hakkında belediye meclisine görüş bildirmek, kamulaştırma kararı almak, meclisin çeşitli konularda almış olduğu kararları uygulamak şeklindedir (md. 34).

Belediyenin üçüncü ve son organı; belediyenin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan belediye başkanıdır. Doğrudan doğruya o belde yaşayanların oylarıyla seçilen belediye başkanının görev süresi beş yıldır. Belediye başkanı, belediye sistemi içinde güçlü bir konumdadır. Görev, yetki ve sorumluluklar, diğer organların oluşumunda oynadığı rol ve doğrudan doğruya halkın oylarıyla göreve geliyor olması nedeniyle belediye başkanı, Türk belediye sistemi içinde başat aktör konumundadır (Şengül, 2018, s. 119).

Belediye başkanının mevcut sistemdeki gücünün 1963 yılında yapılan yasal düzenlemelere kadar götürülmesi mümkündür. 1963 yılına kadar Türkiye'de belediye başkanını belediye meclisi üyeleri seçmekteydi. Bu konuda yapılacak mevzuat çalışmaları için TBMM'de yapılan görüşmelerde, belediye başkanının belediye meclisi tarafından seçilmesinin, başkanı meclisin etkisi altında bıraktığı ifade edilmiştir (Şengül, 2018, s. 119). Bu gelişmelerden sonra 1963 yılında, dönemin yürürlükte olan belediye mevzuatı olan 1580 sayılı Kanunda 307 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle belediye başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu değişiklikler ile belediye başkanı, belediye meclisinin etkisinden kurtulmuş, halkın oyuyla göreve gelmenin getirdiği güç ile belediye içerisinde en yetkin otorite haline



gelmiştir. Belediye başkanı adaylığı için var olan sınırlamalardan bir diğerinin de 1988 yılında yapılan bir kanun değişikliği<sup>114</sup> ile kaldırıldığı görülmektedir. Buna göre ilgili yılda yapılan bir yasal düzenleme ile belediye başkanlarında aranan “aday olacağı kentte en az altı aydır ikamet ediyor olma” şartı da kaldırılmıştır (Keleş, 2014, ss. 284-285).

Belediye başkanının görev ve yetkileri, 5393 sayılı Belediye Kanununun 38. maddesinde düzenlenmiştir. Belediye başkanının temel görevlerinin başında belediye teşkilatının en üst amiri olarak sevk ve idare ile belediyenin hak ve menfaatlerini korumak gelmektedir. Yine belediyeyi mevcut mevzuata, belediyenin stratejik planına, yönetmeliklerine uygun olarak yönetmesi gerekmektedir. Belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olması nedeniyle gerek resmî daire ve törenlerde gerekse yargı organı önünde belediyeyi temsil etmektedir. Bunların yanı sıra belediyenin diğer iki organı olan meclis ve encümenin başkanlığını yürütmek, bunların aldığı kararları uygulamak, belediye personelini atamak gibi görev ve yetkileri de bulunmaktadır. Ayrıca mevzuatla belediyelere verilmiş ancak meclis ve encümenin kararını gerektirmeyen konularda da görev ve yetki belediye başkanına verilmiştir (md. 38).

### 2.3.1.3. Teşkilat Yapısı

Belediyelerin teşkilât yapısı, 5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediye Teşkilâtı” başlıklı üçüncü kısmında 48 ile 53. maddeler arasında düzenlenmiştir. Buna göre belediye teşkilâtı, norm kadro esaslarına uygun biçimde, “yazı işleri”, “malî hizmetler”, “fen işleri” ve “zabıta” birimlerinden oluşmaktadır. Bu birimler, doğrudan kanunla düzenlenmiş ve kurulması zorunlu birimlerdir. Ancak belediyelerin bunların dışında birimler kurması da mümkündür. Nüfus, fizikî ve coğrafi yapı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikler ile beldenin gelişme potansiyeli ölçütleri dikkate alınarak ve norm kadro ilke ve standartlarına uyularak gerekli görüldüğü takdirde “sağlık”, “itfaiye”, “imar”, “insan kaynakları”, “hukuk işleri” ve bunların dışında ihtiyaca göre diğer birimlerin kurulması mümkündür. Bu birimlerin kurulmasında, kaldırılmasında veya birleştirilmesinde yetkili olan organ ise belediye meclisidir (md. 48).

5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenen belediyelerde başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere belediye başkan yardımcısı pozisyonu ihdas edilmiştir. Belediye başkan yardımcısı görevlendirmesi iki şekilde

114 2972 Sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, Kanun No: 3469, Yayımlandığı Resmî Gazete: 13.08.1988 Tarih ve 19898 Sayı.

yapılabilmektedir. Birincisi, belediyelere ilişkin norm kadro cetvellerinde belirtilen sayıda belediye başkan yardımcısı görevlendirilmesidir. Norm kadro kapsamında yapılacak belediye başkan yardımcısı atamaları belediye başkanı tarafından yapılmaktadır. İkinci yöntem ise belediye başkan yardımcılığına belediye meclis üyeleri arasından görevlendirme yapılmasıdır. Belediye Kanununa göre norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bakılmaksızın; belediye başkanı tarafından, zorunlu görüldüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç ve nüfusu 500.001 ve üzerinde olan belediyelerde dört belediye meclisi üyesi belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Belediye başkan yardımcılarının görev süresi belediye meclisinin görev süresi ile sınırlanmıştır. Meclisin görev süresi dolduğunda, belediye başkan yardımcılığı görevleri de kendiliğinden sona ermektedir. Bunun yanında, belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilmek, bu görevi yapan kişiye daha sonra memuriyete geçme, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma hakkı tanımaz (md. 49/7).

5393 sayılı Belediye Kanununda belediye teşkilatı konusu düzenlenirken, teşkilat içerisindeki birimler, belediye başkan yardımcılığı ile personel konuları düzenlenmiştir. Bu bölümün ilerleyen başlıklarında belediye personeli konusu ayrıca inceleneceğinden bu kısımda belediye teşkilatı açısından sadece hizmet birimleri ile belediye başkan yardımcılığı konuları üzerinde durmakla yetinilmiştir.

### **2.3.2. 5216 Sayılı Kanun Kapsamındaki Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı**

Çalışmanın bu bölümünde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamındaki belediyeler yapısal yönden incelenecektir. Bu kapsamda ilgili mevzuattan hareketle büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri, organları ve teşkilat yapısı ele alınacaktır. Belediye personel sistemi konusu ise bu kısımda incelenmeyecek olup, sonraki başlıklarda analiz edilecektir.

#### *2.3.2.1. Görev ve Yetkileri*

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Burada büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının uzun uzun sıralandığı görülmektedir. Temelde ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlama ve il ölçeğinde yürütülebilecek hizmetleri üstlenme gibi bir işlevi olduğu söylenebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamındaki belediyelerin görevleri ile karşılaştırıldığında ve benzer görev, yetki ve sorumlulukları bir

kenara bırakıldığında il ölçeğinde nazım imar planı, uygulama imar planı, parselasyon planı ve imar ıslah planlarını hazırlamak, onaylamak, uygulamak ve uygulanmasını denetlemek gibi kentsel planlamaya ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bunun yanı sıra büyükşehir ana planının yapılması ve uygulanması, toplu taşıma hizmetlerinin planlanması ve koordinasyonunun sağlanması, afetlere hazırlık ve afetlerle mücadele kapsamında gerekli tedbirlerin alınması, yetki alanındaki yol ve meydanların bakım ve onarımını yapması ve zabıta hizmetlerini yürütmesi gibi görev ve sorumlulukları bulunmaktadır (md. 7/1). Bazı görev, yetki ve sorumlulukları açısından (örneğin yol veya zabıta hizmetleri) aynı ilçenin belirli bir yerinde büyükşehir belediyesinin, başka bir yerinde ise ilçe belediyesinin yetkili olduğu görülmekte ve bu durum bir karmaşayı da beraberinde getirmektedir. Bunun haricinde itfaiye, su ve kanalizasyon, mezarlık ve terminal gibi hizmetlerin il ölçeğinde doğrudan doğruya büyükşehir belediyeleri tarafından yürütüldüğü görülmektedir.

İlgili Kanununun 7. maddesinde uzun uzun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları sayılmıştır. Aynı maddenin devamında büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarına da yer verilmiştir. Buna göre ilçe belediyeleri mevzuatla doğrudan doğruya büyükşehir belediyelerinin yetkilendirilmediği her türlü yerel kamu hizmetini üstlenmektedir. Bunun haricinde katı atık hizmeti, yetki alanına göre ruhsat verilmesi, defin gibi hizmetleri ilçe belediyeleri üstlenmiştir (md. 7/3).

#### *2.3.2.2. Organları*

Büyükşehir belediyesi, “büyükşehir belediye meclisi”, “büyükşehir belediye encümeni” ve “büyükşehir belediye başkanı” olmak üzere üç organdan oluşan bir yapıdadır.

Büyükşehir belediyesinin karar organı, büyükşehir belediye meclisidir. İlgili Kanunda gösterilen yöntemlere göre halkın oylarıyla seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Buradaki üyelerin seçimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenen belediyelerin meclis üyeliklerinin seçiminden farklıdır. 5393 sayılı Kanun ile düzenlenen belediyelerde halkın meclis üyelerini doğrudan seçmesi söz konusudur. Ancak yerel seçimlerde seçmenler büyükşehir belediye meclisi üyeliği için doğrudan oy kullanmamaktadır. Seçmenler büyükşehir ilçe belediye meclisi üyeliği için oy kullanırlar ve büyükşehir ilçe belediye meclisi bu şekilde oluşur (md. 12). Daha sonra 2972 sayılı Kanununun 6. maddesinin (a) fıkrasına göre her ilçe belediyesinin üye tam sayısının beşte biri alınarak büyükşehir ilçe belediyesi oluşturulur. Burada benimsenmiş olan yöntemin temsil adaletsizliğine yol açtığı şeklinde

eleştiriler bulunmaktadır (Arıkboğa, 2014). Büyükşehir ilçe belediyelerinin belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidirler. Meclisin başkanı, büyükşehir belediye başkanıdır.

Büyükşehir belediye meclislerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda açıkça ifade edilmemiştir. Büyükşehir belediyesinin görev alanıyla ilgili olmak üzere büyükşehir belediye meclisi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların büyükşehir belediye meclisine verdiği yetkileri kullanmaktadır (Öner, 2006, ss. 355–357).

Büyükşehir belediyesinin bir diğer organı olan büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında faaliyet göstermektedir. Başkanın katılmadığı encümen toplantıları büyükşehir belediyesi genel sekreteri tarafından yürütülmektedir. Encümen içerisinde seçilmiş ve atanmış üyelere oluşan karma bir yapı söz konusudur. Bu doğrultuda büyükşehir belediye encümeni, meclisin kendi üyeleri arasından bir yıl için seçeceği beş üye ile büyükşehir belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Birim amirleri arasından atanacak üyelere birisinin büyükşehir belediyesi genel sekreteri, diğerinin ise malî hizmetler birim amiri olması zorunludur (md. 16). Büyükşehir belediye başkanıyla birlikte encümen, toplam on bir üyeden oluşur. Buradan hareketle, (kendisi ve atadığı üyelerle birlikte) büyükşehir belediye başkanının, encümen içerisinde güçlü bir konumda olduğu söylenebilir. Tıpkı büyükşehir belediye meclisinde olduğu gibi, büyükşehir belediye encümeni için de 5216 sayılı Kanunda görev, yetki ve sorumluluklar düzenlenmemiştir. Her iki organ için de 5216 sayılı Kanunun 28. maddesindeki *“Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.”* hükmü gereğince Belediye Kanununda geçen belediye meclisi ve belediye encümeni hakkındaki görev, yetki ve sorumluluklar 5216 sayılı Kanuna aykırı olmadıkları sürece büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni için de geçerlidir. Ayrıca diğer kanunlarla büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümenine verilmiş olan görev, yetki ve sorumluluklar da bu organlar tarafından yerine getirilir.

Büyükşehir belediyesinin üçüncü ve son organı, büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin de temsilci olan büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı, doğrudan doğruya büyükşehir sınırları içinde yaşayan seçmenlerin oylarıyla göreve gelmektedir (md. 17). Büyükşehir belediye meclisi ve encümeninin aksine, büyükşehir belediye başkanının görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda düzenlenmiştir. İlgili Kanunun 18. maddesine göre büyükşehir belediye

başkanının büyükşehir belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, büyükşehir belediyesini mevzuat ve belediye stratejik planına uygun olarak yönetmek, meclis ve encümene başkanlık etmek, resmî daire ve törenler ile yargı organı önünde büyükşehir belediyesini temsil etmek, büyükşehir belediye personelinin atamak ve mevzuatla meclis veya encüme verilmemiş olan görevleri üstlenip, bunlara ilişkin yetkileri kullanmak gibi görev, yetki ve sorumlulukları vardır.

Türkiye’de uygulanan büyükşehir belediye modelinde güçlü başkanlık yaklaşımı benimsenmiştir. Doğrudan halkın oylarıyla seçilmiş olmasının getirdiği demokratik meşruiyet gücü, belediye başkanına diğer organlar karşısında ayrıcalıklı bir konum kazandırmaktadır. Meclis ve encümenin başkanı olması, bu organların gündemlerinin belirlenmesindeki etkin konumu, büyükşehir belediyesinin kararlarının kesinleşmesinde oynadığı rol, encümendeki atanmış üyeleri doğrudan doğruya kendi belirliyor olması ve atadığı üyelerle birlikte encümende çoğunluğu elde etmesi gibi unsurlar büyükşehir belediye sistemindeki güçlü başkanlık yaklaşımının göstergeleridir.

### *2.3.2.3. Teşkilat Yapısı*

Büyükşehir belediye teşkilatı, norm kadro esaslarına göre genel sekreterlik, daire başkanlığı ve müdürlük şeklinde düzenlenmiştir. Belediye Kanununda olduğu gibi teşkilat içerisinde kurulacak birimlerin isimleri zikredilmemiştir. Büyükşehir belediyesi içerisinde birim kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi yetkisi büyükşehir belediye meclisine verilmiştir (md. 21).

5393 sayılı Belediye Kanunundan farklı olarak büyükşehir belediye teşkilatı içerisinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Diğer belediyelerden farklı olarak büyükşehir belediyesi teşkilatında ihdas edilen genel sekreter, büyükşehir belediye başkanının en önemli yardımcısıdır. Atanması sürecinde de merkezi yönetimin vesayeti dikkati çekmektedir. Buna göre büyükşehir belediyesi genel sekreteri, büyükşehir belediye başkanının önerisi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanmaktadır. Norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanması da mümkündür (md. 22/2).

Büyükşehir belediye teşkilatı içerisinde büyükşehir belediye başkanı danışmanlığına da yer verilmiştir. Danışman sayısında büyükşehir belediyesinin nüfusu belirleyici kriterdir. Buna göre nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde ise en fazla beş danışman atanabilir. Büyükşehir belediye başkan danışmanı olabilmek için en az dört yıllık yükseköğrenim kurumlarından mezun olma

şartı aranmaktadır. Ayrıca danışmanların görev süreleri, büyükşehir belediye başkanının görev süresiyle sınırlıdır. Danışman olarak görevlendirilmek daha sonra memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma gibi yönlere bu kişilere herhangi bir hak oluşturmamaktadır (md. 20).

### 2.3.3. Belediyelerde Personel Sistemi

Türkiye’de belediye personelinin temel mevzuatı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur. İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği belediye personeli, diğer kamu görevlilerinden ayrı olarak düzenlenmemiştir. Ancak gerek 5393 ve 5216 sayılı kanunlar, gerekse belediye personeline yönelik olarak yürürlüğe giren çeşitli yönetmeliklerle, belediye personeline ilişkin bazı konularda kendine has bir yapının ortaya çıktığı görülmektedir. Çalışmanın bu bölümünde öncelikle belediyelerde uygulanan personel sistemi konusu ele alınacaktır. Ardından mevzuat temelli olarak Türkiye’de belediye personel istihdamı konusu üzerinde durulacaktır. Son olarak Fransa, İngiltere, Hollanda ve Polonya örnekleriyle belediye personeli konusu incelenecektir.

#### 2.3.3.1. Belediyelerde Uygulanan Personel Sistemleri

Belediyelerde uygulanan personel sistemleri incelendiğinde karşımıza üç farklı sistem çıkmaktadır. Bunlar “ayrı personel sistemi”, “tek personel sistemi” ve “bileşik veya karma sistem” olarak ifade edilebilir (Şen ve Eken, 2007, ss. 542–543):

- Ayrı personel sistemi, belediyelerin personel yönetimi ve istihdamı açısından merkezi yönetimden tamamen özerk bir alanda bulunduğu bir sistemi ifade etmektedir. Buna göre her belediye, personeli istediği şekilde ve bizzat kendisi istihdam etmektedir. Bu sistemde merkezi yönetimin personel açısından belediyelere müdahalesi oldukça sınırlıdır. Bununla paralel olarak da belediyelerin yerel özerklik seviyesinin yüksek olduğu söylenebilir. Gelişmiş ve kapitalist ekonomi modelini benimsemiş ülkelerde yaygın olarak kullanılan bu sistemde belediye personeli, sadece kendisini istihdam eden belediyeye karşı sorumlu tutulmaktadır.
- Belediyelerde uygulanan ikinci personel sistemi ise tek personel sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bu sistem içinde belediye personeli ile merkezi yönetim personeli arasında bir ayırım yapılmamaktadır. Bu doğrultuda merkezi yönetim, bir kamu personeli istediği bir kamu kurum veya kuruluşunda görevlendirme yetkisine sahiptir. Bu sistem içinde belediyelerin personel açısından bir söz hakkı yoktur. Kadro ihdası, personel istihdamı ve personele ilişkin diğer tüm işlemler mer-

kezi yönetim çatısı altında tek bir merkezden yapılmaktadır. Haliyle bu sistemde, ayrı personel sisteminde olduğu gibi, yüksek bir yerel özerklik seviyesinden bahsedilmesi mümkün değildir. Bu sistemin yakın geçmişe kadar az gelişmiş sömürge ülkelerinde uygulandığı görülmektedir.

- Üçüncü ve son sistem ise, diğer iki sistem arasında bir denge kuran karma sistemdir. Bu sistemde personel, belediye tarafından istihdam edilmektedir. Ancak sistemin temel ilkeleri, uygulama usul ve esasları gibi konular merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve denetlenmektedir. Teorik anlamda ayrı personel sistemi ile tek personel sistemi arasında bir yere konumlanan bileşik ve karma personel sisteminin, uygulamada bu iki sistemden birine daha yakın olduğu görülmektedir. Nitekim ülkemizdeki belediye personel sistemine bakıldığında merkezi yönetimin sürecin içinde her zaman söz sahibi olduğu ama belediyelere de birtakım yetkiler tanıdığı “tek personel sistemine yakın karma model” şeklinde ifade edilebilecek bir belediye personel sistemi modelinin uygulandığı söylenebilir.

### 2.3.3.2. Belediyelerde Personel İstihdamı<sup>115</sup>

Türkiye’de 1974 yılına kadar olan süreçte “devlet memuru” ve “belediye memuru” ayrımı yapılmaktaydı. Belediye personeli, bu döneme kadar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kapsamı dışında tutulmuş, ayrı bir mevzuatla düzenlenmiştir. Bu ayrım 1974 yılında yürürlüğe giren 12 sayılı KHK ile sona ermiştir. Bu düzenleme ile belediye personeli de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına alınmıştır. Buradan hareketle günümüzde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kurulan kamu personel sisteminin, belediye personel sistemi açısından da geçerli olduğu söylenebilir (Yüceyılmaz, 2016, s. 169).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, üç istihdam biçimi düzenlemiştir. Bunlar; “memur”, “sözleşmeli personel” ve “işçi” şeklindedir. Memur, “*mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler*”; sözleşmeli personel, “*kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasırolmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, malî yolla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti*

115 Çalışmanın bu bölümü, personel istihdamına ilişkin mevzuat incelenerek hazırlanmıştır.

*görevlileri*” olarak tanımlanmıştır. Son istihdam biçimi olan işçi ise memur ve sözleşmeli personel dışında kalanlar olarak *“ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanlar”* şeklinde tanımlanmıştır (m. 4). Esasında işçilerin de bir sözleşme ile çalıştırıldığı görülmektedir. Ancak burada sözleşmeli personel ile işçiler arasındaki temel fark, sözleşmenin bağlı olduğu hukuk dalıdır. Sözleşmeli personel ile imzalanan sözleşmeler kamu hukuku alanına girerken, işçi ile imzalanan sözleşmeler özel hukukun (iş hukuku) alanına girer.

Üç istihdam biçimi üzerinden bakıldığında belediyelerde sayısal anlamda en kalabalık istihdam biçiminin memurlar olduğu görülmektedir. Toplam belediye personel sayısının %56,56’sı memur statüsünde istihdam edilmektedir. 13.01.2023 tarihinde TBMM’ye sunulan kanun teklifi ile “memur” statüsünde istihdam edilenlerin sayısının önemli oranda artması beklenmektedir.<sup>116</sup> Bu nedenle belediyelerde personel istihdamı konusunda ilk olarak memur istihdamı konusu üzerinde durulacaktır.

*Tablo 2. 1. Belediyelerde ve Bağlı İdarelerde Personel Sayıları (2022)*

	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi		Toplam
			Sürekli	Geçici	
<b>Belediyeler</b>	92.739	90.947	41.747	3.314	168.747
<b>Belediye Bağlı İdareleri</b>	11.864	3.520	10.065	158	25.607

*Kaynak: (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2023, s. 55)*

Belediyelerde memur istihdamı konusu “Mahallî İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği”<sup>117</sup> ile düzenlenmektedir. Bu yönetmelik ile belediyelerde itfaiye eri ve zabıta memuru kadroları dışında kalan memur kadroları düzenlenmektedir (md. 2). Burada hariç tutulan iki kadro için ayrı yönetmelikler söz konusudur. İtfaiye eri kadrolarına memur alımı “Belediye İtfaiye Yönetmeliği”<sup>118</sup> ile düzenlenirken, zabıta memuru

116 Belediyelerdeki sözleşmeli personeli yakından ilgilendiren bu Kanun Teklifi, üzerinde durulması gereken önemli bir gelişmedir. Konu esas itibariyle sözleşmeli personeli ilgilendirdiğinden, çalışmanın ilerleyen sayfalarında sözleşmeli personel kısmında ele alınacaktır.

117 **Mahallî İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği**, Yayımlandığı Resmî Gazete: 24.12.2019 Tarih ve 30988 Sayı.

118 **Belediye İtfaiye Yönetmeliği**, Yayımlandığı Resmî Gazete: 21.10.2006 Tarih ve 26326 Sayı.



kadrolarına memur alımı “Belediye Zabıta Yönetmeliği”<sup>119</sup> ile düzenlenmiştir. Bu yönetmeliklerdeki memur alımı konusundaki düzenlemeler büyük oranda “Mahallî İdarelere İlk Defa Atanacaklara Daire Sınav ve Atama Yönetmeliği” ile benzerdir. Burada ortaya çıkan farklılıklar; kadrolara başvurabilmek için aranan şartlar, başvuru yöntemi ve uygulama sınavı konularındadır.<sup>120</sup>

“Mahallî İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği” kapsamında, belediye memur kadrolarına merkezi yerleştirme yoluyla veya ilgili belediyenin yapacağı sınav ile açıktan atama yapılabilmektedir. Atamanın yapılacağı kadro unvanları ve sayıları için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığından izin alınması gerekmektedir. Atama izni verilen kadrolar için yukarıda belirtilen iki yöntemden birisi ile memur alımı yapılabilmektedir. İzin verilmeyen kadrolar için merkezi yerleştirme yöntemine başvurulamamakta, memur alımı için duyuru ve sınav yapılamamaktadır (md. 5).

Belediyelerde boş bulunan memur kadrolarına merkezi yerleştirme yöntemiyle atamaların yapılması konusunda ise “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” hükümleri uygulanmaktadır. İlgili mevzuat ile ilk defa kamu hizmeti ve görevlerine atanacaklar, “A Grubu Kadrolar” ve “B Grubu Kadrolar” şeklinde ikiye ayrılmıştır. Belediyeler açısından bakıldığında “A Grubu Kadrolar” müfettiş ve müfettiş yardımcısı kadrolarını, “B Grubu Kadrolar” ise bunların dışında kalan kadroları kapsamaktadır (md. 2). Buradan hareketle belediyelerde memur istihdamında yoğun olan grubun “B Grubu Kadrolar” olduğu söylenebilir (Güngör, 2014, s.88)

Belediyelerde ilk defa kamu hizmeti ve görevine merkezî yerleştirme yöntemiyle memur alımı yapılması için yetkili makamlardan izin alındıktan sonra, bu kadroların koşullarının belirlenmesi amacıyla DPB’ye<sup>121</sup> başvurulması gerekmektedir. Bu kadroların yerleştirme sürecine alınabilmesi için ilgili kadrolar için bilgi ve aranan koşulların, sınavın yapılacağı tarihten dört ay önce DPB’ye eksiksiz ve doğru bir biçimde bildirilmiş olması gerekmektedir. Başvuru yapılan kadrolar için Nitelik-Kod Kılavuzunda yer

119 **Belediye Zabıta Yönetmeliği**, Yayınlandığı Resmî Gazete: 11.04.2007 Tarih ve 26490 Sayı.

120 Zabıta ve itfaiye personeli için, diğer memur kadrolarına aranmayan şartlar olarak boy, kilo ve yaş gibi şartlar getirilmiştir. Bunun yanında zabıta ve itfaiye kadrolarına başvurular sadece şahsen yapılabilirken, diğer memur kadrolarında iadeli taahhütlü posta ve elektronik başvuru imkânları bulunur. Son olarak zabıta ve itfaiye memuru kadrolarına memur alımı için yapılacak sınavlarda uygulama sınavı bir zorunlulukken, diğer memur kadrolarında açılan kadronun niteliğine bağlı olarak isteğe bağlıdır.

121 İlgili mevzuatın konuya ilişkin hükümlerinde (2019 yılında bir düzenleme yapılmasına rağmen) DPB ibaresi geçmektedir. Mevzuata uygunluk açısından çalışma içerisinde bu şekilde bir ifade kullanılmıştır.

alan niteliklerin dışında özel bir nitelik koyulması mümkün değildir. Gelen başvurular, DPB tarafından Nitelik-Kod Kılavuzunda yer alan hususlara uygunluk yönünden incelenir ve sınavın yapılacağı tarihten üç ay önce Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezine (ÖSYM) bildirilir (md. 20).

ÖSYM tarafından KPSS sonuçlarına göre de memur istihdamı süreci başlamaktadır. ÖSYM tarafından ilan edilen tercih kılavuzuna göre adaylar, aranan niteliklere uygun oldukları kadrolara başvuru yaparlar. İlan edilen kadro adedine göre sıralamaya giren adaylar belediyelerde memur olarak istihdam edilmeye hak kazanır (md. 21, 22, 23).

Belediyeler memur istihdam ederken, merkezi yerleştirme sistemi dışında kendi kurumlarında yapacakları sınavlarla “Mahallî İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği” hükümlerine uygun olarak memur alımı yapabilmektedir. Bu kapsamda belediyelerin kendi yapacakları sınavlarda, atama yapılacak kadro sayısı, bu kadroların sınıf, unvan ve dereceleri, adaylar arasında yapılacak sıralamada esas olacak KPSS puan türü ile bunun asgari puanı, başvuru tarihleri ve başvuruların nasıl yapılacağı, başvuru yapacak adaylarda aranan nitelikler ve talep edilen belgeler, sınav yeri, zamanı, türü, sınav konuları ve değerlendirme yöntemi ile bunların dışında gerekli görülen diğer hususları son başvuru tarihinden en az otuz gün önce Resmî Gazetede, kendi internet sitesinde ve Cumhurbaşkanınca belirlenecek olan bir kurumun internet sitesinde duyurarak memur alımı sürecini başlatırlar (md. 9).

Belediyeler tarafından yapılacak memur alımı sınavlarına katılmak isteyen adayların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde belirtilen genel şartları taşıması gerekmektedir. Aynı zamanda ilan edilen kadro için belediye tarafından belirlenen KPSS puan türü ve bu puan türünde belirtilen asgari puan şartının sağlanmış olması gerekir. Son olarak, ilgili kadrolar için belediyelerce belirlenmiş özel şartların da taşıyor olması gerekmektedir. Ancak belirlenecek özel şartlar genel şartlara aykırı olamayacağı gibi adayların başvurularını kısıtlayacak veya belirli bir kişiyi tarif eder nitelikte de olamaz (md. 10).

Yukarıda belirtilen şartları taşıyan adaylar, ilgili kadrolar için başvurularını şahsen, iadeli taahhütlü posta veya elektronik ortam üzerinden yapabilmektedirler. Bu başvurularda adayların nüfus cüzdanı veya kimlik kartı, mezuniyet belgesi, KPSS sonuç belgesi, sürücü belgesi ve ihtiyaca göre diğer belgelerin aslı veya sureti de talep edilmektedir (md. 11).

Başvuruların tamamlanmasının ardından, gereken şartları taşıyan adaylar KPSS puanına göre belediye tarafından sıralanırlar. Yapılan sıralamanın

ardından atama yapılacak boş kadro adedinin beş katı oranında aday, belediyenin yapacağı sınava çağırılır. Sınava çağrılacak son sıradaki adayla aynı puana sahip adaylar mevcut ise, bu adaylar da sınava dâhil edilirler. Sınava girmeye hak kazanan adayların listesi, belediyenin web sitesinde, KPSS puanlarıyla birlikte ilan edilir (md. 12).

Belediyenin yapacağı memur alımı yönteminde, belediye içinde bir sınav kurulu oluşturulur. Oluşturulan kurul, belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, kendisinin atadığı beş üyeden oluşur. Sınav kurulu üyelerinden birisi insan kaynaklarından sorumlu birim temsilcisi olmak zorundadır. Bu asıl üyelerin dışında birer yedek üye de belirlenir. İhtiyaca göre belediye dışından kamu görevlileri de sınav kuruluna üye olarak alınabilirler. Eşleri, üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları sınava girecek olan kamu görevlileri, bu sınavlar için oluşturulacak sınav kurullarında görev alamaz. Sınav kurulunun görevleri; sınavın yapılması, değerlendirilmesi, sonuç listesinin düzenlenmesi, ilan edilmesi, sınava ilişkin itirazların incelenip sonuçlanması gibi sınav sürecine ilişkin tüm işlemleri kapsamaktadır. Sınav kurulu üye tam sayısı ile toplanır ve oy çokluğu ile karar alır (md. 13).

İlgili Yönetmelik kapsamında belediyeler tarafından yapılacak sınavlarda adayların sorumlu tutulduğu konuların da belirlendiği görülmektedir. Buna göre belediye tarafından yapılacak memur alımı sınavlarında adayların sorumlu tutulacağı konular şunlardır (md. 14):

- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
- Yerel Yönetimlerle İlgili Temel Mevzuat

Belediyeler tarafından yapılacak memur alımı sınavlarının yazılı, sözlü ve uygulamalı<sup>122</sup> olmak üzere üç farklı şekilde yapılması öngörülmüştür. Yazılı sınavlar belediye tarafından yapılabileceği gibi, ÖSYM, Millî Eğitim Bakanlığı ve üniversitelerden birine de yaptırılabilir (md. 15).

Sınavların tamamlanması ve sonuçların ilan edilmesinin ardından, atanmaya hak kazanan adaylar belli olur. Atanmaya hak kazananlar, belediyece kendilerinden istenen belgeleri, belediyenin belirlemiş olduğu süreler içerisinde teslim eder. Belediye tarafından bu belgeler incelenir ve atanmaya haiz olduğu tespit edilenlerin atamaları yapılır. Atama için

122 Uygulamalı sınavlar, alım yapılacak memur kadrosunun niteliğine göre araç, iş makinesi ve bilgisayar kullanımı ile sportif dayanıklılık gibi özellikleri ölçmek için yapılabilmektedir.

öngörülen koşullara uymayanlar veya gerekli belgeleri süresi içinde teslim etmeyenlerin atamaları yapılmaz. Belgelerinde atanmaya engel bir durum tespit edilenlerin, teslim ettiği belgelerde bir usulsüzlük olması veya atama şartlarından birini veya birkaçını taşımadığı sonradan tespit edilenlerin atamaları iptal edilir. Atamaların iptal edilmesi, atananların mazereti olmaksızın göreve başlamaması, atanma hakkından vazgeçilmesi gibi nedenlerle boş kadrolar kalması durumunda, sonuçların ilanından sonraki altı ay içinde, yedekler arasında kalan adaylar arasından atama yapılabilir (md.16).

Buraya kadar belirtilen usul ve yöntemlerle belediye kadrolarına memur alımı yapılabilmektedir. Anayasadan başlayarak kanunlar ve yönetmeliklerle belediyelerde memur istihdamı konusunun detaylı biçimde düzenlendiği görülmektedir. Ancak istihdam sürecine ilişkin önemli noktaların yönetmelikle düzenleniyor olması bir sorun olarak görülebilir. Bu konuların bir kanun ile düzenlenmesinde fayda vardır. Nitekim kanunların değiştirilmesi yönetmeliklere göre daha zordur. Bu yönüyle sistemin istikrarı ve güvencesi açısından normlar hiyerarşisinde daha üst sıralarda yer alan mevzuat biçimiyle bu konuların düzenlenmesi önem arz etmektedir.

Belediyelerde memur istihdamı dışında yaygın olarak kullanılan istihdam biçimlerinden birisi de sözleşmeli personeldir. Sözleşmeli personel, memurlarda olduğu gibi, sınav şartına bağlı olarak atanmadığından belediyelerin sıklıkla kullandığı bir istihdam biçim olarak görülmektedir.<sup>123</sup> 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine göre belediyeler, yıllık sözleşme ile sözleşmeli personel istihdam edebilmektedirler. Sözleşmeli personel konusu 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde düzenlenmiştir. Aynı zamanda 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinde de belediyelerde bir istihdam biçimi olarak sözleşmeli personel konusu düzenlenmiştir. İki kanun hükmünden hareketle belediyelerde sözleşmeli personel istihdamı ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesi kapsamında istihdam edilecek sözleşmeli personel arasında benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır. Belediyelerde sözleşmeli personel konusunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5393 sayılı Kanunda düzenlenmemiş konular için geçerli olmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundan farklı olarak, Belediye Kanunu ile belediyelerde istihdam edilecek sözleşmeli personelin hangi alan ve unvanlarda çalıştırılabileceği

123 Çalışmanın ilerleyen sayfalarında detaylı bir şekilde ele alınacağı üzere, 26.01.2023 tarih ve 32085 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 7433 sayılı Kanun ile sözleşmeli personel istihdamının da memur istihdamı yöntemiyle aynı olacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla, bu süreçten itibaren belediyeler sözleşmeli personel istihdamında sınav yöntemine de başvurmak durumdadır.

sınırlandırılmıştır. İlgili Kanununun 49. maddesinin 3. fıkrasına göre belediyeler çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında sözleşmeli personel çalıştırabilmektedir. Sözleşmeli personel çalıştırılabilecek unvanlar ise avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel kadrolarıdır. Kanunda sayılan unvanların sonunda geçen “gibi uzman ve teknik personel” ifadesi, sözleşmeli personel çalıştırılabilecek unvanların genişletilmesi sonucunu beraberinde getirmektedir. Kanunda böyle bir ifadenin yer almasının temel nedeni, Kanunda sayılan alanların dışına çıkmadan sayılan unvanlarla benzer nitelikli uzman ve teknik personel unvanlarının kullanımının önünü açmaktır. Burada belirtilen alan ve unvanlarla sözleşmeli personel istihdam edilmesi durumunda, bu alanlar için boş memur kadroları olsa da memur ataması yapılmasının engellendiği de görülmektedir. Bu alanlarda istihdam edilecek personelin, alanın gerektirdiği nitelikleri taşıması gerekmektedir. Ayrıca bu şekilde istihdam edilecek personele ödenecek ücretin azami tutarının Kanunda belirtildiği, bu sınırlar içerisinde kalmak şartıyla ödenecek ücret miktarının belediye meclis kararıyla belirleneceği ifade edilmektedir. İlgili fıkra da yer alan son hüküm ise burada belirtilen unvanlara Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından sınırlama getirilebileceği yönündedir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 5393 sayılı Kanunun verdiği bu yetkiyi kullanmış ve hazırladığı bir genelge ile belediyelerde sözleşmeli personel istihdamında kullanılabilir unvanları belirlemiştir.<sup>124</sup> Bakanlığın belirlemiş olduğu unvanlarda, norm kadro çerçevesinde, belediye meclisi kararıyla sözleşmeli personel kadrosu ihdas edilebilir ve bu kadroların karşılık gösterilmesi şartıyla sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Kadro karşılığı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılmaz. Kadro karşılığının olmasının yanında, bu kadronun boş olması da gerekmektedir. Bu şartları sağladıktan

124 Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 31.12.2021 tarih, 2021/26 sayılı ve “Sözleşmeli Personel İstihdamı” başlıklı genelge ile belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılabilecek unvanları şu şekilde belirlemiştir: Antropolog, arkeolog, avukat, bakteriolog, biyolog, çocuk eğitici, çocuk eğitimcisi, çocuk gelişimcisi, çocuk rehberi ve gözetimcisi, çözümleyici, dekoratör, desinatör, diş protez teknisyeni, diş tabibi, diyetisyen, ebe, eczacı, eğitmen, ekonomist, fizikçi, fizikoterapist, fizyoterapist, grafiker, hemşire, heykeltıraş, hidrobiyolog, hidrolog, hukuk müşaviri, istatistikçi, jeofizikçi, jeolog, jeomorfoloğu, kameraman, kaptan, kimyager, kütüphaneci, laborant, matematikçi, mimar, mühendis, mütercim, odyolog, ölçü ve ayar memuru, paleontolog, pedagoğ, peyzaj mimarı, pilot, programcı, psikolog, radyoterapist, restoratör, sağlık fizikçisi, sağlık memuru, sağlık teknikeri, sağlık teknisyeni, sanat tarihçisi, sosyal çalışmacı, sosyolog, şehir plancısı, tabip, teknik ressam, tekniker, teknisyen, tercüman, tıbbi teknolog, topograf, uzman, uzman tabip, veteriner hekim, veteriner sağlık teknikeri ve veteriner sağlık teknisyeni.

sonra bir sözleşmeli personel istihdam edildiğinde, bu kadro için memur ataması yapılması da engellenmiştir.

5393 sayılı Kanun kapsamında, belediyelerde sözleşmeli personel yıllık sözleşme ile çalıştırılmaktadır. Buna göre sözleşme süresi en çok bir yıl olabilir. Ancak ihtiyaç duyulması halinde daha kısa süreli sözleşme yapılması da mümkündür (md.49/3).

Anayasanın 128. maddesine göre kamu hizmetlerinden asli ve sürekli nitelikte olanlar memurlar aracılığıyla yürütülmektedir. Yönetici kadrolarının da bu niteliğe sahip olduğu düşünüldüğünde genel sekreter ve yardımcılıkları, genel müdür ve yardımcılıkları, daire başkanlığı, belediye başkan yardımcılığı, birim ve şube müdürlükleri ve şef gibi yönetici kadrolarında sözleşmeli personel çalıştırılmaz. Sözleşmeli personel, bu kadrolara asaleten atanmadığı gibi vekâleten de atanmamaktadır. 5393 sayılı Kanun ile birlikte bakıldığında, bu Kanunda belirtilen kadrolar dışındaki kadrolar ile yönetici kadrolarında sözleşmeli personel çalıştırılmayacağı söylenebilir.

Türkiye’de sözleşmeli personel istihdamını yeniden düzenleyecek bir kanun teklifi TBMM’ye sunulmuş, 19.01.2023 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.<sup>125</sup> Bu düzenleme ile belediyelerde en az 3 yıldır sözleşmeli personel statüsünde çalışanların istekleri halinde memur statüsüne geçiş yapabilmelerinin önü açılmıştır. Bu şekilde memur kadrosuna atananların en az 1 yıl bulunduğu belediyede çalışıyor olması şartı getirilmiştir. Bu Kanun kapsamında memur kadrosuna geçen yerel yönetim personelinin sadece yerel yönetimler arasında nakil olabileceği düzenlemesi ile bu hususta bir sınırlandırma getirilmiştir.

7433 sayılı Kanun sonrası dönemde belediyelerde istihdam edilen sözleşmeli personel sayısının bir hayli düşeceği öngörülebilir. Aynı şekilde bir yıllık sürenin dolmasının ardından yoğun bir personel hareketliliği de gözlemlenebilir. Bunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanununa eklenen hüküm ile sözleşmeli personel istihdamında uygulanacak usul ve esasların memur statüsüyle aynı usul ve esaslara tabi olacağı ifade edilmiştir. Bu düzenleme öncesi dönemde sözleşmeli personel istihdamında sınav şartı bulunmazken, yapılan değişiklikte sözleşmeli personel istihdamında da sınav şartının aranması, belediye personel sistemi açısından olumlu gelişmelerden biri olarak ifade edilebilir.

125 Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar ile 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 7433, Kabul Tarihi: 19.01.2023, Yayımlandığı Resmî Gazete: 26.01.2023 Tarih ve 32085 Sayı.

Belediyelerde uygulanan üçüncü ve son istihdam biçimi işçidir. Belediyelerde işçi istihdamının dayanağı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”tir.<sup>126</sup> Bu Yönetmelik kapsamında işçi istihdamı, kendi içinde “sürekli işçi” ve “geçici işçi” şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Sürekli işçiler norm kadro standardına göre bir kadroya bağlı olarak istihdam edilirken, geçici işçiler ise iş pozisyonu sayısına göre sınırlı süreyle çalıştırılmaktadır.

Belediyeler, norm kadro standartları cetvelinde gösterilen sayıları geçmemek şartıyla ve ihtiyaca göre belediye meclisi kararıyla ihdas edilecek kadro sayıları kadar sürekli işçi çalıştırabilirler. Belediyelere ilişkin norm kadro ilke ve standartlarının ayrı bir yönetmelik<sup>127</sup> ile düzenlendiği görülmektedir. Bu yönetmeliğin ek cetvellerinde belediyelerde istihdam edilebilecek sürekli işçilerin unvanları belirlenmiştir. Bu unvanlar; ustabaşı, usta, işçi, aşçı, operatör, yağcı, şoför ve temizlik işçisidir. Belediye meclisi kararıyla ancak bu unvanlarda sürekli işçi istihdam edilebilmektedir.

Belediyeler, meclis tarafından ihdas edilen sürekli işçi kadrolarında çalışacak işçi alımlarını, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kapsamında, işçinin çalıştırılacağı işyerinin bulunduğu yerdeki Türkiye İş Kurumu il veya şube müdürlüğü aracılığıyla temin etmek zorundadır. Belediyeler bu kadrolara ilişkin işçi talebinde bulunurken, iş kolu, meslek pozisyonu, öğrenim, iş tecrübesi, ücret, sosyal yardımlar gibi ayrıntıları belirleyerek ilgili kurumdan işçi talep edebilmektedir (md. 6). Bunların dışında, fırsat eşitliğini zedelemeyecek şekilde özel şartlar getirilmesi de mümkündür (md. 7).

Belediyeden gelen sürekli işçi istihdamı talepleri, Türkiye İş Kurumu tarafından beş günlük bir başvuru süresi verilerek ilan edilir. Gerekli şartları taşıyan ve kadro talep eden belediyenin bulunduğu ilde ikamet eden adaylar başvuru yapabilirler. Açılan kadro ilanında, o belediyenin bulunduğu ilden yeterince başvuru olmaması durumunda, o il dışında ikamet edenlerin başvurusu da alınabilir (md. 9/2).

Belediye, işçi talebinde eğitim düzeyi açısından ortaöğretim ve daha yüksek eğitim şartı arıyor olabilir. Böyle bir durum söz konusu olduğunda ilgili kadro ilanına B Grubu Kadrolar için yapılan KPSS'den en az 60 puan alan adaylar başvuru yapabilmektedir. Daha sonra Türkiye İş Kurumu, başvuru yapan adayları KPSS puanına göre sıralar ve alım yapılacak kadro

126 Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Yayımlandığı Resmî Gazete: 09.08.2009 Tarih ve 27314 Sayı.

127 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, Yayımlandığı Resmî Gazete: 22.02.2007 Tarih ve 26442 Sayı.

sayısının dört katı kadar adayı sıralı biçimde belediyeye bildirir. Daha sonra belediyeler, Türkiye İş Kurumu tarafından gönderilen listedeki adayları kendi içerisinde oluşturacağı sınav komisyonu aracılığıyla yazılı, sözlü veya her iki yöntemi birlikte kullanarak sınava tabi tutar ve bu sınavın sonucuna göre de sürekli işçi istihdam eder. İlköğretim ve daha alt eğitim düzeyindeki işçi taleplerinde ise KPSS puanı aranmaz. Gerekli koşulları sağlayan adaylar için Türkiye İş Kurumu tarafından noter huzurunda yapılacak kura ile ilan edilen işçi sayısının üç katı belirlenerek belediyeye bildirilir. Belediye, bu adaylar arasında sınav yaparak işçi istihdam eder (md. 10).

Belediyelerde istihdam edilen ikinci işçi biçimi ise geçici işçidir. Kamuda geçici işçi istihdamı, 5620 sayılı Kanun<sup>128</sup> ile düzenlenmiştir. Belediyeler de bu Kanun kapsamına alınmıştır. İlgili Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrasına göre, kamu kurum ve kuruluşlarında geçici işçi çalıştırmayacağı belirtilmiş, devamındaki fıkrada ise bunun istisnalarına yer verilmiştir. Buna göre mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir malî yılda altı aydan az olmak üzere vize edilecek geçici iş pozisyonlarında istisnai olarak geçici işçi çalıştırılabileceği düzenlenmiştir. Belediyelerde istihdam edilebilecek geçici işçilerin sayısal sınırı, memur kadro sayısına bağlı olarak belirlenmiştir. Buna göre belediye, norm kadro standardında belirlenen memur sayısının %20'sinden daha yüksek sayıda geçici işçi istihdam edememektedir.

İşçi istihdamı, sözleşmeli personelde olduğu gibi sözleşme esasına göre yapılmaktadır. Her ikisi arasındaki fark, yapılan sözleşmenin bağlı olduğu hukuk ile ilgilidir. Sözleşmeli personel ile yapılan hizmet sözleşmesi kamu hukuku, işçiler ile yapılan iş sözleşmesi ise özel hukuk (iş hukuku) kurallarına tabidir.

## 2.4. DÜNYA ÖRNEKLERİYLE BELEDİYELER VE PERSONELİ

Çalışmanın bu bölümünde seçilmiş ülkelerdeki belediye yapısı ve belediye personel sistemi üzerinde durulacaktır. Bu kapsamda örnek ülkeler olarak Fransa, İngiltere, Hollanda ve Polonya seçilmiştir. Bu ülkelerin seçilmesinin temel nedeni, 1980'li yıllardan itibaren uygulanan liberal politikalar ekseninde kamu personel sistemi ve yerel yönetimler açısından önemli reformlar yapmış ülkeler olmalarıdır. Bu kapsamda ülkelerin genel anlamda kamu yönetimi yapısı, yerel yönetim anlayışı ve 1980'li yıllardan itibaren geçirdiği liberal

128 Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No: 5620, Yayımlandığı Resmî Gazete: 21.04.2007 Tarih ve 26500 Sayı.



dönüşümle birlikte yapılan personel ve yerel yönetim konulu reformlar ile günümüzdeki belediye personel sistemi yapısı üzerinde durulacaktır.

#### **2.4.1. Fransa**

Fransa, OECD 2021 yılı verilerine göre 67.738.863 nüfusa ve 632.733 km<sup>2</sup> yüzölçümüne sahip bir Batı Avrupa ülkesidir. Fransız kamu yönetimi sistemi, dünyada kabul görmüş temel kamu yönetimi sistemlerinden biridir. Fransız kamu yönetimi sisteminin, Türk kamu yönetimi açısından da özel bir önemi bulunmaktadır. Gerek Osmanlı döneminde Tanzimat sonrası gerekse Cumhuriyet döneminde yapılan kamu yönetimi reformlarında, örnek alınan ülkelerin başında Fransa gelmektedir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020, s. 49).

Merkezi ve üniter bir devlet geleneğine sahip olan Fransa’da, özellikle 1980’li yıllarda başlayan reform çalışmaları ile yerelleşmeye doğru bir eğilim görülmektedir (Kayıkçı, 2003, s. 22). Özellikle 1982 yılında yürürlüğe giren reform yasaları ile yerel yönetimlerin özerkliğinin artırıldığı ve merkezi yönetim karşısında güçlendirildiği görülmektedir. Aynı şekilde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın getirdiği yerel yönetim yaklaşımı da Fransa’da “yerelleşme” odağında gelişen kamu yönetimi reformlarının referans kaynaklarından birisi olmuştur (Keleş, 1994, ss. 3-4).

Fransız kamu yönetimi sistemi, idarî teşkilatlanma açısından bölge, il ve belediye olmak üzere üç ayrı kademeye ayrılmıştır. Bu yapı içerisinde Fransa’da OECD 2020 yılı verilerine göre 34.955 belediye bulunmaktadır. Görüldüğü üzere Fransa’da belediye sayısı bir hayli fazladır. Avrupa Birliği sınırları içerisindeki her üç belediyeden biri Fransa’da bulunmaktadır. Fransız yerel yönetim örgütlenmesinde köy idarelerinin bulunmaması ve en küçük yerel yönetim birimi olarak belediyelerin olması nedeniyle, sayılarının bu kadar fazla olduğu düşünülmektedir. Komün olarak adlandırılan bu yerel yönetim birimleri, birebir örtüşmese de Türkiye’deki belediyelere benzetilmektedir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020, s. 102).

Fransa’daki belediye yapısı incelendiğinde karar organı olan ve üyeleri seçimle işbaşına gelen belediye meclisi ile bu meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilen belediye başkanı olmak üzere iki organlı bir belediye modeli görülmektedir (Turan, 2013, s. 258). Belediye meclis üyeleri; nüfusu 1000’den az olan belediyelerde iki turlu çoğunlukçu liste yöntemiyle seçilirken, 1000’den fazla olan belediyelerde iki turlu karma liste yöntemi ile seçilmektedir. Meclisin görev süresi altı yıldır. Seçim yöntemi gibi seçilecek üye sayısında da belediyelerin nüfusuna dikkat edilmektedir.

Belediyelerin nüfusuna göre meclis üye sayısı yedi ile altmış dokuz arasında değişebilmektedir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020, ss. 102-103).

Fransa’da belediye personelini incelemeden önce, ülkedeki genel kamu personel sistemini incelemek faydalı olacaktır. Fransa, kamu sektöründe çalışan sayısının oldukça fazla olduğu ülkelerden biridir. 2021 yılı itibariyle 67.738.863 nüfusa sahip olan Fransa’da aktif işgücü içerisinde yaklaşık olarak her beş kişiden biri kamu sektöründe istihdam edilmektedir. Bu yönüyle Fransa, çalışmanın bu bölümünde incelenen ülkeler ve Türkiye ile kıyaslandığında aktif işgücünün kamu sektöründe istihdamı açısından %21,13 ile en yüksek orana sahip ülkedir (stats.oecd.org/). Fransa’da kamu hizmetinin üç gruba ayrıldığı görülmektedir. Bu gruplar “genel kamu hizmeti”, “yerel kamu hizmeti” ve “hastane kamu hizmeti” şeklindedir (Hertzog, 2012, s. 221).

Fransa’nın kamu personel sistemi incelendiğinde özel bir mevzuatla düzenlenmiş kariyer odaklı bir personel sisteminin tercih edildiği görülmektedir. Hizmete girişte yapılan sınavdan sonra kamu personeli olmaya hak kazanan kişi, kariyer ilkesinin bir karşılığı olarak mevzuatla yasaklanmış eylemleri yapmadığı sürece ömür boyu istihdam garantisine sahiptir (Bartoli, 2008, s. 19).

Fransız kamu personel sistemi, sistemin kendisine özgü üç temel ilke üzerine inşa edilmiştir. Bu ilkeler, “kariyer”, “derece ile görevin ayrılması” ve “sınıflandırma” ilkeleridir. Kariyer ilkesi; kamu görevlisinin icra ettiği görevin sürekliliğini ifade eden bir güvence mekanizmasıdır. Derece ile görevin ayrılması ilkesi, derece ilerlemesinin boş bir görev bulunmasına bağlı olmadığını, bütçe imkânları ve hukuksal düzenlemelere bağlı olarak üst derecelerde boş yer bulunmasına bağlı olduğunu ifade etmektedir. Yani derece ilerlemesinin gerçekleşmesi, görevde ilerlemeyi de beraberinde getirmez. Son ilke olan sınıflandırma ilkesi ise kamu görevlilerinin icra ettikleri işin benzerliklerine göre sınırlandırılmasını ifade etmektedir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020, s. 128).

Dikey yönlü sınıflandırma uygulamasının olduğu Fransız kamu personel sistemi A, B ve C şeklinde üç gruba ayrılmıştır. Her bir grubun faaliyet alanları ve bu gruplarda istihdam etmek için aranan şartlar belirlenmiştir. A grubunda, yönetim kademesinde istihdam edilen kamu personeli bulunmaktadır ve bu grupta istihdam edilmek için yükseköğrenim mezunu olmak şarttır. Bu gruptaki kamu görevlileri, uzman kadrolarında ya da idarî faaliyetlere ilişkin kadrolarda görev yapmaktadırlar. B grubu ise orta düzey yöneticileri kapsamaktadır. Bu grupta istihdam edilmek için lise mezuniyeti şartı aranmaktadır. Son grup olan C grubunda ise mesleki bilgi ve birikim

gerektiren işlerde istihdam edilen kamu personeli yer alır. Bu grubun niteliğine bağlı olarak da meslek lisesi mezunu olma şartı aranmaktadır (Vukonjanski vd., 2012, s. 43).

Fransız kamu personel sistemi belediyeler özelinde incelendiğinde istihdam edilmede yarışma/sınav uygulamasının benimsendiği görülmektedir. Belediye personeli sınavları ya merkezi yönetim tarafından ya da belediyelerin bizzat kendisi tarafından yapılmaktadır. Tarafsızlık ve adalet açısından tercih edilen bir sistem olan yarışma/sınav uygulamasının mesleki verimlilikten çok teorik ve akademik bilgiyi ölçmesi, bir eksiklik olarak eleştirilmektedir (Hertzog, 2012, s. 221; Sadran, 2006, s. 78).

Fransa’da belediyelerin personel istihdamında uygulanan yarışma/sınav yönteminde yazılı sınav ya da sözlü sınav şeklinde iki farklı yöntem uygulanmaktadır. Bu sınavlara katılabilmek için Fransa vatandaşı ya da diğer Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşı olmak, en az 16 yaşında olmak, askerlik görevini yapmış olmak, kamu haklarından mahrum olmamak ve işin gerektirdiği diğer şartları taşımak gerekmektedir. Burada bir istisna olarak C grubunda istihdam edilecek personelin bir yarışma veya sınav uygulamasına başvurmadan doğrudan işçi statüsünde istihdam edilmesi de mümkündür. Bir diğer istisna ise engelli vatandaşların (eğitim şartlarını taşımaları halinde) doğrudan istihdam edilebilmeleridir (Vukonjanski vd., 2012, ss. 43-44).

### 2.4.2. İngiltere

Literatürde genel olarak İngiltere olarak ülkenin resmî ismi, “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı” şeklindedir. İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’nın birleşimden oluşan bu krallık, öncelikle 1536’da İngiltere ve Galler’in birleşmesiyle kurulmuş, ardından sırasıyla İskoçya ve İrlanda’nın da dâhil olmasıyla Birleşik Krallık kurulmuştur. 1921 yılında İrlanda’nın bölünmesiyle “Kuzey İrlanda” ve “İrlanda Cumhuriyeti” şeklinde iki ülke ortaya çıkmış, “Kuzey İrlanda” Birleşik Krallık’a bağlı kalırken, İrlanda Cumhuriyeti bağımsızlığını ilan etmiştir (Alder, 1994, s. 83). 2021 yılı OECD verilerine göre ülkenin toplam nüfusu 67.026.292 olup, 244.100 km<sup>2</sup> yüzölçümüne sahiptir. Krallığı oluşturan ülkeler açısından bakıldığında İngiltere, toplam yüzölçümünün %53,4’üne, toplam nüfusun ise %56’sına sahiptir (Karasu, 2020, s. 175).

İngiltere, yerel yönetim geleneği açısından köklü bir geçmişe sahiptir. Ülkede yerel yönetimlerin tarihsel kökleri 1215 yılındaki Magna Carta’ya kadar götürülebilir. Yazılı bir anayasası bulunmayan İngiltere’de yerel yönetimlerin tarihsel süreç içerisinde şekillenmesi yazılı düzenlemelerden daha çok teamüller ve içtihat hukuku çerçevesinde bir gelişim göstermiştir.

Kökü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmasıyla paralel olarak İngiltere’de kamusal hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin alanının geçmişten günümüze genişlediği görülmektedir (Ökmen ve Parlak, 2008, s. 84).

İngiltere’de yerel yönetim sisteminin üç kademeli olarak kurgulandığı görülmektedir. İlk kademede yer alan yerel yönetimler “anakent belediyeleri”, ikinci kademede yer alan yerel yönetimler “il ve ilçe belediyeleri” ve üçüncü kademede yer alan yerel yönetimler ise köy veya kasaba şeklinde ifade edilebilir. Bu yerel yönetimlerin eğitim, ulaştırma, konut, sosyal hizmet, güvenlik, kültür, planlama ve kalkınma, çevre, idarî fonksiyon gibi alanlarda görev ve sorumlulukları bulunmaktadır (Karasu, 2014, s. 206). Belediye meclisi ve belediye başkanı şeklinde iki temel organı olan bu belediye yapısında, belediye başkanı uzun bir süre meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilirken, 2011 yılında yapılan değişiklik ile belediye başkanının halk tarafından seçildiği bir modele geçilmiştir (Karasu, 2020, ss. 236–243).

Yazılı bir anayasası bulunmayan İngiltere’de kamu personel sistemini düzenleyen temel bir kanun da bulunmamaktadır. İngiliz kamu personel sistemini analiz edebilmek için kamu personeline ilişkin kurumsal yapılanmalar ve çeşitli yasal düzenlemeleri incelemek gerekmektedir. Bu doğrultuda kamu kurumlarında istihdam edilen personele ilişkin politikalara yön veren Kamu Görevlileri Komisyonu önemli bir kurumsal yapı olarak görülmektedir. Onbir üyeden oluşan komisyonun temel varoluş amacı kamu yönetiminde kayırmacılığın önüne geçmektir (Civil Service Commission, 2014, s. 11). Devlet memuru istihdamının düzenlenmesi, liyakat ilkesinin tesis edilmesi, kamu hizmetine alımın açık rekabet koşullarında adil bir şekilde yürütülmesi ve memurların yaptıkları işlerden kaynaklanan şikayetlerin çözüme kavuşturulması için çalışmalar yapmaktadır. Yine memurların kamu hizmeti sunumunda uyması gereken etik ilke ve değerleri belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak da komisyonun sorumlulukları arasındadır (Karasu, 2020, s. 274).

İngiltere’de kamu personeli üç ayrı statüde istihdam edilmektedir. Bunlar “memur”, “parlamento tarafından istihdam edilenler” ve “diğer kamu görevlileri” şeklindedir. Yerel yönetim personeli, bu statü biçimleri içinde “diğer kamu görevlileri” grubunda yer almaktadır. OECD verilerine göre 2021 yılında 67.026.292 nüfusa sahip olan İngiltere’de aktif işgücünün yaklaşık olarak %17’si kamu sektöründe istihdam edilmektedir (<https://stats.oecd.org/>).

İngiliz kamu personel sisteminde, Türkiye’dekine benzer şekilde bazı kamu personeli grupları için özel yasalarla ayrı bir personel rejimi öngörülmüştür.

Bu kapsamda askerî ve adli personel için ayrı personel kanunları ve personel rejimi bulunmaktadır (Karasu, 2020, s. 221).

İngiliz kamu personel sisteminde personel alımı konusunda temel ilkeler belirlendikten ve bunlara bağlı olma şartı sağlandıktan sonra, kurumlara geniş bir hareket alanı bırakılmıştır. Kurumlar personel istihdam ederken, Kamu Görevlileri Komisyonu tarafından belirlenmiş olan temel ilkelere uygun olarak hareket etmek zorundadır. Burada öne çıkan üç temel ilke “liyakat”, “eşitlik” ve “açıklık”tır. Bu ilkelerle işe en uygun kişinin alınması, adaylara eşit ve tarafsız bir şekilde davranılması ve istihdam edilecek kadroların halka duyurulmasının güvence altına alındığı görülmektedir (<https://civilservicecommission.independent.gov.uk>).

Kamu kurum ve kuruluşları personel istihdam ederken, öncelikle yukarıda belirtilen temel ilkelere uymak zorundadır. Bunun yanı sıra vatandaşlık, yaş, eğitim, sağlık ve kısıtlılık gibi temel kriterleri de göz önünde bulundurmaları gerekmektedir. Genel şartların yanında, istihdam edilecek kadronun ya da işin niteliğine uygun özel şartlar belirlenmesi de mümkündür. Kurumlar tarafından personel istihdamı sınav ve mülakat sonucuna göre yapılmaktadır (Uğuz, 2010, ss. 156–157).

1980’li yıllardan itibaren dünyayı etkisi altına alan liberal politikaların ortaya çıktığı ülkelerin başında İngiltere gelmektedir. Nitekim 1980’lerle birlikte yürütülen yeniden yapılanma çalışmaları liberal eksende, kamu personel yönetimi ve yerel yönetimler alanında önemli etkiler meydana getirmiştir. Bu sürecin temel sacayakları özelleştirme, yerelleşme ve esnek istihdam şeklinde ifade edilebilir. İngiltere’de de bu süreçle birlikte kamu kurumlarının özelleştirilmesi, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanının genişletilmesi ve kamu personel sisteminde esneklik temelli bir modele geçilmesi şeklinde gelişmeler yaşanmıştır. Bu süreç içerisinde yerel yönetimlerde güvenceli bir şekilde istihdam edilen kamu personeli, yerini sözleşme ile çalıştırılan ve güvenceleri daha az olan kamu personeline bırakmaya başlamıştır. Sözleşmeli personel statüsünün yaygınlaşmasıyla birlikte performans temelli ve esnek istihdam modeline dayanan bir kamu personel sistemi inşa edilmiştir (McCourt, 1999, s. 7).

### **2.4.3. Hollanda**

Hollanda, anayasal monarşi ile yönetilen, parlamenter sistemin uygulandığı, üniter yapıya yakın bir sisteme sahip, fakat aynı zamanda özerk yerel yönetimlerin bulunduğu bir Batı Avrupa ülkesidir. Hollanda’da yerel yönetimlerin özerklik kapsamında yeniden yapılandırılması süreci 1800’lü yılların ortalarına kadar gitmektedir (Önder, 2005, s. 35-39). 1848

yılında yürürlüğe giren anayasa ile yerel yönetimlerin özerklik alanının genişlediği görülmektedir. Güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olması, bununla birlikte üniter devlet yapısını da muhafaza etmesi, Hollanda yerel yönetimlerini incelemeye değer özgün bir örnek olarak sunmaktadır. Bu yönleriyle Hollanda'nın ne tam anlamıyla bir üniter devlet ne de tam bir federal devlet olduğunu, ikisi arasında bir yere konumlanan idarî ve siyasi yapıya sahip olduğunu söylemek mümkündür (Hendriks ve Schaap, 2011, s. 97).

İdarî ve siyasi yapı açısından bu şekilde karmaşık bir yapıya sahip olan Hollanda, bu özellikleri tarihsel geçmişinden ve bulunduğu coğrafyadan almaktadır. Hollanda'nın bulunduğu coğrafyada eski dönemlerden bu yana üniter sistemi andıran sıkı dayanışma temelinde adem-i merkezîyetçi yaklaşımın etkili olduğu görülmektedir. Bu bölge farklı zamanlarda İspanya ve Fransa gibi devletlerce işgal edilmiş ve merkezileşmeye dönük adımlar atılmıştır. Ancak bunlara rağmen adem-i merkezîyetçi yapının bölgeye has bir yapıda muhafaza edildiği görülmektedir (Karkın, 2023, s. 283).

Hollanda, 2023 yılı itibarıyla 17.533.048 nüfusa sahip bir Batı Avrupa ülkesidir. Türkiye ile kıyaslandığında yaklaşık olarak 5 kat daha düşük bir nüfusa sahip olan Hollanda'nın, nüfus yoğunluğu açısından dünya sıralamasında üst sıralarda yer aldığı (Civelek, 1992, s. 169), Türkiye ile kıyaslandığında ise 4 kat daha yoğun bir nüfusa sahip olduğu görülmektedir. Ülkede yaklaşık 400.000'e yakın Türk kökenli insan yaşamaktadır. Ülkede yaşayan Türklerin sayısı toplam nüfus içerisinde %2.5 civarında bir orana karşılık gelmekte, bu yönüyle Türkler, Hollanda'daki en kalabalık azınlık kitlelerden birisi olmaktadır (Loozen vd., 2012, s. 33).

Hollanda'da idarî ve siyasi yapılanma açısından iki kentin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlardan birincisi ülkenin idarî anlamda başkenti olan Amsterdam şehridir. Amsterdam, aynı zamanda Hollanda'nın en büyük kentidir. Hollanda'da milyonluk şehirler bulunmamakta olup (Rabobank, 2006, s 21), en kalabalık şehir olan Amsterdam'ın nüfusu 750.000 civarındadır. Amsterdam'ın yanı sıra Kraliyet Sarayı, Parlamento ve Hükûmete ev sahipliği yapan Den Haag (Lahey) şehri de ülkenin siyasi başkenti gibi bir fonksiyona sahiptir. Bu yönden Hollanda'nın siyasi ve idarî açıdan iki ayrı başkentinin olduğunu söylemek mümkündür (Karkın, 2013, s. 285).

Hollanda idarî sisteminde yerel yönetimler, yerel yönetimler içerisinde de belediyeler önemli bir yere sahiptir. Devletin temel fonksiyonları bir kenara bırakıldığında kamu hizmetlerinin büyük oranda belediyeler ve eyaletler eliyle yürütüldüğü görülmektedir. OECD 2020 yılı verilerine göre

ülkede 364 belediye bulunmaktadır. 1848 yılında kabul edilen anayasa ile o dönemde 1200’e yakın olan belediye sayısı, zaman içerisinde yerel özerkliğin arttırılmasıyla belediyelerin görev ve yetki alanının genişlemesi, buna paralel olarak kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve ölçek ekonomisi gibi etkenler doğrultusunda birbirine yakın küçük belediyelerin birleştirilmesi suretiyle büyük oranda düşmüştür (Karkın, 2013, s. 290).

Hollanda belediye sistemi incelendiğinde, Türkiye’deki modele benzer biçimde, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni şeklinde üç organlı bir yönetim modeli görülmektedir. Belediye başkanları seçimle değil, Ulusal Kabine tarafından atanarak göreve gelmektedir (Dönmez ve Akın, 2021, s. 31). Şehirde kamu düzenininin sağlanması, şehrin güvenliği, meclis ve encümen kararlarının ilanı ve uygulaması ile belediye tüzel kişiliğini temsil etme gibi yetki ve sorumluluklara sahiptirler. Hollanda yerel yönetim sistemi içinde belediye başkanı, aynı zamanda kolluk kuvveti olan polisin de en üst düzey emniyet amiri olarak görülmektedir. Bir diğer organ ise belediye meclisidir. 4 yılda bir yapılan seçimlerle oluşan belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Belediyenin nüfusuna göre meclis üye sayısı 9 ile 45 arasında değişebilmektedir. Belediye meclisleri, yerel düzeyde bir yasama organı gibi fonksiyona sahiptir. Düzenleme alanına giren konularda, üst norm kurallarına aykırı olmamak üzere genel sağlık, kamu düzeni ve vergi gibi konularda özerk yetkilerle vatandaşların uymakla mükellef olduğu düzenlemeler yapabilmektedir (Tops ve Depla, 1994, ss. 96–97). Belediyenin üçüncü organı olan encümen ise, belediye meclisi üyeleri arasından, mecliste bulunan siyasi partilerinin oranına göre belirlenecek üyelere oluşan bir yapıdadır. (Karkın, 2013, s. 297).

Hollanda’da belediyelerin ulusal düzeydeki örgütlenmesine bakıldığında, Türkiye’dekine benzer şekilde belediye birlikleri görülmektedir. Bu şekilde örgütlenmiş “Hollanda Belediyeler Birliği” (VNG) adında bir birlik vardır. Türkiye Belediyeler Birliği’ne (TBB) benzer şekilde Hollanda Belediyeler Birliği, ülkedeki belediyelerin gelişimi açısından araştırmalar yapan, personele dönük eğitimler düzenleyen bir danışma kurumu olarak önemli bir işleve sahiptir. Bu Birlik kapsamında her ilde yerel yönetim okulları kurulmuş ve bu okullar aracılığıyla Birlikte görevli uzmanlar, belediye personeline dönük eğitimler vermiştir. Bu yönüyle Hollanda Belediyeler Birliğinin, belediye personelinin niteliğini arttırmak açısından önemli bir işlevselliği olduğu görülmektedir (Önder, 2005, s. 57).

Çalışmanın ana konusu itibariyle Hollanda’da belediye personel sisteminin yapısını incelemeye önce, ülkedeki genel kamu personel sistemi üzerine odaklanmak gerekmektedir. Hollanda kamu personel sistemine bakıldığında

İçişleri ve Kraliyet İlişkileri Bakanlığının etkin rolü olduğu görülmektedir. Bakanlığın kamu personel sistemine ilişkin politikaların belirleyici aktörü olduğu görülmektedir. Hollanda kamu personel sistemi incelendiğinde, kamu personeline ilişkin bir çatı mevzuatın bulunduğu görülmektedir.<sup>129</sup> Her ne kadar kamu personel sistemi tek bir mevzuatla düzenlenmiş olsa da statü açısından merkezi yönetim ve yerel yönetim personelinin birbirinden ayrıldığı görülmektedir. Merkezi yönetim kuruluşlarında istihdam edilen kamu çalışanları için “kamu görevlisi” kavramı kullanılırken, yerel yönetimlerde istihdam edilenler için “belediye memuru” kavramı kullanılmaktadır. Kullanılan kavramlar farklılaştığı gibi, statü açısından da bir farklılık görülmektedir (Peker, 2014, ss. 93–94).

Hollanda belediye personel sistemine bakıldığında belediyelerin özerk olduğu, ihtiyacına uygun nitelik, unvan ve sayıda personeli izin koşuluna bağlı olmaksızın istihdam edebildiği görülmektedir. Belediyelerdeki her birim, bütçesine göre doğrudan personel alımı ilanına çıkabilmektedir. Bu süreçte insan kaynakları birimlerinin herhangi bir müdahalesi bulunmamaktadır. İnsan kaynakları birimlerinin sürece müdahalesinin olduğu tek nokta, birimlerin personel istihdamında uyması gereken kuralları ve genel insan kaynakları politikalarını belirlemesi ve birimlerin de bu kural ve politikalara uygun olarak personel istihdam edebiliyor olmalarıdır. Bu yönüyle Hollanda belediye sistemindeki her bir birim yöneticisinin, aynı zamanda kendi birimi adına bir insan kaynakları yöneticisi olduğu ve buna uygun hareket etmesi gerektiği söylenebilir (Peker, 2014, s. 94).

Hollanda’da belediyeler, kamu personeli mevzuatına uygun olarak sözleşmeli ya da daimi statüde personel istihdam edebilmektedir. Haftalık çalışma süresinin 36 saat olarak belirlendiği Hollanda belediye personel sisteminde isteğe ve ihtiyaca bağlı olarak kısmi zamanlı personel istihdam etmek de mümkündür. Belediye personeline ilişkin yasal düzenlemeler Kamu Personel Kanunu ile Belediye Kanununda düzenlenmiştir. Hollanda belediyelerinde istihdam edilen personelin maaşı, sendikalarla yapılan toplu iş görüşmeleri sonucunda belirlenmektedir (VNG, 2008, s. 35). Maaşın yanında yol parası, hastalık sigortası, eğitim yardımı gibi ek ödemeler de yapılmaktadır. Ayrıca personele ödenen maaşın %7,85’lik oranına karşılık gelen tutar, Aralık ayında yılın 13. maaşı gibi ödenmektedir. Mayıs ayında ise yıllık maaşın %8’i oranındaki tutar, tatil parası olarak personele ödenmektedir (Peker, 2014, s. 94).

---

129 Hollanda’da kamu personeline ilişkin temel kanun “Merkezi ve Yerel Yönetim Personel Kanunu” olarak adlandırılmaktadır (Önder, 2005, s. 56).



Hollanda’daki en büyük belediye, başkent Amsterdam’dır. Amsterdam Belediyesi, bununla doğru orantılı olarak en çok personel istihdam eden belediye olarak öne çıkmaktadır. Amsterdam Belediyesinde yaklaşık 28.000 personel istihdam edilmektedir (VNG, 2008, s. 27). Amsterdam Belediyesinin yıllık personel giderleri 900 milyon Euro civarındadır. Toplam bütçesi yıllık 5 milyar Euro civarında olan belediyenin, toplam bütçesinin %18’i personel gideri olarak ayrılmaktadır (Peker, 2014, s. 95). Türkiye’de en çok personel istihdam eden belediye olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile karşılaştırıldığında bu oran hayli yüksek kalmaktadır.<sup>130</sup>

#### 2.4.4. Polonya

Polonya, 2021 yılı OECD verilerine göre 38.162.224 nüfusa sahip, 2004 yılı itibarıyla Avrupa Birliği üyesi olmuş bir Doğu Avrupa ülkesidir. 312.679 km<sup>2</sup> yüzölçümüne sahip olan Polonya, yüzölçümü ve nüfus açısından Avrupa Birliği üye devletleri arasında altıncı sırada yer almaktadır (Çınar, 2020, s. 547).

Anayasacılık hareketleri açısından henüz erken bir dönem olan 1791 yılında bir yazılı anayasaya sahip olan Polonya, bu yönden Avrupa’da ilk, dünyada ise ABD’den sonra ikinci yazılı anayasaya sahip olan devlet olmuştur (Yücel, 2003, s. 352). Ancak kısa bir süre sonra ülkenin işgal edilmesi ile bağımsızlığını yitirmiş, II. Dünya Savaşı sonrasında 1980’li yılların sonuna kadar Sovyetler Birliği güdümünde kalmıştır (Kutlu ve Usta, 2013, s. 507).

1980’lerin sonu ve 1990’ların başında Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla bağımsızlığını ilan eden ülkelerden biri olan Polonya, komünist devlet yapısından liberal devlet düzenine geçen ilk ülke olarak önemli bir yere sahiptir. Bu geçiş süreci hem kamu personel sistemi hem de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sürecinde önemli bir rol oynamıştır. 08.03.1990 tarihinde kabul edilen anayasa değişiklikleriyle yerel yönetimler yeniden düzenlenmiş, Fransız idarî sistemi örnek alınarak komünlere dayalı bir meclis yapılanması ve il düzeyindeki valilikler temelinde bir yapı öngörülmüştür. Aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin kendi bütçelerini hazırlamaları ve öz gelirlere sahip olmaları, bunun yanında merkezden aktarılan ödeneklere dayalı bir yaklaşımla yerel yönetimlerin özerkliğini arttırmaya dönük düzenlemeler yapılmıştır (Çınar, 2020, ss. 555–556).

130 Burada Amsterdam Belediyesi’ne ilişkin verileri sunan araştırmacının çalışmayı yayınladığı yıl üzerinden bir karşılaştırma yapıldığında Türkiye’de en çok kamu personeli istihdam eden belediye olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin 2014 yılı bütçesi 12.493.245.706 TL (4.418.946.558 Euro) olurken, personel gideri ise 769.739.274 TL (265.187.915 Euro) olarak gerçekleşmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2014 yılında, toplam bütçesinin %6’sını personel gideri olarak ayırmıştır.

Polonya’da 02.04.1997 tarihinde Ulusal Meclis tarafından kabul edilen yeni anayasa ile devletin şekli ve yerel yönetimlerin yapısı yeniden düzenlenmiştir. Daha önceki dönemlerde olduğu gibi üniter devlet yapısının benimsendiği yeni anayasada yerel yönetimlere ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin referans kaynağı ise, Polonya’nın da taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Anayasanın 7. bölümü bütünüyle yerel yönetimlere ayrılmış ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının benimsediği anlayışa uygun olarak yerel yönetimler kapsamlı bir anayasal güvenceye sahip olmuştur. “Yerelleştirme” ilkesi anayasal bir ilke olarak güvence altına alınmış, yerel yönetimler genel yetkili kurumlar olarak düzenlenmiştir. Buna göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarına anayasa ile verilmemiş kamu hizmetleri yerel yönetimler tarafından yerine getirilebilmektedir. Yine bu konunun düzenlendiği maddede “devletin temel gereksinimleri sağlandığında, yerel yönetimlerin diğer kamu hizmetlerini yapması için gerekli statü oluşturulur” hükmüyle, hizmette yerleşme ve yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılması konusunda önemli adımlar atıldığı görülmektedir (Çınar, 2020, s. 557).

1997 yılında kabul edilen yeni anayasadan sonra Polonya’daki yönetim sistemine bakıldığında, birbirleri arasında hiyerarşik bağların bulunmadığı üç kademeli bir yerel yönetim sistemi modelinin uygulandığı görülmektedir. Bu kapsamda ülke 16 il, 314 ilçe ve 2478 belediyeye bölünmüştür. Belediyeler kendi içerisinde kentsel belediye, kırsal belediye ve kentsel-kırsal belediye şeklinde üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar içerisinde sayısal anlamda en kalabalık grup kırsal belediyelerdir. Ülkenin başkenti ve en kalabalık şehri olan Varşova’nın ise diğer şehirlerden ayrı özel bir statüsü bulunmaktadır. Varşova’ya özel statü, 2002 yılında çıkarılan bir yasa ile verilmiştir. Bu kapsamda Varşova, çok kademeli metropoliten bir yönetim yapısına sahiptir. Kent merkezi ve çevresi 16 ilçeye bölünmüş, Varşova bir il statüsüne sahip olmuştur. Türkiye’deki büyükşehir belediye modeline benzer olarak Varşova içinde bulunan 16 ilçenin kendilerine ait ilçe meclislerinin yanında, bunların birleşiminden oluşan Varşova için de ayrı bir il meclisi kurulmuştur. İlçelerde seçilmiş meclis üye sayısı 400’e yaklaşabilirken, Varşova il meclisi üye sayısı 60 olarak belirlenmiştir. 1980’li yılların sonlarından itibaren yürütülen yerleşme politikaları kapsamında Polonya’daki belediyelerin içme suyu, kanalizasyon, elektrik, ısınma, enerji, katı atık, yol yapımı, ulaşım, sağlık, kamu esenliği, çevre, mekânsal planlama, konut, eğitim, kültür, spor, park ve bahçe, mezarlık, pazaryeri, itfaiye ve kamu binalarını arttırmaya dönük pek çok alanda geniş bir yetki ve görev ile donatıldığı görülmektedir (Dönmez ve Akin, 2021, ss. 39–40).

1980’li yılların sonlarından itibaren benimsenen liberal politikalar ekseninde Polonya’da yaşanan yeniden yapılanma sürecinin odak noktalarından birisi de kamu personeli olmuştur. Gerek özelleştirme gerekse yerelleştirme politikaları ülkede kamu hizmetinin sunumu ve bu sürecin temel aktörü olan kamu personeli üzerinde önemli bir etki yaratmıştır. Bu dönemde Polonya’da yapılacak yerel yönetim reformunun istenen başarıya ulaşabilmesinin ön şartlarından birinin kamu personel sisteminde yapılacak reformlara bağlı olduğunun farkına varılmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yeniden yapılanması sürecinde hazırlanan yasal reform paketlerinin ilkinde en önemli odak noktası yerel yönetim personeli olmuş, bu kapsamda ilk reform paketiyle yürürlüğe giren yasaların başında Yerel Yönetim Personel Kanunu gelmiştir (Regulski, 2003, s. 164). Bu doğrultuda merkezi yönetim tarafından istihdam edilen kamu personelinin önemli bir oranının, hizmette yerleşme ile doğru orantılı olarak yerel yönetim birimlerine aktarıldığı ve yerel yönetimlerde istihdam edilen personel sayısının arttığı görülmektedir. Öncelikle kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin yetki ve görevler merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılmış, bununla paralel olarak merkezi yönetimde istihdam edilen personel de yerel yönetimlere doğru yönlendirilmiştir. Bu süreçle birlikte ülkede istihdam edilen personelin yarısından fazlası, yerel yönetimlerde istihdam edilir hale gelmiştir. Yerel Yönetim Personel Kanunu ile yerel yönetimlerde istihdam edilecek personelde Polonyalı olmak, hizmetin gerektirdiği tecrübe ve niteliklere sahip olmak, 18 yaşını doldurmuş olmak, kamu görevlerinden kısıtlı olmamak ve ilgili iş için aranan fiziksel koşullara sahip olmak şartları aranmaktadır.

## Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerilerine İlişkin Alan Araştırması

### 3.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE PROBLEMİ

Belirli bir coğrafi alanda yaşayan bireylerin gündelik ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kamu hizmetlerinin pek çoğu yerel yönetimler ve bunlar içerisinde de özellikle belediyeler tarafından sunulmaktadır. Belediyelerin bu hizmetleri etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde sunabilmesini sağlayan faktörlerden birisi de nitelikli personel ve iyi işleyen bir personel sistemidir. Buradan hareketle bu çalışmada belediye personeli ve personel sistemi konularına odaklanılmaktadır. Araştırmanın temel problemi; belediye personel sisteminin yapısı, sorunları ve bu sorunlara yönelik geliştirilebilecek çözüm önerilerinin neler olduğudur.

### 3.2. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Bu araştırmanın amacı, Türkiye’de belediye personel sisteminin yapısal özelliklerini irdelemek, sorunlarını tespit etmek ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirerek hem akademik anlamda hem de uygulama yönüyle alana katkı sağlamaktır.

TÜİK verilerine göre Türkiye’nin 2023 yılı toplam nüfusu 85.372.377’dir. Bu nüfusun 80.637.800’ü şehirlerde, 4.734.577’si köylerde yaşamaktadır (TÜİK, 2024). Başka bir ifadeyle nüfusun %5,6’sı köylerde, %94,4’ü şehirlerde yaşamaktadır. Buradan hareketle görülmektedir ki Türkiye’nin kamu yönetimi örgütlenmesinde şehir yönetiminden sorumlu yerel yönetim

birimleri olan belediyeler ülke nüfusunun %43.4’üne kamu hizmeti sunmaktadır. Bu husus belediyelerin önemini gözler önüne sermektedir. Belediyelerin sunduğu yerel kamu hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve kalitesi de nitelikli personele ve iyi işleyen bir personel sistemine bağlıdır (Pekküçükşen, 2021, s. 410). Bu açıdan belediye personeli konusu, kamu yönetimi alanında üzerinde durulması gereken önemli konulardan bir tanesidir. Kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalarda yerel yönetim ve belediye konulu akademik araştırmaların sayısı bir hayli fazladır. Ancak bunlar içerisinde belediye personeli konusu üzerinde yapılan çalışmaların sınırlı olduğu gözlemlenmiştir. Yine personel konusunda yapılan çalışmaların da yoğun olarak merkezi yönetim odaklı olduğu, yerel yönetimler üzerinden personel konusunu inceleyen akademik çalışmaların sınırlı olduğu görülmüştür. Bu kapsamda belediye personel sistemi konusu üzerinde hazırlanmış kapsamlı, teori ve uygulama zemini bulunan bir çalışmanın alana önemli bir katkı sağlaması beklenmektedir.

### 3.3. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Bu çalışma, sosyal bilimler alanında kullanılan araştırma yöntemleri içerisinde nitel araştırma yöntemleri kullanılarak hazırlanmıştır. Nitel araştırmalarda pozitif bilim yaklaşımının evrensel bilgi iddiasıyla genellemelere dayalı nicel araştırma yöntemlerinden farklı olarak insana özgü bireysel özelliklerin özgün ve derin doğasına odaklanılmaktadır. Bu doğrultuda nitel araştırmalarda ele alınan araştırma problemi kendi özneliği içerisinde, yorumlayıcı bir yaklaşımla, insanların araştırma konusu yapılan olay ya da olguya kattığı anlam göz ardı edilmeden incelenir (Baltacı, 2019, s. 368-370).

Nitel araştırmalarda hedef kitleden gözlem, belgesel tarama (yazılı dokümanların analizi), görüşme ve yazışma gibi yöntemlerle toplanan veriler ışığında araştırma problemi ile ilgili olarak anlamlı sonuçlara ulaşmak amaçlanır. Bu yöntemler aracılığıyla toplanan veriler alıntı ya da kesitler halinde araştırma metni içerisinde yer alır ve araştırmayı zenginleştirir (Karasar, 2017, s. 200).

Bu doğrultuda çalışma kuramsal çerçeve, kaynak taraması ve alan araştırması yapılarak oluşturulmuştur. İlk iki bölümde yapılan literatür taraması ile kuramsal çerçevesi oluşturulan çalışma, bu bölümde konu ile ilgili yapılan alan araştırması ile zenginleştirilmiştir. Nitel araştırma yöntemlerinde kullanılan belgesel tarama ve görüşme yöntemleri birlikte kullanıldığından araştırma yöntemini “karma yöntem” olarak nitelendirmek mümkündür. İlk olarak belgesel tarama yöntemi kullanılarak büyükşehir

belediyelerinin 2014-2022 yılları arasındaki faaliyet raporları, performans programları ve stratejik planları; yine aynı yıl aralığında bu belediyeler için yapılan Sayıştay denetim raporları ile 01.01.2014 ile 31.12.2022 tarihleri arasında Resmi Gazete ve ÖSYM verileri taranarak belediyelerin personel alım ilanları incelenmiştir. İkinci aşamada ise görüşme yöntemi kullanılarak bir saha araştırması yapılmış ve bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin insan kaynakları birimi yöneticileriyle bir dizi görüşmeler gerçekleştirilmiş, bu görüşmelerden elde edilen veriler yorumlanmıştır.

### 3.4. ARAŞTIRMA DESENİ VE VERİ TOPLAMA TEKNİKLERİ

Nitel araştırmalarda genel olarak “etnografi”, “gömülü teori”, “fenomenolojik araştırma”, “aksiyon araştırması”, “hikâye analizi”, “örnek olarak araştırması” ve “içerik analizi” gibi araştırma desenleri kullanılmaktadır. Bu çalışmada araştırma deseni olarak örnek olay araştırması kullanılmıştır. Bu araştırma deseni, herhangi bir konu, olgu ya da sorunu anlamak için birden fazla kişi ya da olay üzerinde yapılan araştırmalardır (Punch, 2011, s. 144). Örneklem içerisinde yer alıp görüşme yapılacak kişi ya da kurumların sayısının birden fazla olması ve aynı sorulara farklı kurum ve kişilerin verdikleri yanıtlar arasında bir karşılaştırma yapılması yönüyle bu araştırma çoklu örnek olay araştırması deseni ile yapılmıştır.

Araştırma desenine uygun olarak verilerin toplanmasında “belgesel tarama” ve “görüşme” yöntemleri birlikte kullanılmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak 30 büyükşehir belediyesinin yıllık faaliyet raporları, stratejik planları, performans programları ile Resmî Gazete ve ÖSYM verileri taranarak elde edilen personel alımı ilanları ve Sayıştay denetim raporları incelenmiştir. Buradan elde edilen veriler anlamlı bütünler halinde çalışma içerisinde sunulmuştur. Veri toplama sürecinin ikinci aşamasında görüşme yöntemi kullanılmıştır. Nitel araştırmalarda yaygın olarak kullanılan görüşme yönteminde, araştırmaya katılanların araştırma konusu hakkındaki görüşleri, geçmiş tecrübeleri ile algı ve değerleri belirlenmeye çalışılır ve bu sayede araştırma konusu hakkında veri toplanır. Bu kapsamda örneklem içerisinde yer alan büyükşehir belediyelerinin insan kaynakları birimi yöneticileriyle yapılacak görüşmeler için taranan verilerden de yararlanmak suretiyle bir soru formu oluşturulmuş ve görüşme yapılacak yöneticilere ön hazırlık ve veri temin etmeleri için gönderilmiştir. Oluşturan soru formunun etik onayı için Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü'ne başvuruda bulunulmuştur. Aynı şekilde görüşmeler öncesinde de 30 büyükşehir belediyesine alan araştırması için Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) üzerinden başvuruda bulunulmuştur. Görüşmeyi kabul

eden büyükşehir belediyeleri ile alan araştırması için görüşme takvimi planlanmıştır.

### 3.5. EVREN VE ÖRNEKLEM/ARAŞTIRMA GRUBU

Çalışmanın evrenini Türkiye’deki belediyelerin tümü oluşturmaktadır. Evrene ilişkin çıkarımlarda bulunmak adına örneklem belirleme sürecinin ilk aşamasında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununa tabi olan 30 büyükşehir belediyesi seçilmiş ve bu belediyeler ile CİMER üzerinden yazışmalar gerçekleştirilmiştir. Yapılacak olan görüşmenin konusu, araştırmanın niteliği gibi konular hakkında bilgi verilmiştir. Belediyeler bu talebe CİMER üzerinden veya telefon ile iletişim kurarak yanıt vermişlerdir. Örneklem belirleme sürecinin ikinci aşamasında, görüşme talebini kabul etmeyen belediyeler örneklem içerisinden çıkarılmıştır. Bu kapsamda yedi büyükşehir belediyesinden insan kaynakları ve eğitim daire başkanlığında görevli bir daire başkanı ya da şube müdürü ile görüşme yapılmıştır. Görüşmeyi kabul eden belediyelerin üç tanesi CHP’nin, iki tanesi AKP’nin, bir tanesi Milliyetçi Hareket Partisi’nin (MHP) kazandığı büyükşehir belediyeleridir. Bir büyükşehir belediyesini ise 2019 yerel seçimlerinde Halkların Demokratik Partisi (HDP) kazanmış, ancak daha sonra bu belediyeye kayyum atanmıştır. HDP’nin kazandığı üç büyükşehir belediyesine de (Diyarbakır, Mardin, Van) kayyum atandığı için bu partinin yönettiği büyükşehir belediyesi kalmamıştır. Ancak yine de örneklem içerisine bu büyükşehir belediyelerinden birisi de dâhil edilmiştir.

Türkiye’de 2019 yılında yapılan yerel seçimlerde seçimin yapıldığı 1440 belediyenin 1354 tanesi örnekleme dâhil edilen dört siyasi parti tarafından kazanılmıştır. Bu kapsamda örneklem içerisindeki dört siyasal parti 2019 yerel seçimlerinde Türkiye’deki belediyelerin %94’ünde seçimi kazanmıştır. Örneklem içerisinde yer alan bir büyükşehir belediyesini 2019 yerel seçimlerinde HDP’nin kazandığı, ancak daha sonra bu belediyeye kayyum atandığı gerçeğini göz önünde bulundurarak bir değerlendirme yapmak gerekirse, diğer üç parti (AKP, CHP ve MHP) 2019 yerel seçimlerinde Türkiye’deki toplam belediye sayısının 1284’ünde, yani %89’unda seçimleri kazanmıştır. Bu yönüyle bakıldığında, çalışma evreninde yer alan belediyelerde seçim kazanan partilerin tamamına yakınının örneklem içerisinde yer alması, aynı şekilde her bir partiden de en az bir belediye ile görüşmenin yapılmış olması araştırma konusunu farklı bakış açıları üzerinden yorumlamak ve analiz etmek için önemli bir fayda sağlamaktadır.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanan “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması” ile Türkiye’deki 81

ilin araştırma kapsamında belirlenen değişkenlere bağlı olarak altı kademeye ayrıldığı görülmektedir. 52 farklı değişkenin hesaplanmasıyla oluşturulan bu çalışmaya örneklem içerisinde yer alan büyükşehir belediyeleri açısından bakıldığında “dördüncü kademe” hariç her kademedен en az bir ilin örneklem içerisinde yer aldığı görülmektedir (Tablo 3.1). Bu yönüyle örneklem içerisinde yer alan büyükşehir belediyelerinin hem farklı siyasi partilerin yönetiminde olması hem de gelişmişlik kademeleri açısından farklı seviyelerde olmaları çalışmanın zenginliğini arttıran unsurlardır.

*Tablo 3. 1. Örneklem İçerisinde Yer Alan Büyükşehir Belediyelerinin Gelişmişlik Seviyeleri*

İl	Gelişmişlik Kademesi
K4	1
K8	1
K3	1
K2	2
K6	3
K7	5
K1	6

*Kaynak: (T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2019).*

Türkiye'nin yerel yönetim örgütlenmesinde belediyeler 5216 sayılı Kanun kapsamındaki büyükşehir belediyeleri ve 5393 sayılı Kanun kapsamındaki belediyeler şeklinde ikiye ayrılıyorken, neden sadece büyükşehir belediyelerinin örnekleme dâhil edildiği, büyükşehir belediyeleri üzerinden ulaşılabilecek sonuçların diğer belediyeler için de geçerli olup olmadığı soruları akla gelebilir. Ayrıca, bulunduğu coğrafi konum, belediye başkanının ve yöneticilerinin kişisel özellikleri ile dünya görüşleri, belediyede iktidar sahibi olan siyasi partinin yerel yönetim anlayışı, hizmet üretilen toplumun sosyo-ekonomik yapısı gibi faktörler nedeniyle burada ulaşılabilecek sonuçların tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli olup olmayacağı sorusu da akla gelebilir.

Öncelikle örneklemin büyükşehir belediyeleri olarak belirlenmesinin çeşitli nedenleri vardır. İlk olarak belediye hizmetlerinden yararlanan vatandaşların büyük bir çoğunluğu büyükşehir belediyeleri ile muhatap olmaktadır. Daha önce paylaşılan TÜİK verilerinden hareketle bakıldığında toplam nüfusun %77.8'i, belediye yönetimlerinin bulunduğu şehirlerde yaşayan nüfusun ise %82.4'ü büyükşehir belediyeleri ile muhatap olmaktadır. İkinci olarak özellikle 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyeleri,



Türk yerel yönetim sistemi içerisinde başat yerel yönetim birimi olmuştur. Üçüncü olarak araştırma kapsamında kullanılan veri toplama tekniklerinden belgesel tarama yöntemiyle incelenecek olan belgelerin büyük çoğunluğu diğer belediyelerde oldukça sınırlıdır. Örneğin nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerin stratejik plan hazırlama zorunluluğu yoktur ve çoğunlukla hazırlanmamaktadır. Yine küçük belediyelerinin hazırladığı faaliyet raporu ve performans programı gibi belgelere de ulaşmak çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bu nedenlerle büyükşehir belediyeleri, Türkiye’de belediye personel sisteminin sorunlarını irdelemek için veri temin etme noktasında kullanışlı olması nedeniyle makul bir örneklem olarak düşünülmüş ve belirlenmiştir. Bunun yanı sıra personel sistemi açısından belediyeler ile büyükşehir belediyeleri arasında sistem ve mevzuat açısından bariz bir farklılık olmadığı için büyükşehir belediyeleri üzerinden ulaşılabilecek sonuçlar diğer belediyeler için de anlamlı olabilir. Elbette örneklem içerisinde yer alan büyükşehir belediyelerinden elde edilecek verilerin ve ulaşılan sonuçların tamamı tüm büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler için tam anlamıyla geçerli olmayabilir. Zaten aksi bir yaklaşım, coğrafya, sosyo-ekonomik yapı, siyasal tercihler, belediye yöneticilerinin yerel yönetim anlayışları gibi değişkenleri göz ardı eden, indirgemeci bir yaklaşım olur.

### **3.6. SINIRLILIKLAR**

Bu çalışmanın kendi içinde sınırları bulunmaktadır. Öncelikle araştırma kapsamında belgesel tarama yöntemi ile toplanacak veriler için zaman sınırlandırması yapılmıştır. İlgili belgeler 2014 yılından itibaren incelenecektir. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin 2014 yılından 2022 yılına kadar olan faaliyet raporları, performans programları ve Sayıştay denetim raporları ile 2014-2019 ve 2020-2024 stratejik planları incelenecektir. Ayrıca 01.01.2014 ile 31.12.2022 tarihleri arasındaki tüm Resmî Gazete sayıları ile aynı yıllar arasında merkezi yerleştirme yöntemi olarak kullanılan ÖSYM Yerleştirme Sonuçları belediyelerin personel istihdamı açısından taranacaktır.

Araştırmanın ikinci ayağı olan alan araştırması ise yapılmış olduğu dönem ile görüşme yapılan kişilerin görüş ve düşünceleri ile sınırlıdır. Yapılan görüşmelerle aynı konuya farklı bakış açılarından bakan katılımcıların fikirleri karşılaştırılarak anlamlı sonuçlara ulaşmak hedeflense de ulaşılabilecek muhtemel sonuçlar katılımcılardan ve belgelerden elde edilmiş verilerle sınırlıdır.

### 3.7. VERİLERİN ANALİZİ

Verilerin analizinde betimsel analiz yönteminden yararlanılacaktır. Betimsel analiz çalışmalarında toplanılan veriler, önceden belirlenmiş olan temalara ya da araştırma sorularının ortaya koyduğu boyutlara göre özetlenmekte ve yorumlanmaktadır. Elde edilen bulguları yorumlanmış bir biçimde bilimsel çalışma haline getirirken daha önceden yapılmış çalışmalardan da yararlanır. Yapılan betimlemeler açıklanır, yorumlanır, neden-sonuç ilişkileri çözümlenir ve bazı sonuçlara ulaşılır (Yıldırım ve Şimşek, 2003). Bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet raporları, stratejik planları, performans programları ve Sayıştay denetim raporları incelenecektir. Ayrıca Resmî Gazetede yer alan belediye personel alımı ilanları ile ÖSYM Yerleştirme Sonuçları da istihdam biçimi ve adaylarda aranan şartlar üzerinden incelenecektir. Bunun devamında yapılan alan araştırmasında elde edilen veriler betimsel analiz yöntemiyle yorumlanmaya çalışılacak ve buradan elde edilen bulgularla birlikte araştırma konusu hakkında anlamlı sonuçlara ulaşılmaya çalışılacaktır. Burada bahsedilen belge ve raporlar ile yapılacak olan saha çalışmasından elde edilen veriler, nitel araştırmalarda kullanılan bir veri analiz programı olan MAXQDA 2018.2 programı ile analiz edilecektir. Bu program aracılığıyla analiz edilen belgeler ve saha çalışması kapsamında katılımcılarla yapılan görüşmelerin kayıtları, tematik kodlar oluşturularak incelenmiş ve belediye personel sistemi açısından belirlenen sorun alanları bu şekilde ortaya çıkmıştır.

### 3.8. BULGULAR

Çalışmanın bu bölümünde büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları, stratejik planları, performans programları, merkezi yerleştirme ya da kurum sınavı sonucu istihdam ettikleri personele ilişkin alım ilanları ile Sayıştay denetim raporlarından ve örneklem içerisindeki büyükşehir belediyelerinin insan kaynakları birimi yöneticileriyle yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular analiz edilecektir.

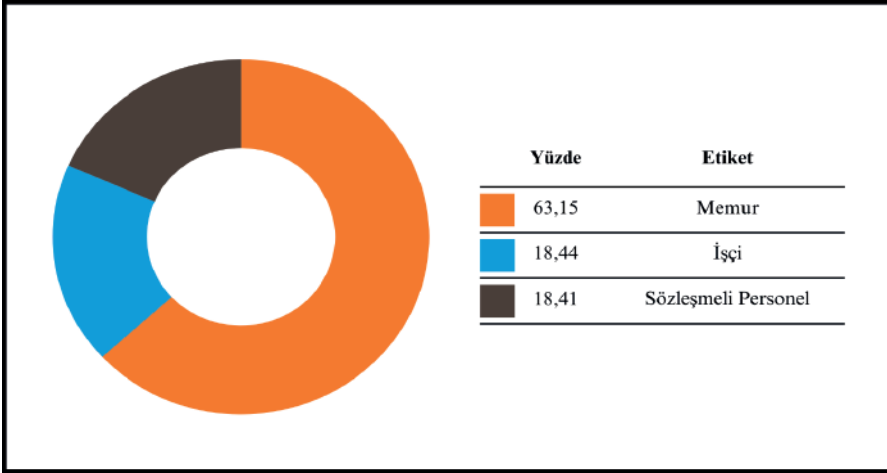
Elde edilen bulgular ışığında belediye personel sistemine ilişkin belirlenen sorun alanlarının analizine geçmeden önce büyükşehir belediye personelinin güncel görünümüne ilişkin birtakım veriler paylaşılacaktır. Ardından görüşme yapılan katılımcılara ilişkin demografik bilgilere yer verilecektir. Son olarak incelenen tüm belgeler ve yapılan görüşmelerden hareketle belediye personel sistemi açısından tespit edilen sorun alanları üzerinde durulacaktır.

### 3.8.1. Büyükşehir Belediye Personelinin Güncel Görünümü

Belediye personel sisteminin sorunlarına ilişkin bulguların analizine geçmeden önce, yine çalışma kapsamında incelenen belgelerden hareketle belediyelerde mevcut personel sisteminin yapısına ilişkin birtakım veriler paylaşılacaktır. Bu kapsamda büyükşehir belediye personelinin istihdam biçimi, hizmet sınıfı, cinsiyet, yaş, eğitim durumu ve hizmet yılına ilişkin veriler hazırlanmıştır.

2022 yılı itibarıyla büyükşehir belediyelerinde memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsünde 53.946 personel istihdam edilmektedir.<sup>131</sup> Bu personelin %63,15'i "memur", %18,41'i "sözleşmeli personel" ve %18,44'ü "işçi" statüsündedir (Şekil 3.1). Sözleşmeli personelin memur kadrolarına geçirilmesine ilişkin yakın zamanda yapılan yasal düzenlemenin ardından 2023 yılı verilerinde "memur" statüsünde istihdam edilen personelin sayısal ve oransal olarak artacağı öngörülmektedir.

Şekil 3.1. Büyükşehir Belediye Personelinin İstihdam Biçimine Göre Dağılımı (2022)

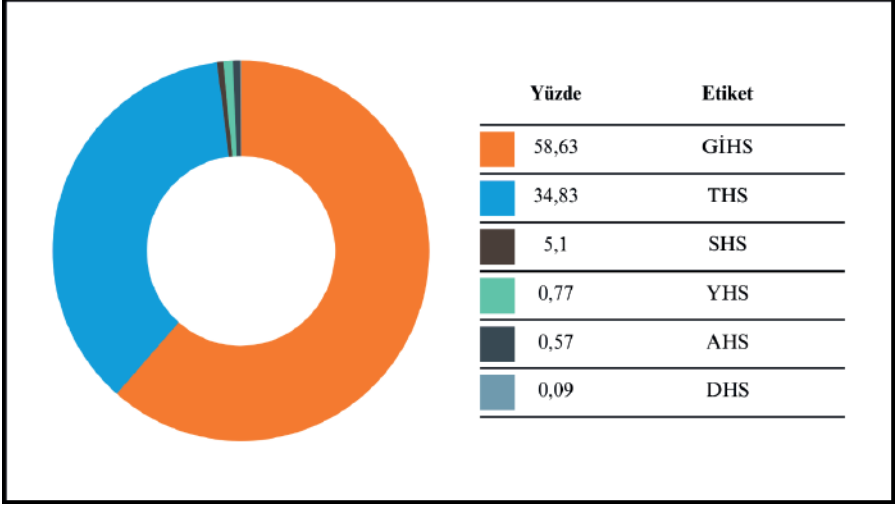


*Kaynak: Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları ve performans programlarındaki veriler ışığında hazırlanmıştır.*

131 Bu belediyelerde aynı zamanda "şirket personeli" şeklinde bir istihdam modeli de bulunmaktadır. Ancak bu personel tüzel kişilik olarak belediyenin personeli olmayıp, belediyeye bağlı bir şirketin personeldir. Belediyeler faaliyet raporlarında ve performans programlarında bu şekilde istihdam edilen personelin genel sayısını vermekte, ancak bunun haricinde herhangi bir veri paylaşmamaktadırlar. O nedenle çalışmanın bu bölümünde paylaşılan verilere "şirket personeli" dahil edilememiştir. 2022 yılı faaliyet raporu ve performans programlarında 18 büyükşehir belediyesi "şirket personeli" sayısını paylaşmıştır. Bu 18 büyükşehir belediyesinin memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsünde çalışan personel sayısı 19.488 olarak tespit edilmiştir. Bu belediyelerde çalışan "şirket personeli" sayısı ise 53.380'dir. 18 belediye özelinde bakıldığında şirket personeli sayısının, "memur, sözleşmeli personel ve işçi" statüsünde çalışan personel sayısından 2,7 kat daha fazla olduğu görülmüştür.

Belediyelerde istihdam edilen memur ve sözleşmeli personel bir kadro karşılığında çalışmaktadır. Bu kadroların her birisinin de dahil olduğu bir hizmet sınıfı bulunmaktadır. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinde istihdam edilen memur ve sözleşmeli personelin büyük bir çoğunluğunu genel idare hizmetleri sınıfı ve teknik hizmetler sınıfında istihdam edilen personelin oluşturduğu görülmektedir (Şekil 3.2).

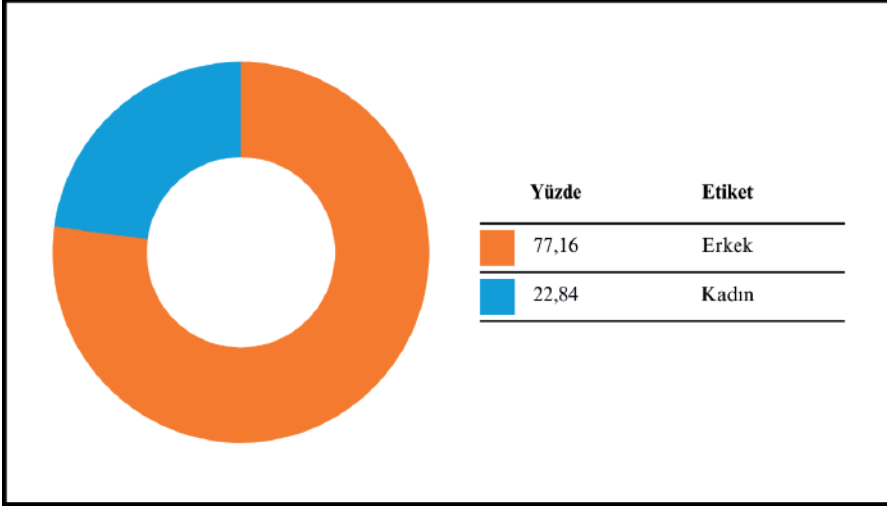
*Şekil 3.2. Büyükşehir Belediye Personelinin Hizmet Sınıfına Göre Dağılımı (2022)*



*Kaynak: Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları ve performans programlarındaki veriler ışığında hazırlanmıştır.*

Büyükşehir belediyelerinde istihdam edilen personelin cinsiyete göre dağılımına bakıldığında %77,16'sının erkek, %22,84'ünün kadın personel olduğu bulgusuna ulaşılmıştır (Şekil 3.3).

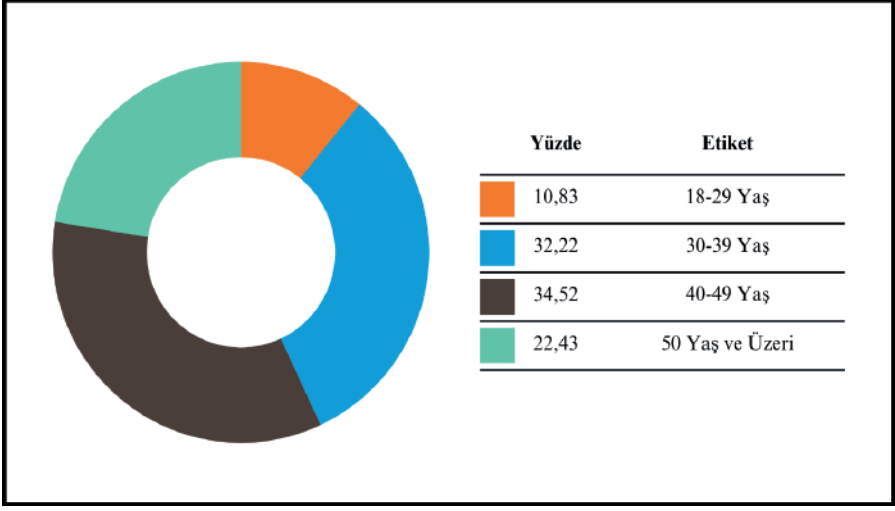
Şekil 3.3. Büyükşehir Belediye Personelinin Cinsiyete Göre Dağılımı (2022)



*Kaynak: Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları ve performans programlarındaki veriler ışığında hazırlanmıştır.*

Büyükşehir belediyelerinde istihdam edilen personelin yaş aralığına ilişkin yapılan sınıflandırma incelendiğinde, personelin önemli bir çoğunluğunun 30-49 yaş aralığında olduğu görülmüştür. Şekil 3.4'te yapılan gruplandırmaya bakıldığında sayıca en fazla olan yaş grubunun 40-49 yaş aralığı olduğu görülmüştür. Sayıca en az olan grup ise 18-29 yaş aralığı olmuştur. Bu yönüyle belediye personelinin yaş itibarıyla belirli bir tecrübeye sahip olduğu, genç personel oranının düşük olduğu söylenebilir. Ancak belediye hizmetleri açısından tecrübe denilince, bu konuya personelin yaşından çok hizmette geçirdiği süre üzerinden bakıldığı görülmektedir. Buna ilişkin istatistiksel veriler ilerleyen grafiklerde paylaşılacaktır.

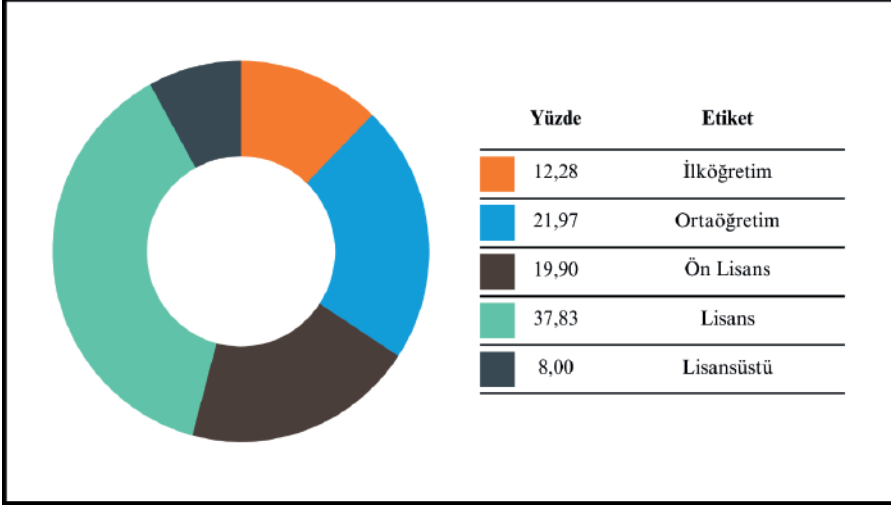
*Şekil 3.4. Büyükşehir Belediye Personelinin Yaş Aralığına Göre Dağılımı (2022)*



*Kaynak: Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları ve performans programlarındaki veriler ışığında hazırlanmıştır.*

Belediye personelinin eğitim durumuna göre hazırlanan istatistiklerden elde edilen bulgulara göre personelin önemli bir çoğunluğunun ön lisans ve üzeri eğitim seviyesinde olduğu söylenebilir. Yapılan gruplandırma içerisinde en kalabalık grubun lisans mezunu olduğu görülmüştür. Personelin %8'i ise lisansüstü eğitim seviyesindedir (Şekil 3.5). Bu yönüyle Türkiye'de büyükşehir belediye personelinin eğitim seviyesi açısından iyi bir durumda olduğu söylenebilir.

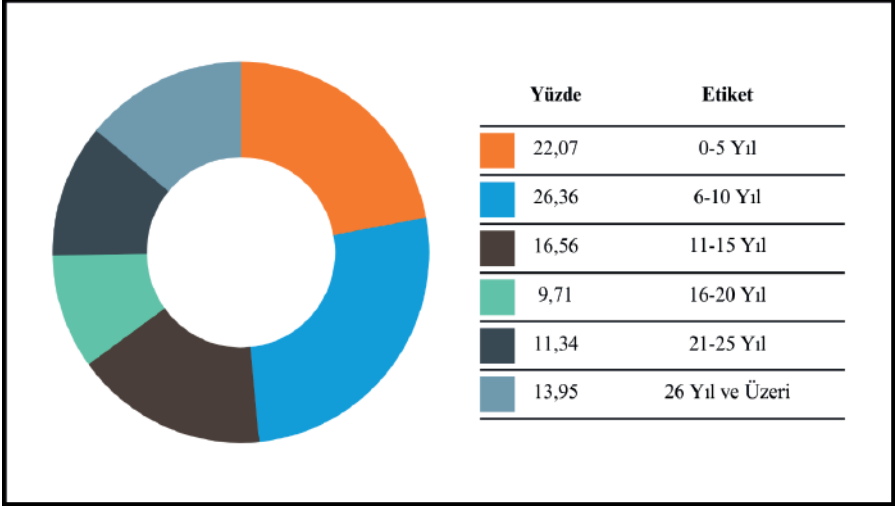
Şekil 3.5. Büyükşehir Belediye Personelinin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (2022)



*Kaynak: Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları ve performans programlarındaki veriler ışığında hazırlanmıştır.*

Büyükşehir belediye personelinin hizmet yılına göre dağılımına bakıldığında 0-15 yıl aralığında bir hizmet tecrübesine sahip olan personelin çoğunlukta olduğu görülmektedir. Personelin %22,07'si "0-5 Yıl", %26,36'sı "6-10 Yıl", %16,56'sı "11-15 Yıl", %9,71'i "16-20 Yıl", %11,34'ü "21-25 Yıl" ve %13,95'i "26 Yıl ve Üzeri" hizmet tecrübesine sahip durumdadır (Şekil 3.6).

Şekil 3.0.6. Büyükşehir Belediye Personelinin Hizmet Yılına Göre Dağılımı (2022)



*Kaynak: Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları ve performans programlarındaki veriler ışığında hazırlanmıştır.*

### 3.8.2. Katılımcılara İlişkin Demografik Bilgiler

Bu çalışma kapsamında 28/06/2022 ile 23/05/2023 tarihleri arasında yedi farklı büyükşehir belediyesinin insan kaynakları ve eğitim daire başkanlıklarında yönetici pozisyonunda görevi olan yedi katılımcı ile yarı yapılandırılmış mülakat tekniği ile görüşmeler yapılmıştır.<sup>132</sup> Katılımcıların her birine görüşme sırasına göre bir kod verilmiş ve çalışma içinde bu şekilde kullanılmıştır. Aşağıdaki tabloda katılımcılarla yapılan görüşmelerin tarihi, süresi ve yöntemi hakkında bilgiler paylaşılmıştır.

132 Saha çalışması kapsamında görüşme yapılan büyükşehir belediyelerinden birinde, görüşme yapılan katılımcının çalışmada belirlenen kriterlere uymadığı, büyükşehir belediyesinin insan kaynakları biriminde yönetici pozisyonunda olmadığı anlaşılmıştır. Sorulan soruları tam olarak algılayamadığı, istenilen yanıtları yeterli düzeyde veremediği gerekçesiyle çalışma kapsamından çıkarılmıştır. Bu nedenle çalışmanın bundan sonraki bölümünde diğer 7 büyükşehir belediyesinin katılımcılarından elde edilen veri ve bulgular üzerinden analiz yapılacaktır.

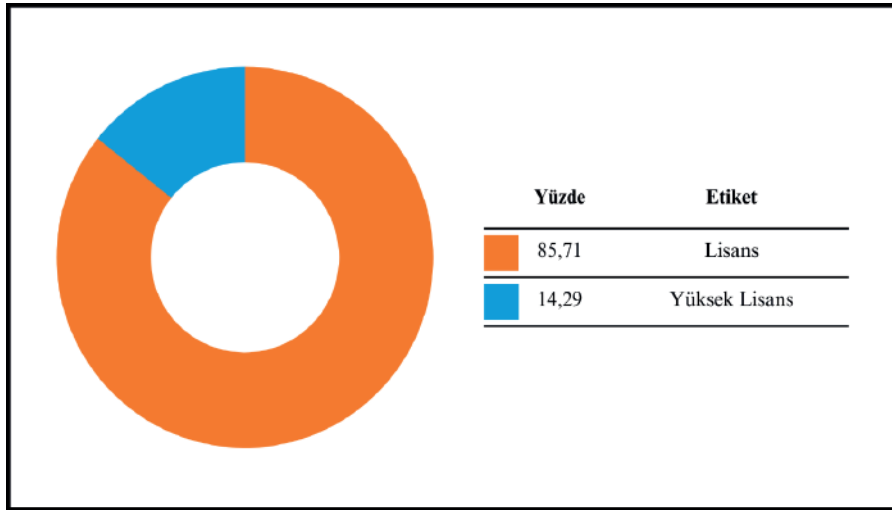


*Tablo 3. 2. Saba Araştırması Kapsamında Yapılan Görüşmelerin Tarihi, Süresi ve Yöntemi*

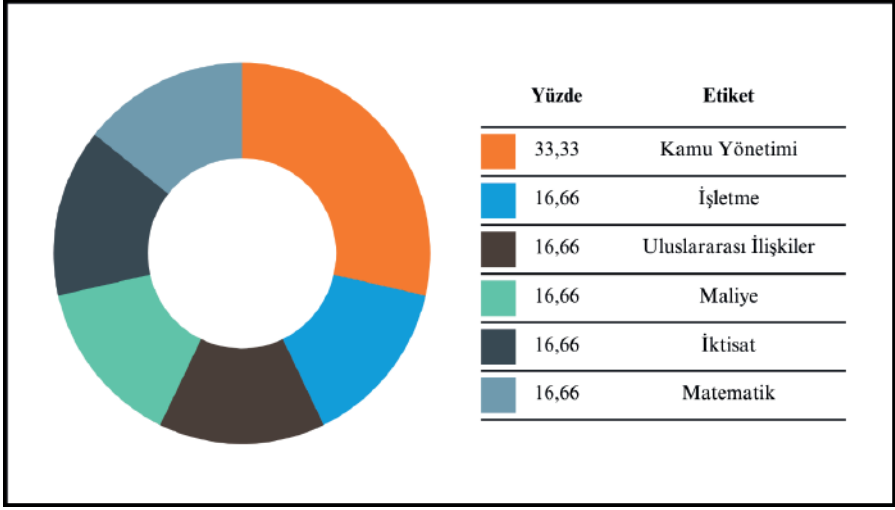
	Görüşme Tarihi	Görüşme Süresi	Görüşme Yöntemi
K1	28/06/2022	36 dakika	Çevrimiçi
K2	05/07/2022	59 dakika	Çevrimiçi
K3	13/07/2022	53 dakika	Yüz Yüze
K4	19/07/2022	39 dakika	Çevrimiçi
K6	28/07/2022	32 dakika	Çevrimiçi
K7	18/05/2023	55 dakika	Çevrimiçi
K8	23/05/2023	1 saat 2 dakika	Çevrimiçi

Katılımcıların eğitim durumu incelendiğinde altı katılımcının lisans, bir katılımcının ise yüksek lisans mezunu olduğu görülmüştür (Şekil 3.7). Katılımcılar yoğun olarak iktisadi ve idarî bilimler fakültesi bölümlerinden (işletme, iktisat, maliye, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler) mezun olmuştur. Bir katılımcı ise matematik lisans programından mezun olmuştur (Şekil 3.8).

*Şekil 3.7. Katılımcıların Eğitim Durumu*

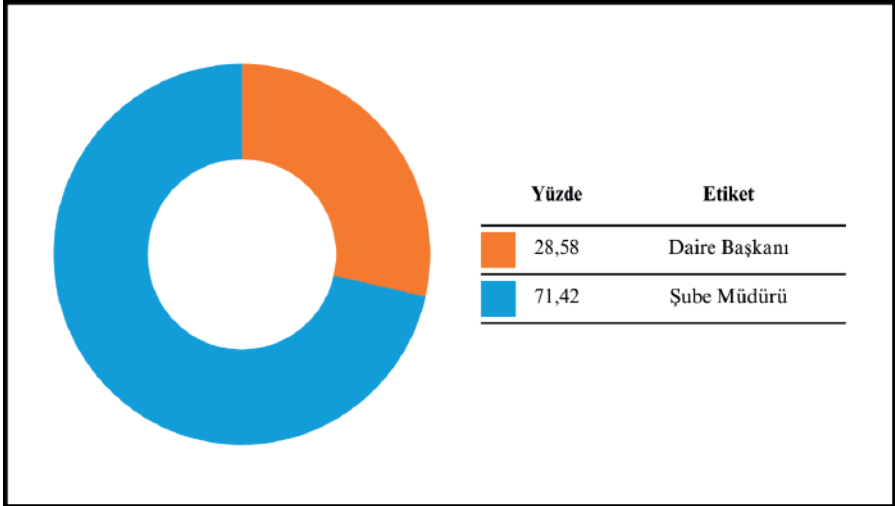


Şekil 3.8. Katılımcıların Mezun Oldukları Lisans Programları



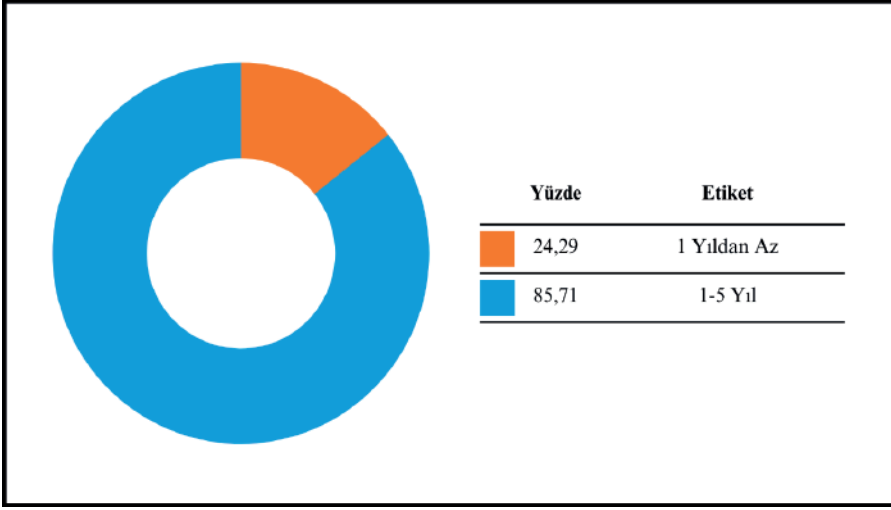
Görüşme yapılan katılımcılardan iki tanesi insan kaynakları ve eğitim daire başkanı, beş tanesi ise bu daire başkanlığı altında şube müdürü olarak görev yapmaktadır.

Şekil 3.9. Katılımcıların Belediye Teşkilatı İçerisindeki Görevleri



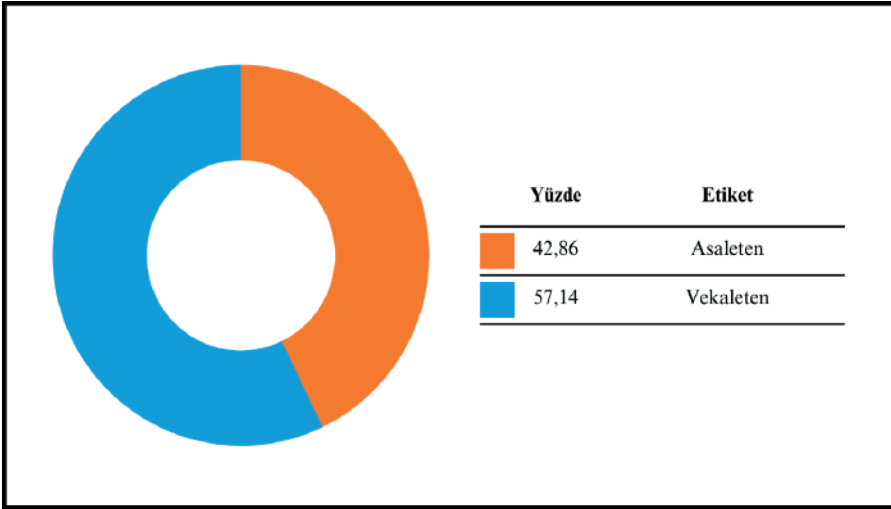
Yedi katılımcıdan altı tanesi hali hazırda yürütmüş olduğu idarecilik görevini 1-5 yıl aralığında bir süredir yürütmektedir. Bir katılımcının ise bulunduğu görevdeki tecrübesi 1 yıldan azdır (Şekil 3.10).

Şekil 3.10. Katılımcıların Yöneticilik Yaptığı Süreler



Görüşme yapılan katılımcıların üçü yürüttüğü idarecilik görevini asaleten yürütürken, dört tanesi vekaleten yürütmektedir (Şekil 3.11). Altı katılımcı genel idare hizmetleri sınıfı, bir katılımcı ise teknik hizmetler sınıfındadır. Teknik hizmetler sınıfında olan katılımcı, yürüttüğü idarî görevi vekaleten yürütmektedir.

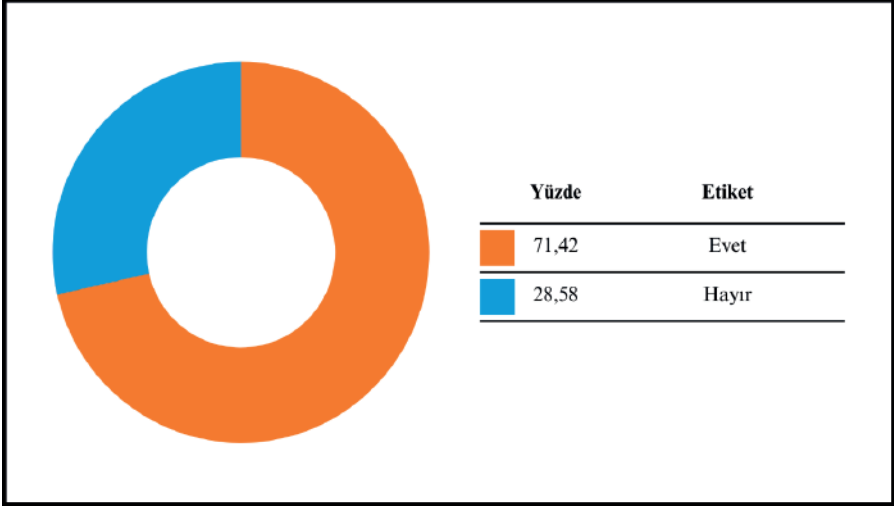
Şekil 3.11. Katılımcıların Mevcut Görevini Yürütme Biçimi



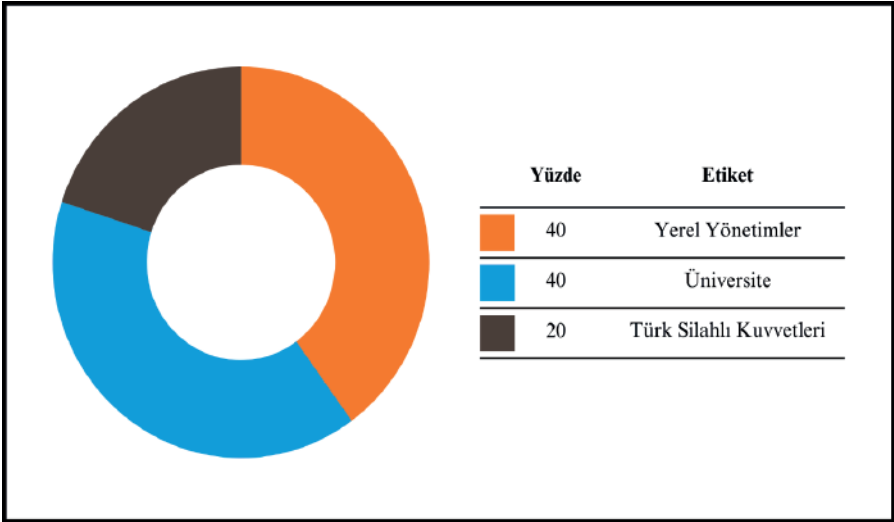
Yedi katılımcıdan beş tanesinin daha önce bulunduğu belediye dışında bir kamu kurum ve kuruluşunda da iş tecrübesi olduğu görülmüştür (Şekil 3.12). Bu beş katılımcıdan ikisi daha önce üniversitede, iki tanesi il özel

idaresi gibi yerel yönetim kuruluşları ile su ve kanalizasyon idaresi gibi bağlı kuruluşlarda, bir tanesi ise Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışmış, daha sonra şu anda çalışmakta olduğu büyükşehir belediyesine geçiş yapmıştır (Şekil 3.13).

*Şekil 3.12. Katılımcıların Belediye Öncesi İş Tecrübeleri (Kamu Sektörü İçin)*



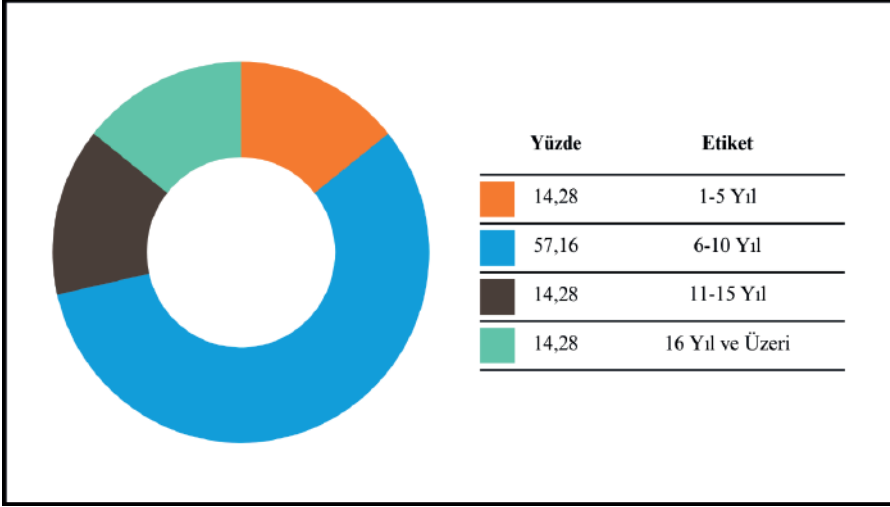
*Şekil 3.13. Katılımcıların Belediye Öncesinde Çalıştıkları Kamu Kurumları*



Katılımcıların iş tecrübelerinin büyük oranda beş yıl ve üzerinde olduğu görülmüştür. Yedi katılımcıdan altı tanesinin iş tecrübesi beş yılın üzerindedir. Bir katılımcının iş tecrübesi otuz yıla yaklaşmıştır (Şekil 3.14). Hatırı sayılır bir süreden beri iş tecrübelerinin olması, araştırma konusu hakkında önemli

bulgulara ulaşmak adına katkı sağlamıştır. Araştırma bulgularına katkı sağlayan bir diğer önemli husus ise katılımcıların tamamının, belediyede ilk işe başladıkları günden bu yana insan kaynakları ve eğitim daire başkanlığında görev yapıyor olmalarıdır.

*Şekil 3.14. Katılımcıların Belediyedeki Hizmet Süreleri*



### 3.8.3. Belediye Personel Sisteminin Sorunlarına İlişkin Bulguların Analizi

Büyükşehir belediyelerinin ilgili belgeleri ile örneklem içerisindeki büyükşehir belediyelerinin insan kaynakları birimindeki yöneticilerle yapılan görüşmeler sonucunda belediye personel sisteminin sorunlarına ilişkin bulgulara ulaşılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde ulaşılan bulgular analiz edilmeye çalışılacaktır. Tespit edilen temel sorun alanları şu şekilde ifade edilebilir:

- Personel niteliğinden kaynaklanan sorunlar
- Liyakat sisteminin kurumsallaşamaması
- Kariyer sisteminden kaynaklanan sorunlar
- İstihdam biçimi açısından oluşan parçalı yapı
- Merkezi yönetimin idarî vesayet yetkisinden kaynaklanan sorunlar
- Stratejik yönetim anlayışının özümsememesi
- Objektif kriterlere dayalı bir performans sisteminin uygulanamaması
- Norm kadro sisteminden kaynaklanan sorunlar

- İstihdam biçimlerinin ve hizmet birimlerinin amacı dışında kullanılması
- Kurum içi ve kurumlar arası personel hareketliliği sorunu

Belediye personeline ilişkin diğer sorunlar

### 3.8.3.1. Personel Niteliğinden Kaynaklanan Sorunlar

Belediye personel sisteminde beliren sorun alanlarının başında personelin niteliği gelmektedir. Belediyeler tarafından sunulan yerel kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde sunulması personelin niteliğiyle doğru orantılı bir durumdur (Eren, 2018, s. 9). Her ne kadar niteliği ölçmek niceliği ölçmekten daha zor olsa da bazı veriler ışığında bu sorunun kaynağında yatan nedenlere ulaşmak mümkündür.

Nitelikli personel istihdamında yaşanan zorluklara ilişkin bulgular hem farklı zamanlarda yapılan akademik araştırmalarda (Bilgin vd., 2007; Geray ve Hamamcı, 1994; Güler vd., 1999; Tortop, 1971) hem bu çalışma kapsamında büyükşehir belediyelerine ilişkin incelenen belgelerde hem de görüşme yapılan katılımcıların yanıtlarında yer almaktadır. Nitelikli personel istihdamında yaşanan zorluklar içerisinde şu alt sorun başlıkları yer almaktadır:

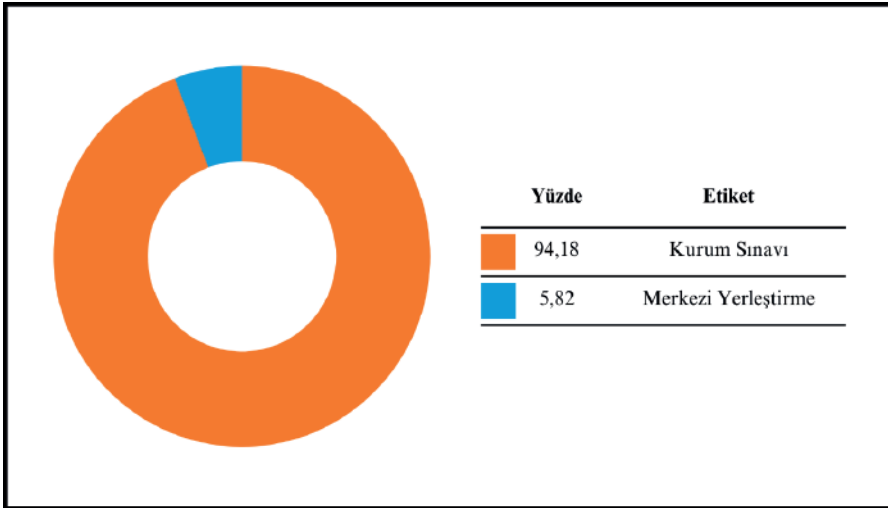
- Merkezi sınav sisteminin mesleki bilgi ve beceriyi, dolayısıyla da personel niteliğini ölçme konusunda yetersiz oluşu
- Personel alım ilanlarında adayda aranan niteliklerin ilgili kadroya ilişkin mesleki bilgi ve beceriyi belirlemekten uzak oluşu
- Türkiye’de kamu personeli açısından hizmet öncesi eğitime yeterli önemin verilmeyişi ve eğitim kurumlarının niteliğinin düşük olması
- Belediye personeli açısından hizmet içi eğitimlerin yetersiz oluşu
- Belediyelere özgü A grubu uzman kadroların (kariyer mesleklerinin) olmaması ve bu nedenle nitelikli kamu personeli adaylarının belediyeleri tercih etmemesi
- Belediye personeline ödenen ücretlerin piyasaya göre düşük oluşu ve bu nedenle nitelikli kişilerin belediyeleri (özellikle de küçük belediyeleri) tercih etmemesi

#### 3.8.3.1.1. Merkezi Sınav Sisteminin (KPSS) Yetersizliği

Belediyelerde nitelikli personel istihdamında yaşanan zorlukların nedenlerinden birincisi merkezi sınav sisteminin mesleki bilgi ve beceriyi ölçme açısından yetersiz oluşudur. Bu husus nitelikli personel istihdamı

açısından bir sorun teşkil ettiği gibi, liyakat konusu açısından da önemli bir sorundur. Bu durum özellikle de memur statüsünde istihdam edilen personelde görülmektedir. Mahallî İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliğinin 5. maddesine göre belediyeler memur kadrolarına atama yaparken merkezi yerleştirme ya da kendi yapacakları kurum sınavı yöntemlerinden birisini tercih edebilmektedir. Büyükşehir belediyeleri üzerinden yapılan incelemede belediyelerin kurum sınavı yoluyla memur istihdam etme yöntemini tercih ettikleri görülmüştür. Şekil 3.15'te paylaşılan verilerden hareketle araştırmanın sınırlandırıldığı dönem içerisinde (2014-2022) büyükşehir belediyelerinin 5207 memur kadrosu için ilana çıktığı görülmüştür. Bu kadrolardan 4904'ünde kurum sınavı yöntemi tercih edilirken, sadece 303 memur kadrosu için merkezi yerleştirme yöntemine başvurulmuştur.

*Şekil 3.15. Büyükşehir Belediyelerinin Memur İstihdamında Kullandığı Yöntemlerin Dağılımı (2014-2022)*

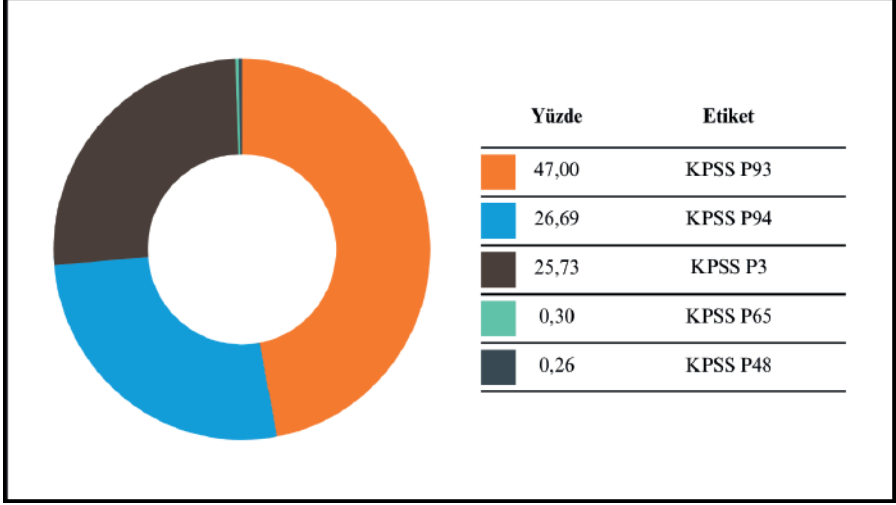


*Kaynak: ÖSYM 2014-2022 yılları arası KPSS yerleştirme kılavuzları ile aynı yıl aralığı için gün gün taranan Resmî Gazete ilanlarının ışığında ulaşılmış verilerdir.*

Şekilde görüldüğü üzere büyükşehir belediyeleri yoğun olarak kendi yapacakları kurum sınavıyla memur istihdam etme eğilimindedirler. Ancak Mahallî İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliğinin 9. maddesine göre yapılacak kurum sınavlarında başvuru yapan adayların sıralanması için bir KPSS puan türü ile bu puan türüne ilişkin asgari puan belediye sınav komisyonu tarafından belirlenmektedir. Bu kapsamda

büyükşehir belediyelerinin KPSS P3, P48, P65, P93 ve P94 puan türlerini baz aldıkları görülmüştür.

*Şekil 3.16. Büyükşehir Belediyesi Kurum Sınavlarında Seçilen KPSS Puan Türlerinin Dağılımı (2014-2022)*



*Kaynak: Büyükşehir belediyelerin Resmî Gazetede yayımladığı personel alımı ilanları taranarak hazırlanmıştır.*

Şekil 3.16’da görüldüğü üzere seçilen KPSS puan türlerinde öne çıkanlar P3, P93 ve P94 puan türleridir. P3 lisans, P93 ön lisans, P94 ise ortaöğretim mezunlarının girdiği genel kültür – genel yetenek sınavıdır. Bu sınavlarda adayların sorumlu tutulduğu konular Tablo 3.3’te paylaşılmıştır. Tablodaki bilgiler ışığında KPSS P3, P93 ve P94 puan türlerinin adayların sorumlu tutulduğu konular açısından mesleki bilgi ve beceriyi ölçmekten uzak bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir. Sadece genel kültür kapsamında yer alan “Temel Yurttaşlık Bilgisi” konusunun özellikle de genel idare hizmetleri sınıfındaki memur personelin mesleğine ilişkin olduğu görülmektedir. Ancak bu konunun da genel kültür bölümü içerisindeki etki oranı %15 civarındadır.



**Tablo 3.3. KPSS Genel Kültür-Genel Yetenek Sınavı Konuları, Kapsamı ve Yaklaşık Ağırlığı**

	Bölüm	Sınav Konuları	Ağırlık
Genel Yetenek	Sözel Bölüm	Sözel akıl yürütme (muhakeme) becerileri, dil bilgisi ve yazım kuralları	%50
	Sayısal Bölüm	Sayısal ve mantıksal akıl yürütme (muhakeme) becerileri	%50
Genel Kültür	Tarih	Anadolu Selçuklu Devleti ve öncesindeki Türk devletleri, Osmanlı Devleti, Atatürk İlke ve İnkılapları, Çağdaş Türk ve Dünya Tarihi	%45
	Türkiye Coğrafyası	Türkiye'nin fiziki, beşerî ve ekonomik özellikleri	%30
	Temel Yurttaşlık Bilgisi	Hukuk başlangıcı ve genel kamu hukuku, anayasa ve idare	%15
	Güncel Bilgiler	Türkiye ve dünya ile ilgili genel, kültürel ve güncel sosyoekonomik konular	%10

*Kaynak: <https://www.osym.gov.tr/Eklenti/1619,kpss-tablo-1-konularin-dagilimipdf.pdf?0>*

Büyükşehir belediyelerinde 2014-2022 yılları arasında yapılan memur istihdamında, bu üç puan türünden birini baz alan ilan sayısının toplam ilan sayısı içindeki oranı %99,4'tür. Dolayısıyla kurum sınavıyla memur alımında büyükşehir belediyelerinin ön başvuru için şart koştuğu KPSS puan türlerinin mesleki bilgi ve beceriyi ölçmediği açık bir şekilde söylenebilir. KPSS sınavına girmiş, ilanda istenen asgari puan şartını sağlayan bir aday, mesleki bilgi ve becerisine bakılmaksızın açılan kadrolara başvuru yapma hakkını elde edebilmektedir. Her ne kadar büyükşehir belediyeleri ikinci aşamada bir kurum sınavı yapıyor olsa da başlangıçta KPSS puanına göre bir sıralama yapılmaktadır ve KPSS puanı itibarıyla sıralamaya giremeyen aday kurum sınavına girmeye hak kazanmamaktadır. Ardından yapılacak kurum sınavı ise ilgili Yönetmeliğin 14. maddesine göre "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası", "Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi", "657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu", "Mahallî İdarelerle İlgili Temel Mevzuat" ile kadro unvanına ilişkin mesleki ve uygulamalı bilgi ve yeteneğin ölçülmesinden ibarettir. İkinci aşamada mevzuata uygun olarak mesleki bilgi ve becerinin ölçülmesi daha muhtemeldir. Ancak yapılacak olan kurum sınavına, istihdam edilecek personel sayısının beş katı kadar aday çağrılmaktadır. Bu adaylar da KPSS puanına göre sıralanmaktadır. İlan edilen kadro sayısı arttıkça kurum sınavına girmeye hak kazanan aday sayısı da yükselebilir. Ancak tek bir memur kadrosu için ilana çıkıldığında, ikinci aşamada yapılacak olan kurum sınavına girebilecek aday sayısı en fazla beştir. Bu beş adayın tamamının da

KPSS’de sorumlu tutulan konularda yetenekli olması ve yüksek puan alması, ancak ilan edilen kadronun niteliklerine uygun mesleki bilgi ve beceriye sahip olamaması muhtemeldir. Bu durumda ikinci aşamada yapılan kurum sınavının önemi azalmakta, her halükarda mesleki bilgi ve becerisi zayıf bir aday istihdam edilebilmektedir. O nedenle belediye personel istihdamında baz alınan merkezi sınavlar, belediyelerde niteliği düşük personelin istihdam edilmesine yol açabilmektedir. Belediye personeline özel, mesleki bilgi ve beceriyi ölçecek bir merkezi sınav modeli (Belediye Personeli Seçme Sınavı), belediyelerin nitelikli personel istihdam etmesini zorlaştıran bir faktör olarak merkezi sınav sisteminin mesleki bilgi ve beceriyi ölçmekten uzak olması sorununun çözümü olabilir.

*Tablo 3.4: Belediye Personel Alımlarında Tercih Edilen KPSS Puan Türlerinde Adayların Sorumlu Tutulduğu Konular ve Etki Oranları*

İlgili Puan Türü İçin Sorumlu Tutulan Konular ve Etki Oranları									
KPSS Puan Türü	Genel Kültür	Genel Yetenek	Hukuk	İktisat	İşletme	Maliye	Muhasebe	Kamu Yönetimi	Yabancı Dil
P3	%50	%50	-	-	-	-	-	-	-
P93	%50	%50	-	-	-	-	-	-	-
P94	%50	%50	-	-	-	-	-	-	-
P48	%10	%10	%20	%20	-	%20	%20	-	-
P65	%15	%15	%10	%10	%10	%10	%10	%10	%10

*Kaynak: <https://www.osym.gov.tr/Eklenti/1620,kpss-tablo-2-puan-turleri.pdf?0>*

Örneklem içerisinde yer alan katılımcılar da bu konu hakkında benzer tespitlerde bulunmuşlardır. Katılımcıların bu konuya ilişkin verdiği yanıtlar aşağıda paylaşılmıştır:

“KPSS ile bir sınav yapıp oradan alınan puanlarla kuruma yerleştirme modeli biraz zayıf kalıyor. Oradaki alınan puan kişinin mesleğiyle ilgili becerisinin bir göstergesi değil.” (K2)

“Teknik kadrolarla ilgili merkezi atamalarda, özellikle de KPSS sınavlarında bir mühendisle ilgili soru sorulmuyor. Alanıyla ilgili sorular da olmalı. Mühendis, mimar, şehir plancısı, tekniker için KPSS sınavında bunların alanına ilişkin soru sorulmuyor.” (K7).

“Örnek veriyorum, makine mühendisi ile ilgili KPSS’de soru sormadan, alanı dışındaki konulardan sınava tabi tutup iyi bir puan aldı diye değerlendirirseniz bu da çok liyakate uygun olmaz.” (K8)

“657 sayılı Kanuna göre memur alsam, belirli koşulların ötesine geçemiyorum. Geçemediğim için başvuru alanı geniş oluyor. İstedğim personeli alamayabiliyorum. Niteliklerimiz çok düşük olabiliyor. Ya da nitelikli, eğitilmiş gözüken personel vardır. Bir örnekle açıklayayım. Bir teknikere ihtiyacım var benim. O alanı bitirmiş bir insan oluyor. Ama o alanla ilgili hiç çalışmamış. Yıllardır o işi yapmamış ve o alanla ilgili hiçbir tecrübesi olmayan bir personeli almak durumunda kalabiliyorum.” (K6)

### 3.8.3.1.2. Personel İlanlarında Aranılan Niteliklerin Mesleki Bilgi ve Beceriyle Uyumlu Olmaması

Belediyelerin memur istihdam ederken ilana çıktıklarında KPSS puanı dışında adaylarda başka nitelikler de aradığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin Resmî Gazetede yayımladıkları ve kendi yapacakları kurum sınavıyla istihdam edecekleri memur kadrosu sayısı 2014-2022 yılları arasında 4904 olmuştur. Bu kadroların 1659’unda adaylarda aranan nitelik herhangi bir ortaöğretim, ön lisans ya da lisans programlarından mezun olmak şeklinde olmuştur. Bu kadroların 1442’si “itfaiye eri” ve “zabita memuru” kadrolarından oluşmaktadır. Ayrı bir yönetmelikle düzenlenen bu meslek grupları için özellikle ön lisans eğitiminde uygun programlar vardır.<sup>133</sup> Ancak ilanlarda bu eğitim programlarından mezun olan adayların değil de herhangi bir programdan mezun adayların da başvurabilmesine imkân sağlanması, hizmet öncesi süreçte ilgili hizmet açısından herhangi bir eğitim almamış kişilerin KPSS puanına bakılarak hizmete alınması sorununu beraberinde getirmektedir. Bu sistem içerisinde “Sivil Savunma ve İtfaiyecilik” ön lisans programı mezunu olan aday, mesleğine ilişkin bir ölçme sınavı niteliği taşımayan KPSS’de düşük bir puan aldığı için ilan edilen kadroya başvuru yapamazken, örneğin “Çocuk Gelişimi” programından mezun olmuş ve KPSS’den yüksek puan almış bir aday, itfaiyecilik mesleğine ilişkin herhangi bir eğitimi ya da uzmanlığı olmaksızın ilan edilen kadroya başvurabilmektedir. Buna benzer örneklerle belediyelerde personel alımı süreçlerinde karşılaşılmaktadır. Bu sorunun çözümü için belediye bünyesinde istihdam edilecek her bir memur kadrosu için, o kadronun niteliğine uygun eğitim programlarından mezun olmak şartı aranmalıdır. Buna yönelik çalışmalar norm kadro planlamaları ile merkezi düzeyde yapılabilir. Ayrıca bu

133 Bu meslek gruplarının yetiştirilmesi için eğitim verilen ön lisans programları şunlardır: “Acil Durum ve Afet Yönetimi”, “İlk ve Acil Yardım”, “Sivil Savunma ve İtfaiyecilik” ve “Yerel Yönetimler”.

yöntemin verimli bir şekilde işlemesi için hizmet öncesi eğitim kurumlarının niteliğinin de artırılması gerekmektedir.

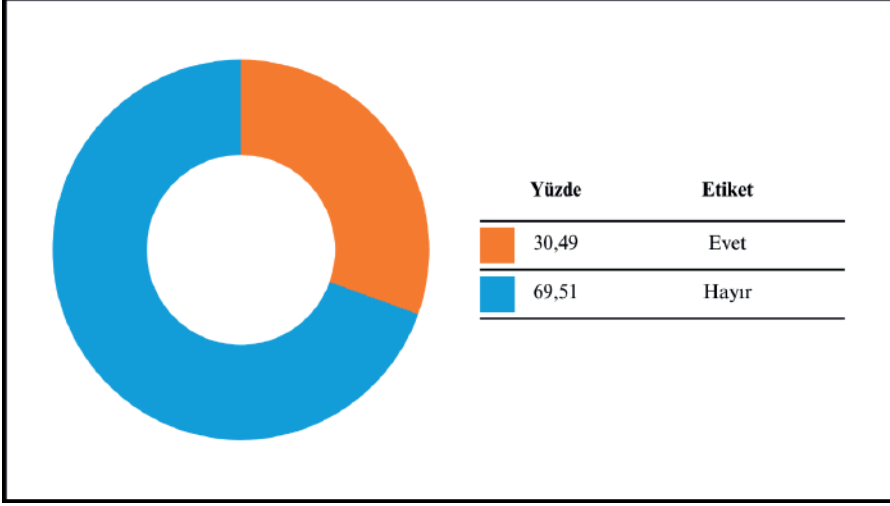
### 3.8.3.1.3. Hizmet Öncesi Eğitimin Önemszenmeyişi ve Hizmet Öncesi Eğitim Kurumlarının Yetersizliği

Belediye personelinin eğitimi konusu “hizmet öncesi” ve “hizmet içi” şeklinde iki aşamalı bir süreçten oluşmaktadır. Burada özellikle “hizmet öncesi” eğitime yeterli önemin verilmemesi, hizmet öncesi eğitim veren kurumlarının nitelik ve nicelik açısından yaşadığı sorunlar ile uygulamaya dönük bir eğitimin istenilen seviyede verilemiyor olması önemli sorun alanları olarak görülmektedir (Eren, 2018, ss. 22–23). Hizmet öncesi eğitime önem verilmediğinde, istihdam edilecek kadronun niteliklerini taşımayan personelin belediyelerde istihdam edilme riski ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda da gerek personel gerekse kurum yoğun bir hizmet içi eğitime ihtiyaç duymaktadır. Ancak hizmet içi eğitimlerin yeterli seviyede olduğunu söylemek de mümkün değildir. Yeterli olsa bile zaman ve bütçe maliyeti açısından kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açmaktadır. Buradaki eksikliğin kaynaklarından birisi de hizmet öncesi eğitim açısından eğitim kurumlarının yetersizliğidir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 3. maddesinde fakülte, “yüksek düzeyde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma ve yayın yapan; kendisine birimler bağlanabilen bir yükseköğretim kurumu”, yüksekokul ise “belirli bir mesleğe yönelik eğitim öğretime ağırlık veren bir yükseköğretim kurumu” şeklinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla fakültelerin varoluş amacı meslek dalları için ihtiyaç duyulan meslek elemanını yetiştirmekten çok bilimsel araştırma odaklıdır. Ancak meslek yüksekokulları adı ve tanımı gereği doğrudan ilgili meslek dallarının ihtiyaç duyduğu meslek elemanını yetiştirmeye dönüktür. Bu yönüyle de hizmet öncesi eğitim açısından oldukça önemlidir. Her bir sektörde olduğu gibi yerel yönetimler de ihtiyaç duydukları (gerek genel idare hizmetleri gerekse teknik hizmetler) nitelikli personeli bu kurumlarda verilen eğitimle donatılmış adaylar arasından temin edebilmektedir. Ancak bunun için önce bu kurumların niteliğinin, ardından program ve ders içeriklerinin iyi planlanmasının, bu programlarda istihdam edilen akademik personelin o alanın uzmanı kişiler olmasının önemi büyüktür. Böyle bir sistem kurulduğunda ve ülke çapında kapsamlı bir planlama yapıldığında, her sektörde olduğu gibi yerel yönetimler de nitelikli personel eksikliğini giderebilecektir.

Burada ele alınan soruna ilişkin bulgulara ulaşabilmek için Yükseköğretim Kurulu (YÖK) Program Atlası üzerinden meslek yüksekokullarının yerel yönetimler programları taranmıştır. Bu tarama sonucunda ülkemizde 33 farklı üniversitede ve 39 meslek yüksekokulunda yerel yönetimler

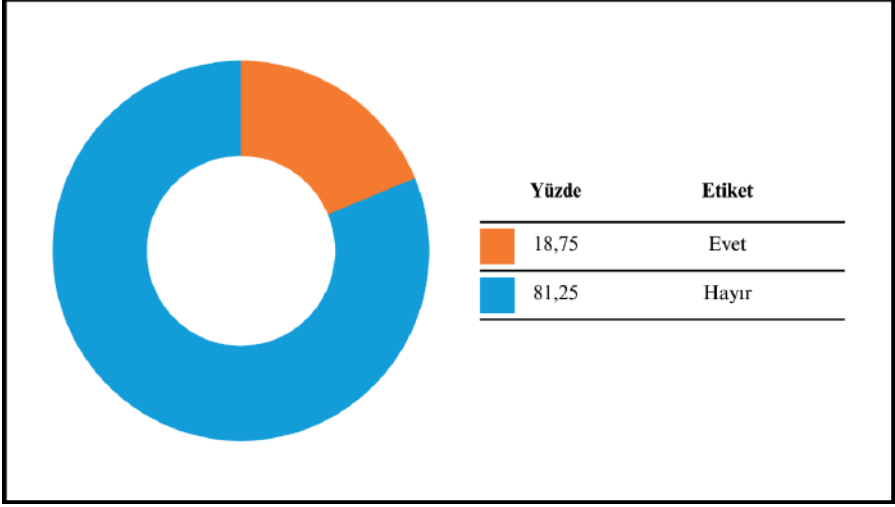
programının aktif olduğu görülmüştür. Bu 39 meslek yüksekokulundan 29'unun web sitesinde akademik personelin programlara göre sınıflandırıldığı tespit edilmiş ve yerel yönetimler programında çalışan akademik personelin listesi çıkarılmıştır. Bu personelin yüksek lisans ve (varsa) doktora tezleri incelenmiş, uzmanlıklarının yerel yönetimler alanında olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

**Şekil 3.17. Yerel Yönetimler Ön Lisans Programlarındaki Akademik Personelin Yüksek Lisans Tez Konularının Yerel Yönetimler Konusuyla İlgisinin Oransal Dağılımı**



*Kaynak: Bu analiz için öncelikle YÖK Program Atlası üzerinden üniversitelerde açık olan yerel yönetimler önlisans programları tespit edilmiş ve bu programlarda istihdam edilen akademik personelin listesi çıkarılmıştır. Ardından bu akademik personelin yüksek lisans tez konuları Ulusal Tez Merkezi üzerinden yapılan tarama ile konu başlıkları düzeyinde incelenmiştir.*

*Şekil 3.18. Yerel Yönetimler Ön Lisans Programlarındaki Akademik Personelin Doktora Tez Konularının Yerel Yönetimler Konusuyla İlgisinin Oransal Dağılımı*



*Kaynak: Bu analiz için öncelikle YÖK Program Atlası üzerinden üniversitelerde açık olan yerel yönetimler önlisans programları tespit edilmiş ve bu programlarda istihdam edilen akademik personelin listesi çıkarılmıştır. Ardından bu akademik personelin doktora tez konuları Ulusal Tez Merkezi üzerinden yapılan tarama ile konu başlıkları düzeyinde incelenmiştir.*

Şekil 3.17 ve Şekil 3.18'deki verilerden hareketle ülkemizde yerel yönetimler ön lisans programlarında istihdam edilen akademik personelin önemli bir çoğunluğunun akademik ilgi alanının ve uzmanlığının yerel yönetimler üzerine olmadığı tespit edilmiştir. Belediyelerin personel alım ilanlarında istihdam edeceği kadronun niteliğine uygun programlardan mezun olanları seçmesi bir sorun alanıdır. Ancak bununla birlikte bu alanda eğitim veren kurumların da nitelik açısından sorgulanması gerekir. Gerek programların müfredatları ve ders içerikleri, gerekse bu programlarda istihdam edilen veya derse giren akademik personelin uzmanlık alanı konuları da eğitim kurumlarının niteliği açısından önemli bir sorun alanıdır. Fakültelerde norm kadroların dolu olması nedeniyle meslek yüksekokulu kadroları suistimal edilmekte, adeta bir “sıçrama tahtası” olarak kullanılmaktadır.<sup>134</sup> Bu durumda meslek yüksekokulları ilgili ön lisans

134 09.06.2020 tarih ve 31150 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi öğretim görevlisi alımı ilanına göre Üniversiteye bağlı Şereflikoçhisar Berat Cömer-toğlu Meslek Yüksekokulu Yerel Yönetimler programına 1 adet ve 1. dereceden bir öğretim görevlisi alınacaktır. Alım yapılacak kadronun ilan özel şartı ise şu şekildedir: “Müzik Eğitimi lisans mezunu olmak. Lisans eğitimi sonrası diksiyon, hitabet ya da ses eğitimi alanında en az 5

programına ilişkin alanda yeterli uzmanlığa sahip olmayan ya da akademik ilgisi farklı konulara dönük olan akademik personelin kadro taleplerini karşılama kurumu haline dönüşmektedir. Ayrıca bu okullarda uygulamaya dönük eğitimler de son derece yetersiz kalmaktadır. Buradaki sorun mikro ölçekli ve parçalı düzenlemelerle çözülecek bir sorun olmayıp, makro ölçekte kapsamlı bir düzenleme ile çözülmesi gereken bir “sorunlar yumağı” olarak nitelendirilebilir.

Belediye personelinin niteliğini arttırmak adına hizmet öncesi eğitime önem verilmesi, yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu kadroların niteliklerine uygun ön lisans ve lisans programlarından mezun olan adayların başvurabileceği bir istihdam sisteminin oluşturulması son derece önemlidir (Sadioglu ve Ömürgönülşen, 2011, s. 153). Bu sistemin sürdürülebilir bir kaliteye ulaşması için eğitim kurumlarının niteliği de oldukça önemlidir. Belediyelerin ihtiyaç duyduğu kadroların niteliklerine uygun birçok ön lisans programı vardır. Teknik hizmetler sınıfındaki tekniker kadroların neredeyse tamamı için uygun ön lisans programları bulunmaktadır. Yine genel idare hizmetleri sınıfındaki memur kadroları için de “Büro Yönetimi ve Yönetici Asistanlığı”, “Hukuk Büro Yönetimi ve Sekreterliği”, “İnsan Kaynakları Yönetimi”, “Muhasebe ve Vergi Uygulamaları”, “Nüfus ve Vatandaşlık”, “Sivil Savunma ve İtfaiyecilik”, “Sosyal Hizmetler” ve “Yerel Yönetimler” gibi ön lisans programları vardır. Kuruluş amacı meslek elemanı yetiştirmek olan meslek yüksekokullarına ve ön lisans programlarına ve bu kurumlarda istihdam edilecek akademik personelin nitelik açısından uygun olup olmamasına önem verilerek belediyelerin ihtiyaç duyduğu nitelikli kamu personelinin yetiştirilmesi sağlanabilir. Eğitim kurumlarının nitelik sorunu çözüldükten sonra belediyelerin ihtiyaç duyduğu personeli, niteliğine en uygun olan ön lisans programlarından mezun olanlar arasından istihdam etmesi sağlanabilir.

#### 3.8.3.1.4. Hizmet İçi Eğitimlerin Yetersizliği

Personelin niteliği açısından hizmet öncesi eğitim kadar önemli olan bir diğer konu da hizmet içi eğitimlerdir. İstihdam edilen personelin etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumuna katkı sağlaması, mesleki anlamda bilgi ve becerisini geliştirebilmesi için iyi planlanmış bir hizmet içi eğitim modeline ihtiyaç vardır.

Belediyelerin hizmet içi eğitimlerde TBB, üniversiteler, bakanlıklar, çeşitli yerel yönetim birlikleri ve özel şirketlerle işbirliği yaptığı görülmektedir

---

yıl deneyimli olmak.” Görüldüğü üzere uzmanlık alanı farklı olan bir akademik personel yerel yönetimler programında istihdam edilmektedir.

(Güler vd., 1999, s. 211; Negiz, 2007, s. 195). Ancak burada sistematik ve standart bir eğitim programı ve modelinin olduğunu söylemek güçtür. Belediye personelinin istihdam edildiği birimin ya da kadronun niteliklerine göre kendini geliştirebileceği hizmet içi eğitim programlarına ihtiyaç duyduğu görülmektedir (Bilgin vd., 2007, s. 78). Ancak bu eğitimler açısından eğitim ihtiyaç analizi, eğitim verilecek konuların belirlenmesi, eğitim verecek kişi, kurum ya da kuruluşların tespit edilmesi, eğitim yöntemi ve eğitimin verileceği fiziksel ortam gibi hususlar açısından rasyonel ve standart hale getirilmiş bir model söz konusu olmayıp, “gelişigüzelik” söz konusudur (Eren, 2018, s. 23). Ayrıca yapılan hizmet içi eğitimlere katılan personelin buna bir zorunluluk nedeniyle ya da işe ara vermek için katılıyor olması, eğitimlerin ardından ölçme ve değerlendirmelerin yapılmaması ya da formalite icabı yapılıyor olması gibi sorunlar da belediyelerde hizmet içi eğitimlerin yetersizliğini göstermektedir (Zengin, 2013, s. 132).

Çalışma kapsamında yapılan görüşmelerde katılımcılara hizmet içi eğitim ile ilgili bazı sorular sorulmuştur. Bu kapsamda katılımcıların tamamı, kendi belediyelerinde yıllık hizmet içi eğitim planlarının hazırlandığını ifade etmişlerdir. Aynı şekilde bu hizmet içi eğitim planları hazırlanırken kullanılan ihtiyaç analizi yöntemi de yıl sonunda birimlerden gelen talepleri değerlendirerek planlama yapma şeklindedir. Katılımcıların burada yanıt verdikleri husus yıllık hizmet içi eğitim planları hazırlayıp hazırlamadıkları ve bu planlar hazırlanırken eğitim verilecek konuların hangi yöntemle belirlendiği olmuştur. Bazı büyükşehir belediyelerinde birçok konuda hizmet içi eğitim verilmiş ya da verilmesi planlanmışken, bazı belediyelerde hizmet içi eğitimler yıllık 3-4 civarında olabilmektedir. Genellikle de TBB'nin hizmet içi eğitim sürecinde etkin rol oynadığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin stratejik planları incelendiğinde ise büyükşehir belediyelerinin zayıf yönleri arasında en çok tekrar edilen konu “hizmet içi eğitim eksikliği” olmuştur. 30 büyükşehir belediyesinin 2014-2019 ve 2020-2024 stratejik planları olmak üzere toplam 60 stratejik plan incelenmiş, bu 60 stratejik planın 21 tanesinde “hizmet içi eğitim eksikliği” konusu yapılan “Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler” (GZFT) analizlerinde belediyelerin zayıf yönleri arasında yer almıştır. Buradan hareketle belediyelerin yıllık hizmet içi eğitimler planladığı, eğitim verilecek konuların tespitinde birimlerden gelen talepleri göz önünde bulundurduğu; ancak genel olarak bir hizmet içi eğitim eksikliğini kabul ettikleri söylenebilir. Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyükşehirlerde hizmet içi eğitim verebilecek kişi, kurum ya da kuruluşların sayısı ve niteliği nispeten yüksektir. Bu doğrultuda bu illerde ve bu illerin çevresinde bulunan belediyelerde hizmet içi eğitim verebilecek kişi, kurum ya da kuruluşlar açısından bir zorluk yaşanmamaktadır. Ancak



bu bölgelerden uzak ve daha az gelişmiş bölgelerde hizmet içi eğitim verecek kişi, kurum ya da kuruluşlar bulma noktasında belediyeler sorun yaşamaktadır. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarından kaynaklanan bu sorunun çözümü için merkezi düzeyde örgütlenmiş, tüm belediyelerin hizmet içi eğitim ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir kurum ya da kuruluşa ihtiyaç bulunmaktadır. Özellikle pandemi döneminden bu yana TBB bu konuda başat aktör konumuna gelmiştir. Hizmet içi eğitim konusunda ülke genelinde iyi örgütlenmiş bir TBB modeli ile belediye-üniversite iş birliklerinin bölgesel olarak güçlendirilmesi yoluyla belediye personelinin niteliğinin artırılmasının önünde önemli bir sorun olarak duran hizmet içi eğitim eksikliğinin çözümüne katkı sağlanabilir.

#### *3.8.3.1.5. Yerel Yönetimlere Özgü Kariyer Mesleği Kadrolarının Bulunmaması*

Yerel yönetimlere özgü kariyer mesleği kadrolarının bulunmaması da nitelikli ve uzman personelin belediyelerde istihdam edilmesinin önündeki engellerden birisidir. Kariyer meslekleri içerisinde yükselmek isteyen personel de zaman içerisinde farklı kurumlara geçiş yapma arayışı içerisinde olmaktadır (Eren, 2018, s. 20). Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğin 2. maddesinde kamu hizmetine memur olarak atanacaklar için sınav yapılacak olan kadrolar A ve B grubu kadrolar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. A grubunda yer alan kadrolar uzman ya da kariyer mesleği kadroları olarak adlandırılmaktadır. Belediyelerin A grubu kadrolardan atama yapabilecekleri tek yer belediye teftiş kurullarına yapılacak olan müfettiş ve müfettiş yardımcısı atamalarıdır. Bunun haricindeki belediye kadroları B grubu kadrolar içerisinde yer almıştır. Dolayısıyla belediyelere özgü kariyer meslekleri söz konusu değildir (Tamer, 2007, ss. 81–82). Yerel yönetimlerde uzmanlaşma ve nitelikli personel sayısını artırmak açısından kariyer meslekleri ihdas edilmesi fayda sağlayacaktır. “Şehir Planlama Uzman Yardımcısı”, “Yerel Yönetimler Uzman Yardımcısı” gibi A grubu kadrolar oluşturularak, bu kadrolara atamalar yapılabilir. Ardından bu kadrolarda tecrübe kazanan, bilgi ve becerisini artıran personel “uzman” olarak kariyer sistemi içerisinde ilerleyebilir. Böylelikle nitelikli kamu personeli adaylarının belediyeleri tercih etmesi ve belediyelerde personel niteliğinin artırılması sağlanabilir (Peker, 2014, s. 73).

#### *3.8.3.1.6. Nitelikli Kişilerin Belediyeleri Tercih Etmemesi*

Nitelikli kamu personeli adaylarının özellikle küçük belediyeleri tercih etmediği görülmektedir. Sayıştay denetimlerinde bu hususla alakalı bulgulara rastlanmıştır. Sayıştay yaptığı bir denetimde büyükşehir belediyesinde malî

hizmetler uzmanı ve uzman yardımcısı kadrolarının bulunmasına rağmen doldurulmadığını tespit etmiştir. İlgili büyükşehir belediyesi ise bu kadrolar için herhangi bir talep gelmediğini ifade etmiştir. Sayıştay buna ilişkin cevabında başvuruların alınabilmesi için belediyenin ihtiyacını ve atama yapılacağını duyurması gerektiğini ifade etmiştir. Ancak devamındaki şu cümle bu çalışmada tespit edilen nitelikli personel istihdamında yaşanan zorlukları göstermektedir: *“Ancak belediyeler gerçekten bazen nitelikli personel temin etmekte zorlanabilmektedirler. Ancak bunun için çabalamaması bu belediyenin sorunudur”* (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2015a, ss. 11–12; 2017a, ss. 45–46). Bunun haricinde iç denetçi atamalarında da belediyeler nitelikli personel temininde zorlandıklarını beyan etmektedirler (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2017c, ss. 32–33).

Belediyelerin nitelikli personel temininde yaşadığı sorunlar bugünün sorunu olmayıp geçmişten günümüze kadar uzanan süreçte var olmuştur. Nitekim İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişlerinin inceleme ve araştırma raporlarında geçmiş yıllarda bu soruna ilişkin tespitlerde bulunulmuştur. Nitelikli personel temin etmekte zorlanan belediyeler, nitelik gerektiren hizmetlerin sunumu açısından alternatif çözüm yollarına girmektedirler. Bu durumda hukuk kuralları ve uygulamadaki durum arasında bir çıkmaza girilmektedir. 1992 yılında hazırlanan bir inceleme ve araştırma raporundaki şu tespitler önemlidir (İçişleri Bakanlığı, 1993, ss. 262–263; Akrotan: Şanlı, 2005, s. 164):

“Bazen geçmişte kadrosuzluk nedeniyle üniversitelere ilgisi olmayan kadrolara doçent atandı. Kadro yoktu ama kişi, fiilen doçentlik yaptı. Belediyelerin de benzeri sorunları var, kötü miraslar devralıyorlar. Tüm kadrolar dolu olabiliyor. Çare olarak yeni gelen başkan işçiler alıyor, bürokrasiyi kendine göre çeviriyor. Esasen işin yürümesi lazımdır, iş yürümelidir. Problem karşımıza pratiğin bir problemi olarak çıkıyor. Personel yönetimindeki yanlışlıkların sonucu olarak çıkıyor. Kadrodaki görevli kayırmacı sistemle gelmiş. Başkanın beş senelik bir dönemi var. Bu durumda işçi statüsündeki bilgisayarçı, mühendis, müdür alıyor. Böyle olunca bir tarafta hukuk, bir tarafta pratiğin cenderesine giriliyor. Hukuki açıdan bakarsak, bu uygulama yapılamaz. Ama pratikten bakarsak yapmalı. İşte bu noktada çare arayışları baş gösteriyor.”

Genel itibariyle kamu sektöründe personele ödenen ücret ya da aylıklar piyasadaki muadillerine göre düşük seviyede kalmaktadır. Bu husus belediyeler açısından da geçerlidir. Her ne kadar (sosyal denge tazminatı gibi) bazı ek gelirlerle belediye personeli, diğer kamu kurumlarındaki personele göre bir nebze daha iyi ekonomik koşullara sahip olsa da özellikle teknik hizmetler ve

sağlık hizmetleri gibi hizmet sınıfları açısından nitelikli personel belediye ya da farklı bir kamu kurumu yerine özel sektörü tercih edebilmektedir. Üstelik bu hizmet sınıflarındaki personel, diğer hizmet sınıflarındaki personele göre daha yüksek maaş alırken bile bu durumla karşılaşmaktadır. Bu hususta sağlık hizmetleri sınıfından bir örnekle K2 kodlu katılımcının şu cevabı önemli görülmüştür:

“Şu an bizim kamu olarak personel konusunda en çok zorluk çektiğimiz konulardan bir tanesi ücret konusunda dış piyasadaki mevcut iş olanaklarına göre maddi olarak biraz geride kalıyor olmamızdır. Dolayısıyla ödediğimiz ücretlerin biraz düşük olması istediğimiz personelleri bulmamızda engel teşkil ediyor. Zaten kariyerinde belli bir noktaya gelmiş olan kişiler dış piyasada daha iyi imkânlarla daha iyi işlere sahip olabiliyorlar. Bunun en basit örneği doktor. Biz doktor olan bir kişiyi doktor kadrosunda memur olarak işe almış olsak vereceğimiz para 9-10 bin civarı. Ama bu doktor gidip de özel bir hastanede 30 bin lira maaşla çalışabiliyor.”

Belediye personelinin piyasaya göre ekonomik koşullar açısından geri kalmasına ilişkin bir bulguya da Sayıştay denetim raporlarında rastlanmıştır. Bu kapsamda bir belediyede 2017 yılında 157 sözleşmeli personelin asgari ücretin altında bir ücretle çalıştırıldığı tespit edilmiştir. İlgili bulguya ilişkin cevabında belediye net ücret, ek ödenekler ve sosyal denge tazminatıyla birlikte ilgili sözleşmeli personelin ücretinin asgari ücretin üzerinde olduğunu ifade etmiştir. Ancak mevzuat gereği burada personele verilen ödeneklerin toplamının değil, başlı başına net ücretinin asgari ücret seviyesinin üzerinde olması gerekmektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018c, ss. 50–52).

### 3.8.3.2. Liyakat Sisteminin Kurumsallaşmaması

Liyakat ilkesi ve liyakat sisteminin kurumsallaşması, kamu kurum ve kuruluşları açısından hayati öneme sahip konuların başında gelmektedir. “*Liyakat sisteminin alternatifi, gene liyakat sistemidir*” ifadesi, liyakat sisteminin kamu personel sistemi açısından vazgeçilemez bir unsur olduğunu göstermektedir (Güran, 1980, s. 157).

Belediye personel sisteminin sorunları içerisinde yer alan konulardan birisi de liyakat sisteminin kurumsallaşmamış olmasıdır. Burada yaşanan sorun, aynı zamanda diğer pek çok sorunu da etkilemektedir. Belediyelerin siyasi kurumlar oluşu, o coğrafyada yaşayan vatandaşların belediyeleri bir iş kapısı olarak görmesi ve siyasi bir kurum olarak belediyenin başına gelen belediye başkanının bu vatandaşların oyları ile seçiliyor olması liyakat sisteminin kurumsallaşmasının önündeki en önemli engellerdir. Bunun yanı sıra belediyelerde seçimle göreve gelenlerin (belediye başkanı ve meclis

üyeleri) daha önceden belediyeçilik ve idarecilik açısından eğitim, bilgi ve tecrübesinin olup olmadığına bakılmıyor olması da liyakat sorununun kaynaklarından birisidir. Aynı şekilde daire başkanı gibi istisnai memur kadroları da liyakat ilkesinin zedelenmesine yol açmaktadır. Yerel düzeydeki siyasi kayırmacılıklar, belediye başkanının bulunduğu siyasi parti kanalıyla belediye içerisinde yaşanan kadrolaşma hareketleri de belediye personel sisteminde liyakat ilkesinin kurumsallaşmasını zorlaştıran hususlardır.

Personel sistemi açısından liyakat ilkesinin uygulanması gereken dört alan bulunmaktadır. Bunlar kamu hizmetine giriş, hizmet içerisinde ilerleme ve yükselmeler, görevin sona erdirilmesi ve kamu hizmetine girme hakkının toplumun tüm kesimlerine eşit olarak açılmasıdır. Liyakat sisteminin bu dört alanda da kurumsallaşması personelin niteliğini, verimliliğini, etkinliğini, kalitesini ve motivasyonunu artıracaktır. Buradaki unsurlarda meydana gelecek olan artış, hizmet sunumunu ve kalitesini de doğrudan doğruya olumlu yönde etkileyecektir (Yıldırım, 2019, ss. 357–358).

Çalışma kapsamında yapılan görüşmelerde katılımcılara liyakat ilkesinin belediye personel sistemi açısından tam anlamıyla uygulanıp uygulanmadığı, mevzuatta yer alan liyakat konusundaki düzenlemelerin yeterli olup olmadığı sorulmuştur. Katılımcıların bu konu hakkındaki yanıtları şu şekildedir:

“İlana çıktığımız zaman ben eğer itfaiye eri alırsam sadece itfaiyecilik bölümü personelin müracaatı sağlanmalı. Orada herhangi bir üniversitenin herhangi bir bölümünden mezun olmak gibi bir şart konuyor. Yani meslekle alakalı bölüm mezunu arkadaşlar gelip müracaat ederse daha doğru olur. Yalnız bunun önünü açmış sistem. Mesela herhangi bir lisans programından mezun olmak gibi bir şart konulmakta. Bu da meslek dışında elemanların farklı işlerde çalıştırılmasına sebebiyet veriyor.” (K1)

“Liyakat dediğimiz zaten şahsın emeğiyle, çalıştığı alandaki bilgisiyle, tecrübesiyle bir yere gelmesidir. Mevcut sistemde bu çok da sağlanamıyor. Özellikle de zaten son zamanlarda gündem oldu mülakat mevzusu. Tabi aslında mülakat da iyi bir şeydir, ama doğru kullanılırsa iyi bir şeydir. Birtakım eksiklikler var. Bazı düzenlemeler olursa o eksiklikler de giderilebilir. Liyakat konusu tam anlamıyla sağlanamıyor diyebilirim.” (K6)

“Liyakat bana soyut bir kavram gibi geliyor. Anayasadaki, diğer kanunlardaki liyakat ilkesinin korunmasına ilişkin hükümlerin yeterli olduğunu düşünmüyorum. Yani eğer bugün bunlar yeterli olmuş olsaydı, liyakat ülkemizde bu kadar tartışılan bir konu olmazdı. Ben böyle bakıyorum olaya. Liyakat hep şöyle değerlendiriliyor. İşe alınan kişinin yeterliliği. Herhangi bir kayırma olmaksızın, adil bir şekilde kişinin değerlendirilmesi

ve o pozisyonda istihdam edilmesi olarak görülüyor. Fakat işin diğer bir boyutu da var. O da personelin liyakatini değerlendirecek olanların liyakatli olup olmadığıdır.” (K8)

Liyakat sisteminin kurumsallaşmamasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Çalışmanın bu kısmında bu nedenler üzerinde durulacaktır.

### *3.8.3.2.1. Belediyelerin Siyasi Kurumlar Oluşu*

Belediyelerde liyakat sisteminin kurumsallaşmamasının nedenlerinden başlıcası belediyelerin birer siyasi kurum, bu kurumun başındaki belediye başkanının da siyasetçi olmasından kaynaklanmaktadır. Bu siyasetçiler yerel seçimlere (genellikle) bir siyasi parti çatısı altında girdikleri için, seçimi kazandıktan sonra o parti teşkilatı ve kendisine oy veren kitlelerin çeşitli beklentileri söz konusu olmaktadır. Belediye başkanları göreve geldikten sonra bu siyasi etki personel alımı sürecinde de personel alındıktan sonraki süreçte de görülmektedir. Özellikle üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarında, bunun yanı sıra genel olarak personel alımlarında bu tarz baskılar söz konusu olabilmektedir. Burada yaşanan bir diğer sorun da bir önceki seçime göre belediyeyi farklı bir partinin kazanması durumunda söz konusu olmaktadır. Bir önceki seçimde A partisinin kazandığı bir belediyede aktif görevler üstlenen üst kademe yöneticiler, bir sonraki seçimi B partisinin kazanması durumunda performansına ve liyakatine bakılmaksızın tasfiye edilebilmekte, bazen de daha alt kademe görevlendirilebilmektedir. Yine bu şekilde personelin veriminin düşük olacağı atıl birimlere de görevlendirildiği görülmektedir. Burada alınan kararlar çoğunlukla siyasi nitelikte kararlar olup; performans, verimlilik ve liyakat unsurları ikinci plana atılabilmektedir. Bu durum “fiili bir yağma (spoils) sistemi” olarak nitelendirilmektedir (Eken, 1997, ss. 17–18).

### *3.8.3.2.2. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanması*

Belediyelerde üst kademe kamu yöneticilerinin atanması sürecinde de liyakat ilkesini zedeleyen uygulamalarla karşılaşılabilir. Bir istisnai memur kadrosu olan daire başkanı kadrolarına yapılan atamalar liyakat ilkesinin kurumsallaşmasını engelleyen sorunlardan birisidir. Bu atamalar iki yönüyle sisteme zarar vermektedir. Bunlardan birincisi, önceki başlıkta da belirtildiği gibi, yeni göreve gelen belediye başkanının kendi ekibini kurmak adına performans, verimlilik ve liyakate bakmaksızın önceki yönetici kadroyu tasfiye etme eğiliminde olmasıdır.

Daire başkanı kadrolarına yapılan atamaların liyakat sistemine verdiği ikinci zarar da istisnai memur statüsünde olan bu kadroların “şube müdürü”

gibi kadrolara geçiş için bir “sıçrama tahtası” olarak kullanılmalıdır. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahallî İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik kapsamında müdür ve şube müdürü gibi kadrolar görevde yükselme sistemine tabi, özel şartları olan ve sınavla elde edilebilen unvanlardır. Ancak daire başkanı kadroları için bu durum söz konusu olmayıp, sınavsız bir şekilde daire başkanı atamaları yapılabilmektedir. Bunun sonucunda bazı belediyelerde daire başkanı olarak atanan kişilerin, kısa bir süre sonra şube müdürü kadrolarına sınavsız bir şekilde atandığı Sayıştay denetim raporlarında tespit edilen bulgular arasında yer almıştır. Gerek bu amaçla yapılan atamalar gerekse kişinin uzmanlık alanına bakılmaksızın yapılan usulsüz üst kademe yönetici atamaları görüşme kapsamında bazı katılımcılar tarafından da ifade edilmiş ve konuya ilişkin tespitleri aşağıda paylaşılmıştır:

“Liyakat ilkeleri kanunla belirlenmiş durumda ama kadrolarla ilgili belirlenmiş olan şartlar tamamen mevzuatta açık ve seçik olarak konulmamış. Dolayısıyla kariyerden gelen bir kişi genel idare hizmetleri sınıfına geçip de idareci pozisyonuna geçtiğinde bu kişinin hangi alanlarda idarecilik yapabileceği kesinlikle bir kurala bağlanmamış durumda. Yani şöyle söyleyeyim ben size. Ziraat mühendisi bir arkadaşımız var. Bu arkadaş mühendis kadrosunda istihdam ediliyor. Bu arkadaş ziraat mühendisiyken teknik hizmetler sınıfında çalışan bir mühendis. İhtisas alanı ya da liyakati ziraat üzerine. Bu arkadaş daire başkanı ya da şube müdürü kadrosuna atandı, görevde yükseldi. Bu arkadaşın mühendisliği ve teknik hizmetler sınıfı bitmiş oluyor. Genel idare hizmetleri sınıfında müdür kadrosuna geçmiş oluyor. Bu arkadaşın müdürlük için ziraat ile alakalı birimlerde istihdam edilmesi liyakat ilkesine uygun olacaktır. Fakat bu arkadaşın başka bir müdürlükte, atıyorum yazı işlerinde şube müdürü olarak çalıştırılmasına liyakat kurallarına göre engel olabilecek herhangi bir düzenleme yok. Dolayısıyla kurum isterse bu kişiyi yazı işlerine müdür olarak atayabiliyor. Ama adamın geçmişine baktığımızda ziraat üzerinde çalışmış, ziraat alanında mühendislik yapmış, o alanla ilgili kariyer yapmış, liyakatinin orada ilerlemesi gereken bir kişi. Mevzuatta bu konudaki eksiklikler kariyer ilerlemesinin tam biz dizgiye oturtulamamasından kaynaklanıyor.” (K2)

“Belediyelerde bazı görevde yükselme olan kadrolar için sınav şartı, gerekli hizmet şartı söz konusu olurken bazı üst kadrolara atamaya yetkili amirin atamasıyla atama yapılabiliyor. Bu da tamamen liyakat dışı atamalara, daha çok hizmet vermiş, çabalamış, sınava girmiş insanların tükenmişliğine neden olabiliyor.” (K6)

Üst kademe yöneticilerin atanmalarında liyakat ilkesinin zedelendiği pek çok örnek Sayıştay denetim raporlarında görülmektedir. Buradaki bulgulardan bir tanesi konu itibarıyla ilginçtir ve aynı belediye için üst üste birkaç denetim raporunda bu bulguya yer verilmiştir. Öncelikle 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahallî İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin 12. maddesine göre teftiş kurulu başkanlığı ya da müdürlüğü bulunan belediyeler, mevzuata uygun olarak teftiş kurulu yönetmeliği hazırlarlar ve İçişleri Bakanlığının uygun görüşü alındıktan sonra müfettiş ve müfettiş yardımcısı kadrolarına atama yapabilirler. Ayrıca bu kadrolara yapılacak atamalarda adayların en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idarî bilimler fakültelerinden veya buna denk kabul edilen yurtiçi ve yurtdışı öğretim kurumlarından mezun olması ve yapılacak özel yarışma sınavında başarılı olması sonucunda bu kadrolara atanması mümkündür. Bir belediye bu konu özelinde hazırladığı yönetmelik için mevzuata aykırı olarak İçişleri Bakanlığı onayını almamış, daha sonra da hazırladığı yönetmeliğe göre müfettiş ve müfettiş yardımcısı kadrolarına personel alımı gerçekleştirmiştir. Burada belediyenin gerekçesi hazırladıkları yönetmeliği 2007 yılından önce çıkardıkları ve o dönem için İçişleri Bakanlığının onayının zorunlu olmadığı yönündedir. Ancak Sayıştay bu belediyeye 2007 yılında yürürlüğe giren bir üst hukuk normu olduğunu ve alt hukuk normlarının buna göre düzenlenmesinin zorunlu olduğunu hatırlatmıştır. İlgili raporda Sayıştay, belediyenin bu çalışmaları yapmadığını, ayrıca hukukun temel ilkelerinden habersiz olduğunu açık bir şekilde yazmıştır. İlgili örnek olayda daha ilginç olan nokta ise belediyenin müfettiş atamalarının tamamını sınavsız ve doğrudan atama yöntemiyle yapmış olmasıdır. Bu şekilde atanan personelin mezun olduğu bölümlerin Yüksek Teknik Öğretmen Okulu, Mühendislik Fakültesi, Türk Dili ve Edebiyatı gibi bölümler olması da son derece düşündürücüdür (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018b, ss. 15–19). Aynı belediye için iki yıl sonra yapılan denetimde de aynı bulguya yer verilmiş, belediyenin bu konuda herhangi bir işlem yapmadığı tespit edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020d, ss. 18–22). Bir sonraki yıl yapılan denetimde aynı bulguya tekrar yer verilmiş, hâlâ herhangi bir işlem yapılmadığı gibi daire başkanı kadrosundaki bir kişinin mevzuata aykırı olarak müfettiş kadrosuna atandığı tespit edilmiştir. İlgili belediye bu bulguya ilişkin cevabında bu şekilde atanan personelden üçünün emekli olduğunu, birisinin yakın bir tarihte yaş haddinden emekli olacağını, üç personel için de uygun kadro bulunması durumunda atama yapılacağını belirtmiştir. Uzunca bir süre iki kurum arasında önemli bir sorun yarattığı görülen konuyla ilgili

Sayıştay'ın yorumu düşündürücüdür: “*Kamu idaresi cevabından idarenin müfettiş kadrosuna atanmaması gerekenlerin atamalarının iptali ile ilgili gerekli işlemi yapmamak iradesinde olduğu anlaşılmaktadır*” (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2021b, ss. 127–130). Bu konuya ilişkin bulgular en son 2021 yılı denetim raporunda da yer almış ve Sayıştay bu sefer şu şekilde bir yorum yapmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2022c, ss. 112–114):

“Belediye personel işlemlerinde yapılan incelemelerde; belediye bünyesinde müfettiş kadrosunda bulunan tek müfettişin geçici görevlendirme suretiyle gelir şube müdürlüğü görevini vekâleten yürüttüğü ve idarî görev yaptığı, teftiş kurulunda ise müfettiş olmayan veya mesleğe yarışma sınavıyla girmeyen ve idarî görevlerde bulunan kişilerin çalıştırıldığı görülmüştür. [...] Kuruma ait 2019 ve 2020 yılı Sayıştay denetim raporlarında teftiş kurulu başkanlığına atanan 11 adet müfettişin tamamının hatalı atamaya dayandığı, müfettiş kadrosuna sahip olmayan ve idarî görevlerde bulunan personelin bu görevlere atanarak teftiş hizmetlerinin onlara yaptırıldığı tespit edilerek bu husustaki bulgulara denetim raporunda yer verilmiştir. [...] Ancak belediye personeli arasında yer alan ve mesleğe özel yarışma sınavıyla giren ve diğer bütün şartları taşıyan müfettiş unvanlı tek personelin insan kaynakları daire başkanının 28.01.2020 tarihli yazısı ve başkanlık makamının onayıyla idarî göreve geçici süreyle atandığı ve 2 yılı aşkın süredir bu görevi yürüttüğü anlaşılmaktadır. Sayıştay raporlarında da görüleceği üzere idarî görevdeki personel müfettişlik hizmetini yürütmekte, yine müfettişlik unvanındaki personel ise idarî görevi yerine getirmektedir.”

Sayıştay denetim raporlarında yer alan liyakat ilkesine aykırı atamalara ilişkin bulgulardan başka bir tanesine göre bir belediye, itfaiye eri kadrosunda bulunan iki personeli mevzuatta aranan nitelikler ve sınav şartı gibi zorunluluklara uymaksızın ilçe belediyelerine zabıta müdürü olarak atamıştır. 1 – 1,5 ay sonra da bu personeli görevde yükselme şartlarına uyulmaksızın büyükşehir belediyesi bünyesinde itfaiye şube müdürü olarak atamıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020a, ss. 96–98).

Gerek Sayıştay denetim raporlarında gerekse görüşme yapılan katılımcıların tespitlerinde görüldüğü üzere belediyeler üst kademe yönetici kadrolarına yapılan atamalarda liyakat ilkesini önemsememektedir. Bu tarz atamalarda bazen yapılan atamanın niteliğine uygun olmayan personel atanmış, bazen de bu kadrolar farklı saiklerle personelin görevde yükselmesini sağlayacak bir “sıçrama tahtası” olarak kullanılmıştır. Bu ve buna benzer sorunların çözümünü için mevzuattaki liyakat ilkesine ilişkin düzenlemelerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Ancak belediyelerin halihazırdaki mevzuat hükümlerine bile uymakta direndikleri görülmüştür. Bu nedenle mevzuat üzerinde liyakat



konusunda yapılacak düzenlemeler önemlidir. Ancak bundan daha önemli olan husus liyakat sisteminin kurumsallaşmamış olmasıdır. Ülke çapında örgütlenen ve farklı ülkelerde örnekleri görülen liyakat sistemini korumaya ve geliştirmeye dönük bir kurumsal yapılanmaya olan ihtiyaç bariz bir şekilde ortadadır.<sup>135</sup>

### *3.8.3.2.3. Belediyelerin Yerel İşsizlikle Mücadele Aracı Haline Gelmesi*

Belediyeler, belirli aralıklarla o yörede yaşayan insanların kullandığı oylarla göreve başlayan siyasi kurumlardır. Bu kurumun başı olan belediye başkanı, seçim sürecinde belli bir partiden aday olmakta, yörede yaşayan insanlara vaatlerini sıralamakta ve sonra o yörede yaşayan insanlardan aldığı oyla göreve başlamaktadır. Bunun sonucunda belediye başkanı iki siyasi etki unsuru ile doğrudan doğruya karşılaşmaktadır. Bunlardan birincisi aday olduğu siyasi partinin genel merkezi ve o yöredeki teşkilatlarıdır. İkincisi ise kendisine oy veren seçmenlerdir. Siyasi partiler belediye içinde kadrolaşmak için, vatandaşlar da belediyede iş imkânı bulabilmek için “seni biz seçtirdik” veya “seni biz seçtik” gibi söylemlerle belediye başkanlarından iş talebinde bulunmaktadırlar. Bazı belediye başkanları buna bir müddet dirense de genellikle siyasi partilerin ve vatandaşların bu yöndeki taleplerinin bir karşılık bulduğu görülmektedir. Bu açıdan belediyelerin zaman içerisinde “yerel işsizlikle mücadele aracı” haline dönüştükleri görülmektedir. Bu da belediyelerin nitelikli personel istihdam etmesini zorlaştıran, yerel kayırmacılığın önünü açan bir durumdur (Eren, 2018, s. 15). Katılımcılara yerel istihdam talepleri ile karşılaşmış karşılaşmadıkları sorulduğunda şu yanıtlar alınmıştır:

“Biz büyükşehir olduktan sonra bu tür bir baskıyla karşılaştık ama şu anda dışarıdan belediyemize baskı uygulayacak bir unsur yok. Vatandaşların talepleri var. Benim çalışmaya ihtiyacım var diyor. Ya valiye gidiyorum ya da size geliyorum diyor. Biz kendisine başka bir yerden iş bulduğumuzda, hayır diyor. Ben başka bir yerde çalışmak istemiyorum. Belediyede çalışmak istiyorum. Yani senin işe ihtiyacın yok, sen belediyeye girmek istiyorsun. Ya da kamu kurumunda çalışmak istiyorsun. İlane çıkıldığında, başvurular yapıldığında birileri hemen devreye giriyor. İşte kardeşimizdir, abimizdir, yakınımızdır, mülakata girecekmiz. Komisyonunda siz varmışsınız. Bizim kardeşimize yardımcı olur musunuz diye, direk baskılar geliyor zaten. Yani

135 2020 yılında T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler Etik Rehberi ile bu konuda bir adım atılmış ve yerel yönetimlerin uyması gereken etik ilke ve kurallar belirlenmeye çalışılmıştır (T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2020). Ancak liyakat konusundaki sorunların gerçek anlamda aşılması için etikten ziyade doğrudan doğruya liyakat ilkesine odaklanacak bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç vardır.

alınacak personel bu işte ne kadar kabiliyetliyse, onun ön plana çıkması gerekirken kabiliyetli olmayan, ama bu konuda kıyıdan köşeden aldığı bir belge ya da diploma ile müracaat etmiş, tecrübesi olmayan bir kişi diğerlerinin önüne geçmeye çalışabiliyor.” (K2)

“Belediyeler sonuçta seçimle gelen bir belediye başkanıyla çalışan siyasi kurumlar. Personel alımları belediyenin yetkisinde olunca biraz istihdam merkezi gibi görülüyor burası.” (K7)

“Ben buraya geldiğimde, çalışmaya başladığımda ufak bir araştırma yapmıştık. Aynı soyada ve aynı aileye bağlı 10 kişinin çalıştığını tespit etmiştik. Bir alanda 3 personele ihtiyacımız varken o niteliğe sahip 13 personelin çalıştığı olabiliyor belediyelerde.” (K6)

Görüşme kapsamında katılımcılardan bazıları bu tarz baskılardan yakınırken, bazı katılımcılar ise bunu normal karşılamakta, belediye personelinin o bölgeyi bilen kişiler arasından seçilmesinin önemli olduğunu ifade etmektedirler. Genele bakıldığında da bazı belediyelerin yöre insanını istihdam etme eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu görüşü savunanlar “bölgeye ilişkin çözüm bekleyen sorunları, yine en iyi o bölgenin insanı bilir” yaklaşımını benimsemektedirler. Farklı bölgelerden gelen kişilerin kısa bir süre sonra memleketine tayin olmak istemesi ya da nitelikli personelin özellikle küçük belediyeleri tercih etmemesi gibi durumlar bazı belediyelerin bu eğilimde olmasına neden olmaktadır. Uygulama açısından haklı gibi görünen bu yaklaşım, yerel siyasi baskı unsurlarını harekete geçirmekte, personel alımları liyakat ilkesine aykırı bir şekilde siyasi ve yerel saiklerle gerçekleştirilmektedir (Peker, 2014, s. 70). Belediye personelinin o bölge insanı arasından seçilmesini savunan katılımcıların konuya ilişkin tespitleri ise şu şekildedir:

“Yerel halktan bir kişi işte şu dükkânın yanında bir yangın var dediğinde, o coğrafyayı bilen ve orali olan bir personelin gitmesiyle, buraya dışarıdan gelmiş bir personelin navigasyon aracılığıyla gitmesi bir olmuyor. Aynı şekilde halk ile iletişim kurabilmesi de çok önemli. Mesela böyle yangın anında itfaiye personelinin oradaki insanları sakinleştirmek gibi sosyal bir görevi de oluyor. Buradan bakıldığında o personelin, halkın dilinden anlaması gerekiyor. Vatandaş derdini anlatıyor, biraz da yerel şive ile konuşuyor, personel o derdi anlamıyorsa, çözüm de üretmiyor. Yine zabıta da aynı şekilde. Pazara çıktığı zaman bir amcanın ya da teyzenin derdini dinleyip, anlamayıp yüzünü asabilir. Bu da belediye açısından kötü bir imaj oluşmasına yol açabiliyor.” (K3)

“Sonuçta yerel yönetimler seçimle işbaşına gelen bir belediye başkanı tarafından yönetiliyor. Tabii ki yerel baskıların olması muhtemel. Ben bu baskıların olduğunu düşünüyorum. Fakat haksız da olduğunu düşünmüyorum. Siyasi olarak değil de yerelde yaşayan kişilerin o bölgeye hizmet etmesi... Yani o ilde doğmuş, büyümüş, okumuş ve kentine hizmet etmek isteyen bir vatandaşın da yerelde istihdam edilmesinin önünün açılması gerektiğini düşünüyorum. Merkezi atamada il bazında bir alım yapamıyorsunuz. Herhangi bir ilde personel alacağınızda bu ilan için tüm Türkiye’den başvuru alıyorsunuz. Başvuruları da aldınız ve başka bir yerden gelen bir personeli işe başlattınız. Bu sefer şöyle bir talep ortaya çıkıyor. Belli bir zaman geçtikten sonra memurun nakil hakkı var. Memur kendi doğup büyüdüğü ilde nakil gitmeye çalışıyor. Bu sefer de böyle bir baskı oluşuyor. (Özellikle işçide kurayla olduğu için) Başka bir noktadan işe farklı bir yerden personel aldığınızda bölgeler arası bir göçe de neden oluyorsunuz. Yerelde aradığımız niteliklere sahip bir personel aday varken, siz başka bir yerden iş göçü almış oluyorsunuz. Bu da noter huzurunda kurayla yapılıyor. Seçme şansınız da yok. Aynı şartları taşıyan işçiler arasından kura çekiyorsunuz. A ilinde bir işçi alırken, o ilden başvuran aday olsa bile, kura sonucunda B ilinden bir işçi çıkabiliyor. Bu da bir göçe neden oluyor. İlde doğmuş, büyümüş, o şehirli olan bir kişi ve kendi kentini daha iyi biliyor. Kentindeki yapıyı çok iyi biliyor. Kentin sorunlarını da biliyor. Kenti tanıyor. Dışarıdan gelen kişinin o kenti tanıması vs. uzun zaman alıyor. Bu tarz problemler ortaya çıkabiliyor.” (K8)

#### *3.8.3.2.4. Kadronun Niteliğine ve Mevzuata Aykırı Olarak Yapılan Atamalar*

Kadrolar için belirlenmiş olan nitelikler ve mevzuatta bu kadrolara yapılacak atamalar için yapılan düzenlemeler sınırlı da olsa liyakat ilkesinin uygulanabilmesi açısından katkı sağlamaktadır. Ancak Sayıştay denetim raporlarından hareketle bazı belediyelerin atama yapılan kadronun niteliğine ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak atamalar yaptığı ve liyakat ilkesini zedelediği görülmektedir.

Bu kapsamda tespit edilen bir bulguya göre bir belediye, başka bir kadroda çalışmakta iken itfaiye eri kadrosuna geçmek isteyen 36 personeli mevzuatta yazılı şartlar gerçekleşmediği halde ve herhangi bir sınav yapmaksızın bu kadrolara atamıştır. İdarenin konuya ilişkin cevabı sözlü sınav yapıldığı şeklindedir. Ancak Sayıştay tarafından yapılan denetimde buna ilişkin bir kanıt bulunamamıştır. Gerçekten de belediyenin dediği gibi sözlü sınav yapılmışsa bile, sınava giren personel içerisinde itfaiye eri olmanın mevzuata bağlı olan şartlarını taşımayanların da bu kadrolara geçirildiği görülmüştür.

Aynı rapor içerisinde zabıta personeli atamaları için de mevzuata aykırı benzer bir durum tespit edilmiştir. Yine başka kadrolarda çalışan bazı personelin mevzuat şartları gerçekleşmeden ve sınav yapılmadan zabıta memuru kadrolarına geçirildiği görülmüştür. İdare yine sözlü sınav yaptığı şeklinde bir yanıt vermiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020d, ss. 130–137).

Bir başka belediyede mevzuata aykırı olarak tekniker ve mühendis atamalarının yapıldığı tespit edilmiştir. Bu kadrolara yapılacak atamalarda mevzuat gereği sınav yapılması gerekirken, bu kadrolara sınavsız atama yapıldığı tespit edilmiştir. Konuya ilişkin cevabında belediye bu kişilerin daha önce farklı kurumlarda bu kadrolara atandığını ve belediyelerine nakil olarak geldiklerini ifade etmiştir. Ancak nakli yapılan personelin belediye bünyesinde tekniker ve mühendis kadrolarında çalıştırılacak personelde aranacak şartlara uygun olmadığı tespit edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2019c, ss. 82–89).

Sayıştay denetim raporlarındaki bulgular ışığında liyakat ilkesini sınırlı da olsa koruyan mevzuat hükümlerinin de uygulamada zedelendiği görülmüştür. Bu nedenle daha önce belirtildiği üzere liyakat konusunda mevzuattaki eksikliklerden daha önemli olan husus uygulama boyutundadır. Bu nedenle liyakat sisteminin kurumsallaşması ve sadece bu konu ile ilgilenecek bir kurumsal yapının oluşturulması önemlidir.

#### 3.8.3.2.5. Sözleşmeli Personel Alımı İlanlarının Duyurulmaması

Mahallî İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliğinin 9. maddesi ile belediyelerin memur istihdamını duyurmasına ilişkin hüküm şu şekildedir:

“İdare, atama yapılacak kadro sayıları ile bu kadroların sınıf, unvan ve derecelerini; sıralamaya esas olacak KPSS puan türü ile asgari puanı; başvuru tarihleri ile başvuru yöntemini; başvuru yapacak adayda aranılacak nitelikler ile istenilen belgeleri; yapılacak sınavın yeri, zamanı, türü, sınav konuları ve değerlendirme yöntemi ile gerekli görülen diğer hususları son başvuru tarihinden en az 30 gün önce Resmî Gazete ile idarenin ve Cumhurbaşkanınca belirlenen kurumun internet sitesinde duyurur.”

Buradaki mevzuat hükmüne göre belediyeler memur alımı ilanlarını kamuoyuna duyurmaktadırlar. Ancak sözleşmeli personel alımı ilanları 2014 yılında konu ile ilgili yayımlanmış bir Başbakanlık Genelgesi<sup>136</sup> olmasına rağmen duyurulmamaktadır. Çalışma kapsamında 2014-2022 yılları arasını

136 **Kamu Personeli Alımı İlanları ile İlgili 2014/4 Sayılı Başbakanlık Genelgesi**, Yayımlandığı Resmî Gazete: 16.04.2014 Tarih ve 28974 Sayı.

kapsayan Resmî Gazete taramasında sadece 15.12.2020 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin sözleşmeli personel alımı ilanını Resmî Gazetede duyurduğu tespit edilmiştir. Sözleşmeli personel ilanlarının duyurulmaması, bu kadrolar için memur istihdamında olduğu gibi sınav şartının bulunmaması önemli sorun alanlarıdır. Ancak 13.01.2023 tarihinde TBMM’ye sunulan 26.01.2023 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanıp yürürlüğe giren 7433 sayılı Kanun ile bu sorunun önemli ölçüde çözüldüğü görülmektedir. Bu Kanun kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine eklenen hüküm ile bundan sonra belediyelerin yapacağı sözleşmeli personel istihdamının da memur kadrolarına ilk defa alınma usullerine tabi olacağı ifade edilmiştir. Bu yönüyle bu zamana kadar suistimal edilen ve liyakat ilkesinin zedelenmesine yol açan sistemde olumlu bir dönüşüm yaşandığı söylenebilir. Ancak bu düzenleme ile yasal şartları taşıyan mevcut sözleşmeli personelin herhangi bir sınav yapılmaksızın memur kadrolarına geçirilmesi liyakat ilkesi açısından bir sorun teşkil etmektedir. Çünkü bu personel belediyeye daha önce sınavsız bir şekilde girmiş, daha sonra yine sınavsız bir şekilde memur kadrolarına atanmıştır.

### *3.8.3.3. Kariyer Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar*

Türkiye’de kamu personel sisteminin sacayaklarından birisi de kariyer sistemidir. Çalışmanın birinci bölümünde üzerinde detaylı bir şekilde durulduğu üzere kariyer sistemi içerisinde memurluk bir meslek olarak görülür. Meslek içerisinde devamlılık, ilerleme ve yükselme ise yasal güvence altına alınmaktadır. Kariyer sisteminin özünü anlatan bu durum literatürde “memur güvencesi” olarak da ifade edilmektedir. Bu durum kamu personel sistemi içerisinde memurun devamlılığını, ilerleme ve yükselmesini yasal güvence altına alarak, keyfiyetin önüne geçmektedir (Bozkurt vd., 2008, s. 166; Eryılmaz, 2018, ss. 334–335).

Türkiye’de belediye personel sisteminde kariyer sisteminden kaynaklanan sorunlar üç başlıkta toplanabilir. Bunlardan ilki istisnai memur kadrolarının kariyer sistemini aşındıran özelliği, ikincisi sistem içerisindeki ilerleme ve yükselmede liyakatin ölçütünün kıdem ile sınırlandırılıyor olması ve üçüncüsü ise yerel yönetim personeline ilişkin kariyer mesleklerinin olmayışıdır.

#### *3.8.3.3.1. İstisnai Memur Kadrolarının Kariyer Sistemini Aşındırması*

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59. maddesine göre “daire başkanlığı” kadrosu istisnai memur kadroları içerisinde sayılmaktadır. Aynı Kanunun 60. maddesine göre bu kadrolara atanmak için 48. maddede yazılı devlet memuru olmanın genel şartlarını taşıyor olmak yeterlidir. Bu kadrolara yapılacak atamalarda diğer devlet memuru kadrolarına atamada

uygulanmış “eğitim şartı, atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi” hükümleri uygulanmamaktadır. Dolayısıyla bu kadrolara sınavsız bir şekilde atama yapılabilmektedir. Daire başkanının hiyerarşik olarak alt kademesinde bulunan müdür, şube müdürü gibi yönetim hizmeti grubuna yapılacak atamalar ise Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahallî İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik kapsamında bazı özel şartlara tabi tutulmaktadır. Bunlar içerisinde en önemlileri yapılacak olan görevde yükselme sınavında başarılı olmak, başvuru tarihi itibarıyla en az bir yıl süreyle ilgili belediyede çalışıyor olmak şartlarıdır. Ayrıca müdür ve şube müdürü kadrolarına yapılacak atamalar için adayların fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olması ve yönetmeliklerde belirlenmiş bazı unvanlarda belirli sürelerde çalışmış olması gerekir.<sup>137</sup> Bu husus müdür ve şube müdürü kadroları için sınav ve kıdem gibi belirleyici şartlar getirmiştir. Buradaki benimsenmiş olan yöntem kamu personel sisteminin kariyer ilkesi ile örtüşür haldedir. Ancak daire başkanı kadrolarına yapılan atamalar, zaman zaman liyakat açısından da sorun oluşturduğu gibi kariyer ilkesinin tam anlamıyla işlenmesini engelleyen bir yöntemdir. Bu durum statü hukukuna dayalı güçlü bir memur güvencesinin olduğu klasik kamu personel sisteminden, esnek istihdam modeline dayalı insan kaynakları yönetimi yaklaşımına geçişin görünen örneklerinden birisi olmuştur.

Belediyelerde daire başkanlığı kadrolarının şube müdürü kadrolarına yapılacak atamalar için bir “sıçrama tahtası” olarak kullanıldığı görülmektedir. Buna göre bir belediyede 11 personel öncelikle istisnai memur statüsünde olan ve görevde yükselmeye tabi olmayan daire başkanı kadrolarına atanmıştır. Bu kadrolarda bir ay çalıştıktan sonra da şube müdürü kadrolarına atanmışlardır. Aynı belediyede bir başka personelin de önce bir ilçe belediyesine başkan yardımcısı olarak atandığı, bu kadroda 10 gün çalıştıktan sonra büyükşehir belediyesine şube müdürü olarak geri alındığı tespit edilmiştir. Burada 12 personel, usulsüz bir şekilde, sınav şartı aranan ve görevde yükselmeye tabi olan şube müdürü kadrolarına atanmış, bunun için de istisnai memur kadroları adeta bir “sıçrama tahtası” olarak kullanılmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2015b, ss. 7–8). Benzer bir örnek

137 İlgili Yönetmeliğin 7. maddesine göre müdür ve şube müdürü kadrolarına atanabilmek için, “son müracaat tarihi itibarıyla, koruma ve güvenlik görevlisi amiri, şef, koruma ve güvenlik şefi, bando şefi, hukuk müşaviri, çözümleyici, uzman, sivil savunma uzmanı, ayniyat saymanı, muhasebeci, kontrol memuru ile eğitimci kadrolarında veya en az ön lisans düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolarda en az iki yıl ya da 5 inci maddenin birinci fıkrasının (d) bendinin (2) numaralı alt bendinde sayılan görevlerde veya ortaöğrenim düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolarda en az altı yıl çalışmış olmak” şartı aranmaktadır.

farklı bir büyükşehir belediyesinde de tespit edilmiş, burada da ilçe belediye başkan yardımcılığı ve üniversite yüksekökol sekreterliği yapan iki personel, 6 aylık süreyi doldurmadan büyükşehir belediyesine şube müdürü olarak atanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020b, ss. 55–56).

### 3.8.3.3.2. İlerleme ve Yükselmeye “Kıdem” Esaslı Bir Yaklaşım

Belediye personel sisteminde kariyer sistemi açısından yaşanan sorunlardan birisi de “kıdem” konusudur. Kıdem, bir personelin ilerlemesi ve yükselmesi açısından önemlidir. Çünkü bilgi ve beceri kadar tecrübe de önemli bir olgudur. Ancak ilerleme ve yükselme sisteminin sadece kıdem ölçütüne göre gerçekleşmesi de personel sistemi açısından önemli bir sorundur. Meslek içerisinde uzun yıllar geçiren bir kişi zaman içerisinde ataletle sürüklenebilir. Kariyer sisteminin belirli bir süre hizmette kalanların, bir zaman sonra yönetici olacağını güvence altına alıyor olması çalışanları tembelliğe sürükleyerek kamu hizmetinin varoluş amacından bir kopuşu beraberinde getirebilir. Sistem içerisinde mevzuatın yap dediklerini yapan, yapma dediklerini yapmayan bir personel, fazladan herhangi bir şey yapmadan her yıl kıdem almakta, bir süre sonra da kıdemine bağlı olarak yönetici pozisyonlarına gelebilmektedir. Bu durum performansı yüksek, kamu hizmetine yeni girmiş ve başarılı genç memurların zaman içinde körelmesine de neden olabilmektedir. Bu husus kamu personel sistemi içerisinde liyakat konusu açısından da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Türkiye’de genellikle “gerontokratik” bir yaklaşım hâkim olup, kıdeme fazlasıyla önem verilmektedir. Sistem, meslek içerisinde gösterilen performans ve başarıdan çok, meslekte geçen sürelerle odaklanmaktadır (Önder, 2013a). Belediyelerdeki bu durum personelin uzun yıllar memur statüsünde kalmasına yol açmakta, kıdemli personel için performans, genç personel için motivasyon kaybı sorunlarına yol açabilmektedir. Bir katılımcının bu konu hakkında tespitleri olup, konuya ilişkin tespiti şu şekildedir:

“Liyakat sisteminin düzgün işlemediğini görüyorum ben. Kişi aynı üniversite mezunudur, aynı statüye sahiptir ama birisi çok verimli çalışan bir kişidir, diğer taraftaki kişi verimli çalışmıyordu. Burası için bir farklı durum var. 20 yıllık bir personelle, 5 yıllık bir personel karşılaştırılıyor mesela. Mevcut sisteme göre burada 20 yıldır çalışan daha liyakatli oluyor. İş tecrübesinin fazla olması gerekir deniyor. Ama gerçek duruma bakıldığında daha kıdemli olan personel daha düşük verimle çalışıyor. Heyecanını kaybetmiş olabiliyor ya da artık yorulmuş olabiliyor. 5 yıllık personel ona fark atabiliyor. Daha gelişime açık olabiliyor. Dolayısıyla liyakat konusunda daha çok kıdeme bakılıyor, ama asıl bakılması gereken yerin performans olduğunu düşünüyorum.” (K3)

### 3.8.3.3.3. *Vekâleten veya Tedviren Görevlendirmenin Genel Uygulama Haline Gelmesi*

Bir kamu görevine atanmada esas olan asli personelin atanmasıdır. Ancak istisnai durumlarda farklı görevlendirme yöntemleri kullanılmaktadır. Burada kullanılabilecek istisnai görevlendirme yöntemleri ise vekâleten görevlendirme ya da tedviren görevlendirme isimlerini almaktadır. Her ikisinin ortak noktası bunların geçici bir görevlendirme biçimi olmasıdır. Eğer bir kadroya ilişkin asılda bulunması gereken niteliklere sahip bir personel geçici olarak görevlendiriliyorsa buna “vekâleten görevlendirme”, asılda bulunması gereken niteliklere sahip personel olmaması durumunda bu niteliklere bakılmaksızın yapılan geçici görevlendirmeye ise “tedviren görevlendirme” adı verilmektedir (Kaya, 2011, s. 95). Buradan da anlaşılacağı üzere istisnai bir yöntem olan tedviren veya vekâleten görevlendirmenin, belediyelerde genel bir uygulama haline dönüştüğü görülmektedir. Bu durum hem liyakat açısından hem de kariyer açısından önemli bir sorundur. Bu hususta Sayıştay denetim raporlarında rastlanılan bir bulguya göre bir belediyede 72 adet şube müdürü kadrosu bulunmakta olup, bunların yarısı dolu yarısı boştur. İlgili yıl içerisinde bir kişi sekiz ay gibi uzun bir süre olmak üzere 35 personel yıl boyunca vekil olarak yönetici pozisyonunda görev yapmıştır. Bu personelin 10’u vekâlet ücreti alırken, diğerleri herhangi bir ücret almamıştır. Sayıştay da yaptığı denetimde bunların vekâleten değil tedviren görevlendirildiğini tespit etmiştir. Belediyelerde istisnai bir yöntem olmasına rağmen genel bir uygulama haline dönüşen vekâleten ya da tedviren görevlendirme yöntemi uzmanlaşmayı engellemekte, verimi düşürmektedir. Tedviren ya da vekâleten görevlendirmenin genel bir uygulama haline gelmesinin liyakat ve kariyer ilkelerini zedeleyeceği yönünde Danıştay Beşinci Dairesi’nin de almış olduğu bir karar bulunmaktadır. Bir başka belediyede ise görevde yükselme sınavında başarılı olan 34 kişi fiilen şube müdürü görevini yürütmemektedir. Yapılan görevlendirmeler incelendiğinde 1 genel sekreter, 1 genel sekreter yardımcılığı, 4 daire başkanlığı ve şube müdürü kadrosunun vekâleten, 26 şube müdürü kadrosunun ise tedviren yürütüldüğü tespit edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2022c, ss. 111–116).<sup>138</sup> Bu çalışma kapsamında görüşme yapılan katılımcılardan 4 şube müdürünün halihazırdaki görevini vekaleten yürüttüğü,<sup>139</sup> asaleten daire başkanlığı görevini yürüten bir katılımcının da bu sürenin öncesinde aynı görevi yaklaşık 1 yıl vekâleten yürüttüğü tespit edilmiştir.

138 17.09.2003 Tarihli E.2003/868, K.2003/3533 Sayılı Danıştay Beşinci Dairesi Kararı.

139 Bu katılımcılardan birisi 6 aydır, ikisi 1 yıldır ve birisi de 3 yıldır bulunduğu şube müdürü görevini vekâleten yürütmektedir.



Bu konu hakkında Sayıştay denetim raporlarında rastlanılan bir diğer bulgu da sözleşmeli personel ve işçi statüsündeki personelin vekâleten ya da tedviren yönetici pozisyonlarında görevlendirilmeleri olmuştur. İlgili dönem aralığındaki Sayıştay denetim raporları incelendiğinde her üç büyükşehir belediyesinden birinde bu şekilde bir uygulamayla karşılaşılmış ve denetim raporlarındaki bulgularda yer almıştır. Genellikle belediyelerin bu konu için vermiş olduğu yanıt personel yetersizliği olmaktadır. Ancak Sayıştay, bu görevlendirmeler ile sözleşmeli personel ya da işçi statüsündeki personelin memurun amiri konumuna geldiklerini, bunun mevzuata aykırı olduğunu, uygulanan bu yöntemin kariyer ve liyakat ilkelerini zedelediğini ifade etmiştir.

#### *3.8.3.4. İstihdam Biçimi Açısından Oluşan Parçalı Yapı*

Genel olarak belediye personel sistemi içerisinde (genel kamu personel sistemine paralel olarak) üç tip istihdam biçimi vardır. Bunların haricinde belediyeler 5393 sayılı Kanununun 67. maddesine göre belirli alanlarda “hizmet alımı” yaparak, 70. madde kapsamında da “şirket” kurarak personel istihdam edebilmektedir. Buradan hareketle belediye personel sistemi içerisinde beş temel istihdam biçimi olduğu görülmektedir. İstihdam biçiminde oluşan parçalı yapının beraberinde getirdiği bazı sorunlar bulunmaktadır. Bunlar içerisinde en önemlisi aynı işi yapan farklı statüdeki personelin farklı ücretler alması ve farklı yasal güvencelere sahip olmasıdır. Bu durum belediyeler içerisinde personel açısından iş barışını bozmakta, motivasyon, performans ve verimlilik açısından sorunlar yaratmakta, çalışma ilişkisini olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca belediyeler açısından hizmetlerin planlanması, koordinasyonu ve çalışanların arasındaki uyum açısından da sorun teşkil etmektedir (Çöpöğlü, 2015, s. 177).

Buradaki sorun sadece statü farklarından kaynaklanmamaktadır. Örneği aynı işi yapan, her ikisi de memur statüsünde olan; ancak birisinin genel idare hizmetleri sınıfında diğerinin ise teknik hizmetler sınıfında olduğu iki memur büro personeli olarak aynı ofiste çalışabilmektedir. Bu durumda teknik hizmetler sınıfındaki personel daha yüksek bir maaş almakta, ancak diğer memur ile aynı işi yapmaktadır. Geçmiş yıllarda kalkınma hamlesi açısından önemli görülen teknik hizmetler sınıfı cazip hale getirilmiş ve bu sınıftaki memur maaşları genel idare hizmetleri sınıfındaki memur maaşlarından yüksek tutulmuştur (Şen ve Eken, 2007, ss. 558–560).

Bu ve benzeri örneklerle belediyelerde sıklıkla karşılaşılmakta, bu durum belediye personelini olumsuz etkileyebilmektedir. Belediye personeline ilişkin yapılan saha çalışmalarında aynı işi yapmasına rağmen statü farklarından

dolayı farklı ücretler alan ya da farklı imkânlardan yararlanan personel arasında bozulan iş barışına yönelik tespitler bulunmaktadır (Aslan, 2007; Çöpoğlu, 2015; Kaya, 2015; Sezgin, 2006; Yıldırım, 2019, ss. 363–364). Bu hususta görüşme kapsamında sorulan bir soruya katılımcıların vermiş olduğu yanıtlar ise şu şekildedir:

“Bizde de aynı durumda personeller var. Aynı anda memur, sözleşmeli ve işçi personel bir arada çalıştığı oluyor. Ücretlendirme açısından da aynı işi yaptıkları için aynı ücreti almaları daha doğru olur. Birinin aldığı ücret diğerinden farklı olduğu için tabi personel motivasyonunu da haliyle etkiliyor. Bunun eşit işe eşit ücret mantığıyla aynı olması daha doğru olurdu.” (K1)

“Şu an belediyemizde 5000’e yakın çalışan var. İlla ki bu durum söz konusu olabiliyor. Ama burada ödenen ücretler mevzuatla belirlendiği için, mevzuat dışına da çıkılamayacağı için personel bu konuyu bize sorun olarak getiremiyor. Ama esasına bakacak olursanız aynı işi yapmakta olan iki kişiye istihdam şekilleri farklı diye farklı ücret vermek adaletli değil. Olumsuz bir etkiye yol açar ama bunu düzenleyebilmek için ikisinden birinin maaşını tasarrufa tabi kılmanız lazım ki, kurum yetkilisi eşitlemek için tasarrufa tabi olanın maaşını mevzuata dayalı dokunamadığı ya da değiştiremediği kişinin maaşına eşitleyebilme yetkisine sahip olsun. Bu zamanla, ilerleyen süreçte amacını farklı bir noktaya taşıyacak, tasarrufa tabi olanın maaşı yine esas çalışanın maaşından geri kalacak. Zamanla düşecek ve amacını yitirecek. Dolayısıyla bunu uygulamada başarmak mümkün değil.” (K2)

“Türkiye’nin genel durumunda olduğu gibi bizde de durum bu şekilde. Belediyemizde de maalesef bu böyle. Çalışanın performansını inanılmaz düşüren bir durum bu. Özellikle eşit işi yapan farklı statülerdeki kişiler için aralarındaki maaş farkı demoralize eden bir durum. O nedenle çalışanların performansını düşüren bir durum olduğunu düşünüyorum.” (K3)

“Kendi dairem adına söyleyeyim. Bende de memur ve sözleşmeli personeli aynı anda istihdam ediyoruz. Aynı ofiste çalışıyorlar. O barışı sağlamak bir nevi yöneticinin elinde olan bir şeydir. Evet, bizim için özelde söyleyeyim, sözleşmeli personel ücreti biliyorsunuz bizim belediye meclisi kararıyla belirleniyor ama zaten biz üst tavandan veriyoruz. Fakat bu hakkaniyetli midir, değildir. Neden dersiniz de işte 30 yıllık bir memur ile 1 yıllık sözleşmeli personel arasındaki ücret farkı yok gibi hatta sözleşmeli ücreti daha fazla olabiliyor. Fakat şöyle de bir şey var. Bir de bir iş güvencesi açısından düşünüyorsunuz, iş güvencesi açısından memurun korunan bir statüsü var. Ama sözleşmeli personel açısından çok da öyle değil. Bu istihdam şekli de artık memur istihdam şekliyle neredeyse birebir örtüşür hale geldi. Yıllık sözleşme yapıyorsunuz. Sözleşmesini çok absürt bir durum olmadığı

sürece her sene uzatıyorsunuz zaten. Bunlarla ilgili yaptığını herhangi bir idarî işlem durumunda da mahkeme kararıyla her halükarda geri dönüyorlar. Dolayısıyla o barışı sağlamak yine ilgili kamu yöneticisinin elinde olan bir şeydir diye düşünürüm.” (K4)

“Tabi ki etkileyebiliyor. Hatta birebir karşılaştığım örnek. Şu an bu görüşmeyi başka bir odada gerçekleştiriyorum. Çünkü benim bulunduğum odada sözleşmeli, hizmet alımı ve memur aynı çalışıyor. Onların yanında bu soruları cevaplamak istemedim. Tek statüde çalışan olması lazım. Farklı statüde çalışanlar sadece belediyelerde de değil. Ki belediyelerde daha çok. Farklı statüde çalışıp aynı işleri yapabiliyorlar. Dediğimiz gibi maaş farkları oluyor, statü farkları oluyor, bunlar da olumsuz etkiliyor. Tek bir çalışan, bir kamu çalışanı olarak birleştirilebilir.” (K6)

“Konunun etkisini bariz yaşıyoruz. Sözleşmeli istihdamı olsun işçi istihdamında olsun, memur istihdamında olsun. Aynı işi yapıp üçü de farklı farklı ücretler alıyorlar. Bu da tabi düşük ücret alan çalışanın motivasyonunu olumsuz yönde etkiliyor. İş barışını bozuyor. Personelin hepsi sonuçta maaş için çalışıyor. Bu iş barışını bozuyor. Kurumlarda iç huzursuzluğa neden oluyor. Ya hiçbir statü olmayacak ya da bu statüler varsa aralarında ücret farklılıkları olmaması gerektiğini düşünüyorum. Eşit işe eşit ücret olmalı.” (K7)

“Tabi ki etkiliyor. Hatta şöyle söyleyeyim. Biliyorsunuz işçiler toplu iş sözleşmesi kapsamında, memurlar toplu sözleşme kapsamında malî ve sosyal haklarını ediniyorlar. Yalnız memurların toplu sözleşmesi merkezi görüşmeyle, Hükûmetle ilgili konfederasyon arasında imzalanıyor ve yerelde herhangi bir görüşme yapılmıyor. Dolayısıyla yerelin şartlarını, yerelin ekonomik şartlarını, geçim şartlarını vs. bunları öngörmeden bir toplu sözleşme imzalanıyor. Bizim burada işçi kısmında yaptığımız sözleşmelerde ise kişilerin iş yerlerindeki durumları, üstlendikleri rol, ilin ve yerelin ekonomik şartları, geçim durumu gibi o ildeki bütün şartları değerlendirerek bu kararı alma imkânımız doğuyor. Birinci temel fark buradan geliyor. İkincisi tabi ki birbirlerinin arasında ikramiye kaynaklı, emeklilik kaynaklı, izinler kaynaklı vs. bir dünya farklılıklar var. Bizim elimizdeki yapabileceğimiz tek hamle işçilerin toplu iş sözleşmesiyle memurların haklarını benzeş yapmaya özen gösteriyoruz. Örnek veriyorum, en son yaptığımız uygulamada bunu söyleyebilirim. İzin haklarıyla ilgili bunu söyleyebilirim. Gerek sosyal izinlerle ilgili, biz belediyemizdeki tüm personelin izin haklarını eşitledik. Yani eskiden şöyleydi. Bir örnek verecek olursak, eş doğum izni memurda 10 gün iken sözleşmelide 3 gündü. Sonra o da mevzuat düzenlemesi ile aynı hale getirildi. Sonra işçide 7 gündü. Hizmet alımında 5 gündü. Böyle farklılıklar

vardı. Bunu da toplu iş sözleşmesiyle aynı duruma getirdik. Yani memurda herhangi bir düzenleme yapamıyoruz. Memurun sosyal hakları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak düzenleniyor. Malî hakları toplu sözleşme ile Hükûmet ve konfederasyon arasında belirleniyor. Biz daha çok memura uygun hale getirmeye çalışıyoruz toplu iş sözleşmeleri ile. Ama tabi elimizde olmayan imkânlar var. Mesela işçilerdeki ilave tediye memura veremiyoruz. Onların ikramiyelerini oraya uygulayamıyoruz. Emekli maaşlarında herhangi bir düzenleme yapamıyoruz. Kıdem tazminatları birbirinden farklı. Ona herhangi bir şey yapamıyoruz. Ama elimizden geldiği ölçüde, kurumun takdir yetkisinin olduğu ölçüde olabildiğince birbirine benzeş sosyal haklar, malî imkânlar oluşturmaya çalışıyoruz.” (K8)

Belediye personeli açısından oluşan bu olumsuz durumun çözümü için belediyelerin her bir görev ve işin tanımını yapması, sınırlarını belirlemesi gerekmektedir. Her bir statü için verilecek iş ve görevler belirlenmesiyle aynı işi ya da görevi yürütenlerin aynı statüde istihdam edilmesi sağlanabilir. Aynı işi yapan personel arasındaki statü farklarının ortadan kaldırılmasının personel verimliliği, performansı ve motivasyonu açısından olumlu bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

### *3.8.3.5. Merkezi Yönetimin İdari Vesayet Yetkisinden Kaynaklanan Sorunlar*

Türkiye’de belediye personeli merkezi yönetimin vesayeti altında işlemektedir. Personele ilişkin yasal mevzuatın düzenlenmesi, norm kadro ilke standartlarının belirlenmesi, atama yapılacak kadrolara ilişkin unvan ve sayılarda ilgisine göre Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ya da İçişleri Bakanlığından izin alınması gibi hususlar merkezi yönetimin belediye personel sistemi konusundaki yetkilerine örnek olarak verilebilir. Her ne kadar 2000’li yılların başında yapılan yerel yönetimler reformu ile bu vesayet hafifletilmiş olsa da tamamen ortadan kalkmış değildir (Şen ve Eken, 2007, ss. 552–553).

Gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler siyasi kurumlardır. Demokrasinin bir gereği olan bu yapı içerisinde merkezi yönetimin ve belediyelerin farklı partilerden olması durumlarında personel istihdamı konusunda önemli sorunlar yaşanabilmektedir. Merkezi yönetimdeki siyasi partiden farklı bir siyasi parti tarafından yönetilen belediyelerde çalışan K3 ve K4 kodlu katılımcıların konuya ilişkin verdiği yanıt aşağıda paylaşılmıştır:

“Benim insan kaynakları tecrübemde anlam veremediğim tek konu aslında bu. Çünkü her kurumun bir norm kadrosu vardır. Yönetmelikle belirlenmiştir. Belediyeler için belediye norm kadro yönetmeliği vardır. Ve

orada nüfusa göre şehirler bellidir. Memur sayınız, işçi sayınız bellidir. Buna göre çalıştıracaksınız denir. Bize norm kadro ile verilmiş 3000'in üzerinde kadro var. Fiili olarak çalışan ise bunun çok altında. Mantık olarak benim norm kadroya göre çalıştırabileceğim çok daha fazla sayıda personel var ve ben bunu kullanabilirim. Fakat merkezi yönetimin iznine tabiyiz. Alım yapacaksanız izin alacaksınız diyor. Bununla paralel olarak ilgili bakanlıkla yazışmalarımız oluyor. Onların belirlediği atama izni talep formları, personel gider oranları cetvelleri vs. var. Hepsini dolduruyoruz ve gönderiyoruz. Boş 2500'e yakın kadrom var, 100 memur talep ediyorum. Bakanlıktan 20 tanesine izin veriliyor. Ben buradaki mantığı bir türlü çözemiyorum. 100 tane memur ihtiyacım olduğunu belirttiğim bir sistemde siz norm kadromda 2500'e yakın boşluk varken neden 20 memura izin verildiğinin merkezi yönetimde hiçbir anlamını bulamıyorum. Hiçbir gerekçe de belirtmiyorlar. Bakanlık tarafından izin talebiniz incelenmiş ve 20 memur alımına izin verilmiştir deniyor. Ben %30'luk personel gideri oranını geçmiyorum. Çok altındayım. Bizden bu kadroyu neden istediğimizle alakalı detaylı bir gerekçe istiyorlar. Yazıyoruz biz de. İşte emekliye ayrılanlar var, başka kurumlara nakil olanlar, belli alanlarda bölgenin ihtiyacını karşılamak için personele ihtiyacım var vs. Bunları uzun uzun gerekçelendiriyoruz. Halbuki gerekçeye de gerek yok. Zaten benim norm kadroya göre bu kadroları kullanma hakkım var. Personel gideri oranını da geçmiyorum. Yine de yazıyoruz gerekçeleri. Ancak bize gelen cevaplar, gerekçesiz bir şekilde, şu kadar memur alımınıza izin verdik şeklinde oluyor. İstedığımız ölçüde alım yapamadığımız için eksik sayıda personelle çalışıyoruz. Bu sefer personelin motivasyonu ve verimliliği de düşüyor. Çünkü her personeli iki kişilik çalıştırmak zorunda kalıyoruz.” (K3)

“Norm kadro ile bizim kadro sayılarımız belirlenmiştir. Bu kadrolarının ihdasını da belediye meclisimiz aracılığıyla yaptık. Ancak istihdam kısmına geldiği anda merkezi idarenin bununla ilgili kısıtlayıcı tedbirleri oluyor. %30 oranındaki personel gideri oranını aşmamamız gerekiyor. Aşan kısmı belediye başkanından tahsil edilir şeklinde bir hüküm vardır. Personel alımında bizi bağlayan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. Biz oradan talepte bulunuruz. Biz personel alacağız deriz. İşte atıyorum 400 tane itfaiye eri ihtiyacımız var, kadromuz da müsait deriz. Ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı hangi saikle karar veriyorsa, yok size 200 kadro yeter deyip 200 tanesine izin verir. Böyle sorunlar yaşıyoruz.” (K4)

Görüldüğü üzere merkezi yönetim iktidarındaki siyasi parti ile belediyelerde iktidarda olan siyasi partinin farklı olması durumunda belediyelerin ihtiyaç duyduğu sayıda personeli temin etme noktasında merkezi yönetimle gerilim içerisinde olduğu söylenebilir.

Görüşme kapsamında K1 kodlu katılımcı ile yapılan görüşmede merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkilerde (personel konusunda) gerilimlerin yaşanıp yaşanmadığı noktasındaki soruya verdiği yanıt ise konuyu farklı bir açıdan gözler önüne sermektedir:

“Daha önce istihdam noktasında bizim bir sorunumuz olmadı. Yalnız, daha önce biz hiç alıma gitmemiştik. Kayyum atamasından sonra personel alımı gerçekleştirdik. Ondan öncesinde sözleşmeli personel alımı gerçekleştirerek ve alımda da bir izne tabi tutulmaksızın alındığı için herhangi bir sorun oluşmuyordu. Açıkta atamayı biz kayyumdan sonra yaptık ve herhangi bir sorun yaşamadık.” (K1)

### 3.8.3.6. Stratejik Yönetim Yaklaşımının Gerçek Anlamda Benimsenememesi

Türkiye’de yeni kamu yönetimi yaklaşımının önemli sacayaklarından birisi olan stratejik yönetimin 2000’li yıllarla birlikte kamu sektöründe de uygulanmaya başlandığı söylenebilir. Bu kapsamda 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu önemli bir dönüm noktası olmuştur. İlgili Kanunda stratejik plan *“Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”* şeklinde tanımlanmıştır. Yine bu dönemde yerel yönetim mevzuatında yapılan reformlar ile “yerel düzeyde stratejik planlama” yaklaşımı da benimsenmiş, yerel yönetimlere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyelerin stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanunda yer alan stratejik planlamaya ilişkin hükümler 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Pilot uygulama olarak ilk defa Kayseri Büyükşehir Belediyesi ve Denizli İl Özel İdaresinde uygulanmıştır. Bu pilot uygulamanın ardından, bu kurumların hazırladığı stratejik planların kopyalandığı görülmüştür (İpek ve Akman, 2019, ss. 360–362).

Stratejik planlar, bir örgütsel yapının kendisini geleceğe taşıyacak stratejileri belirlemesi adına yapılmaktadır (Ergun, 2004, s. 72). Bu planlar ile örgütün mevcut durumu, kısa vadeli geleceği ve daha da önemli olarak uzun vadeli geleceği öngörülmeğe çalışılmaktadır (Tortop vd., 2017, s. 225). Kısa ve uzun vadeli geleceğe yönelik stratejilerin belirlenebilmesi için ise mevcut durumunun analizinin iyi bir şekilde yapılması gerekmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin 2014-2019 ve 2020-2024 stratejik planları incelendiğinde, yukarıda bahsedilen niteliklerin tam anlamıyla gerçekleştiğini söylemek güçtür. Özellikle de bu çalışmanın ana konusu olarak “personel” ya da “insan kaynakları” üzerinden bakıldığında, belediyelerin hazırladığı

stratejik planların oldukça zayıf kaldığı söylenebilir. Yapılan incelemede büyükşehir belediyelerinin stratejik yönetim yaklaşımını tam olarak özümseyemedikleri, stratejik planlarında popülist bir yaklaşıma yakın oldukları, önceki stratejik planları inceleyip “bul-değiştir” yöntemiyle ve bir “yasak savma” yaklaşımıyla (İpek ve Akman, 2019, ss. 362–363) benzer planları tekrarladıkları, sistemselsel bir yaklaşımı benimsemedikleri görülmüştür. Stratejik planlarda yapılan GZFT Analizlerinde, planlar içerisinde belirlenen stratejik amaç ve hedeflerde bu husus görülmektedir. Erençin tarafından yapılan bir araştırmada da yapılan GZFT analizlerindeki tutarsızlık gözler önüne serilmiştir (2016, s. 11).<sup>140</sup>

Stratejik planlarda belediyelerin personel açısından eksiklikleri bunlardan ibaret değildir. Yukarıda belirtildiği gibi stratejik plan kapsamında kısa ve uzun vadeli geleceğin planlanabilmesi için mevcut durumun iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda belediyeler stratejik planların giriş bölümlerinde belediyelerin insan kaynakları ile ilgili bilgilere de yer vermektedir. Ortaya bir strateji koyabilmek için ele alınan konu ile ilgili verilere ihtiyaç vardır. Ancak bu planlarda insan kaynaklarına ilişkin paylaşılan veriler, stratejik amaç ve hedefler belirleme noktasında analiz yapma açısından yetersiz kalmaktadır. Aynı şekilde GZFT analizlerinde tespit edilenleri destekleyecek mahiyette de değildirler.

Yapılan inceleme sonucunda büyükşehir belediyelerinin yaptığı GZFT analizlerinde güçlü yönler içerisinde sıklıkla ifade edilen yönlerden bazıları şunlardır: Nitelikli personel, genç personel, tecrübeli personel, tecrübeli yöneticiler, personelin hizmet üretilen coğrafyayı bilmesi, personelin temel bilgisayar bilgisine sahip olması... Ancak burada belirtilen söylemler ya popülist bir içeriğe sahiptir ya da bunlara dayanak oluşturacak bir veri sunulmamıştır. Burada büyükşehir belediyelerinin yaklaşımının “bakalım, biz neyiz?” sorusuna değil, “bakın, biz buyuz!” önermesine yakın popülist bir yaklaşım olduğu söylenebilir. Burada insan kaynaklarına ilişkin geleceğe dönük stratejilerin somut bir şekilde belirlenebilmesi için stratejik planlarda yapılan insan kaynakları mevcut durum analizlerinde belediyelerin daha kapsamlı çalışmalar yapması faydalı olacaktır. Netice itibarıyla belediyelerin

140 Erençin'in yaptığı inceleme sonucunda ulaştığı şu sonuç stratejik planlardaki tutarsızlığı göstermesi açısından önemlidir (2016, 15-16): “[...] Adana, Bursa ve Eskişehir Belediyelerinin bir taraftan nitelikli personel eksikliğini zayıf yanları arasında işaret ederken, diğer taraftan nitelikli personeli güçlü bir yan olarak ifade etmelerinin, büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında SWOT analizinin belli bir tutarlılık içinde hazırlanmadığının göstergesi olabileceğini de belirtmek gerekir. [...] Denizli Büyükşehir Belediyesi stratejik planında güçlü yönler arasında “genç, dinamik ve nitelikli personel yapısına sahip olma” vurgusunu yaparken, zayıf yönler arasında “teknik personel yetersizliği”, “yabancı dil bilen personel sayısının çok az olması” ve “genç personeldeki tecrübe eksikliği” ifadelerini kullanmaktadır.”

güçlü ve zayıf yanları olarak ifade ettiği hususlar belediyelerin iddialarıdır. Bu iddiaları destekleyecek somut veriler sunulmadığında bunların popülist bir söylem olmaktan öteye geçemediği aşikârdır. Burada ihtiyaç duyulan veriler hem belediyelerin geleceğe yönelik stratejileri belirleyebilmesi hem vatandaşların hesap sorabilmesi hem de konu ile ilgili akademik araştırmaların gelişmesi açısından oldukça önemlidir.

### *3.8.3.7. Objektif Kriterlere Dayalı Bir Performans Sisteminin Uygulanamaması*

2000’li yılların başında yerel yönetimler alanında yapılan reform çalışmaları ile performans yönetimi konusu da insan kaynakları yönetimi açısından önemli bir noktaya gelmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında bir kamu kurumu olarak belediyelerin çalışanların başarı seviyesini belirli performans ölçütlerini baz alarak ölçmesi stratejik yönetim yaklaşımının bir unsuru olarak önem kazanmıştır (Köseoğlu, 2008, s. 20).

Performansa dayalı yönetim anlayışı yerel yönetim mevzuatında da düzenlenmiş bir konudur. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanununun 41. maddesine göre belediye başkanının görevlerinden birisi performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmaktır. Yine belediye meclisinin görev ve yetkilerinin sayıldığı 18. maddede “personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek” belediye meclisine verilmiş görev ve yetkiler arasındadır. Belediye meclisinin görüşüp kabul edeceği personele ilişkin performans ölçütlerinin hazırlanması ve uygulanması görev ve yetkisi ise belediye başkanına verilmiştir. Aynı Kanunun 49. maddesinin son fıkrasında ise personele başarı durumuna göre belediye encümeni kararıyla ikramiye ödenebileceği hükmü getirilmiştir.

Objektif kriterlere dayalı bir performans değerlendirme sisteminin kurulamamış olması belediye personel sisteminin sorunlarından birisidir (Eren, 2018, s. 12). Buradaki sorunların kaynağında nitelikli personel eksikliğinin olduğu söylenebilir (Akçakaya, 2017, s. 77). Görüşme kapsamında K8 kodlu katılımcının da ifade ettiği üzere personelinin liyakatinden daha önemli olan onu yöneten ve değerlendirenlerin liyakatidir.<sup>141</sup> Dolayısıyla objektif performans ölçütleri belirleyip bunları uygulayabilecek nitelikli üst yönetici eksikliği belediyelerde ortaya çıkan bu sorunun temel kaynağını oluşturmaktadır.

Etkin bir performansa dayalı yönetim sisteminin kurulamamasının nedenlerinden birisi de belediyelerde sağlıklı işleyen bir veri toplama

<sup>141</sup> K8 kodlu katılımcının konuya ilişkin görüşleri için s. 195’e bakınız.



sisteminin bulunmayışıdır (Akçakaya, 2017, s. 77). Buna benzer bir sorun stratejik yönetim yaklaşımına ilişkin sorunlar başlığında ele alınmıştır. Gerçekten de belediyelerde sağlıklı bir veri toplama sistemi bulunmamaktadır. Ayrıca belediyeler (siyasi kurumlar olmaları nedeniyle de) olumsuz yönlerini gizleme, olumlu yönlerini ise popülist bir söylemle bir sonraki seçime dönük olarak pazarlama yaklaşımı içerisindedirler. Bu şekilde bir sistemin kurulması için belediye başkanı ve üst yöneticilerin popülist söylemlerden vazgeçmesi, vizyoner bir yaklaşıma sahip olması ve bu alanda nitelikli personelin istihdamını sağlaması gerekmektedir.

Performansa dayalı yönetim anlayışının bulunmaması sorununa ilişkin bulgulara gerek Sayıştay denetim raporlarında gerekse görüşme yapılan katılımcıların vermiş oldukları yanıtlarda ulaşılmıştır. Sayıştay denetimlerinde bu konu hakkında tespit edilen bir bulguya göre farklı iki belediyenin performans açısından objektif kriterler belirlemeden ikramiye ödemesi yaptığı tespit edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2019a, ss. 97–99, 2022b, ss. 47–48).

Yapılan saha çalışması kapsamında da katılımcılara performans değerlendirme ölçütlerinin belirlenip belirlenmediği, çalışanlara bu ölçütlere göre bir ödüllendirmenin yapıp yapılmadığı sorulmuştur. Katılımcıların belediyelerinde bu konudaki çalışmaların istenen seviyede olmadığını, konu hakkında usul ve esasları belirleyecek kapsamlı bir mevzuat düzenlemesi olmadığı için de böyle bir sistemi uygulayamadıklarını ifade etmişlerdir.

Belediyelerin siyasi kurumlar olması ve performansa dayalı yönetim anlayışının bu nedenle uygulanmasının zor olacağı yönünde K7 kodlu katılımcının şu tespiti konu açısından oldukça önemlidir:

“Bir kere performans yönetimi uygulayabilmek için tam anlamıyla adil olmak lazım. Belediyelerin siyasi kurumlar olmaları ve personel-amir ilişkilerinin belirleyici olması nedeniyle sağlık bir performans sistemi yürütülemiyor. Bunun sıkıntılarıyla karşılaştık. Gördüğümüz şeyler oldu. Bu sistem nasıl sağlıklı bir şekilde yürütülür? Bilemiyorum.” (K7)

### 3.8.3.8. *Norm Kadro Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar*

Yerel yönetimlerde ihtiyaçtan fazla personel istihdam edilmesinin önüne geçmek ve personel verimliliğini arttırmak için norm kadro çalışmaları yapılmaktadır. Bu çalışmaların dayanak noktasının 2000 yılında yürürlüğe 1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına<sup>142</sup> dayandığı söylenebilir. Daha

142 Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Yayınlandığı Resmî Gazete: 20.12.2000 Tarih ve 24266 Sayı.

sonra 5393 ve 5216 sayılı kanunlar ile belediyeler özelinde norm kadro konusunda kapsamlı düzenlemeler yapılmış, 2007 yılında ise Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahallî İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmeliğin amacı “kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması” olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda belediyeler için tasnif cetvelleri ayrılmış, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre altı gruba ayrılmış ve bu gruplar içerisinde belediyelerin norm kadro sayıları detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Belediye personel sistemi açısından norm kadro uygulamasında karşılaşılan sorunlardan ilki belediyeler açısından yapılan gruplandırmalarda baz alınan ölçütlerin yetersizliğidir. A grubunda yer alan büyükşehir belediyeleri nüfus ölçütüne göre kendi içinde altı alt gruba ayrılmıştır. Her ilin kendi özelinde niteliklere sahip olması (belediye yapısı, coğrafi konumu, yüzölçümü gibi) ve bu niteliklerin bir ölçüt olarak değerlendirilmiyor olması norm kadro sisteminin sorunlarından birisidir. Turizm, coğrafya ve iklim koşulları gibi faktörlerle birbirinden farklılaşan belediyeler açısından standart bir modelin getirilmesi hizmet sunumu açısından ihtiyaç duyulan personelin teminini zorlaştırmaktadır. Bazı belediyeler ormanlık arazisinin ve iklime bağlı olarak yangın riskinin daha çok olması nedeniyle itfaiye personeline daha fazla ihtiyaç duyarken, başka bir belediyenin ihtiyaç duyduğu personel yukarıda bahsedilen faktörlere bağlı olarak farklılaşabilmektedir. Ancak farklı özelliklere sahip bu iki belediye benzer nüfuslara sahipse, norm kadro kapsamında kendisine verilen personel sayısı aynı olmaktadır (Alıcı, 2017, s. 882; Peker ve Şen, 2015, s. 112) Bu konu özelinde eksiklikleri belirten katılımcıların konuya ilişkin tespitleri şu şekilde olmuştur:

“Her kurumun bir norm kadrosu olması gerekiyor. Ancak mevcut norm kadro sisteminin belediyelerin etkinlik ve verimliliğini arttırdığını düşünmüyorum. Norm kadro olmalı, ancak bu en fazla sayı olarak belirlenmeli. İşte büyükşehir belediyesinin yapısı, bulunduğu coğrafi konumu birbirinden farklıdır. Benim itfaiyede ihtiyacım olan 500 personel vardır, ama başka bir büyükşehir belediyesinde bu 300 tane olabilir. Yerleşik düzen açısından dağlık bir bölge değildir. Hizmet sunan personele daha az ihtiyacı vardır. Ben norm kadro sayılarının unvanlara göre belirlenerek sınırlandırılmasının etkinlik ve verimliliği düşürdüğünü düşünüyorum. Norm kadro sayısının toplamı belirlenebilir, ama bu sayının ne kadarının hangi kadrolara kullanılacağına belediyeler tarafından belirlenmesi gerektiğini düşünüyorum. Doğudaki bir büyükşehirin ihtiyaçlarıyla Batıdaki bir belediyenin ihtiyaçları farklı olabilir.

Ya da turizm bölgesi ve tarım bölgelerinin birbirinden farklı iş kolları var. O yüzden, bu alanlar ayrıldığında, atıyorum ben daha fazla gişec memuruna ihtiyaç duyarım, onların teknik personele ihtiyacı vardır. Bunların sayısının bu kadar teferruatlı bir şekilde belirlenmesinin yerel yönetimlere bırakılması gerekiyor.” (K3)

“Burada bir esneklik tanınmalı. Çünkü coğrafi yapıya göre, sanayi durumuna veya nüfusuna göre bazı yerlerde daha az, bazı yerlerde hiç, bazı yerlerde ise daha fazla herhangi bir unvanda personele ihtiyaç olabilir. O yüzden bir esneklik tanınmalı.” (K6)

“Norm kadroyla ilgili merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi açısından şöyle düşünüyorum: Norm kadro ilin nüfusu, sanayi, ticaret hacmi gibi kriterlere bakılarak belirleniyor. Mesela yüzölçümü çok dikkate alınmıyor. Yüzölçümü olarak Türkiye’nin en büyük şehirlerinden olan Konya ile benzer nüfusa, turizm ve sanayi ölçğine sahip ve daha küçük yüzölçümüne sahip bir büyük şehir aynı sayıda personele sahip olabiliyor. Bunu da çok yeterli görmüyorum. Her ilin kendi özelinde bir norm kadro çalışması yapılması gerektiğini düşünüyorum. Cetvellere ayırarak gruplandırılmış bir norm kadro sistemi yerine, Ankara, İzmir, İstanbul vs. şeklinde il özelinde yapılacak bir norm kadro çalışmasının faydalı olacağını düşünüyorum. Bir ilin norm kadrosunu belirlerken o ilin nüfusu, sanayi ve ticaret hacmi yetmez, coğrafi koşullarının, mevsim koşullarının ve diğer koşullarının da dikkate alınması lazım. Örnek veriyorum Erzurum’da yapılan karla mücadeleyle Antalya’da yapılan karla mücadele bir değil. Tam tersine Antalya’da yürütülen bir hizmetle, Erzurum’da yapılan hizmet de bir değil. İli biraz böyle değerlendirmek lazım. Normun genel çerçevesiyle ilgili bir sorun olduğunu düşünüyorum.” (K8)

Norm kadro sisteminin beraberinde getirdiği sorunlardan birisi de sistem içerisinde merkezi yönetimin belirleyici rolüdür. Norm kadro düzenlemeleri ile merkezi yönetim, belediyelerin istihdam edeceği personele ilişkin kadro ve sayıları belirleme yetkisine sahiptir (Adıgüzel, 2011, s. 246). Bu durum belediyelerin personel politikalarını serbestçe belirlemesini de sınırlandırıcı mahiyettedir (Peker ve Şen, 2015, s. 111). Bu sistem personel açısından bir standart getiriyor olsa da belediyelerin örgütsel yapısı, coğrafi konumu ve diğer belirleyici özellikleri dikkate alınmadan yapıldığından sorunludur. Belediyeler bu sistem içerisinde norm kadro kapsamında merkezi yönetime bağlı olduğu ve istediği sayıda personel istihdamı gerçekleştiremediği için mevzuatla düzenlenmiş alternatif istihdam modellerine yoğun bir şekilde yönelmektedir. Geçmişte uygulanan “taşeron işçi” modeli ile günümüzde uygulanan “şirket personeli” modeli, belediyelerin norm kadro

düzenlemesinin getirmiş olduğu sınırlandırıcı uygulamaları aşabileceği bir fırsat olarak görülmüştür (Ömürgönülşen, 2017, s. 193). Ancak “şirket personeli” yönteminin belediyelerin ihtiyaç duyduğu personeli istihdam etme yaklaşımından çok mümkün olan en yüksek sayıda personeli istihdam etme yöntemine dönüştüğünü söylemek gerekir.

### *3.8.3.9 İstihdam Biçimlerinin ve Hizmet Birimlerinin Amacı Dışında Kullanılması*

Belediyeler içerisinde farklı istihdam biçimlerinde personel istihdam edilmektedir. Aynı şekilde hizmet türlerine göre de farklı birimler kurulmakta, bu birimlere atanan yönetici ve personel ile hizmet yürütülmeye çalışılmaktadır. Ancak gerek istihdam biçimleri gerekse ihtiyaç dışında hizmet birimlerinin kurulması belediye personel sisteminin sorunlarından birisi olarak görülmektedir.

İstihdam biçimlerinin amacı dışında kullanılması önemli bir sorundur. Mevzuat ile belediyelere ihtiyacına göre farklı istihdam türlerinde personel temin etme imkânı verilmiştir. Ancak bu imkânlar, veriliş amacına uygun olmayacak şekilde suistimal edilmektedir. Bunun en bariz örneklerinden birisi istisnai memur statüsünde olan özel kalem müdürü atamalarıdır. Bu hususta, Sayıştay denetim raporlarında birçok bulguya rastlamak mümkündür. Bu raporlardan hareketle Sayıştay’ın genel kanısı özel kalem müdürlüğü gibi istisnai memur kadrolarının sınavsız bir şekilde devlet memuru temin etme şeklinde amacı dışında bir istihdam yöntemine dönüştüğü şeklindedir. Sayıştay bu hususu “memuriyete atanmaya tanınan kolaylığın istismarı” şeklinde tanımlamaktadır. Bu husus kariyer ve liyakat ilkeleri açısından ciddi sorunlar barındırdığı gibi, istihdam biçimlerinin amacı dışında kullanılması olarak da değerlendirilebilir. Sayıştay denetim raporlarında tespit edilen usulsüz özel kalem müdürü atamalarına ilişkin bulgular aşağıda özetlenmiştir:

Lise mezunu bir kişi belediye özel kalem müdürlüğü kadrosuna atanmış, iki gün sonra da memur kadrosuna geçirilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2022a, ss. 21–24).

1. dereceli özel kalem müdürü kadrosuna açıktan atama izni İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü tarafından onaylanmış ve belediyeye özel kalem müdürü ataması yapılmıştır. Atamanın üzerinden bir ay geçtikten sonra özel kalem müdürünün dilekçesi ile personel, eğitim kadrosuna memur olarak atanmıştır. Ardından İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü’nden yeni bir açıktan atama izni istenmiş ve izin verilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2015a, ss. 7–9).

Bir belediyenin özel kalem müdürü, veri hazırlama ve kontrol işletmenliği kadrosuna atanmıştır. Ardından başka bir kişi açıktan atama yöntemiyle özel kalem müdürü olarak atanmıştır. İlgili personel bu görevinde yedi gün kaldıktan sonra zabıta müdürü kadrosuna atanmış, ardından eski özel kalem müdürü tekrar özel kalem müdürlüğü görevine getirilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2019b, ss. 41–44).

Açıktan atama yöntemiyle özel kalem müdürü olarak atanan bir kişi 16 gün sonra zabıta müdürü kadrosuna atanmıştır. Zabıta müdürü kadrosuna atanan kişi yaş ve fiziksel özellikler açısından atandığı kadronun niteliklerine de uymamaktadır. Ardından yeni özel kalem müdürü olarak atanan kişi bu görevini bir aydan biraz daha uzun bir süre sürdürmüş ve uzman kadrosuna atanmıştır. Daha sonra yeni bir özel kalem müdürü atanmış, bu personel de benzer bir sürenin ardından memur kadrosuna atanmıştır. Ardından atanan kişi de 28 gün özel kalem müdürlüğü yaptıktan sonra memur kadrosuna atanmıştır. Bu usulsüz atamaların aralarında da nispeten daha uzun süreli özel kalem müdürleri görevlendirilmiş ve bunlar adeta birer tampon işlevi görmüşlerdir. Bu hızlı atama sürecinde özel kalem müdürlüğü görevini fiili olarak basın, yayın ve halkla ilişkiler dairesi başkanının yürüttüğü de Sayıştay’ın bulguları arasındadır. Sayıştay denetimlerinde tespit edilen bu bulguya ilişkin belediyenin cevabının “ülkemizdeki merkezi idarelerin ve mahallî idarelerin genel uygulamalarına uyulmuştur” şeklinde olması da hayli düşündürücüdür. Aynı belediye için üst üste iki yılda da bu bulgular raporlarda yer almıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2017a, ss. 30–37, 2018a, ss. 23–24).

2018 yılına ait bir denetim raporunda, bir belediyenin son beş yıl içerisinde altı, son bir yıl içerisinde de üç kişiyi özel kalem müdürü kadrosuna atadığı tespit edilmiştir. Daha sonra sınavsız bir şekilde memur kadrolarına atanan bu personelden birisi ilerleyen süreçte devlet memurluğundan çıkarılmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2019d, ss. 27–32). 2019 yerel seçimlerinden sonra ilgili belediyenin belediye başkanı değişmiş, ancak usulsüz özel kalem müdürü atama alışkanlığından vazgeçilmemiştir. Bu dönemde de en uzununu on altı gün görevde kalmak ve sonrasında memur kadrosuna atanmak üzere üç kişinin özel kalem müdürü olarak atandığı tespit edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2022g, ss. 54–56).

Özel kalem müdürü kadrosuna açıktan atanan personel beş ay sonra şube müdürü kadrosuna sınavsız atanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2016, ss. 9–10).

2014-2019 yılları arasında bir büyükşehir belediyesinde on üç defa özel kalem müdürü ataması yapılmıştır. Burada ataması yapılan kişilerden

sekizi özel kalem müdürü kadrosuna açıktan atanmış, ardından sınavsız bir şekilde memur kadrolarına geçirilmiştir. Bazıları da naklen başka bir kamu kurumuna tayin olmuştur. Açıktan atanan sekiz kişiden en uzun süre görev yapanı dört aydan biraz daha uzun bir süre görevde kalmıştır. Sekiz kişiden beş tanesi bir aydan daha kısa süre özel kalem müdürü görevini yürütmüştür (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020c, ss. 28–31).

2014-2018 yılları arasında bir büyükşehir belediyesinde yedi özel kalem müdürü ataması yapılmıştır. Bu personelin en kısısı yirmi beş gün, en uzununu bir yıl on altı gün görevde kalmış ve daha sonra memur kadrolarına atanmışlardır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2019c, ss. 41–44).

Bir belediye görev süresi iki aydan daha kısa olacak şekilde dokuz farklı kişinin özel kalem müdürü olarak atandığı tespit edilmiştir. Bunlardan sekizi açıktan atama ile göreve gelmiş, kısa bir süre sonra da memur kadrolarına atanmışlardır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2019f, ss. 69–73).

Bir belediye, belediye başkanının milletvekili olması nedeniyle aynı seçim döneminde iki farklı belediye başkanı görevde bulunmuştur. Her iki başkan döneminin toplamında altı farklı özel kalem müdürü ataması yapılmıştır. Bunlardan dört tanesi açıktan atama ile göreve gelmiş ve ardından memur kadrolarına geçirilmiştir. Memur kadrosuna geçirilen kişilerden birisi atamanın hemen ardından başka bir kuruma tayin olmuştur (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020g, ss. 29–30).

Sayıştay denetim raporlarının incelenmesinin ardından tespit edilen bu bulgular göstermektedir ki belediye personel sistemi içerisinde kolaylık sağlamak adına getirilmiş bir istihdam biçimi olan istisnai memur kadroları, belediyelerde kayırmacılığın ve liyakatsizliğin uygulama alanları haline gelmiştir. Sisteme ciddi zarar veren, belediyelerde kadrolaşmanın bir aracı olarak kullanılan bu yöntemin yeniden düzenlenmesi elzemdir. İstisnai memur kadrolarına atanan kamu personelinin atamayı gerçekleştiren siyasi ve idarî yöneticinin görev süresiyle sınırlı bir görev süresinin olması, görev süresinin bitiminde devlet memurlarına tanınan ayrıcalıklardan yararlanmaması, memur kadrolarına sınavsız geçme hakkının elinden alınması gerekmektedir. Aynı şekilde belediye başkanının atayabileceği özel kalem müdürü sayısına bir sınır getirilmesi de sorunun çözümü açısından katkı sağlayabilir (Peker, 2014, ss. 65-66).

Anayasa hükmüne göre kamu hizmetlerinden asli ve sürekli nitelikte olanların memurlar ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla yürütülmesi gerekmektedir. Bu niteliğe sahip kamu hizmetleri için mümkün oldukça memur ve diğer kamu görevlisi statüsündeki personelden yararlanılması

gerekmektedir. Diğer statülerde çalıştırılan personel ancak yeterli sayıda asli personel bulunmadığı durumlarda kullanılmalıdır. Bu hususta belediyelerin asli personel niteliği taşımayan statüdeki personeli asli nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kullandıkları tespit edilmiştir. Sayıştay tarafından yapılan bir denetimde belediyenin ihalelerinde yapım işlerinin teknik şartnamelere ve mevcut mevzuata uygun olup olmadığı için kurulan birimlerde yeterince asli personel olmasına rağmen şirket personelinin görevlendirildiği tespit edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020c, ss. 71–72).

Hizmet alımı yöntemiyle istihdam edilen personelin kamu hizmetlerinin asli ve sürekli nitelikte olan ve dolayısıyla memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken birim ve hizmetlerde çalıştırılması, istihdam biçimlerinin amacı dışında kullanılması sorununun uygulamada karşılaşılan bir örneğidir. Belediyelerin hizmet alımı yöntemiyle yürütebileceği hizmetler 5393 sayılı Belediye Kanununun “Gelecek Yıllara Yaygın Hizmet Yüklenmeleri” başlıklı 67. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde hükmü şu şekildedir:

“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrolörlük, 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 işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.”

Sayıştay denetim raporlarında ise bu konu ile ilgili olarak bir belediyenin işletme ve iştirakler dairesi başkanlığı birimlerinde personel çalıştırmak üzere hizmet alımı yöntemine başvurduğunu tespit etmiştir. Burada belediyenin hizmet alımını gerçekleştirdiği birim ve burada ihtiyaç duyduğu personelin memur ve diğer kamu görevlileri arasından seçilmesi gerekmektedir. Ancak belediyenin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken bir kamu hizmeti için (genellikle büro personeli) hizmet alımı yöntemiyle personel istihdam ettiği ve bu istihdamın anayasal hükme aykırılık teşkil ettiği görülmektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2017b, ss. 14–16). Benzer bir örnek başka bir belediye açısından da söz konusu olmuş, bu belediye de mal, hizmet ve yapım ihalelerinde, sürece ilişkin dokümanların

hazırlanması sürecine destek sağlanması, kontrolörlük ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmesi, mevzuata uygunluğunun ve ödeme evraklarının kontrol edilmesi gibi asli ve sürekli nitelikte olan ve memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken hizmetler için hizmet alımı yöntemini kullanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020f, ss. 32–34).

Sayıştay denetimlerinde tespit edilen bir başka örneğe göre bir belediye, zabıta personeli olarak çalıştırdığı bir kişiyi özel kalem müdürlüğü bünyesinde büyükşehir belediyesinin görev unvanı olarak belirlediği protokol müdürlüğü görevine atamıştır. Bu personel fiilen zabıta hizmeti icra etmemesine rağmen zabıta personeline ödenen aylık fazla çalışma ücretini almaya devam etmiştir. İlgili belediye açısından bu tespit üst üste iki yıl denetim raporunda tekrarlanmıştır. İlgili belediyenin bu konuda verdiği yanıt ise Sayıştay'ın sadece bir denetim kurumu olduğu, idarenin yerine geçerek karar almaması gerektiği şeklindedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2017a, ss. 39–41, 2018a, ss. 24–26).

Fiilen icra edilmeyen hizmetler için birimler oluşturulması ve bu birimlerde personel görevlendirilmesi, belediye personel sisteminde yaşanan sorunlardan bir diğeridir. Bu hususta Sayıştay denetimlerinde iki farklı belediye için bulgular tespit edilmiştir. Bunlardan birincisinde bir belediye fiilen icra edilmeyen hizmetler için “Makine İkmal Bakım ve Onarım Dairesi Başkanlığı” ile “İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı” adlarıyla birimler kurmuş ve buna ilişkin kadro unvanları oluşturarak daire başkanı ve müdür atamıştır. Yapılan incelemede kurulan bu daire başkanlıklarının yönetmeliklerinin, görev tanımlarının olmadığı ve harcama birimlerinin oluşturulmadığı tespit edilmiştir. Bu daire başkanlıklarından birinin yönetmeliği kurulduktan iki yıl sonra çıkarılmıştır. Bunun haricinde ilgili boşluk döneminde bu dairelerin herhangi bir iş ve işlem yapmadığı da tespit edilmiştir. Bu dairelerden birisi için bütçe öngörülmüş, ancak herhangi bir harcama yapılmamıştır. Bu dairelere daha sonra memur atamaları yapılmış ve Sayıştay bu durumu şu şekilde yorumlamıştır: “*Yönetmelik’e aykırı olarak yapılan atamaların hizmet gereklerinin yerine getirilmesi amacıyla ziyade kadro ihdası olduğu anlaşılmaktadır.*” (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2022c, ss. 121–124). Benzer bir husus başka bir belediye açısından da söz konusu olmuştur. Buradaki amacın ise daire başkanı kadrosu ihdas etmek ve personele yapmadığı bir iş için daha yüksek maaş ödemek olduğu tespit edilmiştir. Sayıştay'ın burada kurulan hizmet birimine ilişkin yorumu şu şekilde olmuştur (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020d, ss. 25–28):

“Atama yapılan Gençlik ve Spor Hizmetleri Daire Başkanlığının görev tanımının olmadığı, harcama birimi oluşturulmadığı dikkate alındığında



Yönetmeliğe aykırı olarak yapılan atamanın daha fazla ücret verme dışında bir amacının olmadığı anlaşılmıştır. Nitekim daire başkanı kadrosunda olan kişi maaşını Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığından almaktadır.”

Sözleşmeli personel istihdamı, belediyelerin (daha esnek bir istihdam biçimi olması açısından) tercih ettikleri istihdam türlerinden birisi olarak görülmektedir. Ancak zaman zaman belediyelerin bunu suistimal ettikleri de görülmektedir. Sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesine yönelik katılımcıların görüşlerini almaya yönelik sorulan bir soruda bir katılımcının konuya ilişkin verdiği yanıt sözleşmeli personel istihdamında yaşanan suistimalleri gözler önüne sermektedir:

“Sözleşmeli personel kadroya geçirilecekse bir daha sözleşmeli personel alım yolunun kapatılması gerekiyor. Çünkü sözleşmeli personel kadroya geçiriliyor, kadroya geçirildikten bir ay sonra sözleşmeli personel istihdamı başlıyor tekrar. Yani uygulamada bir değişiklik olmuyor maalesef.” (K6)

5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine göre belediyelerin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Bu hüküm belediyelerde ihtiyaçtan fazla personel istihdam edilmesini sınırlandırdığı için olumlu bir gelişme olarak düşünülebilir. Ancak belediye şirketlerinin gelir ve giderleri, belediyelerin gelir ve giderleri arasında gösterilmediğinden burada 5393 sayılı Kanun ile koyulan sınırın bir anlamı kalmamaktadır. Belediyeler kendi tüzel kişiliği altında çalıştığı personelde bu kurala uymaktadır. Ancak şirket personeli istihdam ederek, reel durumda bunun çok daha fazla üzerine çıkmaktadır. Çalışmanın bu bölümünün başında belediye personelinin sayısal dağılımına ilişkin veriler paylaşılmış ve buraya şirket personeli dahil edilmemişti. 30 büyükşehir belediyesinin 18'i faaliyet raporlarında şirket personelinin sayısına yer vermiştir. Bu 18 büyükşehir belediyesinde 2022 yılı itibarıyla memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsünde istihdam edilen personelin toplam sayısı 19.488 olurken, şirket personeli sayısı ise 53.380 olarak tespit edilmiştir.

İlgili mevzuatla amaçlanan şey belediyelerin ihtiyaç dışında personel istihdamının önüne geçmek ve kamu kaynaklarının israf edilmesini önlemektir. Ancak belediyeler, kurdukları şirketler vasıtasıyla bu sınırı delebilecek alternatif bir yöntem geliştirmişlerdir. Bu şekilde şirket personeli olarak istihdam edilen personelin şirket bünyesinde değil, belediye bünyesinde çalıştırıldığı, yasal sınırı geçmemek adına da maaş ve diğer ödemelerinin şirket üzerinden yapıldığı Sayıştay denetimlerinde tespit edilmiştir. Bu yönüyle belediyeler için belirlenmiş olan yüzde otuzluk personel gideri

sınırının da uygulanabilir olmaktan uzaklaştığı görülmektedir. Sayıştay denetim raporlarında bu şekilde bir tespit üç büyükşehir belediyesi için yapılmış; bir belediyede birçok personelin maaşını ve diğer ek ödemelerini belediye şirketinden almasına rağmen belediye bünyesinde istihdam edildiği görülmüştür (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2021a, 2022d, 2022f).

### 3.8.3.10. Kurum İçi ve Kurumlar Arası Personel Hareketliliği Sorunu

Belediye personelinin kurum içi ve kurumlar arası personel hareketliliğinin fazla olması da belediye personel sistemi içerisindeki sorun alanlarından birisidir. Belediyelerde istihdam edilen nitelikli çalışanların kısa bir süre belediyede çalıştıktan sonra daha büyük belediyelere ya da merkezi yönetim teşkilatına nakil olma çabası içerisinde girmesi, personelin belediyede iş girdikten kısa bir süre memleketine tayin olmak istemesi gibi unsurlar belediyelerde personel hareketliliğinin yoğun bir şekilde yaşanmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda özellikle küçük belediyelerde nitelikli personel açığı oluşmaktadır. Ayrıca belediyeler dışarıdan gelen personelin kısa süre içinde memleketine gitme çabasında olması nedeniyle genellikle buldukları yöreden personel istihdam etme arayışı içerisinde olmaktadır. Bu gibi durumlar insan kaynakları planlaması yaparak personel istihdam eden, istihdam ettiği memuru yetiştirmek için ciddi eğitim maliyetlerine katlanan belediyeler açısından önemli bir sorundur. Bunun sonucunda da belediyelerin yaptığı insan kaynakları planlamaları istenilen ölçüde uygulanamamaktadır (Peker, 2014, s. 71).

Belediye personelinin kurumlar arası yer değiştirmesi kadar önemli olan bir diğer sorun da kurum içi personel hareketliliğinin fazla olmasıdır. Bazen siyasal bazen de kişisel nedenlerle personel kurum içerisinde farklı birimlere geçiş yapmakta veya yaptırılmakta, bu da hizmet yürüttüğü birime uyum sağlama ve hizmetin gereklerine yönelik işleri öğrenme açısından sorun yaratmaktadır. Bu şekilde personel hareketliliğinin yoğun olması da uzmanlaşmayı ve istikrarı olumsuz yönde etkilemektedir (Şen ve Eken, 2007, s. 558).

“Personel istihdam ediyoruz. Farklı illerden gelip başlıyorlar. Fakat asaleti tasdik olduktan sonra en fazla bir iki yıl çalışıp, kendi memleketine tayin olma talebiyle geliyor. Personel alıyoruz, zaten eğitimleri vs. gerçek manada tam bizim işimizi görececek seviyeye geliyor, bu defa tayin durumu oluyor. Aday memurluk süresinin zaten büyük bölümü aday memur olduğu için çok fazla fayda vermiyor. Tam bize fayda sağlayacak duruma geldiğinde bu defa tayin durumları oluyor. Bence bu yüzden en az bir beş on yıl belediyede çalışma şartı koyulursa güzel olur.” (K1)

“Açıkçası şöyle söyleyeyim. Personel alımlarında bizim insan kaynakları dairesi olarak geliştirdiğimiz bir teamül vardır. Bunu da geliştirdik bugüne kadar. Biz aday memurlarının asaletini iki yıl dolmadan tasdik etmiyoruz. Gitmesin diye. İki yılın sonunda asaleten tasdik işlemlerini yapıyoruz. Ben şöyle düşünüyorum. Ben bir personel almışsam, o personel bana en az beş yıl hizmet etmeli diye düşünürüm. Ben aldıktan sonra, iki yıl sonra asaletini tasdik ettikten sonra başka yere hemen dilekçesini verip siyaset mekanizması aracılığıyla tabiri caizse işini halledip gitmesinden ziyade en az beş yıl bende kalması gerekir diye düşünürüm. Bunun önünü alabilir miyiz, bilmiyorum. Çünkü bununla ilgili yargı kararları da mevcut. Yargı kararlarıyla gidebiliyor. Burada A grubu kadroları hariç tutuyorum. Kişi kariyerini yükseltmek istiyorsa onunla ilgili de hiçbir zorluk çıkarmadan zaten gönderiyoruz. Ama diğerleriyle ilgili bir personel aldıysam en az beş yıl bende kalmalı diye düşünüyorum.” (K4)

“Bu konuyla ilgili yaşadığımız sorunlar var. Önceki kurumumda da bu tarz sorunlarla karşılaştık. Aslında yasal olarak her ne kadar ben gitmek istiyorum dese de kurum izin vermezse gidemez. Ama bu tarz işler öyle olmuyor. Ona aratıyor, buna aratıyor. Bir şekilde gidiyor. Bunu engelleyecek bir yasal mevzuat olsa kurum amirinin de elini güçlendirir. Çünkü böyle olunca geliyor, bir yıl duruyor, asaleti tasdik olduktan sonra hemen gitmek istiyor. Kuruma bir faydası olmuyor. Kurumuna bir beş on yıl hizmet ettikten sonra gitme hakkı olsa daha iyi olur. Bu tarz şeylerle karşılaşıyoruz. Özellikle mesela bu sözleşmeli personel kadroya geçtiler. Bu kadroya geçiş sürecinden sonra yaşadık. Sözleşmeliydi kadroya geçti. Buralı olmayan kişiler hemen gitmek için kurumlara başvurular. Gidenler oldu. Karşılaşıyoruz bu tarz şeylerle.” (K7)

K3 kodlu katılımcı ile yapılan görüşmede kurumlar arası personel hareketliliğine ilişkin katılımcının tespiti konuya farklı bir bakış açısı kazandırmaktadır. Buna göre merkezi bir sınav sistemi ile yerleşen engelli personel, ailesinin yanına ya da memleketine gitmek için asaleti tasdik olmaz nakil dilekçesi vermektedir. Dilekçesindeki mazeret de haklı olup bu sorunun çözümü merkezi sınav sisteminde yapılacak bir düzenleme ile olabilir. Bu düzenleme ile her engelli personele bulunduğu yörede istihdam edilme imkânı getirilebilir. Yani Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı’nın (E-KPSS) yerleştirilmesi söz konusu olabilir.

“Kurumlararası yer değiştirmenin genellikle engel durumundan kaynaklandığını gördüm. Engelli personelin ailesinin yanına gitmesi durumlarıyla sıklıkla karşılaştım. Bu konuda belediyemiz hiç katı bir yaklaşım sergilemedi. Yerine birini bulabiliyorsak hemen, bulamıyorsak süre

isteyerek nakil işlemlerini yapıyoruz. Genellikle de engelli personelin nakil işlemlerini yapıyorum ben. Çünkü adapte olamıyorlar, ailelerinin yanında yaşama zorunlulukları var. Özellikle bu yöntemin de kesinlikle değiştirilmesi gerekiyor. E-KPSS ile atanmaların ailelerinin bulunduğu ile atanmaları ile ilgili kesinlikle bir düzenleme yapılması gerekiyor. E-KPSS'nin yerleşmesi gerekiyor. Çünkü biz alıyoruz, iki yıllık adaylık sürecini tamamlatıyoruz. Adaylık sürecinin bitiminin ertesi günü biz nakil talebi dilekçesiyle karşılaşıyoruz. Gönderdiklerimizin yerini dolduramayınca da bizim açığımız oluşuyor. Bu nedenle bu konuda sıkıntılarımız oluyor.” (K3)

### 3.8.3.11. Belediye Personeline İlişkin Diğer Sorunlar

Çalışmanın bu bölümünde belediye personel sisteminin diğer sorunlarına yer verilmiştir. Bu sorunlar ayrı bir ana başlıkta ele alınmamıştır. Personelin fazla çalıştırılması, işçilerin yıllık izinlerinin biriktirilmesiyle kamu kaynaklarının zarara uğratılması ve engelli personel istihdamında yaşanan sorunlar, çalışmanın bu bölümünde kısaca ele alınacaktır.

#### 3.8.3.11.1. Personelin Fazla Çalıştırılması

Belediye personeli açısından yaşanan sorunlardan bir tanesi de belediye personelinin çalışma sürelerinde kanuni sınırın üzerine çıkılması ve personelin fazla çalıştırılmasıdır. 4857 sayılı İş Kanununun “Fazla Çalışma Ücreti” başlıklı 41. maddesinin birinci fıkrasında fazla çalışma; Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar olarak tanımlanmış, sekizinci fıkrasında ise fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir. 4587 sayılı İş Kanununun “Zorunlu Nedenlerle Fazla Çalışma” başlıklı 42. maddesinde “Gerek bir arıza sırasında gerek bir arızanın mümkün görülmesi halinde yahut makineler veya araç ve gereç için hemen yapılması gerekli acele işlerde, yahut zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkmasında, işyerinin normal çalışmasını sağlayacak dereceyi aşmamak koşulu ile işçilerin hepsi veya bir kısmına fazla çalışma yaptırılabilir. Bu durumda fazla çalışma yapan işçilere uygun bir dinlenme süresi verilmesi zorunludur” denilmektedir. Burada ortaya çıkan sorunun iki boyutu vardır. Bunlardan birincisi belediyelerin yeterli miktarda işçiye sahip olmaması ve kamu hizmetlerini yürütmek için işçilerin kanuni sınırın üzerinde çalışma süreleri ile çalıştırılmasıdır. Sorunun diğer boyutu ise bu uygulamanın suistimal edildiğini göstermektedir. Bir belediyede tespit edilen bu bulgunun üzerinden yapılan incelemede “fazla çalışmaların her ay 45 saat üzerinden ödendiği ve sabit olarak aynı 6 mükendise ödendiği bulguda belirtilmiştir. Yıl boyunca aynı fazla çalışma saati ve aynı 6 kişinin bu fazla çalışmaları olması, durumun zorunlu nedenlerle çalışma veya

*olağanüstü nedenlerle çalışma olmadığını göstermektedir.”* şeklinde bir tespiti yer verilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2019f, ss. 56–58). Bu uygulama, isteğe bağlı olarak belediye işçilerine daha yüksek paralar verilmesinin önünü açmaktadır. Burada işçiler kamu hizmetinin sunumu için gerekli olan zorunluluktan istihdam edilmezler. Yapılacak iş yoksa bile fazla mesai yazılır ve personel yattığı yerden fazla mesai ücreti alır. Bu da idarenin üzerine gereksiz bir malî külfet yüklemektedir. Kanuni sınırın üzerinde çalıştırma sorunu 5 büyükşehir belediyesinde Sayıştay raporları ile tespit edilmiştir. Ancak bu sorunun ya da uygulamanın 5 büyükşehir belediyesi ile sınırlı olmadığı düşünülmektedir.

### *3.8.3.11.2. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Biriktirilmesi*

Belediye personeline işçiler açısından yaşanan bir sorun da yıllık izinlerin kullandırılmaması ya da kullanılmamasıdır. Her ne nedenle olursa olsun bu durum belediyenin üzerine ciddi bir malî külfet getirmektedir. Çünkü bu işçilerin kullanmadığı izinler emekli olduklarında veya iş sözleşmeleri sona erdiğinde işçinin en son ücreti dikkate alınarak izin ücreti şeklinde ödenmektedir. Bu bulgu, Sayıştay denetim raporlarında belediye personeli açısından tespit edilen bulgular içerisinde en çok tekrarlanan bulgudur. Çalışma kapsamında 30 büyükşehir belediyesinin 8 yıllık denetim raporları, yani 240 adet denetim raporu incelenmiştir. Burada bahsedilen sorun toplam 240 rapor içerisinde 65 ayrı raporda tekrar edilmektedir. 30 büyükşehir belediyesinin 27 tanesinde en az bir defa bu denetimlerle bu bulgu tespit edilmiştir. İşçilerin biriken izin günü sayıları 300 günün üzerine çıkabilmektedir. Bu durumda olan bir işçiye emekli olduğunda ya da sözleşmesi sona erdiğinde kullanmadığı izinler, o gün için aldığı ücrete belirlenecek ve ödenecektir. Bu da belediyeler açısından ciddi bir malî külfeti beraberinde getirecek olup önemli bir sorundur. Burada bu süreleri bilinçli olarak kullanmayan işçiler de vardır.

### *3.8.3.11.3. Engelli Personel İstihdamında Yaşanan Sorunlar*

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Engelli Personel Çalıştırma Yükümlülüğü” başlık 53. maddesi kapsamında belediyelerin bu Kanuna göre çalıştırdığı personelin en az %3’ünün engelli personel olması gerekmektedir. Belediye personel sisteminde engelli personel istihdamı açısından yaşanan sorununun kaynağında bu yasal zorunluluk bulunmaktadır. Nitekim 2014-2021 yılları arası incelenen Sayıştay denetim raporlarında yedi büyükşehir belediyesinin bu yasal yükümlülüğe uygun hareket etmediği tespit edilmiştir. Bu yasal yükümlülüğe uygun hareket edilemiyor olmasının temel nedenlerinden birisi çalışmanın önceki başlıklarında belirtildiği gibi

merkezi yerleştirme yöntemiyle istihdam edilen engelli personelin asaleti tasdik olduktan sonra memleketine ya da ailesinin yanına gitmek için nakil talebinde bulunması ve genellikle belediyelerin bu talepleri olumlu karşılamasıdır. Hal böyle olunca mevcut engelli personelin farklı kurumlara nakil işlemleri yapılmakta, belediyede engelli statüsünde çalışan personel sayısı azalmaktadır. Belediyelerin 657 sayılı Kanunda belirtilen yasal sınırın altına düşmesinin nedenlerinden başlıcası bu durum olmaktadır. Engelli personelin ikamet ettiği ilde ya da ailesinin bulunduğu yerdeki belediyelerde istihdam edilmesine yönelik bir düzenlemenin yapılmasıyla bu sorunun çözümü mümkün görülmektedir. K3 kodlu katılımcının tespiti de bu durumu destekler niteliktedir.<sup>143</sup>

---

143 K3 kodlu katılımcının konu hakkındaki görüşü için s. 222'ye bakınız.



## Sonuç ve Değerlendirme

Mevzuat gereği bir beldede yaşamakta olan halkın yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçimle işbaşına gelen ve bu yönüyle de siyasi kurumlar olan, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olarak tanımlanan belediyelerde personel sisteminin, genel kamu personel sisteminden ayrı düzenlenmediği söylenebilir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu merkezinde kurumsallaşan kamu personel sistemi, belediye personeli açısından da önemli ölçüde bağlayıcıdır.

Bu çalışmada Türkiye’de belediye personel sisteminin sorunları ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri üzerinde durulmuştur. Çalışmanın birinci bölümünde “kamu personel sistemi”, ikinci bölümünde ise “belediye” konusunun teorik çerçevesi ve Türkiye’deki gelişim seyri üzerinde durulmuştur. Ayrıca örnek ülke olarak belirlenen Fransa, İngiltere, Hollanda ve Polonya’da belediye personel sistemi incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise belediye personel sisteminin sorunları ve çözüm önerileri üzerinde durulmuştur. Büyükşehir belediyeleri özelinde yürütülen çalışmada öncelikle 30 büyükşehir belediyesinin stratejik planları, faaliyet raporları, performans programları, Resmî Gazetede yayımladıkları ya da ÖSYM üzerinden merkezi yerleştirme yöntemini kullandıkları personel alım ilanları ile bu belediyelere ilişkin Sayıştay tarafından hazırlanan denetim raporları incelenmiştir. Bu incelemeler yapılırken 2014-2022 yılları arasındaki belgelerle sınırlandırılmıştır. Bu belgeler insan kaynakları ya da personel konuları üzerinden incelenmiş ve konuya ilişkin veri toplanmıştır. Daha sonra 30 büyükşehir belediyesinden 7 tanesinin insan kaynakları ve eğitim daire başkanlığında yönetici pozisyonunda (daire başkanı ya da şube müdürü) görevli personel ile yarı-yapılandırılmış mülakat tekniği ile görüşmeler yapılmış ve belediye personeli konusuna ilişkin veri temin edilmiştir. İncelenen belgeler ve yapılan görüşmelerden elde edilen veriler analiz edilmiş ve araştırmanın temel problemi hakkında bulgulara ulaşılmıştır.



Çalışma kapsamında ulaşılan bulgulardan ilki ve belki en önemlilerinden birisi belediyelerde nitelikli personel istihdam etme ve mevcut personelin niteliğini artırma noktasında yaşanan sorunlardır. Belediye personel sistemi açısından oldukça önemli olan bu sorunun kaynağında ise merkezi sınav sisteminin mesleki bilgi ve beceriyi ölçmekten uzak oluşu, hizmet öncesi eğitime önem verilmeyişi, hizmet öncesi eğitim kuruluşlarının yetersizliği, hizmet içi eğitimlerin yeterli seviyede olmaması, belediyelerde A grubu olarak nitelendirilen kariyer meslek grubu kadrolarının bulunmayışı ve personele ödenen maaş veya ücretlerin düşük olması nedeniyle nitelikli kamu personeli adaylarının belediyeleri tercih etmemesi gibi nedenler yer almaktadır.

Belediye personel sisteminde yaşanan nitelikli personel sorununun çözümü için odaklanılması gereken alanların başında merkezi sınav sistemi gelmektedir. Mevcut sistemde yapılan KPSS ile belediye personelinin istihdam edileceği hizmet alanıyla ilgili bilgi ve becerisini ölçmek mümkün gözükmemektedir. Belediyeler genellikle ortaöğretim, ön lisans ve lisans mezunu adayların genel kültür – genel yetenek seviyesinin ölçüldüğü KPSS puan türlerini baz alarak personel istihdam etmektedir. Bu durumda mesleki bilgi ve becerisi zayıf, ama alana ilişkin bilgi ve becerinin ölçülmediği KPSS puanı yüksek adayların belediye kadrolarında istihdam edilmesi ihtimali doğmaktadır. Kariyer meslekleri için yapılan KPSS alan sınavlarından sonra ise bu sınavlarda yüksek puan alan adaylar kariyer mesleği kadroları olmadığı için belediyeleri tercih etmemektedir. Bu nedenle belediye personeli olmak için gerekli nitelikleri ölçecek bir Belediye Personeli Seçme Sınavı modelinin uygulanması ile bu sorunun çözümüne katkı sağlanabilir. Uygulanacak bu sistemle birlikte belediyelerde “şehir plancısı uzman yardımcısı” veya “yerel yönetimler uzman yardımcısı” gibi kariyer mesleği kadroları ihdas edilerek, nitelikli kamu personeli açısından belediyelerin cazip hale getirilmesi mümkün olabilir.

Belediye personelinin niteliği sorununu etkileyen faktörlerden birisi de Türkiye’de hizmet öncesi eğitime gereken önemin verilmemesidir. Belediyelerin ihtiyaç duyduğu personelin niteliklerine uygun birçok ön lisans programı vardır. Ön lisans programlarının bulunduğu meslek yüksekokullarının kuruluş amacı da nitelikli meslek elemanı yetiştirmektir. Ancak belediyelerin personel alım ilanları incelendiğinde ilan edilen kadronun niteliğine uygun ön lisans programları bulunmasına rağmen herhangi bir ön lisans ya da lisans programından mezun olmak gibi nitelikler belirlendiği görülmüştür. Bu durumda ilan edilen kadroların niteliklerine uygun bir eğitim sürecinden geçmemiş adayların kadrolara başvurması ve işe alınması mümkün hale gelmektedir. Bu kapsamda norm kadro ile belirlenmiş olan her bir kadro için, o kadronun niteliğine uygun ön lisans programlarından

mezun olma şartı tüm belediyeler için uygulanabilir. Böylelikle istihdam edilecek her personelin, işe alınmadan önce kadronun niteliklerine uygun bir eğitimden geçmesi sağlanabilir. Bunun gerçekleşmesi durumunda personel adayı belli bir birikimle işe gireceğinden, hizmet içi eğitimlere duyulan ihtiyaç azalacak, kamu kaynaklarının ve zamanın israf edilmesinin önüne geçilecektir.

Hizmet öncesi eğitim açısından üzerinde durulması gereken bir konu da bu kurumların niteliği açısından yaşanan sorunlardır. Araştırmanın ilgi alanı itibarıyla yerel yönetimler ön lisans programları üzerinden yapılan inceleme, hizmet öncesi eğitim kurumlarındaki nitelik sorununu göstermektedir. Bu nedenle hizmet öncesi eğitim kurumlarında (özellikle de meslek yüksekokulları) o alanda akademik çalışmalar yapan ve uzmanlaşmış olan akademik personel adaylarının istihdam edilmesi son derece önemlidir. Aynı şekilde bu programlarda eğitim gören öğrencilerin teorik dersler yanında uygulamayı da tecrübe etmesi adına staj veya iş yeri eğitimi gibi yöntemleri benimseyen ve bu konuda etkin ve verimli çalışacak bir eğitim modelinin de uygulanması gerekmektedir.

Hizmet öncesi eğitim açısından personelin yetersiz olması durumunda, bu açık hizmet içi eğitimlerle kapatılmaya çalışılmaktadır. Aynı şekilde belediyeler güncel mevzuat değişiklikleri sonrasında hizmet içi eğitimlere ihtiyaç duymaktadır. Ancak bu konuda da sorunlar mevcuttur. Öncelikle belediyelerde hizmet içi eğitimler açısından bir düzensizlik söz konusudur. Bu konuda yetkilendirilmiş merkezi bir kurum olmadığı için belediyeler TBB başta olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör kuruluşları ve kişileriyle birlikte bu eğitim sürecini yürütmektedirler. Verilen eğitimler de ağırlıklı olarak mevzuat odaklıdır. Bunun yanı sıra belediyeler personele hizmet açısından çok da katkısı olmayacak popülist konularda hizmet içi eğitimler düzenleyerek adeta faaliyet raporlarındaki hizmet içi eğitim skorlarını arttırmaktadırlar. Bu nedenle sorununun çözümü açısından hizmet içi eğitim konusunda yetkili ve görevli merkezi bir örgütlenmeye ihtiyaç bulunmaktadır. Pandemi döneminden bu yana uygulamaya bakıldığında belediyelerin hizmet içi eğitimlerini genellikle TBB ile yapılan iş birlikleriyle yürüttükleri görülmektedir. Bu nedenle TBB'nin bu konuda yetkili ve görevli hale getirilmesi, iç yapısında bununla ilgilenen birimlerin kurulması faydalı olacaktır. Merkezi düzeyde örgütlenmiş bir hizmet içi eğitim kurumu ile küçük belediyelerin eğitim veren kurum ya da kişileri ikna edememe ve istenilen seviyede eğitimler düzenleyememe sorunu da bu şekilde çözüme kavuşturulabilir.

Belediye personel sistemi içerisinde nitelikli personel sorunu kadar önemli olan bir diğer sorun da liyakat sisteminin kurumsallaşmamasıdır. Kamu personel sisteminin temelini oluşturan liyakat ilkesine yeterince uyulmaması, bu konuda mevzuatın yetersiz kalması ve merkezi düzeyde kurumsal bir yapının olmaması nedeniyle belediye personel sisteminde diğer sorunları da etkileyen önemli problemlerle karşılaşmaktadır. Belediyelerin siyasi kurumlar oluşu, belediye başkanının seçim sonrasında kendi siyasi partisinin ve kendisine oy veren yerel halkın istihdam baskılarına maruz kalıyor olması liyakat ilkesinin kurumsallaşmasının önündeki engellerdir. Belediye personel sisteminde siyasi kayırmacılık açısından yaşanan sorunlar önemli ölçüde sözleşmeli personel ve işçi alımlarından kaynaklanmaktadır. Ancak yapılan düzenlemeler ile sözleşmeli personel istihdamında da memur istihdamında uygulanan yöntemlerin zorunlu tutulması ile bu sorun önemli ölçüde çözülmüş gözükmektedir. Kurum sınavlarının ilan edilmesi, istihdam edilecek kadronun niteliğine uygun merkezi sınavlardan yeterli puanı alan adaylar dışında herhangi bir başvurunun mümkün olmaması ile bu sorunun çözümü mümkün gözükmektedir.

Liyakat ilkesine aykırı uygulamalar belediye teşkilatı içerisinde üst kademe kamu yöneticilerinin atanması noktasında da görülmektedir. Bu konuda yaşanan sorunlarla öncelikle belediye başkanını göreve başladığı anda karşılaşmaktadır. Belediye başkanları göreve başladıktan sonra önceki dönem belediye teşkilatındaki üst kademe yönetici ekibi tasfiye edebilmekte ve kendi ekibini kurmaktadır. Ancak bu süreçte mevcut yöneticilerin performansı, verimliliği ve liyakati gibi konular ikinci plana atılabilmekte, belediye başkanına yakınlık, aynı siyasi düşünceye sahip olma ve yöneticiye sadakat gibi konular önem kazanmaktadır. Bu durumda liyakatli yöneticiler belediye başkanı tarafından tasfiye edilerek, yerine belediye başkanına sadık ve liyakatsiz yöneticiler atanabilmektedir. Özellikle de istisnai memur kadrosunda olan daire başkanlıkları için görevin niteliğine uygun şartlar son derece sınırlı olduğundan belediye başkanı istediği kişiyi sınavsız ve hesap vermeden atayabilmektedir. Bu kadrolar görevde yükselmeye tabi şube müdürü kadrolarına geçiş için bir sıçrama tahtası olarak da kullanılabilir. Bu nedenle daire başkanı kadrolarının da görevde yükselme sistemine dahil edilmesi önemlidir. Liyakat ilkesine aykırı atamalar sadece yönetici pozisyonları için geçerli olmayıp, memur kadrolarına yapılan atamalarda da söz konusu olabilmektedir. Mevzuatta bu atamalarda liyakat ilkesine uygunluk açısından yapılan düzenlemeler (yeterli olmasa da) mevcuttur. Ancak belediyelerin yürürlükteki mevzuat hükümlerine aykırı olarak da memur atamaları yaptıkları görülmüştür. Bu nedenle sorunun çözümü mevzuatta yapılacak değişikliklerle sınırlı olmamalıdır. Liyakat

ilkelerini ve sistemini güvence altına alacak ve denetimler yapacak merkezi bir örgütlenme modeline ihtiyaç vardır. Liyakati Koruma Kurumu gibi bir isimle kurulacak, liyakat ilke ve standartlarını belirleyecek, her yıl tıpkı Sayıştay gibi “liyakat” açısından kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyecek, kararları bağlayıcı olan bir örgüt modeline ihtiyaç vardır.

Belediye personel sistemi içerisinde kariyer sisteminden kaynaklı sorunlar da vardır. Bunlardan birincisi mevcut kariyer sisteminin personeli ataletle sürüklenme riskinin bulunması, ikincisi ise farklı istihdam yöntemleriyle kariyer sisteminin aşındırılmasıdır. Özellikle istisnai memur kadrolarına yapılan atamalar kariyer sistemine ciddi anlamda zarar vermektedir. Belediyelerdeki daire başkanı ve özel kalem müdürü gibi kadrolara yapılan atamalar hem liyakat ilkesini zedelemekte hem de kariyer sistemini aşındırmaktadır. Bu sorunun çözümü için istisnai memur kadrolarına atanacaklarda aranacak şartların yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ayrıca bu sorunun çözümü için yapılması gereken en önemli düzenleme de bu kadrolara atanan personelin daha sonra sınavsız bir şekilde memur kadrolarına atanmasının önüne geçilmesidir. Bunun önüne geçilmediğinde bu istihdam biçimleri belediyeler tarafından yoğun bir şekilde istismar edilmekte, liyakat ve kariyer sistemini zedelemektedir.

Kariyer sisteminin mevcut yapısı “kıdem”i esas almaktadır. Kıdem esaslı bir yaklaşım da personelin motivasyonu, performansı ve verimliliği üzerinde olumsuz etki yaratabilmektedir. Aynı şekilde genç ve başarılı personelin de motivasyonunu düşürmektedir. Sistem içerisinde yap denileni yapan, yapma denileni yapmayan, bunun haricinde de herhangi bir inisiyatif almayan ya da yüksek performans göstermeyen bir memur her yıl kıdem almakta ve kıdemine bağlı olarak ilerleyen yıllarda yönetici pozisyonlarına gelebilmektedir. Bu durumda olan personel tembelleğe sürüklenebilmekte, genç personel ise motivasyonunu kaybedebilmektedir. Bu nedenle kariyer sistemini kıdemden yanı sıra performans ve verimlilik gibi unsurlarla desteklemek, personelin yükselmesini buna bağlı hale getirmek önemlidir.

Kariyer sistemi açısından yaşanan sorunlardan birisi de yönetici kadrolara atanmaya uygun personel bulunmasına rağmen vekâleten ya da tedviren görevlendirmenin belediyelerde genel uygulama haline gelmesidir. Bu sorunun çözümü için de atanma şartlarına uygun personel bulunması halinde vekâleten ya da tedviren görevlendirmenin önünü alacak bir düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Vekâleten ya da tedviren yapılan görevlendirmeler kamu hizmetinin sunumunda istikrar açısından sorunlara yol açmaktadır.

Belediye personel sisteminde var olan sorunlardan bir diğeri istihdam biçimindeki parçalı yapıdan kaynaklanmaktadır. Belediyeler memur,

sözleşmeli personel, işçi, şirket personeli ve hizmet alımı gibi statülerde personel istihdam edebilmektedir. Personel sistemindeki parçalı yapının beraberinde getirdiği sorunlar içerisinde en önemlisi benzer işi yapan ama statüleri farklı olan personelden kaynaklanmaktadır. Aynı büroda aynı işi yapan ama statü farkı nedeniyle farklı ücretler alan ya da yasal haklara sahip olan personelin var olduğu bir ortamda iş barışı bozulmakta, aynı işi yaptığı halde daha düşük ücret alan personelin performansı, verimliliği ve motivasyonu düşebilmektedir. Bu nedenle eşit işe eşit ücret verilmesi önemlidir. Bunun için belediyelerin iş tanımlarını kapsamlı bir şekilde yapmaları, hangi hizmetlerde ya da birimlerde hangi statüde personelin çalıştırılacağını belirlemeleri gerekmektedir. Herhangi bir kamu hizmeti için aynı işi yapan personelin tamamının aynı statüde olmasının sağlanması gerekmektedir.

Belediye personel sisteminde yaşanan sorunlardan birisi de merkezi yönetimin idarî vesayet yetkileri ile ilgilidir. Buradaki sorun genellikle Hükûmetin ve belediyenin farklı siyasi partilerin yönetiminde olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu durumda belediyenin talep ettiği kadro sayısı, merkezi yönetim tarafından düşürülerek onaylanmakta, bu konuda herhangi bir gerekçe belirtilmemektedir. Bu sorunun çözümü için belediyelerin kadro talepleri, merkezi yönetim tarafından sayıları düşürülerek onaylandığında ya da reddedildiğinde merkezi yönetimin mevzuata uygun bir gerekçe sunmasının zorunlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Belediye personel sistemi açısından yaşanan bir diğer sorun da stratejik yönetim anlayışının belediyelerde tam anlamıyla özümsememiş olmasıdır. Belediyelerin stratejik yönetim anlamında mevcut durumunu stratejik planlar üzerinden görmek mümkündür. Stratejik planlar genellikle “kopyala-yapıştır” yöntemiyle hazırlanmakta, kapsamlı veriler sunulmamakta ve buna bağlı olarak yeterli seviyede analiz yapılmamaktadır. Belediyelerin tespitlerinin çoğunun veri dayanağı da yoktur. Bu planlar genellikle yasal zorunluluk nedeniyle yapılan ve popülist mahiyette olan planlar olarak kalmıştır. Belediyeler seçmen gözünde olumsuz algı yaratacak eksikliklerini bu planlara yansımaktan imtina etmektedirler. Bu nedenle geleceğe ışık tutabilecek mevcut durum analizleri yeterli seviyede yapılamamakta, geleceğe dönük stratejiler de popülist bir söylem olarak kalabilmektedir. Bu sorunun çözümü için stratejik planda belediyelerin yaptığı her bir tespitin, ortaya attığı her iddianın verilere dayandırılmasının zorunlu tutulması gerekmektedir. Örneğin belediye, genç personel sayısının fazla olduğunu güçlü yanlarında ifade etmekte, ancak insan kaynakları analizinde personelin yaş ortalamasına ilişkin bir veri sunmamaktadır.

Belediye personel sisteminin bir diğ er sorunu da objektif kriterlere dayalı bir performans değerlendirme sisteminin kurulamamasıdır. Bu konudaki yetki belediye organlarına mevzuatla paylaştırılmış durumdadır. Ancak belediyeler bu konuda yeterli seviyede değildir. Çoğu belediyede bu uygulama hayata geçirilememiş, performans ölçüm kriterleri belirlenmemiştir. Bu kriterlerin belirlenmesi için objektif bir yaklaşıma sahip olmak son derece önemlidir. Belediyeler bu konuda mevzuatın yetersizliği nedeniyle inisiyatif alamamaktadır. Performans değerlendirme sisteminin temel bir mevzuatla sınırlarının çizilmesi ve kapsamının belirlenmesi gerekmektedir.

Norm kadro sistemi de belediye personel sistemi açısından önemli bir sorundur. Buradaki sorunun kaynağı birbirinden farklı coğrafi özelliklere ve sosyo-ekonomik yapıya sahip belediyeler için sadece nüfus ölçütü esas alınarak norm kadro planlamalarının yapılmasıdır. Bu nedenle (özellikle de il ölçeğinde hizmet üreten büyükşehir belediyeleri açısından) il bazında iklim koşulları, yüzölçümü, sosyo-ekonomik yapı gibi kriterlerin esas alındığı bir norm kadro planlamasının yapılması gerekmektedir.

Kurum içi ve kurumlar arası personel hareketliliğinin fazla olması da belediye personel sistemindeki önemli sorun alanlarından birisidir. Belediye personeli kurum içerisinde sık yer değiştirmekte ve bu durum uzmanlaşmayı ve istikrarı engellemektedir. Aynı şekilde belediyelerde istihdam edilen personelin kısa bir süre bu belediyede çalışıp, daha sonra memleketine tayin olmak istemesi nedeniyle kurumlar arası hareketlilik fazla olmaktadır. Kurum içi hareketliliği azaltmak için her birimin görev tanımları ve bu birimde istihdam edilecek personele ilişkin niteliklerinin belirlenmesi ile personelin uzmanlık alanı dışında kalan birimlere transferinin önüne geçilebilir. Aynı şekilde kurumlar arası geçişler için de yasal sınırlar net olarak belirlenmeli, personelin keyfi nedenlerle tayininin önüne geçilmelidir.

Belediye personel sistemi bu ve buna benzer pek çok sorunu barındıran bir “sorunlar yumağı” haline gelmiştir. Sorunun çözümünü parçacıl yöntemlerde aramak da yeterli olmamaktadır. Bu nedenle sistemi baştan sona gözden geçirip, hizmet öncesinden hizmet içine, liyakat ilkesinden kariyere, performanstan stratejik yönetim anlayışına, istihdam biçimlerinden personel hareketliliğine kadar pek çok meselenin masaya yatırılması ve bütüncül bir yaklaşımla sorunları mümkün olan en alt seviyeye indirecek bir modelin kurgulanması gerekmektedir. Bu dönüşümün sadece mevzuat ile yapılması da yeterli değildir. Çalışma kapsamında görüldüğü üzere yeri geldiğinde mevzuata bile aykırı hareket edilmektedir. Bunun için mevzuatta yapılacak dönüşüm önemli olmakla birlikte, ondan daha da önemli olan kurumsal düzeyde yapılacak bir dönüşümdür.



## Kaynakça

- Acar, A. (2009). *Türkiye’de kamu personel rejiminde 1980 sonrasında yaşanan dönüşüm: Eğitim sektörü örneği* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Acar, A. (2021). Kamu personel yönetiminde değişim: 2000 sonrası memuriyet rejiminin genel görünümü. İçinde A. Öcal ve Y. Hayta (Ed.), *21. Yüzyılda Türk kamu yönetiminin değişimi*, (s. 31–66). Ankara: Detay Yayıncılık.
- Acar, O. K. (2019). Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine: Cumhuriyet dönemi kamu personel yönetim tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 119–146.
- Adal, H. Ş. (1968). *Kamu personel idaresi* (1. Baskı). İstanbul: Ahmet Sait Matbaası.
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami\\_v/files/adana-performans-plani-2015.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami_v/files/adana-performans-plani-2015.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/stratejikplani\\_v/files/1557148141stratejikplan-2015-2019-1.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/stratejikplani_v/files/1557148141stratejikplan-2015-2019-1.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/faaliyet-raporu-2014.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/faaliyet-raporu-2014.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami\\_v/files/adana-performans-plani-2016.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami_v/files/adana-performans-plani-2016.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/faaliyet-raporu-2015.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/faaliyet-raporu-2015.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/faaliyet-raporu-2016.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/faaliyet-raporu-2016.pdf).



- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami\\_v/files/adana-performans-plani-2018.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami_v/files/adana-performans-plani-2018.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/faaliyet-raporu-2017.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/faaliyet-raporu-2017.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami\\_v/files/pp-19--28-aralik-dusuk-boyut.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami_v/files/pp-19--28-aralik-dusuk-boyut.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/2018-yili-faaliyet-raporu-hk--0nihai.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/2018-yili-faaliyet-raporu-hk--0nihai.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami\\_v/files/2020-performans-programi.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami_v/files/2020-performans-programi.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/stratejikplani\\_v/files/2020-2024-adana-buyuksehir-belediyesi-stratejik-plani.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/stratejikplani_v/files/2020-2024-adana-buyuksehir-belediyesi-stratejik-plani.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/2019-yili-faaliyet-raporu.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/2019-yili-faaliyet-raporu.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami\\_v/files/2021-yili-performans-programi.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami_v/files/2021-yili-performans-programi.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/abb-yillik-faaliyet-2020.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/abb-yillik-faaliyet-2020.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami\\_v/files/abb-2022-yili-performans-programi.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami_v/files/abb-2022-yili-performans-programi.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/2021y%C4%B1%C4%B1\\_son\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/2021y%C4%B1%C4%B1_son_faaliyet_raporu.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami\\_v/files/abb-performans-programi-2023.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/performansprogrami_v/files/abb-performans-programi-2023.pdf).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/2022yili-faaliyetraporu-small.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/2022yili-faaliyetraporu-small.pdf).
- Adıgüzel, M. (2011). Belediyelerde personel sistemi ve uygulaması. *Dış Denetim*, 4, 232–247.

- Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 sayılı Yasa'nın Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi üzerine etkileri: Eleştirel bir değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 6(13-14), 153-176.
- Ahmad, F. (2005). *Modern Türkiye'nin oluşumu* (Y. Alogan, Çev.) (3. Baskı). İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Ak, M. ve Sezer, Ö. (2018). Kamu personel sisteminde çalışanların görevde yükselmesinde kayırmacılık sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(Geybulla Ramazanoğlu Özel Sayısı), 739-757.
- Akçakaya, M. (2008). *İnsan kaynakları planlamasının bir aracı olarak norm kadro uygulaması* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Akçakaya, M. (2010). *İnsan kaynakları yönetimi, insan kaynakları planlaması, norm kadro uygulaması* (2. Baskı). İstanbul: Adalet Yayınevi.
- Akçakaya, M. (2017). Yerel yönetimlerde performans yönetimi ve karşılaşılan sorunlar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 52(1), 56-83.
- Akdeniz, G. (1947). Devlet teşkilatı ve rasyonalizasyon. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 9(1-2), 55-72.
- Akdoğan, A. A. (2004). Uygulama açısından Türkiye'de kamu yönetimi reformu. *Anıme İdaresi Dergisi*, 37(4), 11-30.
- Akgüner, T. (2016). *Kamu personel yönetimi* (7. Baskı). İstanbul: Der Yayınları.
- Akıncı, M. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin iki yıllık uygulaması üzerine bir değerlendirme. *Turkish Studies-Economy*, 16(1), 1-11.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). Kamu yönetiminde etkinlik arayışı: Etkin kamu yönetimi için etkin denetimin gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, 82(466), 9-45.
- Akyıldız, A. (2015). Osmanlı bürokrasisi ve modernleşme (5. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Al, H. (1998). Kadı'dan Şehremini'ne belediyelerin kuruluşu: Altıncı Daire-i Belediye. İçinde D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye'de yönetim geleneği: Kurumlar, sorunlar ve yeniden yapılanma arayışları*, (s. 105-114). İstanbul: İlke Yayınları.
- Al, H. (2002). *Kamu yönetiminde paradigma değişimi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Al, H. (2004). Türk kamu yönetiminde liberal ve postmodern esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Anıme İdaresi Dergisi*, 37(4), 1-10.
- Al, H. (2008). *Yeni kamu yönetimi* (1. Baskı). Sakarya: Değişim Yayınları.
- Albayrak, S. O. (2015). *Türkiye'de kamu personel rejiminde kopuş ve kariyer uzmanlık sistemi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Albayrak, S. O. (2017). Kamu Yönetimi Temel Kanunu sonrası kamu personel rejimi. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 12(27), 1–18.
- Albayrak, S. O. (2020). Türkiye'de kamu personel yönetiminin yeni kurumsal yapısı ve kamu istihdamının yeni görünümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(4), 1517–1549.
- Albayrak, S. O. ve Sayan, İ. Ö. (2011). Kamuda melez bir statü: Kadro karşılığı sözleşmeli personel. *Mülkiye Dergisi*, 35(272), 195–216.
- Alder, J. (1994). *Constitutional and administrative law* (2nd Edition). London: Macmillan.
- Alıcı, O. V. (2017). Büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapıları ve kadro kullanımları üzerine bir değerlendirme. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(51), 874–884.
- Altan, Y. (2010). Kalkınma planlarında Türk kamu personel rejimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 15(1), 423–439.
- Altun, F. A. (2018). *Küreselleşmenin insan kaynakları yönetimine etkileri bağlamında Türkiye'de taşeronlaşma süreci* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Altunok, H. (2012). *Türkiye'de kamu personel reformu politikası analizi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/f247ba5e6c6b2a96d5be50766f94b66a.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/06/ac11d1c503de96d9dba36ac50c8518b8.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/cd449cdc11000df7eb08ffd11f095087.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/8c79831cdfc41744ac0cf90e50e34aa0.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/dd7dd4fd3dd1d8160d5badf3b59902b8.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/357a00b05da2d9c0a77bac79e8bbb4f4.pdf>.

- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/28183594390c341cf0785c6610942854.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/bb17b0afbaa514c1ade81c330a9cf4f6.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/892c9fc20183c26bf83b1123648a5977.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/1b89fa490b39665c16bb73ccf47f6e22.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/84d0f658525cb1c69578a433a078a9a6.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/06/c2dd96f266679134a44d544972fd36dc.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/2ac446356c7d541a199be448a8644aa1.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/3208ccabf53192dbc241b1df931cbbfb.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/f9bcf5ef1a652d26dccc80f2496cf550.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/13/8cc83f9c86a8ab835509135c5fc0c787.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/20/82a847b1c04a4c9f7d6b48d7c8ff52db.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2023/01/10/13d73f967d3330491475f2dedc5f9c02.pdf>.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2023/04/28/ff8e07317671fefcc78f571aaa7ca84b.pdf>.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/>

Raporlar%2FPerformansProgrami%2F2015\_performans\_programi.pdf.

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FStratejikPlan%2F2015-2019\\_Stratejik\\_Plan.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FStratejikPlan%2F2015-2019_Stratejik_Plan.pdf).

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2014\\_YILI\\_ABB\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2014_YILI_ABB_Faaliyet_Raporu.pdf).

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FPerformansProgrami%2F2016%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf>.

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2015\\_YILI\\_ABB\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2015_YILI_ABB_Faaliyet_Raporu.pdf).

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FPerformansProgrami%2F2017\\_performans\\_programi.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FPerformansProgrami%2F2017_performans_programi.pdf).

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2016\\_antalya\\_buyuksehir\\_belediyesi\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2016_antalya_buyuksehir_belediyesi_faaliyet_raporu.pdf).

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FPerformansProgrami%2F2018\\_performans\\_programi.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FPerformansProgrami%2F2018_performans_programi.pdf).

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2017\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2017_Faaliyet_Raporu.pdf).

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FPerformansProgrami%2F2019%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf>.

Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2FABB%202018%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu%20\(Wcb%20Mini\).pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2FABB%202018%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu%20(Wcb%20Mini).pdf).

- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2F2020%20Y%C4%B1%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2F2020-2024%20STRATEJ%C4%B0K%20PLAN.pdf>.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/2019\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/2019_yili_faaliyet_raporu.pdf).
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar/2021-YILI-PERFORMANS-PROGRAMI-WEB.pdf>.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/2020-YILI-FAALİYET-RAPORU-WEB.pdf>.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar/2022-YILI-PERFORMANS-PROGRAMI-WEB.pdf>.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/2021-YILI-FAALİYET-RAPORU-WEB.pdf>.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar/2023-YILI-PERFORMANS-PROGRAMI-WEB.pdf>.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/ABB-2022-FAALİYET-RAPORU.pdf>.
- Apan, A. (2016). Bütünşehir modeli ve taşra yönetimine etkileri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 25(1), 1–24.
- Arıkboğa, E. (2014). Büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliğinin coğrafi ve siyasi görünümüleri. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 2(2), 35–61.
- Arıkboğa, E. (2021). Büyükşehir ve ilçe belediyeleri. İçinde Ö. Önder, E. Sipahi ve M. Yaman (Ed.). *Yerel yönetimler: Yönetim, siyaset, kent ve güncel tartışmalar*, (s. 201–246). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aslan, O. E. (2006). *Kamu personel rejiminin anayasal ilkeleri* (1. Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aslan, O. E. (2007). Zabıta personeli ve taşeronlaşma ya da belediye kolluğunun piyasaya devri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(1), 55–74.

- Aslan, O. E. (2019). *Devlet, bürokrasi ve kamu personel rejimi* (3. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/performans\\_programi\\_2015.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/performans_programi_2015.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/2015-2019\\_stratejic4%B1k\\_plan.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/2015-2019_stratejic4%B1k_plan.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2014\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2014_faaliyet_raporu.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://aydin.bel.tr/Content/files/2016-performans-programi-plan-butce.pdf>.
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2015%20Faaliyet%20Raporu.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2015%20Faaliyet%20Raporu.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2017%20Performans.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2017%20Performans.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2016%20faaliyet%20Raporu.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2016%20faaliyet%20Raporu.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://aydin.bel.tr/Content/images/raporlar/2018%20Performans.pdf>.
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2017\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2017_faaliyet_raporu.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/images/raporlar/PERFORMANS%20PROGRAMI/PERFORMANSPROGRAMI\\_2019.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/images/raporlar/PERFORMANS%20PROGRAMI/PERFORMANSPROGRAMI_2019.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2018%20faaliyet%20raporu%20web%20sitesi.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2018%20faaliyet%20raporu%20web%20sitesi.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://aydin.bel.tr/Content/images/kurumsal/Performans%20Program%20C4%B1/2020%20Performans%20Program%20C4%B1.pdf>.
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://aydin.bel.tr/Content/files/2009-2014-stratejik-plan.pdf>.

- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2019\\_FAALIYET\\_RAPORU.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2019_FAALIYET_RAPORU.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2021%20Performans%20Program%C4%B1.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2021%20Performans%20Program%C4%B1.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2020\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2020_faaliyet_raporu.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/BUYUKSEHIR\\_PERFORMANS\\_KITABI\\_2022\\_compressed.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/BUYUKSEHIR_PERFORMANS_KITABI_2022_compressed.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2021\\_FAALIYET\\_RAPORU.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2021_FAALIYET_RAPORU.pdf).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://aydin.bel.tr/Content/images/kurumsal/Performans%20Program%C4%B1/2023%20PERPORMANS%20PROGRAMI.pdf>.
- Aydın Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2022\\_FAALIYET\\_RAPORU.pdf](https://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2022_FAALIYET_RAPORU.pdf).
- Aydın, H. İ. (2003). 1980 sonrası Türk belediye sisteminde yeni liberal ve desentralist eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14, 73–86.
- Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik ilkesi. *Anıme İdaresi Dergisi*, 23(4), 91–109.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu bürokrasisi ve Türk kamu personel yönetiminde bürokratik eğilimler* (1. Baskı). Ankara: YÖK Matbaası.
- Aykaç, B. (1999). *İnsan kaynakları yönetimi ve insan kaynaklarının stratejik planlaması* (1. Baskı). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye’de idari reform hareketlerinin çeşitli bir tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 153–179.
- Bakke, E. W. (1958). *The human resources function* (1st Edition). USA: Yale University Labour and Management Centre.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Performans-Program%C4%B1/Performans-Programi-2014.pdf>.



- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Stratejik%20Plan/Strateji-2014.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr/Media/Dokumanlar/Faaliyet-Rapor/2014%20YILI%20FAAL%20BOYET%20RAPORU-d5475951-2840-424e-afd6-542c933c864f-34a5a3a9-3afa-435f-95fa-a97216631c5d.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Performans-Program%C4%B1/Performan-Programi-2015.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr/Media/Dokumanlar/Faaliyet-Rapor/2015-Yili-Faaliyet-Raporu.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Performans-Program%C4%B1/Performan-Programi-2016.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr/Media/Dokumanlar/Faaliyet-Rapor/2016-Yili-Faaliyet-Raporu.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Performans-Program%C4%B1/Performan-Programi-2017.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr/Media/Dokumanlar/Faaliyet-Rapor/2017-Yili-Faaliyet-Raporu.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Performans-Program%C4%B1/Performan-Programi-2018.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr/Media/Dokumanlar/Faaliyet-Rapor/2018-Yili-Faaliyet-Raporu.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Performans-Program%C4%B1/Performan-Programi-2020.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Stratejik%20Plan/Strateji-2020-1.pdf>.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr/Media/Dokumanlar/Faaliyet-Rapor/2019-Yili-Faaliyet-Raporu.pdf>.

- Balikesir Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Performans-Program%C4%B1/Performan-Programi-2021.pdf>.
- Balikesir Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Stratejik%20Plan/Faaliyet%20Raporu%202020%20web.pdf>.
- Balikesir Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/BBB%20Performans%20Program%C4%B1%202022.pdf>.
- Balikesir Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Faaliyet-Rapor/BBB%20Faaliyet%20Raporu%202021.pdf>.
- Balikesir Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Performans-Program%C4%B1/BBB%20Performans%20Program%C4%B1%202023.pdf>.
- Balikesir Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Faaliyet-Rapor/BBB%20FR\\_2022%20web.pdf](https://cmsapi.balikesir.bel.tr//Media/Dokumanlar/Faaliyet-Rapor/BBB%20FR_2022%20web.pdf).
- Baltacı, A. (2019). Nitel araştırma süreci: Nitel bir araştırma nasıl yapılır?. *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2), 368-388.
- Baransel, A. (1979). *Çağdaş yönetim düşüncesinin evrimi I. cilt* (1. Baskı). İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları.
- Bartoli, A. (2008). The study of public management in France. İçinde W. Kickert (Ed.), *The study of public management in Europe and the US*, (s. 28-55). USA: Routledge.
- Batuman, B. (2010). Toplumcu bir belediyeçilik modeli: “Yeni belediyeçilik hareketi” (1973-1977). *Mülkiye Dergisi*, 34(266), 223-241.
- Bayat, B. (2008). İnsan kaynakları yönetiminin stratejik niteliği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 67-91.
- Bayraktaroğlu, S. (2011). *İnsan kaynakları yönetimi* (4. Baskı). Sakarya: Sakarya Yayıncılık.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education* (1st Edition). USA: National Bureau of Economic Research.
- Bilgin, K. U. vd. (2007). *Yerel yönetimlerde hizmet içi eğitim* (1. Baskı). İstanbul: TEPAV Yayınları.
- Bournois, F., ve Brabet, J. (1993). Les connaissances en gestion des ressources humanies İçinde J. Brabet (Ed.), *Repenser la gestion des ressources humanies*, (s. 15-38). France: Gestion-Economica.

- Bozatatay, Ş. A. ve Demir, K. A. (2014). Osmanlı adli ve idari sisteminde kadılık: Kurumsal bir değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(10), 71–89.
- Bozkurt, Ö.; Ergun, T. ve Sezen, S. (2008). *Kamu yönetimi sözlüğü* (2. Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları No: 342.
- Bozlağan, R. (1998). Türk anayasalarında idareye ilişkin düzenlemeler. İçinde D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye’de yönetim geleneği*, (s. 167-181). İstanbul: İlke Yayınevi.
- Brown, K. (2004). Human resource management in the public sector. *Public Management Review*, 6(3), 303–309.
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=33](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=33).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=25](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=25).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=45](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=45).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=34](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=34).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=46](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=46).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=35](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=35).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=47](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=47).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=36](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=36).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=48](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=48).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=494](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=494).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=617](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=617).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=903](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=903).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=922](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=922).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=1062](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=1062).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=1241](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=1241).

- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=1387](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=1387).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=1601](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=1601).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=1747](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=1747).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=2041](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=2041).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.bursa.bel.tr/yayinlar\\_pdf\\_viewer?id=2305](https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=2305).
- Can, H. ve Kavuncubaşı, Ş. (2005). *Kamuda ve özel kesimde insan kaynakları yönetimi* (5. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Canman, D. (1993). *Personelin değerlendirilmesinde çağdaş yaklaşımlar ve Türkiye’de kamu personelinin değerlendirilmesi* (1. Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları No: 252.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş personel yönetimi* (1. Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Civelek, İ. G. (1992). Hollanda kamu yönetiminde belediyeler. *Türk İdare Dergisi*, 64(397), 169–185.
- Civil Service Commission. (2014). Annual Report and Accounts 2013/14. Erişim Adresi: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/06/CSC-Annual-Report-201314.pdf>.
- Condrey, S. E. & Ledvinka, C. B. (2010). Human resource management in the public sector: Examining international cases. *Public Administration Review*, 70(3), 500-501.
- Çelik, B. (1995). Türk belediyeçiliğinin tarihsel gelişimi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 1(4), 588–597.
- Çevikbaş, R. (1995). Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve uygulama süreci. *Anıme İdaresi Dergisi*, 28(2), 51–80.
- Çınar, T. (2020). Polonya’da kamu yönetimi. İçinde K. Karasu (Ed.), *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*, (s. 547–590). (Gözden Geçirilmiş 5. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Çöpoğlu, M. (2015). Belediyelerde insan kaynakları yönetimi ve endüstri ilişkileri. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 10(1), 163–182.
- Daft, R. L. (1994). *Management* (3th Edition). France: Dyerden Press.
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa. (1992). *Devlet adamlarına öğütler* (1. Baskı). Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları No: 710.
- Demir, İ. (2013). Belediye ve il özel idarelerine genel bütçeden ayrılan paylara ilişkin yeni düzenlemeler. *Uzman Bakış Dergisi*, 1(1), 104–115.

- Demirci, A. G. (2009). *Kamu personel sistemleri analizi: Türkiye’de kariyer-kadro gerilimi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2015%20performans%20program%C4%B1.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/UZO5Y+denizli\\_stratejik\\_plan\\_2015-2019.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/UZO5Y+denizli_stratejik_plan_2015-2019.pdf).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2014\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2014_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2016%20Y%C4%B1%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2015%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2017%20Y%C4%B1%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2016\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2016_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2018%20Y%C4%B1%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2017\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2017_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2019%20Y%C4%B1%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2018\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2018_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2020%20Y%C4%B1%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.

- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/stratejik\\_plan\\_2020-2024.pdf](https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/stratejik_plan_2020-2024.pdf).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2019\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2019_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2021%20Y%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2020\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2020_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/DBB%202022%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2021\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2021_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2023%20Y%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2022\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2022_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Devlet Personel Başkanlığı. (1963). *Hükümete sunulan yabancı uzman raporları (1949-1959 yılları arasında)*. Ankara: DPB Yayınları No:7.
- Devlet Personel Dairesi. (1962). *Devlet personel rejimi hakkında ön rapor*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1963). *Birinci beş yıllık kalkınma planı*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1968). *İkinci beş yıllık kalkınma planı*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1973). *Üçüncü beş yıllık kalkınma planı*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1979). *Dördüncü beş yıllık kalkınma planı*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1984). *Beşinci beş yıllık kalkınma planı (1985-1989)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1989). *Altıncı beş yıllık kalkınma planı (1990-1994)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

- Devlet Planlama Teşkilatı. (1995). *Yedinci beş yıllık kalkınma planı (1996-2000)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Uzun vadeli strateji ve sekizinci beş yıllık kalkınma planı (2001-2005)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). *Dokuzuncu kalkınma planı (2007-2013)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Diñçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma 1 - Değişimin yönetimi için yönetimde değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/performansprogramlari.html?download=256:2015-yili-performans-programi>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/bilgi-bankasi/1/stratjik-plan.html?download=254:2015-2019-dbb-stratejik-plan>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari.html?download=239:2014-yili-faaliyet-raporu>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/performansprogramlari.html?download=251:2016-yili-performans-programi>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari.html?download=240:2015-yili-faaliyet-raporu>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/performansprogramlari.html?download=180:2017-yili-performans-programi>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017-2021 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/bilgi-bankasi/1/stratjik-plan.html?download=178:2017-2021-stratejik-plan>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari.html?download=241:2016-yili-faaliyet-raporu>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/performansprogramlari.html?download=181:2018-yili-performans-programi>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari.html?download=183:2017-yili-faaliyet-raporu>.

- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/performansprogramlari.html?download=193:2019-yili-performans-programi>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari.html?download=242:2018-yili-faaliyet-raporu>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/bilgi-bankasi/1/stratjik-plan.html?download=255:2020-2024-dbb-stratejik-plan>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari.html?download=243:2019-yili-faaliyet-raporu>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/performansprogramlari.html?download=257:2021-yili-performans-programi>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari.html?download=259:2020-yili-faaliyet-raporu>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/performansprogramlari.html?download=265:2022-yili-performans-programi>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari.html?download=267:2021-yili-faaliyet-raporu>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/performansprogramlari.html?download=273:2023-yili-performans-programi>.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari.html?download=277:2022-yili-faaliyet-raporu>.
- Dönmez, D. ve Akın, S. (2021). *Karşılaştırmalı yerel idareler: Çağdaş perspektifler ve ülke örnekleri*. Ankara: IKSAD Yayınevi.
- Dursun, D. (1998). Türkiye’de yerel yönetimlerin doğuşu ve siyasi/idari gelişme. İçinde D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye’de yönetim geleneği: Kurumlar, sorunlar ve yeniden yapılanma arayışları*, (s. 93-104). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Eken, M. (1997). Yerel yönetimlerde istihdam biçimleri ve personelin formasyonu. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 2(11), 4-18.
- Ekinci, F. (2008). Kamu personel yönetiminden insan kaynakları uygulamasına geçişin çalışanların verimliliğine etkisi. *Maliye Dergisi*, (155), 175-185.



- Emrealp, S. (1996). Türkiye’de yerel yönetimler. İçinde *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi cilt:15*, (s. 1482–1498). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Emrealp, S. ve Horgan, D. (1993). *Belediyelerde alternatif hizmet sunma yöntemleri*. İstanbul: IULA-EMME Yayınları.
- Eren, V. (2006). Personel rejiminde bürokratik modelden işletmecî anlayışa geçiş. *SÜ İİBF Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(11), 131–154.
- Eren, V. (2018). Yerel yönetimlerin örgütlenme sorunları: Yerel yönetimlerde yöneticilerin ve personelin niteliklerinin artırılması stratejileri. İçinde H. Ateş, M. Çöpoğlu ve M. Bıykoğlu (Ed.), *Yeni sistemde yerel yönetimler*, (s. 9–28). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Erençin, A. (2016). Büyükşehir belediyeleri ve personel sorunu: 2006-2016 dönemi. *Yasama Dergisi*, (35), 5–25.
- Ergin, O. N. (1936). *Türkiye’de şebirciliğin tarihi inkişafı*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı No:3.
- Ergin, O. N. (1995). *Mecelle-i umur-ı belediye*. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları.
- Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram-siyasa-uygulama*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Erkin, V. (1971). Personel rejimini geliştirme çabaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(1), 41–55.
- Eroğlu, H. T. (2010). Yeni kamu yönetimi anlayışının Türk kamu personeli yönetimine etkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 225–233.
- Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve yönetimde modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu yönetimi* (Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 11. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [http://www.erkurum.bel.tr/DOSYA/Stratejik\\_plan\\_2015\\_2019.pdf](http://www.erkurum.bel.tr/DOSYA/Stratejik_plan_2015_2019.pdf).
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.erkurum.bel.tr/DOSYA/10.8.2015-17-54-47ebb-2014-faaliyet-raporu.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://www.erkurum.bel.tr/DOSYA/performans1.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.erkurum.bel.tr/DOSYA/26.4.2016-14-59-362015-FAALİYET-RAPORU.pdf>.

- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/2017performans1.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/4.5.2017-08-25-032016-FAALIYET-RAPORU.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/2018performans.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/2.5.2018-09-47-352017-FAALIYET-RAPORU.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/2019performans.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/faaliyet2018.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/2020performans.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/stratejiplan2020.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/2019faaliyet.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/2021yiliPerformansProgrami.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/2020faaliyetrapor.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/2022yiliPerformansProgrami.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/29.4.2022-16-48-132021-FAALIYET-RAPORU.pdf>.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.erzurum.bel.tr/img/CK/files/2023\\_Performans\\_Program%c4%b1.pdf](https://www.erzurum.bel.tr/img/CK/files/2023_Performans_Program%c4%b1.pdf).
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.erzurum.bel.tr/DOSYA/28.4.2023-17-03-272022-FAALIYET-RAPORU.pdf>.
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2015.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2015.pdf).

- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/stratejik\\_plan/2019.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/stratejik_plan/2019.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2014.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2014.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2016.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2016.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2015.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2015.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2017-2.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2017-2.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2016.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2016.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2018.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2018.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2017.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2017.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2019.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2019.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2018.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2018.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2020.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2020.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/stratejik\\_plan/2020.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/stratejik_plan/2020.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2019.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2019.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2021.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2021.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2020.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2020.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2022.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2022.pdf).

- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2021.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2021.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2023.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2023.pdf).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2022.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2022.pdf).
- Fındıkcı, İ. (2006). *İnsan kaynakları yönetimi* (6. Baskı). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Findley, C. V. (1994). *Osmanlı devletinde bürokratik reform Bâbüâli* (L. Boyacı ve İ. Akyol, Çev.). İstanbul: İz Yayıncılık.
- French, W. (1964). *The personnel management processes: Human resources administration*. USA: Houghton Mifflin Co.
- Frey, F. W. (1965). *The Turkish political elite*. USA: MIT Press.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/stratejik-plan-2015-2019.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/2016-yili-performans-programi-1.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/08/faaliyet-raporu-2015-compressed.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/2017-performans.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/08/faaliyetraporu2016-compressed.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/2018-mali-performans-raporu.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/2017faaliyetrapor.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/2019-mali-performans-raporu-1.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/2018-faaliyet-raporu-kitapcik.pdf>.

- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/2020-yili-mali-performans-raporu.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/2020-2024-stratejik-plan.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/08/2019-faaliyet-raporu-compressed.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2021/02/2021-performans-programi.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2021/04/2020-faaliyet-raporu.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2022/01/2022-mali-yili-performans-programi.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2022/04/2021-faaliyet-kitabi-baski-hali.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2023/01/buyuksehir-bel-kitap-calismasi.pdf>.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2023/04/faliyet-kitabi-yeni.pdf>.
- Geray, C. ve Hamamcı, C. (1994). *Belediyecilik eğitimi*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Göksu, T., Aydın, M., ve Güneç, M. S. (2009). Osmanlıdan günümüze yerel yönetimlerin gelişimi. İçinde V. K. Bilgiç (Ed.), *Değişik yönleriyle yerleşme*, (s. 11-35). İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Göküş, M. (1999). *Demokrat Parti döneminde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Göküş, M. (2000). Tek-parti döneminde Türk kamu bürokrasisinin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 23-33.
- Gönülaçar, Ş. (2014). İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkmazı. Erişim Adresi: [https://www.academia.edu/9687458/%C4%B0nsan\\_Kaynaklar%C4%B1\\_Y%C3%B6netiminde](https://www.academia.edu/9687458/%C4%B0nsan_Kaynaklar%C4%B1_Y%C3%B6netiminde)

- Kay% C4% B1 rmac% C4% B1 % C4% B1 k\_ Ku% C5% 9 Fatmas% C4% B1 \_  
ve \_Liyakatsizlik\_ % C3% 87% C4% B1 kmaz% C4% B1
- Görmez, K. (1997). *Yerel demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Gözler, K. (2013). 6360 sayılı Yasa hakkında eleştiriler: Yirmi dokuz ilde il özel idareleri ve köylerin kaldırılması ve ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürülmesi anayasamıza uygun mudur?. *Legal Hukuk Dergisi*, 1(122), 37–82.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Kili, S. (1982). *Türk anayasa metinleri 1839-1980*. Ankara: AÜSBF Yayınları No:496.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Tutum, C. (1975). Yasa gücünde kararnameler. *Anme İdaresi Dergisi*, 8(1), 3–7.
- Gül, H. (2008). Yerinden yönetim kavramının gelişimi, tanımı, türleri ve özellikleri. İçinde R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.), *Türkiye’de yerel yönetimler*, (s. 85–118). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Güler, B. (1987). Büyük şehirler için yönetim arayışları. *Türk İdare Dergisi*, 59(374), 117–144.
- Güler, B. (1988a). Devlet Personel Başkanlığı üzerine bir inceleme (1). *Anme İdaresi Dergisi*, 21(1), 79–99.
- Güler, B. (1988b). Devlet Personel Başkanlığı üzerine bir inceleme (2). *Anme İdaresi Dergisi*, 21(2), 63–83.
- Güler, B. A. (2003). *İkinci dalga: Siyasal ve yönetsel liberalizasyon - Kamu Yönetimi Temel Kanunu*. Ankara: Türkiye Yol-İş Sendikası Eğitim Yayınları.
- Güler, B. A. (2004). Kamu Personel Kanunu Tasarısı üzerine. *Hukuk ve Adalet - Eleştirel Hukuk Dergisi*, 1(2), 26–61.
- Güler, B. A. (2005). *AÜSBF personel yönetimi ders notları (2004/2005)*. Ankara.
- Güler, B. A. (2012). Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütüncşhir Yasa Tasarısı Üzerine. Erişim Adresi: <https://yayed.org>.
- Güler, B. A. (2013). *Yerel yönetimler: Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım*. (4. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2016). *Yeni sağ ve devletin değişimi* (Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995) (3. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2020). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim* (3. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A., vd. (1999). *Belediye personel sistemi*. Ankara: TODAİE Yayınları No: 294.
- Gülmez, M. (1973). Türk kamu görevlilerinin sayısal evrimi. *Anme İdaresi Dergisi*, 6(3), 27–47.
- Günay, Ö. F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi.

- Güngör, H. (2014). *Belediye teşkilatı ve personel istihdamı*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını.
- Güran, S. (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemleri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Harbison, F., & Ibrahim, I. (1958). *Human resources in egyptian enterprises*. USA: McGraw-Hill.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/3ywpCFX0nMG3nv4LJehU.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/UICp2JlweGDqLXLGINca.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/TZLr9mFKC2jYBk6IQTi6.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/obdagEGMELO65s6Q98Zk.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/YWqX6khMJf2c7bxWOeUs.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/jy9MC4LTH09kp8xodU0E.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/m8T8Vl2kQiZoLBJ04ej8.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/jKQe4DPNrymjuAfW6Kfq.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/mGweye8SyEfLgRYGNluc.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/b7RXqLgvy5F1TaGAwHbO.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/8HUIJ8085foZ8mDDhGbOO.pdf>.

- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/wVfJ8PuDP3XaraWgQGAS.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/Ob0lL4TXBjg3WV8uCOJM.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/AfpwW2HNEsZO5UbDBWNI.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/AXc4QGZl2twYY5iefYje.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/February2022/f4tx2krPqF0HFKRi2HCU.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/April2022/qwYqjCh2gMyfR4Oi6pIY.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/January2023/tcX7MxhpbHilAmIhDnBB.pdf>.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/May2023/IDuujzPcPuqbuY3QVV4j.docx>.
- Hendriks, F. & Schaap, L. (2011). The Netherlands: Subnational democracy and the reinvention of traditions. İçinde J. Loughlin & F. Hendriks & A. Lidström (Ed.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, (s. 96-122). UK: Oxford University Press.
- Heper, M. (1983). Bürokrasi. İçinde *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi cilt: 2*, (s. 290-297). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Hertzog, R. (2012). Local government in France. İçinde A. M. Moreno (Ed.), *Local government in the member states of the European Union: A comparative legal perspective*, (s. 203-231). Spain: Instituto Nacional de Administration Publica.
- Hobbes, T. (1993). *Leviathan* (S. Lim, Çev.). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration Review*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O. E. (2014). *Kamu işletmeciliği ve yönetimi* (Ş. Akın, B. Akın ve B. Kalkan, Çev.). İstanbul: BigBang Yayınları.
- Illich, I. D. (2016). *Okulsuz toplum* (M. Özay, Çev.). İstanbul: Şule Yayınları.



- İçişleri Bakanlığı. (1993). *Mülkiye müfettişlerinin 1990-1992 kış dönemi inceleme ve araştırma raporları*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- İçmen, R. (2009). *Türkiye’de belediye personeli* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- İçmen, R. (2015). *Türkiye’de kamu personelinin dünü ve bugünü (hakları, görevleri ve sorumlulukları)* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- İdari Reform Danışma Kurulu. (1972). *İdarenin yeniden düzenlenmesi: Öneriler ve ilkeler*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- İpek, E. A. Ş. ve Akman, Ç. (2019). Son dönemde yapılan değişiklikler çerçevesinde belediyelerde stratejik planlama süreci. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(2), 359–373.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/stratejikplan15\\_19\\_8c134a3a36.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/stratejikplan15_19_8c134a3a36.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet\\_raporu\\_2014\\_fd869e7083.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet_raporu_2014_fd869e7083.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet\\_raporu\\_2015\\_6c492b2a6f.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet_raporu_2015_6c492b2a6f.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2017\\_ibb\\_performans\\_2017\\_web\\_940a7cfd86.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2017_ibb_performans_2017_web_940a7cfd86.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet\\_raporu\\_2016\\_0cdfa94dc0.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet_raporu_2016_0cdfa94dc0.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2018\\_istanbul\\_buyuksehir\\_belediyesi\\_performans\\_programi\\_2018\\_15ef19488f.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2018_istanbul_buyuksehir_belediyesi_performans_programi_2018_15ef19488f.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet\\_raporu\\_2017\\_e229e2ac7e.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet_raporu_2017_e229e2ac7e.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2019\\_istanbul\\_buyuksehir\\_belediyesi\\_performans\\_programi\\_2019\\_93e14522e5.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2019_istanbul_buyuksehir_belediyesi_performans_programi_2019_93e14522e5.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet\\_raporu\\_2018\\_a52e9343d1.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet_raporu_2018_a52e9343d1.pdf).

- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2020\\_performans\\_programi\\_63fa58c0cf.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2020_performans_programi_63fa58c0cf.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/ibb\\_stratejik\\_plan\\_2020\\_2024\\_17fb807616.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/ibb_stratejik_plan_2020_2024_17fb807616.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet\\_raporu\\_2019\\_a2d9fc9283.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet_raporu_2019_a2d9fc9283.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2021\\_performans\\_programi\\_0f32bb164b.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2021_performans_programi_0f32bb164b.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet\\_raporu\\_2020\\_c0aa3d6283.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/faaliyet_raporu_2020_c0aa3d6283.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2022\\_performans\\_programi\\_2022\\_6\\_12\\_2021\\_f21f5d930e.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2022_performans_programi_2022_6_12_2021_f21f5d930e.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2021\\_faaliyet\\_raporu\\_d3312cb4c4.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2021_faaliyet_raporu_d3312cb4c4.pdf).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2023\\_yili\\_performans\\_programi\\_f2323109ab.PDF](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2023_yili_performans_programi_f2323109ab.PDF).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2022\\_faaliyet\\_raporu\\_v2\\_26\\_04\\_23\\_a09c289912.pdf](https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2022_faaliyet_raporu_v2_26_04_23_a09c289912.pdf).
- İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye’de büyükşehir belediyesi sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir sisteminde meydana gelen değişimler: Van örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117–152.
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/38\\_07022018\\_061518\\_2015-yili-performans-programi.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/38_07022018_061518_2015-yili-performans-programi.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1071/Izmir+Buyukschir+Belediyesi+2015-2019>.
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/30.4.2015%2015\\_07\\_05\\_2014\\_FaaliyetRaporu.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/30.4.2015%2015_07_05_2014_FaaliyetRaporu.pdf).

- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/38\\_06022018\\_051257\\_2016-yili-performans-programi.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/38_06022018_051257_2016-yili-performans-programi.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/2015\\_FaaliyetRaporu.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/2015_FaaliyetRaporu.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/38\\_06022018\\_051112\\_2017-yili-performans-programi.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/38_06022018_051112_2017-yili-performans-programi.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/FaaliyetRaporu\\_2016.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/FaaliyetRaporu_2016.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/38\\_06022018\\_050917\\_2018-yili-performans-programi.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/38_06022018_050917_2018-yili-performans-programi.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43\\_24042018\\_032740\\_2017-yili-faaliyet-raporu.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43_24042018_032740_2017-yili-faaliyet-raporu.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42\\_25012019\\_091654\\_2019-yili-performans-programi.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42_25012019_091654_2019-yili-performans-programi.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43\\_03052019\\_022539\\_2018-yili-faaliyet-raporu.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43_03052019_022539_2018-yili-faaliyet-raporu.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42\\_31122019\\_090646\\_performans-programi2020.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42_31122019_090646_performans-programi2020.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1918/Izmir+Buyuksehir+Belediyesi+2020-2024>.
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/2019FaaliyetRaporu\\_web.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/2019FaaliyetRaporu_web.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42\\_02042021\\_021641\\_performansprogrami2021.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42_02042021_021641_performansprogrami2021.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43\\_30042021\\_044242\\_2020\\_faaliyet-raporu.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43_30042021_044242_2020_faaliyet-raporu.pdf).

- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42\\_04012022\\_050227\\_2022\\_performansprogrami.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42_04012022_050227_2022_performansprogrami.pdf).pdf.
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43\\_29042022\\_120114\\_29042022111147186\\_1.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43_29042022_120114_29042022111147186_1.pdf).pdf.
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42\\_09012023\\_052444\\_.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/42_09012023_052444_.pdf).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43\\_24052023\\_111140\\_.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43_24052023_111140_.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2015\\_performans.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2015_performans.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1249/Kahramanmaras+Buyuksehir+Belediyesi+2015-2019>.
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://kahramanmaras.bel.tr/2014-yili-faaliyet-raporu>.
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/performans\\_2016-1\\_16.11.2015.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/performans_2016-1_16.11.2015.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2015\\_faaliyet\\_raporu-20.04.2016\\_son.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2015_faaliyet_raporu-20.04.2016_son.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2017\\_yili\\_performans\\_programi.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2017_yili_performans_programi.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2016\\_faaliyet\\_raporu\\_-\\_13.04.2017.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2016_faaliyet_raporu_-_13.04.2017.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2018\\_yili\\_performans\\_programi.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2018_yili_performans_programi.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2017\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2017_yili_faaliyet_raporu.pdf).

- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2019\\_performans\\_programi\\_son\\_.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2019_performans_programi_son_.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2018\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2018_yili_faaliyet_raporu.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2020performansprogrami.pdf>.
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/-stratejik\\_plan\\_2020-2024.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/-stratejik_plan_2020-2024.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2019\\_faaliyet\\_raporuu\\_1.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2019_faaliyet_raporuu_1.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2021\\_performans\\_programi.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2021_performans_programi.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2020\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2020_yili_faaliyet_raporu.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2022\\_yili\\_performans\\_programi.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2022_yili_performans_programi.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2021\\_faaliyet\\_raporu\\_15haziran2022.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2021_faaliyet_raporu_15haziran2022.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2023\\_yili\\_performans\\_programi.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2023_yili_performans_programi.pdf).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2022\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2022_yili_faaliyet_raporu.pdf).
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetim hukuku teori-uygulama*. İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Kalkandelen, A. H. (1972). *Personel yönetimi*. İstanbul: Şenyuva Matbaası.
- Karahanogulları, O., ve Yeşilyurt, N. İ. (2020). Fransa'da kamu yönetimi. İçinde K. Karasu (Ed.), *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*, (ss. 45-174). (Genişletilmiş 4. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.

- Karasar, N. (2017). *Bilimsel araştırma yöntemi: Kavramlar, ilkeler, teknikler*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Karasu, K. (2020). İngiltere’de kamu yönetimi. İçinde K. Karasu (Ed.), *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*, (ss. 175–349). (Genişletilmiş 4. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Karasu, M. A. (2013). 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve olası etkileri: Şanlıurfa örneği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 1–17.
- Karkın, N. (2013). Hollanda yönetsel düzeninde yerel yönetimler. İçinde M. Okcu ve H. Özgür (Ed.), *Dünyada yerel yönetimler: Örnekler-uygulamalar*, (s. 283-308). İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Karpat, K. (2017). *Osmanlı modernleşmesi*. (3. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kâtip Çelebi. (1982). *Bozuklukların düzeltilmesinde tutulacak yollar*. Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.
- Kavruk, H. (2002). *Anakente bakış (Türkiye’de anakent belediyeçiliği ve kent hizmetlerinin yönetimi)*. Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- Kaya, C. (2011). İdare hukukunda tedviren görevlendirme. *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(2), 95–103.
- Kaya, G. (2015). Kamudaki taşeron işçiler üzerine bir alan araştırması: Adıyaman örneği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(55), 257–267.
- Kayar, N. (2020). *Kamu personel yönetimi* (Güncellenmiş 10. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Kayıkcı, S. (2003). 1982 Reform Yasası sonrası Fransa’da yerel yönetimler ve yerel özerklik şartı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(3), 22–47.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/2015-performans-programi.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/2014-faaliyet-raporu.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/kbb\\_performans\\_2016.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/kbb_performans_2016.pdf).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016-2020 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/uploads\\_pdf/kbb\\_stratejik\\_plan\\_2016\\_2020.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/uploads_pdf/kbb_stratejik_plan_2016_2020.pdf).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/uploads\\_pdf/2015-faaliyet-raporu.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/uploads_pdf/2015-faaliyet-raporu.pdf).

- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/performans2017.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/2016-yili-%20faaliyet-raporu.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/performans2018.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/strateji-gelistirme-2017-faaliyet-raporu.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/performans2019.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet\\_raporu\\_2018.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet_raporu_2018.pdf).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/performans2020.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/kbb\\_stratejik\\_plan\\_2020\\_2024.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/kbb_stratejik_plan_2020_2024.pdf).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet\\_raporu\\_2019.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet_raporu_2019.pdf).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/performans2021.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet\\_raporu\\_2020.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet_raporu_2020.pdf).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/performans2022.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet\\_raporu\\_2021.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet_raporu_2021.pdf).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/performans2023.pdf>.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet\\_raporu\\_2022.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet_raporu_2022.pdf).
- Kazancı, M. (1972). Teknokrat tanımı üzerine bir deneme. *Anıme İdaresi Dergisi*, 5(4), 14-29.

- Keleş, R. (1994). Fransa'da yerinden yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(1), 3-18.
- Keleş, R. (2014). *Yerinden yönetim ve siyaset*. (9. Baskı). Ankara: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2016). *Kentleşme politikası*. Güncellenmiş 15. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R., ve Yavuz, F. (1983). *Yerel yönetimler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kırışık, F. ve Sezer, Ö. (2006). Türk anayasalarında yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2), 5-30.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2015\\_Mali\\_Yili\\_Performans\\_Programi.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2015_Mali_Yili_Performans_Programi.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2015-2019\\_STRATEJK\\_PLANI\\_Guncellenen.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2015-2019_STRATEJK_PLANI_Guncellenen.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2014-FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf>.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2016\\_Mali\\_YI\\_Performans\\_Program.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2016_Mali_YI_Performans_Program.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2015\\_YI\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2015_YI_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2017\\_Mali\\_YI\\_Performans\\_Program.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2017_Mali_YI_Performans_Program.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2016\\_YI\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2016_YI_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2018\\_Mali\\_YI\\_Performans\\_Program.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/2018_Mali_YI_Performans_Program.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2017%20Faaliyet%20Raporu.pdf>.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/Kurumsal%20Geli%C5%9Fim%20Dairesi%20Baskanligi/2019\\_%20Mali\\_Yili\\_Performans\\_Programi.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/Kurumsal%20Geli%C5%9Fim%20Dairesi%20Baskanligi/2019_%20Mali_Yili_Performans_Programi.pdf).



- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2018\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2018_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/Kocaeli-Buyuksehir-Belediyesi-2020-Performans-Programi.pdf>.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/plan-raporlar/Kocaeli%20B%C3%BCy%C3%BCk%C5%9Fehir%20Belediyesi%202020-2024%20Stratejik%20Plani.pdf>.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2019\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2019_Faaliyet_Raporu.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/2021%20Mali%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf>.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2020%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet%20Rapor.pdf>.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/2021%20Mali%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1\\_Ek\\_2022%20Mali%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/2021%20Mali%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1_Ek_2022%20Mali%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/2021%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf>.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/Kurumsal%20Dosyalar/2023\\_Mali\\_Yili\\_Performans\\_Programi.pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/Kurumsal%20Dosyalar/2023_Mali_Yili_Performans_Programi.pdf).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/2022%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu\(1\).pdf](https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/2022%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu(1).pdf).
- Koçi Bey. (1985). *Koçi Bey risalesi*. Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.

- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/performans/2015performans.pdf>.
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/stratejik\\_raporlar/sp2015-2019.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/stratejik_raporlar/sp2015-2019.pdf).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet\\_raporlar/2014FaaliyetRaporu.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet_raporlar/2014FaaliyetRaporu.pdf).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/performans/2016performans.pdf>.
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet\\_raporlar/2015FaaliyetRaporu.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet_raporlar/2015FaaliyetRaporu.pdf).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/performans/2017performans.pdf>.
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet\\_raporlar/2016FaaliyetRaporu.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet_raporlar/2016FaaliyetRaporu.pdf).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/performans/2018performans.pdf>.
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet\\_raporlar/2017FaaliyetRaporu.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet_raporlar/2017FaaliyetRaporu.pdf).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/performans/2019performans.pdf>.
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet\\_raporlar/2018FaaliyetRaporu.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet_raporlar/2018FaaliyetRaporu.pdf).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/performans/2020performans.pdf>.
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/stratejik\\_raporlar/sp2020-2024.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/stratejik_raporlar/sp2020-2024.pdf).

- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet\\_raporlar/2019FaaliyetRaporu.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet_raporlar/2019FaaliyetRaporu.pdf).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/performans/2021performans.pdf>.
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet\\_raporlar/2020FaaliyetRaporu.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet_raporlar/2020FaaliyetRaporu.pdf).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/performans/2022performans.pdf>.
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet\\_raporlar/2021FaaliyetRaporu.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet_raporlar/2021FaaliyetRaporu.pdf).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/performans/2023performans.pdf>.
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet\\_raporlar/2022FaaliyetRaporu.pdf](https://sepct.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosyalar/faaliyet_raporlar/2022FaaliyetRaporu.pdf).
- Köseoğlu, Ö. (2008). Türk belediyeciliğinde performansa dayalı yönetim anlayışına geçiş: Arka plan ve sorunlar. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 17(1), 19-42.
- Kutlu, Ö., ve Usta, S. (2013). Polonya'da yerel yönetimler. İçinde M. Okcu ve H. Özgür (Ed.), *Dünyada yerel yönetimler: Örnekler-uygulamalar*, (s. 507-544). İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Loozen, S., Valk. H. & Wobma, E. (2012). Demografic. M. Gijssberts, W. Huijnk & J. Dageuos (Ed.). *Jaarrapport integratie 2011*, (s. 33-55). Den Haag: Social en Cultureel Planbureau (SCP).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2015\\_performans\\_programi/files/assets/basic-html/index.html#1](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2015_performans_programi/files/assets/basic-html/index.html#1).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2015\\_2019\\_stratejik\\_plan\\_/files/assets/basic-html/index.html#1](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2015_2019_stratejik_plan_/files/assets/basic-html/index.html#1).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2014\\_faaliyet\\_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2014_faaliyet_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1).

- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2016\\_performans\\_programi/files/assets/basic-html/index.html#1](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2016_performans_programi/files/assets/basic-html/index.html#1).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2015\\_faaliyet\\_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2015_faaliyet_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2017\\_performans\\_programi/files/assets/basic-html/index.html#1](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2017_performans_programi/files/assets/basic-html/index.html#1).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2016\\_faaliyet\\_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2016_faaliyet_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2018\\_performans\\_programi/files/assets/basic-html/index.html#1](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2018_performans_programi/files/assets/basic-html/index.html#1).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2017\\_faaliyet\\_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2017_faaliyet_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2019\\_performans\\_programi/index.html](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2019_performans_programi/index.html).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2018\\_faaliyet\\_raporu/faaliyet\\_raporu\\_2018.pdf](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2018_faaliyet_raporu/faaliyet_raporu_2018.pdf).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/MBB\\_Performans\\_2020.pdf](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/MBB_Performans_2020.pdf).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/MBB\\_Str\\_Plan\\_2020\\_2024.pdf](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/MBB_Str_Plan_2020_2024.pdf).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2019\\_faaliyet\\_raporu/faaliyet\\_raporu\\_2019.pdf](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2019_faaliyet_raporu/faaliyet_raporu_2019.pdf).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2021\\_performans\\_programi/2021\\_yili\\_performans\\_programi.pdf](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2021_performans_programi/2021_yili_performans_programi.pdf).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.malatya.bel.tr/wp-content/uploads/2021/04/Faaliyet-Raporu-2020-Web2.pdf>.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.malatya.bel.tr/wp-content/uploads/2021/12/Performans2022.pdf>.

Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.malatya.bel.tr/wp-content/uploads/2022/05/2021-Faaliyet-Raporu-Web.pdf>.

Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2023\\_performans\\_programi/performans\\_programi\\_2023.rar](https://ww2.malatya.bel.tr/yayin/2023_performans_programi/performans_programi_2023.rar).

Malatya Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.malatya.bel.tr/wp-content/uploads/2023/05/MBBFA2022-Web.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/6c97c1c67acc45b8a323498d4dc887bc.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/405ff5034c7b47a79936824302421c62.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/a3265de11d5c4edeabe7c83db14b774c.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/70d12c6ffb964cf99a6bfd18185991bc.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/ac176fa654c542f4b091a1384fb204bf.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/a5413313ffed430a937bf5b5fa3bb54d.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/bd7b435417754d249cad4f8c01837bc3.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/23aa259522a44b518b6dba9c75683314.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/f43da3a92f0549468fc3fce9b9d13662.pdf>.

Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/0d850c52c86645caa7dfda66ace85ebb.pdf>.

- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/938331b5ccf147b0890a9bdf0c217fc6.pdf>.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/8d61fa011ba74cdfba974040e53c325b.pdf>.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/c202558c383b43d19a90b728000c4c5.pdf>.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/f2cf1942fc23426baf5a7da682c39fbf.pdf>.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/7ffcbl74bdb746b9ae56f14c254757c6.pdf>.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/beb3d05d92ac45c2ab227d473a2c5b89.pdf>.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/2d1d8c760c0d421ab10ac5daedc5548e.pdf>.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/73c99a16973d4f91898a5d71b30af229.pdf>.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/8ba73c79100f430fafeb8fc23cd37584.pdf>.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/abeca2dd04404fa29dcd02bb4621b041.pdf>.
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1472/Mardin+Buyuksehir+Belediyesi+2015-2019>.
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/o2JVY+2014\\_YILI\\_MARDIN\\_BUYUKSEHIR\\_BELEDIYESI\\_FAALIYET\\_RAPORU.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/o2JVY+2014_YILI_MARDIN_BUYUKSEHIR_BELEDIYESI_FAALIYET_RAPORU.pdf).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/3v5Mm+2015\\_Yili\\_Mardin\\_Buyuksehir\\_Belediyesi\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/3v5Mm+2015_Yili_Mardin_Buyuksehir_Belediyesi_Faaliyet_Raporu.pdf).

- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/74uFk+performan\\_programi.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/74uFk+performan_programi.pdf).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/5DNBI+2016\\_yili\\_mardin\\_buyuksehir\\_belediyesi\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/5DNBI+2016_yili_mardin_buyuksehir_belediyesi_faaliyet_raporu.pdf).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/ggEAC+LqslM\\_Mardin\\_BSB\\_2018\\_yilli\\_Performans\\_Programi-converted.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/ggEAC+LqslM_Mardin_BSB_2018_yilli_Performans_Programi-converted.pdf).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/DLMhM+2017\\_yili\\_mardin\\_buyuksehir\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/DLMhM+2017_yili_mardin_buyuksehir_faaliyet_raporu.pdf).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/oIHqC+x8WXI\\_MARDIN\\_BSB\\_2019\\_YILI\\_PERFORMANS\\_PROGRAMI-converted.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/oIHqC+x8WXI_MARDIN_BSB_2019_YILI_PERFORMANS_PROGRAMI-converted.pdf).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/BEO7k+2018\\_FAALİYET\\_RAPORU\\_MARDIN\\_BSB.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/BEO7k+2018_FAALİYET_RAPORU_MARDIN_BSB.pdf).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1895/Mardin+Buyuksehir+Belediyesi+2020-2024>.
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/ZLRMu+2019\\_FAALİYET\\_RAPORU\\_MARDIN\\_BSB.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/ZLRMu+2019_FAALİYET_RAPORU_MARDIN_BSB.pdf).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://www.mardin.bel.tr/mardin-buyuksehir-belediyesi-2021-yili-performans-programi>.
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <http://www.mardin.bel.tr/kurumlar/mardin.bel.tr/2021/Mali-Hizmetler/2020-FAALİYET-RAPORU.pdf>.
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://www.mardin.bel.tr/mardin-buyuksehir-belediyesi-2022-yili-performans-programi>.
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.mardin.bel.tr/kurumlar/mardin.bel.tr/2021/Mali-Hizmetler/2021-Taslak-Faaliyet\\_-Yeni.pdf](http://www.mardin.bel.tr/kurumlar/mardin.bel.tr/2021/Mali-Hizmetler/2021-Taslak-Faaliyet_-Yeni.pdf).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <http://www.mardin.bel.tr/mardin-buyuksehir-belediyesi-2023-yili-performans-programi>.

- Mardin Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <http://www.mardin.bel.tr/kurumlar/mardin.bel.tr/2021/Mali-Hizmetler/2022-Yili-Faaliyet-Raporu.pdf>.
- McCourt, Willy. (1999). *Human resource management in the UK public service: Its practise and its relevance to public reformers in South Africa*. UK: Institute for Development Policy and Management.
- Meriç, O. (1981). *Yerel yönetimler ve vesayet*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:466.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2015-yili-mbb-performans-programi-2116526368>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2015-2019-mbb-stratejik-plan>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2014-yili-faaliyet-raporlari>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2016-yili-mbb-performans-programi-2094523168>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2015-yili-faaliyet-raporlari>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2017-yili-mbb-performans-programi-829961012>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2016-yili-faaliyet-raporlari>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2018-yili-mbb-performans-programi-1339279724>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2017-yili-faaliyet-raporlari>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2019-yili-mbb-performans-programi-2124937582>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2018-yili-faaliyet-raporlari>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2020-yili-mbb-performans-programi-279289516>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2020-2024-donemi-stratejik-plani>.



- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2019-yili-faaliyet-raporlari>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2021-yili-mbb-performans-programi-1046194145>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2020-yili-faaliyet-raporlari>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2022-yili-mbb-performans-programi-1327456559>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2021-yili-faaliyet-raporlari>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2023-yili-mbb-performans-programi-1950454717>.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://mersin.bel.tr/dokumanlar/2022-yili-faaliyet-raporu-132115358>.
- Mevlana. (2007). *Mesnevi* (V. Ç. İzbudak, Çev.). İstanbul: Doğan Egmont Yayınları.
- Mihçioğlu, C. (1957). Personel idaresinin modern prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı üzerinde bazı düşünceler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 12(2), 96–115.
- Mihçioğlu, C. (1958). *Personel idaresinde beşerî münasebetler* (2. Baskı). Ankara: Ajans-Türk Matbaası.
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/dosyalar/yuklemeler/performans\\_plan2.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/dosyalar/yuklemeler/performans_plan2.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2015\\_2019\\_stratejik\\_plan.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2015_2019_stratejik_plan.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2014\\_faaliyetraporlar.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2014_faaliyetraporlar.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/dosyalar/yuklemeler/2016\\_PERFORMANS\\_PROGRAMI\\_WEB.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/dosyalar/yuklemeler/2016_PERFORMANS_PROGRAMI_WEB.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2015\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2015_faaliyet_raporu.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/dosyalar/yuklemeler/2017\\_Performans\\_Programi.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/dosyalar/yuklemeler/2017_Performans_Programi.pdf).

- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2016\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2016_faaliyet_raporu.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2018%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf>.
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/MBB%202017%20Faaliyet%20Raporu.pdf>.
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/MBB\\_2019\\_Performans\\_Programi.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/MBB_2019_Performans_Programi.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali\\_hizmetler/faaliyet\\_raporu\\_2018.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali_hizmetler/faaliyet_raporu_2018.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali\\_hizmetler/MBB\\_2020\\_Performans\\_Program%C4%B1.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali_hizmetler/MBB_2020_Performans_Program%C4%B1.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali\\_hizmetler/2020\\_2024%20STRATEJ%C4%B0K%20PLAN%20eski.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali_hizmetler/2020_2024%20STRATEJ%C4%B0K%20PLAN%20eski.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2019%20Faaliyet%20Raporu.pdf>.
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali\\_hizmetler/2021%20PERFORMANS%20PROGRAMI%20SON.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali_hizmetler/2021%20PERFORMANS%20PROGRAMI%20SON.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali\\_hizmetler/MBB%202020%20Faaliyet%20Raporu%2020.04.2021.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali_hizmetler/MBB%202020%20Faaliyet%20Raporu%2020.04.2021.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali\\_hizmetler/11.01.2022\\_2022\\_yili\\_performans\\_programi.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali_hizmetler/11.01.2022_2022_yili_performans_programi.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali\\_hizmetler/29.04.2022\\_mugla\\_2021\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali_hizmetler/29.04.2022_mugla_2021_yili_faaliyet_raporu.pdf).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali\\_hizmetler/2023\\_yili\\_performans\\_programi.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali_hizmetler/2023_yili_performans_programi.pdf).

- Muğla Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali\\_hizmetler/2022\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://panel.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/mali_hizmetler/2022_faaliyet_raporu.pdf).
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahallî idareler: Teorisi, ekonomisi, uygulaması*. (7. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Negiz, N. (2007). Belediye personelinin hizmet içi eğitim sorunu: Bir araştırma ve model önerisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 193–214.
- Nizamü'l-Mülk. (2014). *Siyasetname* (M. T. Ayar, Çev.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- OECD. (2023). Retrieved from: <https://stats.oecd.org/>
- Oktay, T. (2020). 1920-2020 döneminde Türkiye’de belediyelerin gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5(2), 171–223.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/3.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/1.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/2.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/7.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/6.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/10.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/9.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/12.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/13.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/926991729-OBB2019YILIPERFORMANSPROGRAMI.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/fa-da40580a-36e2-43b2-a770-1f400a9fb8a1.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/722110-UYGEMRMF-6152-584-ERLQHEZP-4302.pdf>.

- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/137377-PYVLZXCZ-6152-581-MQXFRFNU-0968.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.ordu.bel.tr/uploads/2019-faaliyet-raporu.pdf>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://ordu.bel.tr/uplouds/e09c6381-aab3-473b-9450-3b1acc8ddf3d\\_2021%20MAL%20C4%B0%20YILI%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf](https://ordu.bel.tr/uplouds/e09c6381-aab3-473b-9450-3b1acc8ddf3d_2021%20MAL%20C4%B0%20YILI%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://ordu.bel.tr/uplouds/f7ce1c05-b5c5-4ab0-95f8-bdc75c2a92cd\\_2020%20FAAL%20C4%B0YET%20RAPORU.pdf](https://ordu.bel.tr/uplouds/f7ce1c05-b5c5-4ab0-95f8-bdc75c2a92cd_2020%20FAAL%20C4%B0YET%20RAPORU.pdf).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://ordu.bel.tr/uplouds/8ba04d76-2cfe-42c1-a032-270cc505e297\\_ORDU%20B%20C3%20CY%20C3%20CK%20C5%20EEH%20C4%B0R%20BELED%20C4%B0YES%20C4%B0%202022%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf](https://ordu.bel.tr/uplouds/8ba04d76-2cfe-42c1-a032-270cc505e297_ORDU%20B%20C3%20CY%20C3%20CK%20C5%20EEH%20C4%B0R%20BELED%20C4%B0YES%20C4%B0%202022%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://ordu.bel.tr/uplouds/f87c17c6-dd11-4110-87c3-483b23796c25\\_OBB2021FAALIYETRAPORU.pdf](https://ordu.bel.tr/uplouds/f87c17c6-dd11-4110-87c3-483b23796c25_OBB2021FAALIYETRAPORU.pdf).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://ordu.bel.tr/uplouds/4299f408-d45a-481e-87dc-40cc3432500f\\_2023%20Mali%20Y%20C4%B1%20C4%B1%20Performans%20Program%20C4%B1\\_compressed.pdf](https://ordu.bel.tr/uplouds/4299f408-d45a-481e-87dc-40cc3432500f_2023%20Mali%20Y%20C4%B1%20C4%B1%20Performans%20Program%20C4%B1_compressed.pdf).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://ordu.bel.tr/uplouds/788083cd-792a-4b15-9297-f39e9d36830f\\_2022%20FAALI%20CC%2087YET%20RAPORU-k\\_compressed.pdf](https://ordu.bel.tr/uplouds/788083cd-792a-4b15-9297-f39e9d36830f_2022%20FAALI%20CC%2087YET%20RAPORU-k_compressed.pdf).
- Ortaylı, İ. (1973). Türk belediyesinin denetim yetkisinin tarihi gelişimi ve günümüzdeki durumu. *Anıme İdaresi Dergisi*, 6(4), 14–24.
- Ortaylı, İ. (1976). Osmanlı Kadı'sının taşra yönetimindeki rolü üzerine. *Anıme İdaresi Dergisi*, 9(1), 95–107.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan cumhuriyete yerel yönetim geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government*. USA: A Plume Book.
- Ökmen, M., ve Parlak, B. (2008). *Kıramdan uygulamaya yerel yönetimler: İlkeler, yaklaşımlar ve mevzuat*. Bursa: Aktüel Yayınları.
- Öktem, M. K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Anıme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85–105.

- Ömürgönülşen, U. (2017). 6360 sayılı Kanun ekseninde büyükşehir belediyelerinde personel sistemi ve çalışma hayatı. İçinde H. Ateş ve M. Bıyıkoğlu (Ed.), *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*, (s. 183–224). İstanbul: Der Yayınları.
- Önder, Ö. (2005). Hollanda yerel yönetimleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14(2), 35–63.
- Önder, Ö. (2013a). Gerontokrazi: Yaşlılar yönetimi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (36), 271–281.
- Önder, Ö. (2013b). *Türk bürokrasisi ve bürokratik elitizm* (1. Baskı). Ankara: Otorite Yayınları.
- Önder, Ö. ve Güler, E. (2021). Türkiye’de yerel yönetimlerde reform tartışmaları. İçinde Ö. Önder, E. B. Sipahi ve M. Yaman (Ed.), *Yerel yönetimler: Yönetim, siyaset, kent ve güncel tartışmalar*, (s. 349–398). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Önder, Ö. ve Sunar, S. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi ve bürokrasi. İçinde A. Öcal ve Y. Hayta (Ed.), *21. yüzyılda Türk kamu yönetiminin değişimi*, (s. 257–287). Ankara: Detay Yayıncılık.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye’de belediye yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- ÖSYM. (y.y.). Erişim Adresi: <https://www.osym.gov.tr/Eklenti/1619,kpss-tablo-1-konularin-dagilimipdf.pdf?0>
- ÖSYM. (y.y.). Erişim Adresi: <https://www.osym.gov.tr/Eklenti/1620,kpss-tablo-2-puan-turleripdf.pdf?0>
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devletinde bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları.
- Özkanan, A. ve Erdem, R. (2014). Yönetimde kayırmacı uygulamalar: Kavramsal bir çerçeve. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(20), 179-206.
- Özmen, A. (2021). Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi. İçinde Ö. Önder, E. B. Sipahi ve M. Yaman (Ed.), *Yerel yönetimler: Yönetim, siyaset, kent ve güncel tartışmalar*, (s. 131-168). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Öztaş, N. (2014). *Yönetim*. Ankara: Otorite Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(15), 49–65.
- Peker, K. (2014). *Belediye personel sistemleri ve norm kadro uygulamaları* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Peker, K. ve Şen, M. L. (2015). Belediye yöneticilerinin norm kadro uygulamasına ilişkin görüşlerini belirlemeye yönelik alan araştırması: İstanbul ili örneği.

- Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (7), 106-121.
- Pekküçükşen, Ş. (2021). Yerel yönetimlerde insan kaynakları yönetimi. İçinde Ö. Önder, E. B. Sipahi ve M. Yaman (Ed.), *Yerel yönetimler: Yönetim, siyaset, kent ve güncel tartışmalar*, (s. 399-414). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Perry, J. L. (1993). Strategic human resource management. *Review of Public Personnel Administration*, 13(4), 59-71.
- Peter, L. J. & Hull, R. (1985). *Peter ilkesi*. (M. Ölçer, Çev.) (2. Baskı). Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Pigors, S., Myers, C. A., & Malm, F. T. (1964). *Management of human resources: Readings in personel administration* (3rd Edition). USA: McGraw-Hill.
- Podol, R. (1967). Bir yabancı gözüyle yirminci yüzyıl ortasında Türk kamu yöneticisi (Çev. Cahit Tutum). *Anıme İdaresi Bülteni*, (10), 10-15.
- Polatoğlu, A. (2015). Büyükşehir belediye modeli ve Türkiye’de uygulanması üzerine düşünceler. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), 43-63.
- Punch, K. (2011). Sosyal araştırmalara giriş: Nicel ve nitel yaklaşımlar (D. Bayrak, B. Arslan ve Z. Akyüz, Çev.) (2. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Rabobank. (2006). Kennis en Economisch Onderzoek, September 2006, Retrieved from: [https://overons.rabobank.com/content/images/nederland%20stedenland\\_tcm64-74672.pdf](https://overons.rabobank.com/content/images/nederland%20stedenland_tcm64-74672.pdf)
- Regulski, J. (2003). *Local government reform in Poland: An insiders story*. USA: Open Society Institute.
- Reyhan, C. (1998). Türkiye’de modernleşmenin kökenleri: Kalemîye sınıfı. *Anıme İdaresi Dergisi*, 31(4), 3-16.
- Roos, L. L. & Roos, N. S. (1971). *Managers of modernizations organizations and elites in Turkey (1950-1969)*. UK: Harvard University Press.
- Rustow, D. A. (1964). Turkey: The military. İçinde R. A. Ward ve D. A. Rustow (Ed.), *Political modernization in Japan and Turkey*, (s. 380-381). USA: Princeton University Press.
- Sabuncuoğlu, Z. (2000). *İnsan kaynakları yönetimi*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Sadioğlu, U. ve Ömürgönülşen, U. (2011). Yerel yönetim personel sistemlerinde reform çalışmaları: Alman ve Türk deneyimlerinden yansıyan eğilimler ve Türkiye için çıkarılabilecek bazı dersler. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 129-171.
- Sadran, S. (2006). The evolution of public personnel systems in France: Structure and reforms. İçinde V. Hoffmann ve M. H. Wollmann (Ed.), *State and local government reforms in France and Germany – divergence and convergence* (s. 75-87). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sağlam, M. (2003). Personel hukukuna ilişkin anayasal ilkeler ve anayasa mahkemesinin uygulaması. *Danıştay Dergisi*, 35(109), 1-28.

- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/G2Fcz6k8r.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/6MrPNOycS3.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/q2Xpt5Qqaq.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/I9pIzbxjGm.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/qSUcNvdNFa.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/d9vGhDILXh.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/keQzEBS4Bi.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/TZqQW6zVSG.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/QAdm323zLk.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/qG4nInZEWj.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/5K4u7TAt59.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/uUI71cSBsH.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/Kki37LN1A5.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/dIB4LZ49JW.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/GnYNGKHWqJ.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/w3GK0eNICt.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/byRJmuCgN9.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/MfmnvWMSHL.pdf>.

- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/XNLjJdBCf0.pdf>.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/L8jfqWMrNc.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/4544dc780ba5a437dbe1f9b0a5840d2f5c2.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/36632221b49f6735a627ccb0573552a35c2.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/97cade7f33d30bd31fd556f03ceddd885c2.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/3cad1117351caeca38f41b1ceda3d2b35c2.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/ed79599c7e7f8018675fbc0300053c665c2.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/dc2df3c4b697aa81d9406ac686f58fe25c2.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/f67dfce1d14bbb26dd79c78ebf64e5095c2.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/a98b674788cdb1c6ca504c7e9b958fe55c2.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/0fe498eb560598d650f8cc787a0632395c2.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/24be14e19b1e7b795df17629c09533c75c3.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/c55da58933dadf65138ccc2fe9a4169c5cc.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/32493fbdd3d4dc341142bec853c4700f5e0.pdf>.



- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/f90357891312af40c3bf9514913d71a25fb.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/34f98c7c5d7063181da890ea8d25265a5ec.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/bb1200ec6093861c1beaa2875838b97e5ff.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/a3c367ccc5c9c12b69a72678d7587ddc607.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/9e5b493ebcab1cc501d915f5d180becd61d.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/7ccc8369de111571fc244642534d827b626.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/4968dd6b669da3dfc751cdf5d69ab4d663b.pdf>.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://samsun.bel.tr/uploads/dokumanlar/c78d3c021b09818c1961b64fb4812f35645.pdf>.
- Sayan, İ. Ö. ve Albayrak, S. O. (2011). İstisnailikten genelliğe, geçicilikten sürekliliğe: 4/b sözleşmeli personel istihdamı. *Anıme İdaresi Dergisi*, 44(3), 141-172.
- Schultz, T. (1963). *The economic value of education*. USA: Columbia University Press.
- Selamoğlu, A. (1998). *Küreselleşme sürecinde insan kaynağı*. Ankara: Türk Ağır San. ve Hiz. Sek. Kamu İş. Sen. Yayınları.
- Sezer, Ö. (2021). Yerel yönetimlerin kuramsal ve kavramsal çerçevesi. İçinde Ö. Önder, E. B. Sipahi ve M. Yaman (Ed.), *Yerel yönetimler: Yönetim, siyaset, kent ve güncel tartışmalar*, (s. 3-40). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Sezer, Y. (2003). Kamu hizmetine girme hakkı. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(3-4), 153-171.
- Sezgin, E. (2006). Belediye istihdam öyküleri: Belediye istihdam anketi çalışma gözlemleri. *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, (1), 87-94.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari reform ve politika transferi (yeni kamu işletmeciliğinin yayılışı)*. (2. Baskı). Bursa: Dora Yayınları.

- Stahl, O. G. (1962). *Public personnel administration*. (5th Edition). USA: Harper and Row Publishers.
- Stewart, T. A. (1997). *Entelektüel sermaye, örgütlerin yeni zenginliği*. (N. Elhüseyni, Çev.). Ankara: MESS Yayını No:258.
- Strauss, G. (2001). HRM in the USA: Correcting some british impressions. *The International Journal of Human Resource Management*, 12(6), 873–897.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de idari reform*. Ankara: TODAİE Yayınları No: 128.
- Şanlı, T. (2005). Avrupa Birliği yolunda geçmişten günümüze belediye personel sistemi. *Türk İdare Dergisi*, 77(449), 161–168.
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/58a2b66b3f34c.pdf>.
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/2014\\_faaliyet\\_raporu.docx](https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/2014_faaliyet_raporu.docx).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/58a2b7902839c.pdf>.
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/2015-faaliyet.doc>.
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/58a2b77d62401.pdf>.
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/faaliyet\\_2016.pdf](https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/faaliyet_2016.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/performans\\_programi/performans\\_2018son\\_hali.pdf](https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/performans_programi/performans_2018son_hali.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/2017\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/2017_faaliyet_raporu.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://www.sanliurfa.bel.tr/files/8/5c46cb8e4cbb4.pdf>.
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/bsb\\_sonra/2018\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/bsb_sonra/2018_faaliyet_raporu.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/bsb\\_sonra/2020\\_performans\\_programi.pdf](https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/bsb_sonra/2020_performans_programi.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/bsb\\_sonra/sanliurfa\\_buyuksehir\\_belediyesi\\_2020-2024\\_stratejik\\_plani.pdf](https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/bsb_sonra/sanliurfa_buyuksehir_belediyesi_2020-2024_stratejik_plani.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/2019\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/2019_faaliyet_raporu.pdf).

- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/bsb\\_sonra/2021\\_performans\\_programi.pdf](https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/bsb_sonra/2021_performans_programi.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/2020\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/2020_faaliyet_raporu.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/bsb\\_sonra/2022\\_performans\\_programi.pdf](https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/bsb_sonra/2022_performans_programi.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/2021\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/2021_faaliyet_raporu.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/bsb\\_sonra/2023\\_performans\\_programi.pdf](https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/bsb_sonra/2023_performans_programi.pdf).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/2022\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.sanlıurfa.bel.tr/files/1/2022_faaliyet_raporu.pdf).
- Şaylan, G. (2000). *Kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş: Kritik ve reform önerileri*. İstanbul: TESEV Yayınları No:18.
- Şen, M. L. (1995). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 77-92.
- Şen, M. L., ve Eken, M. (2007). Belediyelerde insan kaynakları yönetimi. İçinde B. Eryılmaz, M. Eken, ve M. L. Şen (Ed.), *Kamu yönetimi yazıları*, (s. 542-562). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Şengül, R. (2018). *Yerel yönetimler*. (Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 9. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- T. C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2019). *İllerin ve bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması araştırması* (SEGE-2017). Ankara: Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü Yayını No:3.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2023). 2022 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/faal-yet-raporu\\_4-20230904213511.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/faal-yet-raporu_4-20230904213511.pdf).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu kalkınma planı (2014-2018)*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2015a). Aydın Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/wPoAB4vgey-aydin-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2015b). Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/peYMa2zYd9-diyarbakir-buyukschir-belediyesi>.

- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2016). Mardin Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/ZwoR974YLJ-mardin-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2017a). Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/DJYyAkNYwp-erzurum-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2017b). Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/xLYGjkrQp4-kayseri-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2017c). Mardin Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/p1gzMmNo6d-mardin-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2018a). Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/jkQ2MIbg70-erzurum-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2018b). Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/xLYGj97Qp4-kayseri-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2018c). Manisa Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/47o8XR4oy6-manisa-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019a). Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/OqY74PJoNI-antalya-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019b). Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/DNYndbkg7b-diyarbakir-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019c). Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/NrQlrXWoyJ-kocaeli-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019d). Malatya Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/bmg05zBQ0O-malatya-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019e). Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/jkQ2MLMg70-sakarya-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019f). Samsun Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/legKEp9Yv2-samsun-buyuksehir-belediyesi>.

- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020a). Ankara Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/wPoABeLgcy-ankara-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020b). Hatay Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/DNYndRng7b-hatay-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020c). İzmir Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/A6gVbdIgjz-izmir-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020d). Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/14QOzDqgb3-kayseri-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020e). Ordu Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/A6gVb5Igjz-ordu-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020f). Samsun Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/wEYDpaoyX-samsun-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020g). Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/14QOzJqgb3-sanliurfa-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2021a). Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/wEYDe2RoyX-ankara-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2021b). Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/legKNjRov2-kayseri-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022a). Adana Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/9XQWOrBQpN-adana-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022b). Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/l3g4EZNQKO-gaziantep-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022c). Hatay Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/ZwoRrEyoLJ-hatay-buyukschir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022d). İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/V5g6BJEgBP-istanbul-buyukschir-belediyesi>.

- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022c). Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/wEYDdWaYyX-kayseri-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022f). Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/5pokWnxoDW-kocaeli-buyuksehir-belediyesi>.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022g). Malatya Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/DNYnKnNo7b-malatya-buyuksehir-belediyesi>.
- Tamer, M. (2007). *Yerel yönetimlerde insan kaynakları*. İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Tannock, S. (2008). The problem of education based discrimination. *British Journal of Sociology of Education*, 29(5), 439–449.
- TBMM. (2013). *Hükümetler, programları ve genel kurul görüşmeleri cilt 6 (17 kasım 1974-12 kasım 1979)*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları.
- Tekeli, İ., ve Ortaylı, İ. (1978). *Türkiye’de belediyeciliğin evrimi*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi Birinci Kitap.
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2015\\_performans\\_programi\\_tbb.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2015_performans_programi_tbb.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/statejik\\_plan/stratejik\\_plan.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/statejik_plan/stratejik_plan.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet\\_raporu/faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet_raporu/faaliyet_raporu.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2016\\_performans\\_programi\\_tbb.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2016_performans_programi_tbb.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet\\_raporu/2015\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet_raporu/2015_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2017\\_performans\\_programi\\_tbb.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2017_performans_programi_tbb.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet\\_raporu/2016\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet_raporu/2016_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf).

- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2018\\_performans\\_programi\\_tbb.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2018_performans_programi_tbb.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet\\_raporu/2017\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet_raporu/2017_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2019\\_performans\\_programi\\_tbb.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2019_performans_programi_tbb.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet\\_raporu/2018\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet_raporu/2018_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2020\\_performans\\_programi\\_tbb.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2020_performans_programi_tbb.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/statejik\\_plan/stratejik\\_plan\\_2020\\_2024.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/statejik_plan/stratejik_plan_2020_2024.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet\\_raporu/2019\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet_raporu/2019_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2021\\_performans\\_programi\\_tbb.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2021_performans_programi_tbb.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet\\_raporu/2020\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet_raporu/2020_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2022\\_performans\\_programi\\_tbb.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2022_performans_programi_tbb.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet\\_raporu/2021\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet_raporu/2021_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2023\\_performans\\_programi\\_tbb.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/performans/2023_performans_programi_tbb.pdf).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet\\_raporu/2022\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.tekirdag.bel.tr/content/WebSource/file/faaliyet_raporu/2022_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf).

- TODAİE. (1963). *Merkezi hükümet teşkilâtı kuruluş ve görevleri: Merkezi hükümet teşkilâtı araştırma projesi yönetim kurulu raporu*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- TODAİE. (1965). *İdari reform ve reorganizasyon hakkında ön rapor*. Ankara: TODAİE İdari Reform Serisi No:12.
- TODAİE. (1991). *Kamu yönetimi araştırma projesi: Genel rapor (KAYA)*. Ankara: TODAİE Yayınları No: 238.
- TODAİE. (2016). *Merkezi personel hizmetleri örgütlenmesi*. Ankara: TODAİE Yayınları No: 396.
- Tops, S. W. & Depla, S. (1994). Local politics in the Netherlands: Citizens views and strategies for modernization. *Local Government Studies*, 20(1), 609–626.
- Torba, M. (2000). *Belediyeler ve insan kaynakları yönetimi*. Ankara: Sen Yayınları.
- Tortop, N. (1971). *Belediye personelinin eğitimi* (3. Baskı). Ankara: San Matbaası.
- Tortop, N. (1994). *Personel yönetimi* (Gözden Geçirilmiş 5. Baskı). Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N. (2006b). *Maballî idareler*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Tortop, N., vd. (2006a). *İnsan kaynakları yönetimi* (1. Baskı). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Tortop, N., vd. (2017). *Yönetim bilimi*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Torun, Y. (2009). Meritokrasi: Adaletin terazisi mi yoksa bir adalet illüzyonu mu?. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 7(26), 89–99.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/b8fdb61a-bbf9-4f95-96d3-cf3371c02619/20220725040446nOuis.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1234/Trabzon+Buyuksehir+Belediyesi+2015-2019>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/2c402d3c-df16-4c9b-ab7b-cdd894d4187a/20220726094929msmJn.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2015). 2016 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/f78fe0b5-e15f-451d-9312-d7a5f138d96c/20220726085425qpaQS.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/78dbe483-002b-4add-bacf-9b81a9dc71a6/202207260951488ccCP.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2016). 2017 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/37c87bd6-f8e8-44fa-bd3d-c4c4af872a0f/20220726093802Wj6ay.pdf>.



- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/24986576-5594-489e-97cc-476b7c7c4404/20220726100034IjxYL.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/76913fd7-ab2f-49c2-8aad-161d6f6ba3de/20220726093952yxmkw.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/000369ba-1345-4a14-b049-f0943be45935/20220726014429cKQsI.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/caded81d-b96e-436a-95c8-7daf7f58500c/20220726094106Hnw1z.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/23074463-b07c-4238-8cd1-70a08e9d376f/20220726102627PesLg.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/cc9ff668-e3cc-485c-bea3-96197d4438c6/20220726094151vCc0F.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/uploads/FCK\\_SAYFALAR/4457.pdf](https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/uploads/FCK_SAYFALAR/4457.pdf).
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/BaglantiFotolar/e88477dd-c9e3-449a-82d5-f199bc2afef4/20230728111750RU6gj.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/TBB-2021-YILI-PERFORMANS-PROGRAMI/mobile/index.html>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/2020\\_FALİYET\\_RAPORU/mobile/index.html](https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/2020_FALİYET_RAPORU/mobile/index.html).
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: <https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/PERFORMANS-2022-FLIPBOOK/mobile/index.html>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/2021\\_FALİYET\\_RAPORU/mobile/index.html](https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/2021_FALİYET_RAPORU/mobile/index.html).
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://webdata.trabzon.bel.tr/Performans\\_Programi/2023PERFORMANS/mobile/index.html](https://webdata.trabzon.bel.tr/Performans_Programi/2023PERFORMANS/mobile/index.html).

- Trabzon Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/2022\\_FAALIYET\\_RAPORU/mobile/index.html](https://webdata.trabzon.bel.tr/EskiWeb/2022_FAALIYET_RAPORU/mobile/index.html).
- Tseng, C. & Goo, Y. J. (2005). Intellectual capital and corporate value in an emerging economy: Emperical study of Taiwanese manufacturers. *R&D Management*, 35(2), 187–201.
- Turan, H. T. (2013). Bölgeler Avrupa’ında Fransız yerel yönetimleri. İçinde M. Okcu ve H. Özgür (Ed.), *Dünyada yerel yönetimler: Örnekler-uygulamalar*, (s. 245–282). İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Tutum, C. (1968). Türkiye’de personel reformu üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(1), 32–45.
- Tutum, C. (1972). *Türkiye’de memur güvenliği*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tutum, C. (1979). *Personel yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tutum, C. (1980). Türk personel sisteminin sorunlarına genel bir yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 95–107.
- Tutum, C. (1990). Kamu personeli sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(3), 31–45.
- TÜİK. (2024). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi. Erişim Adresi: <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95velocale=tr>
- Türk Dil Kurumu. (1998). *Türkçe sözlük* (9. Baskı). Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları No: 549.
- Uğur, A. ve Köseoğlu, D. (2017). Belediyelerde insan kaynakları yönetimine geçiş: İnsan kaynakları birimleri ve yöneticilerinin değişen rolü üzerine bir araştırma. *Bursa Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 36(1), 1–36.
- Uğur, A. ve Köseoğlu, D. (2018). Belediyelerde insan kaynakları yönetimine geçiş ve karşılaşılan sorunlar üzerine bir değerlendirme. *Bilgi*, 20(1), 147–178.
- Uğuz, H. E. (2010). İngiliz kamu personel yönetimine genel bir bakış: Kamu hizmetlerine giriş, performans değerlendirme ve disipline ilişkin düzenlemeler. *Sayıştay Dergisi*, (78), 129–148.
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2014). 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim Adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/827/Van+Buyuksehir+Belediyesi+2015-2019>.
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2017). 2018 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans\\_programlari/performans\\_programi\\_2018.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans_programlari/performans_programi_2018.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet\\_raporlari/faaliyet\\_raporu\\_2017.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2017.pdf).

- Van Büyükşehir Belediyesi. (2018). 2019 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans\\_programlari/performans\\_programi\\_2019.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans_programlari/performans_programi_2019.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet\\_raporlari/faaliyet\\_raporu\\_2018.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2018.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans\\_programlari/performans\\_programi\\_2020.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans_programlari/performans_programi_2020.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Planı. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/stratejik\\_planlar/stratejik\\_plan\\_2020\\_2024.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/stratejik_planlar/stratejik_plan_2020_2024.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet\\_raporlari/faaliyet\\_raporu\\_2019.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2019.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2020). 2021 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans\\_programlari/performans\\_programi\\_2021.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans_programlari/performans_programi_2021.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet\\_raporlari/faaliyet\\_raporu\\_2020.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2020.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2021). 2022 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans\\_programlari/performans\\_programi\\_2022.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans_programlari/performans_programi_2022.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet\\_raporlari/faaliyet\\_raporu\\_2021.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2021.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans\\_programlari/performans\\_programi\\_2023.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/performans_programlari/performans_programi_2023.pdf).
- Van Büyükşehir Belediyesi. (2023). 2022 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet\\_raporlari/faaliyet\\_raporu\\_2022.pdf](https://van.bel.tr/dosya/strateji/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2022.pdf).
- VNG. (2008). *Local government in the Netherlands*. Netherlands: Accociation of Netherlands Municipalities.
- Vukonjanski, I. vd. (2012). *Human resources management toolkit*. Belgrade: Dosije Studio.
- Yaylı, H. (2008). *Türkiye'de belediyelerin yeniden yapılandırılması: 2004 belediye reform çalışmalarının değerlendirilmesine yönelik bir çalışma* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin idari reform tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yıldırım, A., ve Şimşek H. (2003). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri*. İstanbul: Seçkin Yayıncılık
- Yıldırım, C. (2019). Türkiye'de belediye personel sisteminin sorunları üzerine bir analiz. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(35), 346–372.
- Yusuf Has Hâcib. (1994). *Kutadgu bilig* (R. R. Arat, Çev.) (6.Baskı). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Yücel, B. (2003). Yarı-başkanlık sisteminin hükümet modeli üzerine karşılaştırmalı bir çalışma: Fransa modeli ve komünizm sonrası Polonya. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52(4), 335–364.
- Yüceyılmaz, H. (2016). *Yerel Yönetimlerde personel temini ve norm kadro uygulaması: Aydın ili örneği* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Denizli.
- Yüksel, Ö. (2007). *İnsan kaynakları yönetimi* (6. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Zengin, G. (2013). Türkiye'de belediye personel ve yöneticilerinin hizmet içi eğitim sorunu ve çözümleri üzerine bir değerlendirme. *Öneri Dergisi*, 10(39), 117–134.
- Zengin, O. (2003). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı neyi ifade ediyor?. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(4), 193–204.
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: Son on yılın değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, (2), 91-116.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve idari yapıya etkisi. *Emek Araştırma Dergisi*, 4(1), 1–24.
- Zürcher, E. J. (2015). *Modernleşen Türkiye'nin tarihi* (30. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

#### MEVZUAT KAYNAKLARI

- 03.04.1980 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun. (1980, 29 Eylül). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 17120).
- 04.02.1966 tarihli E.1965/32, K.1966/3 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı. (1966, 8 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 12317).
- 07.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun. (1995, 26 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 22355).
- 09.10.1979 Tarihli E.1979/19, K.1979/39 Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı. (1980, 16 Ocak). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 16871).
- 1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 Sayılı Kanuna Ek “Kurucu Meclis Teşkili” Hakkında Kanun. (1960, 16 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 10682).

- 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun. (1988, 13 Ağustos). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 19898).
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 Sayılı Kanunla ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname. (1974, 31 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 14901).
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi ve Bir Kısım Hükümlerinin Kaldırılması Hakkında Kanun. (1970, 14 Ağustos). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 13579).
- Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik. (1983, 27 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 18090).
- Altıncı Beş Yıllık (1990-1994) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar. (1989, 6 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 20217 Mükerrer).
- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2018, 9 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 30473).
- Ankara Şehir İmar Müdüriyeti Teşkilât ve Vezâifine Dâir Kanun. (1928, 30 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 902).
- Ankara Şehr-i Emâneti Kânunu. (1924, 5 Mart). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 62).
- Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun. (1939, 11 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 4255).
- Belediye Gelirleri Kanunu. (1981, 29 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 17354).
- Belediye İtfaiye Yönetmeliği. (2006, 21 Ekim). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 26326).
- Belediye Kanunu. (1930, 14 Nisan). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 1471).
- Belediye Kanunu. (2005, 13 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 25874).
- Belediye Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun. (1950, 31 Mart). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 7471).
- Belediye Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun. (1950, 12 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 7556).
- Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (1963, 27 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 11465).
- Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi. (1930, 29 Eylül). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 1608).

- Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü'nün Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Tüzüğü'nün Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı. (1994, 23 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 22150).
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahallî İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik. (2007, 22 Şubat). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 26442).
- Belediye Zabıta Yönetmeliği. (2007, 11 Nisan). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 26490).
- Belediyece Yapılacak İstimlâk Hakkında Kanun. (1934, 9 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 2722).
- Belediyeler Bankası Hakkında Kanun. (1933, 24 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 2435).
- Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. (1981, 5 Şubat). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 17242).
- Belediye Vergi ve Resmleri Kânunu. (1924, 6 Mart). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 63).
- Beşinci Beş Yıllık (1985-1989) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar. (1984, 23 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 18467).
- Birinci Beş Yıllık (1963-1967) Kalkınma Plânının Onaylandığına Dair Karar. (1962, 3 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 11272).
- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984, 9 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 18453).
- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1984, 23 Mart). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 18350).
- Büyükşehir Belediye Kanunu. (2004, 23 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 25531).
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, 10 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 30474).
- Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun. (1939, 8 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 4253).
- Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar ile 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2023, 26 Ocak). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 32085).
- Devlet Memurları Kanunu. (1965, 23 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 12056).
- Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun. (1929, 30 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 1229).
- Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1984, 18 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 18435 Mükerrer).

- Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun. (1960, 17 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 10683).
- Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun. (1960, 5 Ekim). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 10621).
- Dokuzuncu Kalkınma Planının (2007-2013) Onaylandığına İlişkin Karar. (2006, 1 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 26215 Mükerrer).
- Dördüncü Beş Yıllık (1979-1983) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar. (1978, 12 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 16487).
- E.2003/868, K.2003/3533 Sayılı Danıştay Beşinci Dairesi Kararı. (2003, 17 Eylül). Erişim Adresi: <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=18158100&arananKelime=2003/800870>
- E.52/15, K.52/244 Sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararı. (1953, 30 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 8122).
- Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, 10 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 30474).
- Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1983, 14 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 18251 Mükerrer).
- Hafta Ta'atili Hakkında Kânûn. (1924, 21 Ocak). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 54).
- İkinci Beş Yıllık (1968-1972) Kalkınma Planı Hakkında Karar. (1967, 21 Ağustos). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 12679).
- İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (1999, 22 Şubat). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 23619 Mükerrer).
- İller Bankası Kanunu. (1945, 23 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 6039).
- İmar Kanunu. (1956, 16 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 9359).
- İmar Kanunu. (1985, 9 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 18749).
- İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun. (1954, 18 Mart). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 8661).
- İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. (1981, 23 Kasım). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 17523).
- Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik. (2002, 3 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 24744).
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. (2009, 9 Ağustos). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 27314).
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. (2000, 20 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 24266).

- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu. (1982, 19 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 17729).
- Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003, 24 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 25326).
- Kamu Personeli Alımı İlanları ile İlgili 2014/4 Sayılı Başbakanlık Genelgesi. (2014, 16 Nisan). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 28974).
- Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları ile İlgili 2004/2 Sayılı Başbakanlık Genelgesi. (2004, 7 Ocak). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 25339).
- Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2007, 21 Nisan). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 26500).
- Köy Kânûnu. (1924, 7 Nisan). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 68).
- Kurucu Meclis Üyelerinin Özlük Hakları Hakkında Kanun. (1960, 16 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 10682).
- Mâ'aş Kânûnu. (1927, 2 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 622).
- Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. (1984, 18 Ocak). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 18285).
- Mahallî İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği. (2019, 24 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 30988).
- Me'murîn Kanunu. (1926, 31 Mart). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 336).
- Memurin Kanununa Ek Kanun. (1949, 16 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 7234).
- Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun. (1999, 4 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 23896).
- On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012, 6 Aralık). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 28489).
- Onuncu Kalkınma Planınının (2014-2018) Onaylandığına İlişkin Karar. (2013, 6 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 28699 Mükerrer).
- Sıtma Mücadelesi Kanunu. (1926, 29 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 384).
- Sular Hakkında Kanun. (1926, 10 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 368).
- Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu. (1924, 24 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 71).
- Türk Cezâ Kânûnu. (1926, 13 Mart). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 320).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1961, 9 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 10859).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982, 20 Ekim). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 17844).



- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2017, 11 Şubat). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 29976).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Anayasa Değişikliği Kanunu. (1971, 22 Eylül). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 13964).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2010, 13 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 27580).
- Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu. (1949, 7 Haziran). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 7226).
- Türkiye ve Orta-Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü Teşkilât Kanunu. (1985, 5 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 9947).
- Umumî Hıfzıssıhha Kanunu. (1930, 6 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 1489).
- Umûr-ı Belediyeye Müte'allik Ahkâm-ı Cezâiyye Hakkında Kânun Sûreti. (1924, 17 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 70).
- Umuru Belediyeye Müte'allik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Hakkında Kanun. (1926, 29 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 384).
- Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık (2001-2005) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar. (2000, 5 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 24100 Mükerrer).
- Üçüncü Beş Yıllık (1973-1977) Kalkınma Planının Onaylandığına Dair Karar. (1972, 29 Ekim). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 14374).
- Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, 10 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 30474).
- Vilayet Belediye Kanununa Müzeyyel Kanun. (1926, 2 Mart). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 311).
- Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar. (1995, 25 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 22354 Mükerrer).
- Yeni Personel Rejimi Hakkındaki Prensipler Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı. (1963, 21 Mayıs). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı 11408).

## Dizin

### -B-

Belediye, i, ii, v, ix, x, xii, xiii, xiv, 1, 41, 44, 85, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 111, 112, 119, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 145, 148, 149, 151, 152, 154, 157, 159, 163, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 175, 176, 177, 178, 179, 183, 184, 187, 188, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 198, 200, 201, 203, 206, 207, 211, 213, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 242, 258, 272, 273, 283, 303, 305, 306, 313, 323, 329, 330, 331, 332, 336

Büyükşehir belediyeleri, v, 1, 113, 115, 116, 118, 120, 121, 122, 127, 129, 135, 163, 164, 165, 180, 182, 209, 213, 233

### -C-

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi, ix, 3, 33, 62, 75, 76, 79, 80, 81

### -D-

Devlet Memurları Kanunu, 9, 10, 41, 53, 54, 55, 62, 140, 144, 146, 147, 182, 226, 332

### -F-

Faaliyet raporu, 239, 240, 241, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328

Fransa, 14, 43, 85, 86, 92, 101, 138, 150, 151, 152, 153, 156, 226

### -H-

Hizmet içi eğitim, 46, 47, 50, 61, 69, 188, 229

Hizmet öncesi eğitim, x, 184, 228

Hollanda, 43, 138, 150, 156, 157, 158, 159, 226

### **-İ-**

İngiltere, 14, 25, 43, 74, 85, 86, 138, 150, 153, 154, 155, 226

İnsan kaynakları ofisi, 33, 75, 78, 79, 81

İnsan kaynakları yönetimi, vi, 30, 188

İstisnai memur, xi, 201

İşçi, 55, 58, 134, 138, 140, 148, 149, 153, 168, 191, 199, 205, 206, 207, 208, 214, 221, 229, 231

### **-K-**

Kamu personel yönetimi, vi, 30, 34, 38, 75

Kariyer, vii, 10, 11, 12, 13, 20, 28, 47, 54, 56, 61, 66, 67, 69, 74, 79, 81, 152, 179, 189, 195, 201, 202, 203, 204, 205, 215, 227, 230, 231

Kıdem, xi, 203, 207, 231

### **-L-**

Liyakat, 8, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 37, 39, 46, 48, 52, 54, 61, 66, 67, 71, 72, 81, 154, 155, 179, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 215, 229, 230, 233

### **-M-**

Memur, 11, 12, 13, 14, 17, 25, 26, 32, 35, 37, 38, 40, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 55, 57, 58, 73, 74, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 150, 154, 168, 169, 180, 181, 182, 183, 187, 190, 191, 192, 194, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 229, 230, 231

### **-N-**

Norm kadro, xi, 148, 195, 213, 331, 334

### **-P-**

Performans programı, 239, 240, 241, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 273, 274, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296,

297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 327, 328

Personel alım ilanları, v, 162, 226, 228

Polonya, 43, 138, 150, 159, 160, 161, 226

**-S-**

Sayıştay, v, 78, 85, 126, 162, 163, 166, 167, 190, 191, 194, 195, 196, 197, 199, 200, 202, 204, 205, 212, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 224, 225, 226, 230

Sözleşmeli personel, 25, 26, 33, 55, 64, 69, 71, 72, 73, 75, 126, 140, 141, 145, 146, 147, 148, 168, 169, 200, 205, 206, 209, 220, 221, 222, 229, 231

Stratejik plan, 124, 132, 165, 189, 209, 210

# Türkiye’de Belediye Personel Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Dr. Ozan Yetkin

 ÖZGÜR  
YAYINLARI

ISBN 978-625-5958-33-4  
  
9 786255 958334