

YEREL YÖNETİMLERDE PERSONEL SİSTEMİNDE YENİ DÖNÜŞÜMLER*

New Transformations in Personnel System in Local Governments

Dr. Öğr. Üyesi Arzu YILDIRIM 

Şırnak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal Hizmet Bölümü

a_ucar_44@hotmail.com Şırnak/Türkiye

ÖZ

Küreselleşmenin etkisiyle tüm dünyada bir değişim ve gelişim çabası ön plana çıkmaya başlamıştır. 1980'li yıllarla birlikte artan rekabet ortamı, özelleştirme, şeffaflık, etkinlik, verimlilik gibi kavramlar gündeme gelmeye başlamıştır. Yönetim anlayışında farklılıklar ortaya çıkmaya başlamıştır. Yeni yönetim anlayışı, geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak daha esnek çalışma, çalışanların yönetime ve karar alma süreçlerine katıldığı, performans sistemine dayalı bir yönetim anlayışını kabul etmektedir. Bu değişim rüzgârından yerel yönetim birimleri de etkilenmiştir. Yerel yönetim birimleri halka en yakın birimler olarak önemini sürekli olarak korumaktadır. Yerel yönetim birimleri de yaşanan bu değişim sürecinden etkilenmiş, personel yönetimi konusunda özel sektörde yürütülen personel yönetimi anlayışından etkilenerek personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi anlayışına doğru bir geçiş olmuştur. İnsan kaynakları yönetimi anlayışı insan unsurunu ön plana almakta, vatandaşların ihtiyaçlarının daha fazla giderileceğine ve daha fazla memnun edileceğine inanılmaktadır. Bu kapsamda çalışmada, girişte insan kaynakları yönetimi kavramsal olarak değerlendirilecektir. Gelişme bölümünde, değişen yönetim anlayışı ile yerel yönetimler arasındaki bağ incelenecek, yerel yönetimlerde personel yönetimi konusunda mevcut istihdam biçimleri analiz edilecektir. Sonuç bölümünde ise personel yönetimi konusunda dikkat çeken, istenilen sayı ve nitelikte personel bulma konusuna çözüm getireceği düşünülen norm kadro uygulaması üzerinde durulacaktır. Norm kadro uygulaması ile yerel yönetimlerde personel yönetimi konusunda var olan sorunlara çözüm getirilip getirilmediği değerlendirilecektir.

ABSTRACT

Under the influence of globalization, an effort for change and development has come to forward throughout the world. In the 1980s, such as increasing competition, privatization, transparency, efficiency and efficiency concepts began to come up. Differences in management understanding have started to emerge. The new management approach, unlike the traditional management approach, accepts a more flexible work, a management system based on the performance system in which employees participate in management and decision-making processes. Local government were affected by this change. Local governments maintain their importance as units closest to the public. Local government was also affected by this change process, staff management is influenced by the staff management approach in the private sector, staff management approach to human resources management. The approach of human resources management puts people forward, is believed that the needs of the citizens will be more satisfied. In this context, human resource management will be evaluated conceptually in the introduction. In the development section, the relationship between changing management and local governments will be examined, current employment patterns in staff management in local governments will be analyzed. In the

* Bu çalışma, 2-4 Mayıs 2019 tarihlerinde Şırnak Üniversitesinde gerçekleştirilen Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Kongresi'nde bildiri olarak sunulmuştur.

conclusion part, it will be emphasized that the norm staff practice which will bring solution to the issue of finding the desired number and quality of staff, which draws attention on staff management. With the implementation of norm staff, it will be evaluated whether there is a solution to the existing problems related to staff management in local governments

1.GİRİŞ

İçinde bulunduğumuz çağda küreselleşme sürecinin de etkisiyle teknolojiye yaşanan gelişmeler, gelişen ve değişen teknolojiyi bütün kurum ya da kuruluşların yakından takip etmesi sonucunu doğurmuştur. Kurum ya da kuruluşların artık benzer nitelikte unsurları kullanarak üretim ve hizmet yapmalarını ortaya çıkarmıştır. Kurumları diğer kurumlardan ayıracak en önemli faktör insan olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü içinde bulunduğumuz çağda yerine başka kaynakları koyamayacağımız, ikame edilemeyen tek unsur insandır. Dolayısıyla kurum ya da kuruluşlar artık rekabet edebilmek, ayakta durabilmek için kurumun en önemli ögesi olan insana değer vermek zorunda kalmıştır. İnsana verilen önemle kurumun geleceğine verilen önem aynı değeri taşımaktadır. Dolayısıyla insan unsurunun yönetilmesi, planlanması, motivasyonu kurumlar için hayati önem arz etmektedir.

1980'li yıllarla birlikte artık kurum çalışanları kurumda bir maliyet anlayışıyla görülmeğe vazgeçilmiş, kurum için sağladığı avantajlar gözle görülmeğe başlanmıştır. Kurumda çalışan kişiler artık kurumun en önemli ve vazgeçilemez unsurları olarak kabul edilmiştir. Bu anlayış çalışanların sadece özlük hakları, işe giriş ve işten ayrılmaların düzenlendiği, sadece kayıtlarının tutulduğu anlayıştan vazgeçilmesine zemin hazırlamıştır. Bütün bunların yanında kurum çalışanlarının her şeyden önce bir insan olarak değer verildiği, yönetime katılımlarının sağlandığı, motivasyonlarını artırma yöntemlerinin geliştirildiği, örgüt kültürünün çalışanlar tarafından benimsendiği, performanslarının arttırılarak daha kaliteli hizmet sunumunun sağlanması için bu gibi faaliyetlerin de önemli olduğu anlayışı kabul edilmeye başlanmıştır. Böylece klasik personel yönetimi anlayışı yerini yeni personel yönetimi anlayışına bırakmıştır.

Ülkemizde personel yönetimi konusu 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre düzenlenmiştir. Bu Kanun Türkiye'de hizmet veren devlet memuru olarak görev yapan kişiler ile alakalı ilke ve kuralları kapsamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim birimlerinde görev yapan devlet memuru konumundaki kişiler için de geçerlidir. Bu kanunun özellikleri genel olarak, memurluk bir meslek olarak kabul edilmektedir. Rütbe esasına dayanır. Memur olabilmek için genel öğrenim şarttır. Memur olabilmek için merkezi sınav sistemi uygulanmakta, bazı durumlarda yazılı ya da sözlü sınav da yapılmaktadır. Kurum içinde yükselme kıdem ve öğrenim durumuna göre belirlenmektedir. Memurların toplu pazarlık ve grev hakları bulunmamaktadır (Tutum, 1980: 97-99).

Türkiye'de yerel yönetim birimlerinde yetki ve sorumluluklar Devlet Memurları Kanunu'nun 4. Maddesinde belirtilen "memur", "sözleşmeli personel", "sürekli işçi" ve "geçici işçi" biçiminde görevli kişiler tarafından yerine getirilmektedir. Özellikle de belediyelerde ve il özel idarelerde memur statüsünde olan kişiler merkezi yönetim birimlerinde görev alan memurlar ile aynı haklara sahiptir. Son yıllarda belediyeler kendilerine verilen esnekliği bir avantaj olarak çeşitli katma bütçeli ve ekonomik teşebbüs birimleri kurma yoluna gitmişlerdir. Fakat personel konusunda böyle bir avantajları bulunmamaktadır. En beşte kabul edilen Belediye Kanunu'na göre personel konusunda sınırlı da olsa bazı yetki ve sorumluluklar verilse de mali yönden eksik olması, yerelde artan işsizlik unsuru gibi nedenlerden dolayı bu yetki tam anlamıyla kullanılmamıştır (Şen ve Eken, 2007: 543, 545).

Türkiye'de yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesinde önemli sorunlardan kişilerin sahip oldukları özelliklerin bulunduğu pozisyonla uygunluk derecesidir. O pozisyona uygun olup olmadığıdır. Diğer önemi sorunlardan biri kişilerin nicel olarak yeteli düzeyde olup olmadığıdır. Bir başka sorun olarak da kişilerin kurum içinde etkili hizmet yapabilme yeteneğine sahip olup olmadığıdır. Burada diğer önemli bir husus yerel yönetim birimlerinin yerine getirmek zorunda oldukları hizmetlerin hem nitel hem de nicel olarak kapsamıdır. Her geçen gün yerel yönetim birimlerine verilen sorumluluklar artmaktadır. Son zamanlarda kabul edilen büyükşehir belediyelerinin kurulması ile ilgili kanun bunun tuzu biberi olmuştur. Bu kanun ile belediyelerin görev alanları il mülki sınırları şeklinde değiştirilmiş, görev alanının kapsamı genişletilmiştir. Ancak personelin sayısı ve nitelikleri konusunda bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bu noktadan hareketle bu çalışmada yerel yönetim birimlerinde personel yönetimi konusu ele alınacaktır. Ayrıca yerel yönetim birimlerinde personel konusunda yapılan

değişikliklere özellikle son dönemlerde uygulanan norm kadro uygulamalarının yansımalarına yer verilecektir.

2. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ KAVRAMININ KAVRAMSAL OLARAK ANALİZİ

Bütün kamu kurum ya da kuruluşlarında yeri doldurulamayan, kurumlar için hayati derecede öneme sahip olan tek unsur insandır. Çünkü kurumların ayakta durabilmeleri için değişime ayak uydurmaları gerekmektedir. Değişime ayak uydurmak için de insan unsuru önemli olmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi ise kurum ya da kuruluşlar için hayati öneme sahip olan insan unsurunun yönetilmesi demektir. Kurum ya da kuruluşların kaynaklarını etkili ve verimli bir şekilde kullanarak hizmet ve üretim yapacak unsur olan insanın yönetilmesi önem taşımaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi kavramının tanımı konusunda üzerinde uzlaşa sağlanmış tek bir tanımdan söz edilemez. Çünkü insan kaynakları yönetimi kavramının sürekli olarak kapsamı ve içeriği değişmekte ve genişlemektedir.

İnsan kaynakları yönetimi, çalışanların etkin bir şekilde yönetilmesi, performansın artırılması, geliştirilmesi, çalışanların motivasyonlarının artırılması ve çalışanların kurumda tutulması için yapılacak etkili faaliyetlerin belirlenmesi, örgütün amaçlarının kurum çalışanları tarafından benimsenmesi sağlanarak daha etkili hizmetler sunulmasını sağlayan stratejik bir yönetim anlayışıdır (Barutçugil, 2004: 32).

Başka bir anlatımla insan kaynakları yönetimi, kurumun eleman ihtiyacının tespit edilerek eleman alımı konusunda gerekli çalışmaların yapılmasını, çalışanların kurum kültürünü benimsemelerini, çalışanların motivasyon ve performanslarını arttırılmasını, çalışanlarda biz duygusunun yerleşmesini, çalışanların gerekli eğitim hizmetlerinden yararlandırılmasını sağlamaktadır (Fındıkcı, 1999: 13).

İnsan kaynakları yönetimi, örgütün amacına ulaşması için insanın yönetilmesi ve kontrol edilmesine önem vermektedir. Başarılı bir insan kaynakları ancak hevesli ve verimli çalışan insanların birlikte hareket etmeleriyle gerçekleşmektedir. İnsan kaynakları yönetiminin amacı, çalışan kişilerin motivasyonlarını arttırarak çalışanların iş tatminini sağlamak ve sonuçta çalışanların verimli bir şekilde çalışmasına ortam hazırlamaktır. Motivasyonları artan çalışanlar daha çok çalışarak örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlayacaktır (Kılıçaslan, 2018: 4).

Kurum çalışanlarının aldıkları ücret kadar sahip oldukları çalışma ortamları da önemlidir. Huzursuz, sürekli çekişmelerin yaşandığı, yönetimin çalışanlarına değer vermediği, sadece bir maliyet unsuru olarak görüldüğü ortamlarda çalışanlar yeterli gayreti göstermeyecektir. Kurumu benimsemediği için kurum için de elinden geleni yapmayacaktır. Zamanla işini yapmayacak, yavaş yapacak, diğer çalışanları olumsuz etkileyecektir. Bu durumda kurumlar etkili hizmet üretemeyecek ve rekabet edemeyecektir. İşte bu noktada insan kaynaklarının önemi ortaya çıkacaktır. İnsan kaynakları yönetimi bu olumsuzlukları avantaja çevirmenin yollarını arayacaktır. İnsan unsuruna gereken önem ve özen verilirse kurum da istenilen kalitede hizmet verecektir. İnsana değer verdiği için çalışan kendini değerli görecek, kurum için daha çok çalışacak sonuçta da kurum kazanacaktır.

İnsan kaynakları yönetimi konusunu yerel yönetim birimleri çerçevesinde ele alındığında, özellikle belediyelerde personel konusunda yaşanan sayısal ve nicel eksiklikler nedeniyle 2000'li yıllarla birlikte düzenleme yoluna gidilmiştir. Bu yıllarda kamu yönetiminde yaşanan yeniden yapılanma reformları kapsamında yerel yönetim birimleri de etkilenmiştir. Özel sektörde uygulanan başarılı insan kaynakları yönetiminden örnek alarak yerel yönetim birimleri de insan kaynakları yönetimi anlayışını kabul etmiştir.

3. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE ESAS ALINAN İLKELER

Kurum ya da kuruluşlarda uygulanan insan kaynakları yönetimi anlayışı, sahip olunan özellikler ve koşullar nedeniyle farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar ülkeden ülkeye göre de kendine özgü olmaktadır.

Tarafsızlık İlkesi: Tarafsızlık ilkesi kamu çalışanlarının hükümet ve siyasi partilerle olan ilişkilerini düzenler. Çalışanların sorumluluklarını yerine getirirken siyasal etkiden uzak bir şekilde hareket etmelerini ifade eder (Giritli, 1983: 292).

Adil ve Yeterli Ücret İlkesi: Kamu çalışanlarına adil ve yeterli bir ücretin verilmesini ifade etmektedir. Bu bakımdan ücret sisteminin aylık olarak basit usul ve yöntemlerle hesaplanabilen, çalışanlar arasında ücret konusunda herhangi bir haksızlığın yapılmadığı bir sistemi öngörmektedir (Akgüner, 2001: 30).

Liyakat İlkesi: Liyakat ilkesi, kamu yönetiminde birbirine benzeyen iki olguyu ifade etmektedir. Birincisi, işe en uygun özellik taşıyan kişinin seçilmesini tanımlamakta; ikincisi ise, belirli özelliklere sahip olan bir personel sistemini vurgulamaktadır. Bir işe en uygun kişinin seçilmesinde sahip olduğu bilgisi, görgüsü, kültürel özellikleri dikkate alınmaktadır. Bu özelliklerin tespit edilmesi için açık yarışma sınavları yapılmaktadır. İkinci anlamdaki liyakat sistemi ise, daha rasyonel bir personel yönetimini amaçlamaktadır. Kişilerin kamu görevlerine getirilmesinde ve görevde yükselmelerinde “işe uygunluk” ve “performans” kriterlerine göre yapıldığı, kurum içindeki çalışma koşullarının daha kaliteli hizmet sunumu için geliştirildiği bir sistemi ifade etmektedir (Şen, 1995: 77-78).

Liyakat ilkesi, gerek kamu kurumları gerekse de özel sektör için önem arz eden bir unsurdur. Özellikle de kamu yönetiminde kayırmacılığı engellemek için çok daha önemli olmaktadır. Kişilerin sahip oldukları özelliklere göre işe alınmalarını sağlamakta, kişisel çıkarların ve ilişkilerin etkilenmeden değerlendirilmesini anlatmaktadır. Kamu kurumlarına o pozisyon için gerekli özelliklere sahip kişilerin alınmasını sağlamaktadır. Çalışanların görevlerini yerine getirirken ve çalışma koşullarında, keyfi uygulamalardan sadece yapmış oldukları hizmetler doğrultusunda gerekli değerlendirmelerin yapıldığı bir sistemi gerektirir (Özkan, 2012: 10)

Eşitlik İlkesi: İnsan kaynakları yönetiminin en önemli unsurlarından biri de eşitlik ilkesidir. Eşitlik ilkesi, işe alınırken ve daha sonraki aşamalarda, gerek görevde yükselmeye gerekse de işten ayrılmada hiçbir ayırım gözetmeden herkese aynı şekilde davranılmasını hedeflemektedir. Çalışma hayatı boyunca bütün çalışanlara aynı şartlar sağlanmalı, bireyler sahip oldukları nitelikler, özellikler ve kabiliyetlerine göre yerleştirilmelidir.

Kariyer İlkesi: Kariyer ilkesi, kişinin tercih etmiş olduğu işte ilerlemesi ve sonuçta sorumluluklarının artmasıyla birlikte daha fazla saygınlık ve prestij sahibi olmasını ve daha çok para kazanmasını ifade etmektedir. Bir başka anlatımla, bir kişinin erken yaşlarda yükselmek için işe başladığı ve o işte emekli olmayı arzuladığı onurlu bir iş sahibi olmasıdır (Tutum, 1979: 24-31).

Halef Yetiştirme İlkesi: Halef yetiştirme ilkesine göre her yönetici ya da çalışan kendisinin görevini yapabilecek ve kendisi olmadığı zamanlarda sürekli çalışabilecek bir astını yetiştirmesini ifade etmektedir. Uygulamada pek fazla dikkat edilmemektedir. Herhangi bir yönetici rahatsızlandığında, başka bir kademeye yükseldiğinde kendisinin yaptığı işleri yapacak çalışanı bulmakta sıkıntı yaşanmaktadır. Uygun çalışanı buluncaya kadar hizmetlerde aksama ve dolayısıyla verimsizlik olmaktadır. Halef yetiştirme aslında yetki devrinin bir yansımasıdır. Yetki devri yönetimin etkili anahtarlarından biri olmasına rağmen yöneticiler tarafından olumlu bakılmamaktadır.

4. DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ

Türkiye son yıllarda göç olgusu, terör olayları, enflasyonun artması, hızlı ve çarpık kentleşme gibi yerel nitelikli bir takım sorunlarla baş etmek zorunda kalmıştır. Bu dönem içerisinde bir de refah politikalarının yerini yeni sağ politikaları almış, sonuçta da bu gelişmelere uyum sağlamak için sosyal, kültürel, ekonomik yönden bir değişim ve dönüşüm anlayışı yaşanmıştır. Özellikle de 2000'li yıllar bu değişimlerin hız kazanmaya başladığı yıllar olarak öne çıkmaktadır. Küreselleşme sürecinin de etkisiyle iletişim ve ulaşımda yaşanan gelişmeler baş döndürücü niteliktedir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişi hızlandırmış, üretim biçimleri değişmiş, endüstriyel bazda üretimden hizmet üretimine doğru bir geçiş olmuştur. Tüm bu gelişmelere bağlı olarak Avrupa Birliği'ne üyelik süreci, gelişmelerin küresel düzeyde yaşanması, ülkeler ve toplumlar arasında bir benzeşme sürecini getirmiştir. Kamu yönetimi de yaşanan tüm bu gelişmelere ayak uydurmak için ekonomik, sosyal, kültürel yönden bir değişim sürecine girmiş, bir yeniden yapılanma çerçevesinde çağın gerisinde kalmamak için yeni düzenlemeler yapmak zorunda kalmıştır. Bu yeniden yapılanma anlayışı içerisinde önemli değişimin yaşandığı konulardan biri de personel yönetimi konusudur (Yılmazöz, 2009: 294).

Kamu yönetiminde yaşanan değişikliklerin yaşanmasına bir nebze de olsa özel sektörde yaşanan değişimler etki etmiştir. Küresel düzeyde yaşanan hızlı rekabet ortamı personel yönetimi konusunda

değişiklik yapılmasına neden olmuştur. Küreselleşme sürecinin de etkisiyle birlikte örgüt yapıları katı hiyerarşik yapısını daha esnek hale getirdi, müşterilerin istek ve ihtiyaçları daha önemli olmaya başladı, kalite, yenilik konuları özel sektörün önem verdiği konular arasına girmeye başladı (Eryılmaz, 1999: 26).

Dünyada küreselleşme süreci hızlı bir şekilde etkisini gösterirken bir taraftan da yerelleşme süreci yaşanmaya başlanmıştır. Özellikle kamu yönetimi sürecinde yaşanan değişimler beraberinde yerelleşme sürecini de ortaya çıkarmıştır. İnsan kaynakları yönetimi kurumlarda önemli olmaya başlamıştır. İnsan kaynakları yönetimi klasik personel yönetimi anlayışından farklı olarak bireyi odak noktasına getirmiştir. İnsan kaynaklarının daha etkili hizmet sunmalarının önü açılmıştır. İnsana çağdaş bir anlayış kazandırmıştır. Yerel yönetim birimleri de eski işlevlerinin yanı sıra etkili ve verimli hizmet sunumu için arayış içerisine girmiştir. Kamu yönetiminde de yerel yönetimler kadar etkili ve verimli hizmet kavramları gündeme gelmiştir. Yerel yönetim birimleri de artık performans yönetimi, kriz yönetimi, insan kaynakları yönetimi gibi modern yönetim tekniklerini kullanmaya başlamıştır (Çöpoğlu, 2015: 164). Personel yönetiminde insan kaynakları yönetimine geçiş sürecinde insana daha fazla önem verilmiş, insan kaynaklarının önemi kamu yönetiminin yeniden yapılanma sürecinde etkili olmuştur (Öztürk, 2010: 50).

Yeni kamu yönetiminde kabul edilen açıklık, performans denetimi, hesap verebilirlik anlayışının insan kaynakları yönetiminde de benimsenmesi gerekmektedir. Bu yeni yapılanmalarla kamuda personel yönetimi konusunda yapılacak değişikliklerin de çerçevesi belirlenmektedir. Yapılan yeni düzenlemelerde klasik personel yönetiminin yaptığı işe alma gibi klasik işlevlerin yanında insan kaynakları planlaması, performans yönetimi ve denetimi, kariyer planlaması, iletişim teknolojilerinin kullanılması insan kaynakları yönetiminin yeni işlevleri arasında sayılmıştır (Kılavuz Kırçalı, 2016: 46).

İnsan kaynakları konusu yerel yönetimlerde de önemli hale gelmeye başlamıştır. İnsan kaynakları yönetiminin etkililiği ve yeterliliği tartışılan konular arasındadır. Sadece belediye yönetimi değil, diğer yöneticiler de bu konuda eleştiri konusu olmaktadır. Öyle ki kurum yöneticilerinin etkinlik ve verimlilikleri diğer çalışanları da etkilemekte, çalışanları daha etkili hizmet sunumu için zorlamakta ve sonuçta da daha kaliteli hizmetlerin sunulması sağlanmaktadır. Başka bir ifade ile yerel yönetim birimlerinde insan kaynaklarının etkili bir şekilde yönetilmesi, yerel yönetim birimlerinin varlık nedenleri olan yerel halkın ihtiyaçlarına daha etkin çözümler sunmak anlamına gelmektedir. Son zamanlarda kabul edilen motivasyon, performans denetimi, toplam kalite yönetimi, norm kadro uygulamaları etkili bir insan kaynakları yönetimini zorunlu kılmaktadır. Özellikle de direk yerel halk ile temas halinde olan, yapılan uygulama ve düzenlemelerin birçoğunun vatandaşlar tarafından takip edildiği yerel yönetimler için insan kaynakları yönetimi çok daha önemli hale gelmektedir (Bulut vd. 2016: 3).

5. YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNDE MEVCUT PERSONEL İSTİHDAM BİÇİMLERİ

Türkiye’de kamu yönetiminde personel seçimi ve memurluğa atama konularında uygulanacak düzenlemeler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda geniş bir şekilde düzenlenmektedir. Bu kanunda yerel yönetim birimlerinde istihdam edilecek kişiler için gerekli düzenlemeler ve uyulacak kurallar, sözleşmeli personel ve geçici personel için de bu kanunda ayrıca düzenlemelerin bulunduğu belirtilmiştir.

Devlet Memurları Kanunu’nun ilk kabul edildiği zamanda yerel yönetim birimlerinde çalışan personel için herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Fakat 1974 yılında 12 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeyle, yerel yönetim birimleri ve bu kurumlarda istihdam edilecek personel için gerekli düzenlemeler yer almaktadır (Eken ve Şen, 2007: 545).

Devlet Memurları Kanunu’nda yerel yönetim birimlerinde istihdam edilecek personeli “memur”, “sözleşmeli personel”, “işçi”, ve “geçici işçi” şeklinde yer verilmiştir. Devlet Memurları Kanunu’nun uygulandığı yerlerde bu istihdam şekillerinden başka türlü istihdam edilmesi mümkün değildir.

Memur: Devlet veya diğer kurum ya da kuruluşlar tarafından belirlenen esaslara göre asli ya da sürekli nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle sorumlu olan kişilere memur adı verilmektedir. Memurlarla ilgili olarak Anayasanın 128.maddesi gerekli bütün düzenlemeleri içermektedir.

Mevcut yürürlükte bulunan yasaların ve kamu personel sisteminin genel olarak özellikleri değerlendirildiğinde bazı özellikler göze çarpmaktadır. Memurluk mesleği bir kariyer planlamasına dayanmaktadır, memur olabilmek için genel öğrenim şarttır, alınacak aylıklar her memurun sınıf ve kademe esasına göre belirlenmektedir, memurluk mesleğinin çerçevesi yasalarla çizilmektedir, güven veren bir statüye sahiptir, memurluk mesleğinde geleneksel yapı hâkimdir. Tüm bu özellikler birlikte düşünüldüğünde memurluk en başta tercih edilen meslekler arasında sayılmaktadır.

Türkiye’de belediyelerde memur olabilmek için iki farklı sınav uygulanmaktadır. Biri kurumsal sistem diğeri de merkezi sistem olarak iki tür yöntem uygulanmaktadır. Birinci sistemde her kamu kurum ya da kuruluşları ihtiyacı olan personeli ve sahip olması gereken temel özelliklerini belirleyerek, kadroları ilan etmektedir. Daha sonra sınavları ve yapılan sınavların değerlendirmesini kurumlar kendisi yapmaktadır. Merkezi sistemde ise ihtiyaç duyulan personelin sahip olacağı özellikler ve personel sayısı belirlenerek personel başkanlığına iletmekte, ilanın verilmesi, sınavların yapılması ve değerlendirilmesi aşaması merkezi birim tarafından yapılmaktadır. Bu iki sistemin birlikte uygulandığı durumlar da bulunmaktadır. Türkiye’de 1999 yılına kadar kurumsal sistem uygulanmaktayken; bu tarihten sonra merkezi sistem uygulanmaya başlanmıştır. 1999 yılına kadar belediyeler de kendi personellerini kendileri seçmekteydiler (Eken ve Şen, 2007: 548).

Sözleşmeli Personel: Sözleşmeli personel, önemli özellik gösteren projelerin, programların, planların hazırlanması, uygulanması aşamalarında özel bir bilgi birikimine ihtiyaç duyulan işlerde çalışan kişi olarak tanımlanmaktadır. Sözleşmeli personelin işe alınması, ilgili kurumun teklifiyle beraber Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı’nın görüşleri doğrultusunda Bakanlar Kurulu kararıyla olmaktadır (DMK, Md. 4).

Belediyeler siyasi yönleri baskın olan kurumlar olarak kabul edilebilir. Şöyle ki belediye yönetimi değiştiği zaman, yeni göreve başlayan belediye başkanı eski yönetimin göreve getirdiği personel ile çalışırken sıkıntı yaşamakta, bu yüzden daha önceki yönetimin döneminde etkili yerlerde olan personelleri daha yetkisiz işlere atamaktadır. Eski personellerin yerine yenilerini atamaktadır (Eken ve Şen, 2007: 552).

İşçiler: İşçiler ise yerel yönetim birimlerinde istihdam edilen diğer kişiler dışında kalan istihdam edilen kişilerdir. Belirli süreli bir iş sözleşmesine bağlı olarak çalıştırılan geçici işçilerdir. İşçiler hakkında Devlet Memurları Kanunu uygulanmamaktadır. İşçiler hakkında 4857 sayılı İş Kanunu uygulanmaktadır (DMK, Md. 4).

Belediyeler işçi istihdam ederken 2009 tarihinde kabul edilen işçi alınmasında uyulması gereken kuralları belirten bir yönetmelik hükümlerine uyarak işçi istihdam etmektedirler. Bu yönetmeliğe göre belediyeler ihtiyaçları olan personeli ve niteliklerini Türkiye İş Kurumu’na bildirmekte, İş Kurumu’nun tahsis ettiği adaylar arasından sınav yaparak istihdam etmektedir.

Geçici İşçiler: Devlet Memurları Kanunu geçici işçi konusunu da düzenlemiştir. Buna göre, süre olarak 6 aydan daha kısa süre yapılacak mevsimlik işlerde bir iş sözleşmesine bağlı olarak çalışan kişiler geçici işçi olarak tanımlanır.

6. TÜRKİYE’DE NORM KADRO UYGULAMALARI

Kadro sözcüğünün Kamu Yönetimi Sözlüğü’ndeki tanımına bakmak gerekirse, görev ve sorumlulukların sürekli olarak ve düzenli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak için ve bu sorumlulukları yerine getirecek kişilerin uymak zorunda oldukları kurallar ve sorumlulukları gösteren bir tablo olarak ifade edilmektedir (TODAİE, 1998: 125). Norm Kadro sözcüğünün Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde “Standart hale getirilmiş, tiplendirilmiş kadro ve görev” şeklinde ifade edilmiştir (TODAİE, 1998: 181).

Norm kadro süreci, kurum ya da kuruluşa görev ve sorumlulukların etkili bir şekilde yapılması için gereksinim duyulan sayıların ve özelliklerin belirlenmesi ve belirlenen bu kadrolara en uygun niteliğe sahip kişinin yerleştirilmesini sağlamaktadır. Kurumların ihtiyaç duydukları nitelikli personellerin tespit edilmesi ve işe alınması sürecini belirtmektedir. Kadro kurum içerisinde yerine getirilecek yetki ve sorumlulukları belirterek bu yetkiyi yerine getirecek kişilerin sahip olmaları gereken özellikleri belirtir. Kurumda ihtiyaç duyulan personelin özellikleri, iş analizlerinin ve iş tanımlarının yapılmasıyla birlikte iş gereklerinin ve iş ölçümlerinin yapılması sonucunda ortaya konulur (Özkan, 2012: 58).

Vatandaşlar gittikleri kamu kurum ya da kuruluşlarından işlerinin kısa süre içerisinde yerine getirilmesini, herhangi bir bürokrasiyle karşılaşmadan isteklerinin zamanında yapılmasını arzulamaktadır. Eğer vatandaşların ihtiyaçları zamanında giderilmez ise o zaman personelin çok fazla olduğu için bir yetki karmaşası olduğundan şikâyet etmektedir kimi zaman da personelin az olmasından dolayı işlerinin zamanında yapılmamasından şikâyet etmektedir. Bu gibi sorunlar mevcut kaynakların en rasyonel şekilde kullanılmasıyla giderilebilir. Bu gibi sorunların çözüme kavuşturulması amacı ile norm kadro uygulamalarına geçilmiştir. Hizmetlerin kısa zamanda ve etkili bir şekilde yerine getirilmesi için norm kadro uygulamaları uygulanmaya başlanmıştır.

Türk kamu yönetiminde ise, 2000'li yıllardan beri norm kadro uygulamaları tartışılmaya başlanmıştır. 2000 yılında norm kadro uygulamaları ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu tarafından bir karar alınmıştır. 06.11.2000 tarihinde bütün kamu kurumlarının uymak zorunda oldukları bir yönetmelik düzenlenmiştir. Daha sonra 2001 yılında Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Her iki düzenlemede kamu kurum ya da kuruluşlarının norm kadro çalışmaları yapması zorunluluğu getirilmiştir (Akçakaya, 2010: 317).

Gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilecek olan norm kadro uygulamalarının personel yönetimi konusunda sağlayacağı yararlar şu şekilde özetlenebilir: Kadroları ve yapılacak görevleri tanımlayarak kadro ve görev konusundaki karmaşayı engellemek, açığa kavuşmasını sağlamak, kadro ve unvan konusunda bir standart sağlamak, belirtilen kadrolara uygun olarak gerekli nitelik ve özelliğe sahip kişilerin işe alınmasını sağlamak, personelin bulunduğu pozisyondaki görevine uygun olarak eğitimini gerçekleştirmek, personel sisteminde tarafsızlık ilkesi gereğinin uygulanmasını sağlamak, liyakat ilkesi doğrultusunda hareket etmek, personelin görevi esnasında değerlendirilerek atama ya da parasal olarak gerekli düzenlemeyi gerçekleştirmek, personel yönetiminde eşitliği sağlayarak herkese eşit davranılmasını sağlamak, adil bir ücret sisteminin uygulanmasını sağlamak, kurum ya da kuruluşun bütçesinin doğru bir şekilde hazırlanmasına yardımcı olmaktır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 160).

7. YEREL YÖNETİMLERDE NORM KADRO UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kurum ya da kuruluşlarda uygulanacak norm kadro kuralları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir. Belediyenin ve bunlara bağlı kuruluşlarının norm kadroları yine bu ilke ve standartlar doğrultusunda belediye meclisi tarafından belirlenmektedir. Belediyede görev yapacak kişiler belediye başkanı tarafından atanmaktadır (Aytaç, 2005:123). 2018 yılında yapılan değişiklikle buradaki İçişleri ifadesi Çevre ve Şehircilik olarak değiştirilmiştir.

Belediyelerde norm kadro uygulamasına geçilmesiyle belediyelerin personel yönetim sistemlerinden vazgeçerek insan kaynakları yönetimi uygulamalarını kendi birimlerine uygulamaları ile aynı anlam taşımaktadır. Aslında norm kadro uygulamasını gösteren yönetmeliğe bakıldığında aynı anlam çıkarılmaktadır. Bu noktadan hareketle, şu an uygulamada belediyelerin personel yönetim sistemleri norm kadro uygulamasına uygun olarak düzenlendiği söylenebilir (Süer, 2017: 37-38).

Belediye Kanunu'nun 49. Maddesinde norm kadro uygulaması düzenlenmiştir. Buna göre, belediyede norm kadro kurallarına bağlı olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzmanlık gerektiren alanlarda sözleşmeli personel çalıştırılabileceği hükmü bulunmaktadır. Bunlardan ayrı olarak ayrıca boş olan kadrolar için atama yapılmayacağı ifade edilmiştir. İstihdam edilen kişilerin gerekli özellikleri taşınması gerekir. Ayrıca işlerin az olması nedeniyle ve ihtiyaç duyulmayan alanlarda, bu gibi hizmetlerin yerine getirilmesi için kısmi zamanlı olarak personel istihdam edilebilmektedir. Bu gibi kadroda görev yapanlara işsizlik sigortası primumu yatırılmaz. Yine bu maddede ifade edildiği üzere istihdam edilecek bu kişilere sözleşme ücreti dışında başka herhangi bir ücret ödenmemektedir.

Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü 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, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilen meclis üyelerine belediye

başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verilir ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilir. Bu şekilde görevlendirme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez ve belediye meclisinin görev süresini aşamaz. Sosyal güvenlik prim ve benzeri giderlerden kurum karşılıkları belediye bütçesinden karşılanır.

Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde otuzunu aşmaması gerektiği ifade edilmiştir. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde ise bu oran yüzde kırk olarak belirlenmiştir.

Norm kadro uygulamaları ile belediyelerin kadro ihdas, iptal ve değişiklik yapma yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Ayrıca personel istihdamı konusunda personele ayrılacak bütçeye kısıtlama getirilerek, yatırım yapılması için kaynak aktarılması ve bir borçlanma konusunda bir disiplinin sağlanması hedeflenmiştir (Günel, 2011: 60).

Yerel yönetim birimlerinin personel sorunları arasında ücret yetersizliği başı çekmektedir. Yerel yönetim birimlerinde çalışan kişilerin sorun alanı olarak gördükleri diğer alanlar; çalışan personelin nicelik ve nitelik olarak yetersiz oluşu, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, mevcut mevzuat engelleri, kötü yönetim ve eğitimin yeteri düzeyde olmaması şeklinde değerlendirilmiştir (Güneş, 2013: 27).

Son zamanlarda kabul edilen ve yürürlüğe giren belediye ve il özel idaresi kanunlarında yerel yönetimlerde idari vesayeti azaltmak adına bazı değişiklikler yapılmıştır. Yeni uygulamaya göre, yerel yönetim birimlerinin norm kadro ilke ve kuralları İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir. Bu kurallar doğrultusunda yerel yönetim birimleri norm kadro uygulamalarını kendileri gerçekleştirmektedir. İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenen kurallar doğrultusunda belediyeler norm kadro uygulamalarını belediye meclisi, il özel idareleri de il genel meclisi tarafından alınan kararlar uygulamaktadır. Bunun yanı sıra belediyelerde ve il özel idarelerinde memur ve işçilerin yanında sözleşmeli personel çalıştırabilmesi için yerel yönetim birimleri yöneticilerine esneklik getirilmiştir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011: 150-151).

2005 yılında yürürlüğe giren il özel idaresi kanunu ile hızla artan ve çeşitlenen yerel düzeyde sunulacak hizmetlerin etkili ve verimli sunulabilmesi için il özel idarelerinin örgüt yapısının daha esnek bir şekilde düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Böylece daha esnek ve daha kapsamlı bir örgüt yapısı oluşturulmuştur. İl Özel İdareleri tarafından uygulanacak olan Norm Kadro uygulamalarının usul ve esasları İçişleri Bakanlığı tarafından 2007 yılında kabul edilmiştir. Ayrıca bu kanunda norm kadro uygulamaları da düzenlenmektedir. Buna göre, il özel idaresinin norm kadro çalışmaları vali tarafından yapılır, eğer vali tarafından yapılmaz ise uzman kişi veya kurumlar tarafından yapılabilir. Bu düzenlemeye göre il özel idarelerinde teknik bilgi ya da uzmanlık gerektiren alanlarda sözleşmeli personel çalıştırılabileceği ifade edilmiştir. Bu düzenleme ile sadece belediyelerde değil il özel idarelerinde de geniş bir şekilde sözleşmeli personel istihdam edileceğinin yolu açılmıştır. Getirilen bu düzenleme il özel idarelerinin personel yapısının esnekleştiğinin bir göstergesidir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken nokta, sözleşmeli personel istihdamında gereğinden fazla personel alınmamasına dikkat edilmesi gerekir. Ayrıca bu düzenlemenin siyasal bir çıkar haline getirilmemesi gerekir (Parlak ve Sobacı, 2005: 103-106).

Gerçekleştirilen personel planlaması ile norm kadro uygulamalarının zorunlu olarak hayata geçirilmesi, yerel yönetimlerin özellikle seçim zamanlarında bir istihdam aracı olarak görülmesi, siyasal kayırmacılık gibi nedenlerden dolayı ihtiyaçtan fazla personel istihdam edilmesi yerel yönetim birimlerinde gereksiz ve çok sayıda personelin işe alınmasına yol açmıştır (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011: 148).

Yapılan tüm bu düzenlemeler yerel yönetim birimleri üzerindeki merkezi yönetimin vesayet denetimini azaltmak istenmiştir. Gerçekten yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi tümüyle ortadan kaldırılmamakla birlikte eski uygulamalara göre azaldığı görülmektedir. Çünkü norm kadro uygulamalarında usul ve esasların İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmesi yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin hala gerçekleştirmek istemesinin bir örneğidir (Şen ve Eken, 2007: 552-553).

Yeni yapılan düzenleme ile belediyelerde aşırı derecede personel istihdamı konusuna çözümler getirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin yıllık personel giderleri en son yıl bütçe gelirlerinin %30'unu aşmaması gerektiğini vurgulamıştır. Nüfusu 10.000'nin altındaki belediyelerde ise %40'ını aşmaması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca dönem içerisinde personel giderlerinde beklenmedik bir artış söz konusu olduğu zaman; o dönem içerisinde personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımının yapılamayacağı ifade edilmiştir. Bu düzenleme ile personel giderlerinin bütçe içindeki payının azalacağı öngörülmektedir (Şen ve Eken, 2007: 556-557).

Belediyelerde getirilen norm kadro uygulamaları ile personel istihdamı konusunda belirli bir standart getirilmiştir. Fakat getirilen norm kadro uygulamaları ile belediyeler insan kaynaklarını serbestçe belirleyememektedir (Peker ve Şen, 2015: 111).

Yerel yönetim birimlerinde insan kaynaklarına geçiş sürecinde uygulamaya konulan norm kadro uygulamalarında ortaya çıkan bir başka sorun alanı ise; personele ait kadro sayılarının belirlenmesinde belediyelerin nüfuslarının bir ölçüt olarak kabul edilmesidir. Özellikle turizmin yoğun olduğu beldeler, orman arazilerinin yoğun olduğu ve bundan dolayı yangın riskinin fazla olduğu beldeler, coğrafi konum ve iklim şartları bakımından zor koşullarda bulunan beldelerde sadece nüfusa göre personel kadrolarının belirlenmesi ölçütü bu beldelerde yeterli personel çalıştırılmayacağı için yerel düzeyde sunulacak hizmetlerde verimsizlik ve aksamalar söz konusu olacağı yönünde eleştirilmektedir (Peker ve Şen, 2015: 112). Dolayısıyla her belediye için ayrı parametreler belirlenerek norm kadro uygulamalarının düzenlenmesi gerekmektedir. Nüfus ölçütüne ek olarak, değişen nüfus sayıları, coğrafi konum ve iklim şartları, sanayi, turizm ve kültürel özellikler dikkate alınarak yapılacak değerlendirmelerin daha sağlıklı olacağı düşünülmektedir (Alıcı, 2017: 882).

Belediyelerde insan kaynaklarının en başarılı uygulamaları olarak sözleşmeli personel istihdamı gösterilebilir. Belediye kanununda belirtilen alanlarda ihtiyaç duyulan personeli bulması, kurumun amaçlarına ulaşması diğer istihdam türlerine göre daha başarılı görünmektedir. Sözleşmeli personeli işe alma belediyeler için maliyet azlığı, işe alma ve işten çıkarma konusunda daha kolay olduğu için belediyeler çoğunlukla sözleşmeli personel almayı tercih etmektedirler (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2013: 69- 75).

8. BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ KONUSUNDA YAŞANAN SORUNLAR

Türkiye'de genel olarak yerel yönetim birimlerinin özel olarak da belediyelerin insan kaynakları konusunda sorunları bulunmaktadır. Bir bakıma yaşanan bu sorunlar Osmanlı Devleti'nden itibaren devam etmektedir. Osmanlı Devleti'nin geleneksel, merkeziyetçi, hiyerarşik yapısıyla birlikte personel sorunları da devralınmıştır. Cumhuriyet döneminde bu sorunlar çözüme kavuşturulamamış, sorunlar artmıştır (Peker, 2014: 65).

Belediyelerde, insan kaynakları yönetimi konusunda birçok sorun söz konusudur. Kamu yönetimindeki genel sorunlar, istihdamla ilgili sorunlar, ücretlerin yetersizliği ve adaletsiz bir şekilde dağıtılması, farklı çalışma statüleri şeklinde sıralanabilir. Belediyelerde çoğu kez aynı iş ya da benzer nitelikteki işi yapan memur, işçi, sözleşmeli personel ve taşeron işçiler arasındaki çalışma koşulları ve ücretlerinin farklılık göstermesi motivasyonu etkilemektedir. Adeta çok çalışan personele az ücret, az çalışan personele çok ücretin verildiği bir sistem söz konusudur. Bu gibi sorunlara çözüm olarak insan kaynakları yönetiminin tekrardan ele alınıp düzenlenmesi gerekmektedir. İstihdam edilen personele eşit işe eşit ücret ve diğer haklarının verilmesi gerekir (Çöpoğlu, 2015: 177). Personele hak ettiği değer verilmezse istenilen verimin alınması mümkün değildir.

Belediyelerde memur, işçi, sözleşmeli personel, geçici personel, belediye şirket personeli ve hizmet alım yöntemiyle personel istihdamı yapılmaktadır. İstihdam edilen personel farklı kanunlara tabi olmakla birlikte farklı ücretlere ve farklı statüye sahiptir. Farklı statülere sahip personelin bir arada çalışması iş yerindeki hem motivasyonu düşürmekte hem de performansı etkilemektedir (Peker, 2014: 69).

Belediyelerde yerel yönetimler konusunda bir başka sorun alanını taşeron işçiler konusu oluşturmaktadır. Son dönemde yapılan düzenlemelerle taşeron işçilerin toplu sözleşme konuları, kıdem tazminatları, hafta tatili ücretinin verilip verilmeyeceği, ulusal bayramda ve genel tatil günlerindeki

ücretleri, yıllık ücretli izin konuları gibi sorunlara az da olsa çözüm getirilmiştir. Fakat taşeron işçilerin asıl ve önemlisi çalışma hayatlarındaki sorunlarına tam olarak çözüm getirilememiştir. Çünkü çalışma hayatında taşeron işçiler ile diğer işçiler arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır (Çöpoğlu, 2015: 177).

Yerel yönetim birimleri emek yoğun çalışan birimleri olduğu için yerel yönetim birimleri arasındaki görev dağılımları, personel sayısının yeterliliği, görevlerin dengeli dağıtılıp dağıtılmadığı önemli olmaktadır. Artık yerel yönetim birimlerinde verilen görevler ile mevcut personel sayısı arasında bir ters orantı vardır. Gelişmiş ülkelerle yerel yönetim birimlerinde çalışan kamu çalışanlarının sayısı karşılaştırıldığında çok düşük olduğu görülmektedir. Buna rağmen yerel yönetim birimlerine verilen görev ve sorumluluklar her geçen yıl artma eğilimi göstermektedir. Bu durumda Türkiye’de yerel yönetim birimlerinde hizmet sunumunda sıkıntılar yaşanmaktadır (Kavili Arap, 2018: 137).

Belediyeler yerel nitelikli kuruluş özelliği taşıdığı için ve kuruluş amacının da mahalli nitelikteki ihtiyaçları karşılamak olduğu için belediyeler yörede yaşayan kişileri istihdam etmek istemektedirler. O yörenin ihtiyaçlarını ve sorunlarını en iyi o yörede yaşayan kişilerin bileceği anlayışından hareketle belediyeler yörede yaşayan yöre insanlarını istihdam etmektedirler. Yöre insanı olmayan kişilerin belediyeye atandıktan sonra kendi memleketlerine gitmek istediklerinden dolayı personel sıkıntısı çekmektedir. Ayrıca nitelikli kişiler küçük belediyelerde çalışmak istememektedirler. Bu gibi nedenlerden dolayı belediyeler sözleşmeli personel, geçici personel alımına gitmektedirler. Bu durum da söz konusu belediyelerin hem nitelikli eleman bulma sıkıntısı yaşamasına neden olmakta hem de hemşehrlik anlayışı ile personel alımı sonucunda gereğinden fazla ve niteliksiz eleman alınmasına neden olmaktadır (Peker, 2014: 70-71). Belediyelerin insan kaynaklarında yaşanan nitelikli eleman bulma ve çalıştırma konusunda, belediyelerde istihdam edilecek kişilere bir kariyer planlaması yapılarak belediyelerdeki niteliksiz eleman konusuna belki çözüm getirilebilir.

Belediyelerde insan kaynakları konusunda yapılacak hizmet içi eğitimle gelebilecek sorunlar çözüme kavuşturulabilir. Yapılacak olan hizmet içi eğitimle iş kalitesi sağlanır ve artmasına neden olur, kurum içi ve kurum dışı insan ilişkilerinin olumlu yürütülmesini sağlar, nitelikli eleman bulma sıkıntısına çözüm getirilebilir. Bu yüzden yapılacak hizmet içi eğitimlerin belirli kurallar ve ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekir. Hizmet içi eğitim rastgele yapılan bir eğitim değildir. Daha önceden hazırlanan iş, görev analizleri, personel değerlendirmeleri sonucu gerçekleştirilmektedir (Güneş, 2013: 29).

Belediyelerde insan kaynaklarında personelin güçlendirilmesi konusu da önem taşımaktadır. Vatandaşlarla doğrudan ilişki içinde bulunan personelin kurumun misyon, vizyon ve hedefleri konusunda belli bir bilgi birikimine sahip olması sonucu anında karar verebilme yeteneği kazanabilmektedir. Personel güçlendirme ile çalışanlar tek başlarına kararlar verebilme yeteneğine sahip olacaktır. Personel güçlendirme çalışanlara verilecek eğitim ile kazanılabilir. Sonuçta kendilerine daha fazla sorumluluk verildiğini gören personelin kendisine olan güveni artacaktır. Çalışanlar daha fazla sorumluluk üstlendikçe işlerini daha çok severler, daha fazla inisiyatif almak için daha çok çalışırlar. Daha çok çalışan personel kurumda verimliliğin artmasını sağlayacak, kurumun kısa zamanda etkili işler yapmasının yolunu açacaktır (Çuhadar, 2005: 3).

9. SONUÇ

Dünyada yaşanan değişimler hiç kuşkusuz hem özel sektörü hem de kamu sektörünü etkisi altına almıştır. Bu yaşanan değişimlerin etkisiyle birlikte klasik personel yönetimi anlayışı yerini insan kaynakları yönetimine bırakmıştır. Yerel yönetim birimleri halka en yakın birimler olmaları ve verilen hizmetler halkı yakından etkilediği için önem taşımaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmet sunmaları etkili bir insan kaynağının varlığı ile mümkündür. Yerel yönetimlerde insan kaynakları yönetimi bu yüzden büyük önem taşımaktadır.

Yaşanan değişikliklerle birlikte kamu yönetimi tarafından sunulan bazı hizmetler yerel yönetim kuruluşları tarafından sunulması gereği ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi bu değişimlere ayak uydurabilmek için yeniden yapılanma çalışmaları içerisine girmiştir. Yeniden yapılanma çalışmaları arasında yerel yönetimlerde norm kadro uygulaması esası getirilmiştir. Bu çalışmalar arasında 2007 yılında kabul edilen bir yönetmelik ile belediyelerde norm kadro ilke ve standartları belirlenmiştir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu konu açısından önem taşımaktadır. Bu kanun çerçevesinde belediyelerde norm kadro düzenlemesi yapılmaktadır.

Halka en yakın birimler olma özelliği taşıyan yerel yönetimlerde personel yönetimi konusu önem taşımaktadır. Bu yüzden yapılan bazı çalışmalarla yerel yönetimlerde personel yönetimi konusunda bazı düzenlemeler yapma yoluna gidilmiştir. Norm kadro çalışmaları da yerel yönetimlerde personel yönetimi konusunda getirilen önemli bir düzenlemedir. Norm kadro uygulaması, uygulanacak kurum ya da kuruluşlarda ihtiyaç duyulan personelin tespit edilmesi, personelin işe alınması, ücret, çalışma koşulları ve kariyer planlaması sağlayarak insan kaynakları yönetimi konusunda büyük yararı olacaktır. Norm kadro uygulaması ile bir pozisyona en uygun kişinin alınması sağlanacak; böylece kurumda etkililiği ve verimliliği sağlayacaktır. Ayrıca personel istihdamı konusunda büyük sıkıntı olan adam kayırmacılık norm kadro uygulaması ile ortadan kaldırılacaktır. Böylece daha demokratik bir yönetim anlayışı ile hareket edilmiş olacaktır.

Norm kadro sisteminin amacına ulaşabilmesi için sistemli, programlı, planlı bir şekilde hareket edilmesi gerekir. Norm kadro sisteminden kendinden beklenen verimi sağlaması için norm kadro düzenlemelerinin sürekli olarak yenilenmesi gerekir.

KAYNAKÇA

- Akçakaya, Murat. (2010). İnsan Kaynakları Yönetimi İnsan Kaynakları Planlaması Norm Kadro Uygulaması, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Akgüner, T., (2001). Kamu Personel Yönetimi. İstanbul: Der Yayınları.
- Alıcı, Orhan Veli. (2017). "Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat Yapıları ve Kadro Kullanımları Üzerine Bir Değerlendirme", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 10 (51): 874-884.
- Aytaç, Fethi. (2005). Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Barutçugil, İsmet. (2004). Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- Bilgin, Ufuk & Aytürk, Nihat. (2003). Türkiye’de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro, Türk İdare Dergisi, Mart.
- Bulut Yakup; Mehmet Duruel, Mehmet Kara, Ö. Faruk Bilbay. (2016). Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynaklarının Etkin Yönetimi: Hatay’da Bir Uygulama, Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No: 3, April, pp. 1-24.
- Çöpoğlu, Mehmet. (2015). Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, Cilt: X Sayı: I.
- Çuhadar, M. Turan. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 25, Temmuz – Aralık .
- Eryılmaz, Bilâl. (1999). "Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına", Liberal Düşünce Dergisi, Cilt 4, Sayı 15, 4 – 8.
- Fındıkçı, İlhami. (1999). İnsan Kaynakları Yönetimi, İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Giritli, İsmet. (1983). Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, İstanbul, s.292.
- Günel, Vehbi Alpay. (2011). Türkiye’de İl ve Büyükşehir Belediyelerinin Personel Devir Oranları Üzerine Bir Araştırma, Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi, Temmuz, Cilt: 3, Sayı: 2.
- Güneş, Mehmet. (2013). Yerel Yönetimlerde Personel Niteliğinin Artırılması ve Personel Sorunlarının Çözümünde Hizmet İçi Eğitim Uygulaması, Savunma Bilimleri Dergisi, Mayıs, Cilt: 12, Sayı: 1, 21-42.
- Kavili Arap, Sultan. (2018). Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi Üzerine Bir Çözümleme, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 32, Sayı: 1.
- Kılavuz Kırçalı, Esra. (2016). Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Lüleburgaz Belediyesi Üzerine Bir Çalışma, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tezsiz Yüksek Lisans Bitirme Projesi, Edirne.

- Kılıçaslan, Özge. (2018). Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi ve Örgütsel Bağlılığa Etkisi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Özkan, Yeliz, (2012). Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Kadıköy Belediyesi Örneği, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Öztürk, Hasan. (2010). Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- Parlak, B. & Sobacı, Z. (2005). Kamu Yönetimi, Alfa Aktüel, Bursa.
- Peker, Kadir. (2014). Belediye Personel Sistemi ve Norm kadro Uygulamaları, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Sakarya.
- Peker, Kadir ve Mustafa Lütfi Şen (2015), "Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği", Kastamonu Üniversitesi İİBF Dergi-si, 7 (1): 106-121.
- Sadioğlu, Uğur ve Uğur Ömürgönülşen (2011), "Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler", Sosyal Bilimler Dergisi, IV (1): 129-170.
- Sadioğlu, U. & Ömürgönülşen U. (2013). Belediyelerde Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği, Memleket Siyaset Yönetim, 19-20.
- Süer, İsmet İlkey. (2017). Kamu İşletmelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi Fonksiyonlarının Çalışan Memnuniyeti Üzerine Bir Araştırma: Ankara Çankaya Belediyesi Örneği, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Şen, M.Lütfi. (1995). "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", AĞD, c.28, S.1, s.77.
- Şen, M. L. ve Eken, M.(2007). Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve M.Lütfi Şen) Ankara: Kamu Yönetimi Yazıları Nobel Yayınları, s.543.
- TODAİE (1998), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE yayını, Ankara.
- Tutum, Cahit. (1979). Personel Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara
- Tutum, Cahit. (1980). "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 3, 1980.
- Yılmazöz, Mehmet. (2009). Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, Maliye Dergisi, Sayı: 157, Temmuz, Aralık .
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965).