

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**BELEDİYELER VE BAĞLI KURULUŞLARINDA  
SÖZLEŞMELİ PERSONELİN İSTİHDAMINA  
YÖNELİK DÜZENLEMELER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Fatma ESER**

**Enstitü Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve  
Endüstri İlişkileri  
Enstitü Bilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve  
Sosyal Siyaset Bilimi**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ali SEYYAR**

**EKİM -2010**

T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BELEDİYELER VE BAĞLI KURULUŞLARINDA  
SÖZLEŞMELİ PERSONELİN İSTİHDAMINA  
YÖNELİK DÜZENLEMELER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Fatma ESER

Enstitü Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve  
Endüstri İlişkileri  
Enstitü Bilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve  
Sosyal Siyaset Bilimi

Bu tez 21/10/2010 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ali SEYYAR

Jüri Başkanı

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

Yrd.Doç. Dr. Osman SARI

Jüri Üyesi

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

Yrd.Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

Jüri Üyesi

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

## **BEYAN**

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

**Fatma ESER**

**21.10.2010**

## **ÖNSÖZ**

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları içersinde personel sistemi de değişikliğe uğramaktadır. Bu değişikliklerle son zamanlarda geniş uygulama yeri bulan sözleşmeli personel uygulamasının irdelendiği bu çalışmanın hazırlanmasında yardımını ve desteğini esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Ali SEYYAR'a ve bu yorucu süreçte bana her zaman anlayış ve sevgiyle yaklaşan, haklarını hiçbir zaman ödeyemeyeceğim aileme, yürekten ve sonsuz teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

**Fatma ESER**

**21.04.2010**

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	<b>v</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>vi</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>vii</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>1.BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER, BELEDİYELER VE KAMU İSTİHDAM TÜRLERİ KAVRAMLARINA GENEL BAKIŞ</b> .....	<b>4</b>
1.1. Yerel Yönetimler.....	4
1.2. Personel Yönetimi.....	10
1.2.1. Personel Yönetiminin Gelişimi .....	12
1.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet'in İlk Dönemleri.....	13
1.2.1.2. Planlı Kalkınma Dönemi.....	16
1.2.1.3. 1980 Sonrası Dönem .....	19
1.3. Kamu Personel Sistemi Ve Özellikleri .....	23
1.4. Kamu Görevlileri .....	24
1.5. İstihdam Türleri.....	25
1.5.1. Memurlar .....	26
1.5.2. Sözleşmeli Personel .....	26
1.5.3. Geçici Personel .....	27
1.5.4. İşçi .....	27
1.6. Belediyeler .....	28
1.6.1. Belediye Kavramı.....	28
1.6.2. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi .....	28
1.6.3. Belediyelerin Temel Özellikleri.....	29
1.6.4. Belediyelerin Mevzuatı .....	30
1.6.4.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Büyükşehir Belediyeleri.....	30
1.6.4.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Belediyeler.....	32
1.6.5. Belediyelerin Organları .....	35

1.6.5.1. Belediye Meclisi.....	35
1.6.5.2. Belediye Encümeni.....	36
1.6.5.3. Belediye Başkanı.....	36
1.6.6. Belediye Örgütü.....	37
1.6.7. Belediyelerin İstihdam Yapısı.....	38
1.6.7.1. Seçimle İş Başına Gelenler.....	41
1.6.7.2. Memurlar.....	41
1.6.7.3. Sözleşmeli Personel.....	42
1.6.7.4. İşçiler.....	43
<b>2. BÖLÜM: GENEL İDARE İÇERİSİNDE SÖZLEŞMELİ PERSONEL .....</b>	<b>47</b>
2.1. İdarenin Sözleşmeleri.....	47
2.2. Sözleşmeli Personel Mevzuatı Ve Gelişimi.....	49
2.3. Sözleşmeli Personele İlişkin Anayasal Düzenlemeler.....	49
2.4. Sözleşmeli Personele İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	50
2.5. Sözleşmeli Personelin Nitelikleri Ve Hakları.....	58
2.5.1. Sosyal ve Mali Haklar.....	59
2.5.2. Çalışma Saatleri ve İzinler.....	60
2.5.2.1. Çalışma Saatleri.....	60
2.5.2.2. İzinler.....	60
2.6. Sözleşmeli Personelin Borçları.....	61
2.7. Sözleşmeli Personelin Benzer İstihdam İlişkilerinden Farkı.....	62
2.7.1. Sözleşmeli Personel - İşçi.....	62
2.7.2. Sözleşmeli Personel - Memur.....	63
<b>3. BÖLÜM: BELEDİYE VE BAĞLI KURULUŞLARINDA SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI.....</b>	<b>66</b>
3.1. 657 Sayılı DMK' nın 4/B Maddesine Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	66
3.2. 657 Sayılı DMK' nın Ek Geçici 13. Maddesine Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	66
3.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	67
3.3.1.5393 Sayılı Kanun Kapsamında Sözleşmeli Personel İstihdamının Esasları	67

3.3.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Ve Alt Düzenlemelerine Göre Norm Kadro Süreci.....	71
3.4. Uygulama ve Genel Değerlendirme.....	78
3.4.1. Sözleşmenin Yürürlüğü ve Sona Ermesi.....	75
3.4.2. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	81
<b>SONUÇ.....</b>	<b>88</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>92</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>96</b>

## KISALTMALAR

AYM	: Anayasa Mahkemesi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
D.	: Danıştay
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DMS	: Devlet Memurluğu Sınavı
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
E.	: Esas
HD	: Hukuk Dairesi
IULA	: Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
K.	: Karar
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KMS	: Kurumlar İçin Merkezi Eleme Sınavı
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması
md.	: Madde
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
R.G.	: Resmi Gazete
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
UM	: Uyuşmazlık Mahkemesi
v.b.	: Ve benzeri
Y.	: Yargıtay
YHGK	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu



## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Kamu Çalışanlarının Statüleri.....	27
<b>Tablo 2:</b> Belediye Ve Bağlı İdarelerinin Personel Durumu .....	46

<b>Tezin Başlığı:</b> Belediyeler ve Bağlı Kuruluşlarında Sözleşmeli Personelin İstihdamına Yönelik Düzenlemeler	
<b>Tezin Yazarı:</b> Fatma ESER	<b>Tezin Danışmanı:</b> Prof Dr. Ali SEYYAR
<b>Kabul Tarihi:</b> 21 Ekim 2010	<b>Sayfa Sayısı:</b> vii (ön kısım) + 96 (tez)
<b>Anabilim Dalı:</b> Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri	
<p>Yerel yönetimlerin günümüzde önem kazanması ile birlikte; ülkemizde ise belediyelerin, hizmet alanları ve barındırdıkları nüfus bakımından yerel yönetimlerin en önemli yapı taşı olduğu söylenebilecektir. Özellikle kentleşmenin ve kentsel nüfusun artışı dikkate alındığında belediyelerin hâlihazırdaki önemlerinin daha da artacağı şüphesizdir. Belediyelerin mevcut sistem içerisindeki hem vazgeçilmez hem de elverişli özelliklerini, yerinde ve verimli kullanmaları için; yetki, görev ve sorumlulukları da günden güne değişmekte ve gelişmektedir.</p> <p>Belediyelerin kurumsal yapısında bu gelişmeler meydana gelirken, bu gelişmeler bir taraftan da onların en önemli unsurları olan personel sistemlerinde de yeni yapılanmaları beraberinde getirmiştir. Bu yapılanmaların önem arz eden bir şekli de sözleşmeli personel statüsünün belediyelerde yerleşmeye başlamasıdır.</p> <p>Çalışmanın amacı sözleşmeli personel statüsünün belediyelerdeki uygulamasını ele almak ve mevzuat düzenlemesi ile uygulamada ortaya çıkan olumlu veya olumsuz yönleri incelemektir. Böylelikle çalışma ile; belediyelerde istihdam edilen sözleşmeli personele ilişkin düzenlemelerin, uygulamaya yansıyan biçimi ile ve diğer personel statülerine kıyasla ne gibi avantajlı yahut dezavantajlı durum arz ettiği ortaya koyulmaya çalışılmıştır.</p> <p>Yapılan çalışmada konu ile ilgili mevzuat incelemesine ek olarak uygulamada çıkan problemler ve özellikle de sözleşmeli personele ilişkin yargı kararları incelenmiştir. Çalışma sonucunda sözleşmeli personel statüsünün belediyeler bakımından elverişli görülerek tercih edilmesinin yanı sıra ileride belediyelerde hakim statü haline geleceği saptanmış, ancak uygulamada şu an için çalışan aleyhine olan düzenlemeler bakımından ise olumsuzlukları beraberinde getirdiği görülmüştür. Bu nedenle alternatif olduğu statüler bakımından elverişliliği dikkate alındığında sözleşmeli personel statüsünün güçlendirilmesi ile hem belediye hem de sözleşmeli personel için tercih edilen bir uygulama haline getirilmesinin her iki taraf bakımından yarar sağlayacağı düşünülmektedir.</p>	
<b>Anahtar kelimeler:</b> Belediye, Personel, Sözleşmeli Personel	

<b>Title of the Thesis:</b> Regulations Concerning Employment of Contract Personnel in Municipalities and Their Subsidiaries	
<b>Author:</b> Fatma ESER	<b>Supervisor:</b> Prof Dr. Ali SEYYAR
<b>Date of Acceptance:</b> 21 October 2010	<b>N.of Pages:</b> vii (pre text)+ 96 (main body)
<b>Department::</b> Labor Economics and Industrial Relations	
<p>By growing interest towards local administrations, it could be said that municipalities are core of local administrations in terms of service areas and their available population. Especially when urbanization and increasing population are taken into consideration, municipalities' presently importance is going to grow considerably. Municipalities' practicable and indispensable features are to be used appropriately and efficiently. Regarding this, municipalities' powers and responsibilities has been changing and developing day by day.</p> <p>On the one hand municipalities' organizational structure are developing in this way, on the other hand this developments bring reconstruction in personnel systems which are municipalities' the most important element. One significant way to this reconstruction is to establish contract personnel job status' in municipalities.</p> <p>This study aims to examine contract personnel status' practice in municipalities and the pluses and minus of practice arise from the legislative arrangement. Hereby, this study tries to bring to light to how regulations concerning employment of contract personnel in municipalities has affected other personnel status in positive and negative way.</p> <p>The study examines legislative search concerning the subject and also it examines judicial decisions concerning contract personnel and the problems result from practice. As a result of this study, it is understood and determined that contract personnel status is preferred by municipalities and besides, it is going to be overwhelming status in municipalities in near future. However, it is also seen that in terms of disadvantageous regulations, it brings problems concomitantly for now. Consequently, when practicability taken into consideration in terms of status' which are its alternative, by powering contract personnel status and making it preferred practice both for municipality and contract personnel shall be advantageous for both side.</p>	
<b>Keywords:</b> Municipalities, Personnel, Contracted Personnel	



# GİRİŞ

## **Çalışmanın Konusu**

Günümüzde yerel yönetimler özellikle de belediyeler, sistem içerisinde hizmete elverişli özellikleri bakımından önem kazanmaktadır. Belediyelerin önemleri gittikçe artmaktayken yapılarının da değişen ve gelişen şartlara uygun hale getirilmesi için çaba harcanmaktadır.

Bu çabaların başında, belediyelerin dayandığı en önemli yapıtaşı olan personellerine ilişkin sistemde yapılan çalışmalar dikkat çekmektedir. Nitekim belediyelerin aynı anda hem sistemin hem de halkın içinde olmalarından kaynaklanan dinamik yapılarının gereğini ifa etmelerinde personelin önemi malumdur.

Kamu personel sistemimizdeki statüler içerisinde sözleşmeli personel uygulmasının son dönemde yaygınlık kazanması ilgi çekici olmakla birlikte bu çalışma ile sözleşmeli personel düzenlemesi, uygulaması, sorunları ve buna ilişkin çözüm önerileri irdelenmiştir.

## **Çalışmanın Önemi**

Sözleşmeli personel uygulmasının kamu personel rejimi içerisinde yadsınamayacak gelişimi dikkate alınarak uygulamanın sistem ve/veya çalışan bakımından ulaştığı nokta da önem kazanmaktadır. Uygulamanın incelenmesinde öncelikle mevcut kamu personel yönetimimizin ve kamu personel sistemimizin geçirdiği evrelerin etüdü ile yapılan değişikliklerin sonuçlarının olumlu ve olumsuz yönlerinin açık bir biçimde teşhis edilmesi sonrasında ise bunun sözleşmeli personel uygulamasının şekillenmesindeki etkisi irdelenmelidir.

Nitekim son dönemde kamu yönetimi reformu çalışmaları ile yerel yönetimlerin örgüt yapıları, personel yönetimleri ve mali yapıları iyileştirilmeye çalışılmıştır. Bu iyileştirmenin amacı kurumsallaşma, verimlilik ve etkinlik hedefi içermektedir. Personel yönetimi içinde öngörülmesi doğal olan bu çalışmalar kapsamında sözleşmeli personel uygulaması da önemli yer teşkil etmiştir.

Reform uygulamaları sonrası sözleşmeli personel istihdamı uygulamasında; işe alma, çalışmasının değerlendirilmesi, yükselme ve ücret esaslarının niteliklerinde hangi kıstasların uygulandığı, bu kıstasların çalışan ve işveren açısından ulaştığı sonuçların değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirmenin sonucu hem çalışan hem işveren hem de hizmet alan bakımından önem arz etmektedir. Nitekim çalışan kendi şartları bakımından, işveren ise hem kendi ama daha da önemlisi hizmetini görmeye sorumlu olduğu kişi/vatandaş bakımından sistemin işlerliği ve başarısını önemsemektedir.

Bu planda eğitim durumu, kadro ve unvan, hizmet süresi ve kıdem gibi katı çerçevelerle oluşturulmuş kamu personel sisteminden; hizmet gerekleri, etkin ve işlevsel personel ve başarı, yerindelik gibi ölçülebilir performans ve sonuçların önemli olduğu yeni bir kamu personel sisteminin gerekliliği anlayışı yerleşmektedir. Personel sistemindeki reformlarda bu yönde gerçekleştirilmektedir. Bu yeni sistemde çalışanların haklarının azami derece korunması çok önemlidir.

Nitekim yenilenen sistemde menfaatler dengesinde en zayıf halka dolayısıyla da en korunması gereken birim çalışanlardır. Sistem içerisinde yapılan değişikliklerin çalışanlara yansıyan yönü ile çalışma şartlarının ağırlaşması, mali haklar bakımından ciddi dengesizlikler doğurması, ödev-yetki ve sorumlukların sınırlarının net belirlenememesi ile kariyer ve iş güvenceleri bakımından gelecek vaat etmemesi yönleriyle olumsuz gelişim izlememesi gerekmektedir. Böylelikle uygulamadaki yansıması ile belediyelerdeki sözleşmeli personel statüsünün incelenmesi bu bakımdan önem arz etmektedir.

### **Çalışmanın Kapsamı**

Bu planda belediyelerin personel rejimlerinde yapılan reform çalışmaları ve bu çalışmaların sonucunda özellikle sözleşmeli personelin yeri bu çalışma ile irdelenmeye çalışılmıştır.

İlk bölümde konuyla ilgili kavramlara yer verilmiş, ikinci bölümde ise genel idare içerisinde sözleşmeli personel biçimleri incelenmiştir.

Son bölümü teşkil eden üçüncü bölümde ise belediyelerdeki sözleşmeli personel statüsü uygulamadaki yönleriyle özellikle bu konudaki yargı kararları ile birlikte ele alınmıştır.

# **BÖLÜM 1 : YEREL YÖNETİMLER, BELEDİYELER VE KAMU İSTİHDAM TÜRLERİ KAVRAMLARINA GENEL BAKIŞ**

## **1.1. Yerel Yönetimler**

Günümüz Türk idare sistemi merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere yapılandırılmıştır. Bu durum 1982 Anayasasının 123/2. maddesinde “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmü ile de yerini bulmuştur.

Devlet, sınırları içinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve genel yararlarını korumak görevini; genel nitelikli kamu hizmetlerine ilişkin politika, karar ve yürütme fonksiyonunu “merkezi yönetim” adı altında merkezi hükümetin emir ve komutası altındaki organlar ile, bölgesel ya da yerel nitelikteki fonksiyonları da “yerel yönetim” adı altında merkezi idarenin dışındaki bölge ve yerleşim birimlerinde oluşturulan özerk birimler ile yerine getirir (Eryılmaz, 2008: 70). Ülke içindeki tüm kamu hizmetlerini tek elde ve devlet tüzel kişiliğinde toplanmasına merkezden yönetim, bazı kamu hizmetlerini merkezi kurumların dışındaki kamu kurum ve kuruluşlar eliyle gördürmesine ise yerinden yönetim denmektedir (Öztekin, 1997: 33).

Bu sistem içerisindeki yerel yönetimler; yönetimin asli unsuru olan halkın gereksinimlerini yerinde, etkin ve verimli olarak karşılaması bakımından son zamanlarda yönetim olgusu içerisinde daha da önem kazanmıştır. Yerel yönetimler özerk ve dinamik yapıları sebebiyle, bürokratik ve hantal merkezi yönetim kuruluşlarından farklı olarak, alternatif hizmet yöntemlerini kullanabilen, kaliteye ve etik değerlere önem veren, beldenin sorunları ile hemşehrilerin talep ve beklentilerini iyi bilen ve buna uygun hizmetler üretebilen müteşebbis birimler olarak değerlendirilmektedir (Şen -Eken, 2007:542).

Bu bakımdan yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu oluşturmaktadırlar. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve



etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile de yakından ilişkili olmaktadır (Eryılmaz, 2008: 131).

Sosyal Siyaset Terimleri Sözlüğü'nde yerel yönetimler; "devletin temel fonksiyonlarından bir kısmının hem kaynakların daha verimli ve denetimli kullanılması, hem de halkın idareye katılımının sağlanması maksadıyla kurulan mahalli birimler ve seçimle işbaşına getirilen idarecilerin başkanlığı aracılığıyla yerine getirilmesi" (Seyyar, 2008: 624) olarak tanımlanırken; Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde "merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli (Bozkurt vd., 1999:258) olarak tanımlanmaktadır.

Bir başka tanımlamaya göre de yerel yönetimler, belli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel topluluklarca seçilerek oluşturulan, yasalarca belirlenmiş görevler ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendine ait örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilmektedir (Yatkın, 2007:2).

1982 Anayasasının "İdarenin Kuruluşu" başlığı altında "merkezi idare" ve "mahalli idareler" düzenlenmiştir. Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir (127. md.).

Bugün Türkiye'de üç ayrı türde yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar; kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar yerel yönetim kuruluşu olan köyler, il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet yapan il özel idareleridir. 1984 yılında büyükşehir niteliğinde olan beldeler için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur.

Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından

belirlenir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değillerdir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür; ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları da belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin karar almak, tercih yapmak, bunlar için çeşitli yollarla kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetler için kullanmak ve hizmetleri yürütmek için örgüt yapılarını kurmak konularında yönetsel özerklikten yararlanırlar (KAYA, 1991).

1982 Anayasasının 127. maddesinde düzenlendiği şekliyle mahalli idarelerin (yerel yönetimlerin) özellikleri şöyle belirlenebilir:

1. Yerel yönetimler, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
2. Karar organları seçimle belirlenir.
3. Kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazlarının çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.
4. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari, vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet, mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde bütünlüğün sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile yapılır. İdari vesayet yetkisi kanunla düzenlenir.
5. Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir.
6. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
7. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
8. Büyük yerleşim birimleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.

9. Yerel yönetimlerin mali işlemleri, Sayıştay tarafından denetlenir (Eryılmaz, 2008: 138).

Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) gibi çeşitli uluslararası örgütlerin belgelerinde, yerel yönetimlerin temel evrensel niteliklerine de yer verilmektedir. Türkiye'nin de onayladığı bu belgelere göre yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alır ve bunların kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmayan yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde, merkezi yönetim, hukuka uygunluk denetimi yapabilir. Ayrıca merkezi yönetim, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirler (Köse, 2004).

Yerel yönetimlerin kökeni konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte, genellikle bu örgütlerin 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde kurulan "commun" idarelerine dayandığı kabul edilmektedir. İlk olarak küçük toplulukların yönetiminde ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir (Görmez,1997:44).

Batı'da yerel yönetimlerin kökeni komünlere, güçlü burjuva yapısının oluşturduğu serbest şehirlere dayanırken, Doğu'da fonksiyonel farklılaşmayı esas alan, mahalli özerklik ve mahalli idare mekanizmasından çok, hizmet kuruluşlarının özerk faaliyetlerine sahne olan bir şehir olgusu geçerliydi (Yayla,1977: 1010).

Doğu geleneğinde yerel yönetimler şehir devleti sayesinde kurulan, devletin bir unsurudur. Böylelikle şehirlerin durumu, devletin gücünün zayıflaması ya da güçlenmesine göre değişiklik göstermiştir. Bu nedenle Batı toplumlarında yerel yönetimler toplumun bir ürünü olarak doğal bir oluşum süreci göstermiş ve sağlam bir geleneksel yapıya kavuşmuş iken, doğu toplumlarında ve azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, devlet eliyle gerçekleştirilen yapay bir oluşum olarak ortaya çıkmıştır (Güler, 1998: 19).

Ortaçağ Avrupa'sında farklı yer, tarih ve niteliklerde kurulan komünlerin ortak özellikleri, bunların askeri, siyasi, idari ve hukuki özerkliğe sahip bulunmalarıdır. Ancak, zamanla özellikle burjuvazinin gelişimi, merkezi idareler ve yerel yönetimler üzerinde önemli değişikliklere yol açan sosyo-ekonomik ve kültürel dönüşümler meydana getirmiştir. Arkasından şehir yönetimleri aile oligarşilerinin tekeline geçmeye başlamıştır. Şehirlerin haklarının anayasal teminat yerine sözleşmeler ile düzenlenmiş olması, bağımsız kent yönetimlerini güçlü monarşiler karşısında savunmasız bırakmış ve 14. yüzyıldan itibaren monarşik idareler her yerde yeni belediyelerin bazı önemli imtiyazlara ilişkin hak ve yetkilerine son vermeye başlamıştır (Köse, 2004).

Merkezi idarelerin monarşik yönetimler altında yeniden güçlenmesi ve özellikle 17. ve 18. yüzyıldan itibaren ulus devleti anlayışının doğuşu, yerel yönetimlere, bir kamu yönetimi örgütü ve merkezi yönetimin alt birimlerinden biri olma statüsü verilmiştir (Ersöz, 2000: 75). Zamanla komünler gelişerek özellikle ortaçağda kimi bağımsız kimi özerk kentler haline gelmişlerdir. Kralın koruması altındaki komün kentlerinde güç tek kişinin elinde toplansa bile özerk yapı, bunları merkezi yönetime karşı güçlendirmiş, özerk yönetim ise çağdaş yerel yönetimlerin oluşmasında önemli katkıda bulunmuştur (Dursun,1998: 94).

16. yüzyıldan itibaren imparatorlukların merkezi yönetimlerinin güçlenmesi, komün yönetimlerinin gerilemesine ve giderek özerk güçlerini kaybederek merkezin hâkimiyetine girmelerine yol açmıştır.

Endüstri devrimi ile yerel yönetimler idari yapılanmada temel birim haline getirmiştir. Yerel yönetimler anlayışının değişip modern anlamda yerini bulması 18. ve 19. yüzyıllarda başlamış olup ekonomik ve toplumsal değişmeye paralel bir gelişme izlemiştir. Endüstri devrimi ekonomik ve sosyal hayatta sayısız değişiklikler yapmış, bu değişiklikler mevcut sosyal yapıyı da derinden etkilemiştir. Yeni üretim tarzı, kent ve kentleşme biçimlerini bütünüyle değiştirmiştir.

Endüstrileşme ile birlikte nüfus bu bölgelerde toplanmaya başlamış, nüfusun yoğunlaştığı bölgeler kentleşmişlerdir. Gelişen endüstri ve yoğun nüfus ise yerel hizmetlere olan ihtiyacı ve beklentiyi arttırmıştır. Bu ihtiyaç ve beklenti ise yerel yönetimlerin işlevlerini arttırmalarını beraberinde getirmiştir.

Endüstrileşme, hızlı nüfus artışı ve kentleşme yerel yönetimlerin fonksiyonlarının tür, kapsam ve nitelik açısından artmasına yol açan temel unsurların başında gelmekle birlikte bir ülkedeki yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının tek belirleyicisi olmamaktadır. Nitekim yerel yönetim geleneğinin her ülkede farklı tarihi temellere dayanması, ülkelerin sosyo-ekonomik, kültürel yapılarına ve yönetim gelenek ve biçimlerine göre şekillenmiş olması farklı niteliklere sahip yerel yönetimlerin doğmasına yol açmıştır (Örnek, 1998:117). Bu durum da benzer gelişmiş ülkelerde dahi yerel yönetimler arasındaki farklılıkları açıklar niteliktedir.

Böylelikle yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan yerel yönetimler, öncelikle sadece günlük kent yaşasının düzenli biçimde sağlanması çabaları ve zabıta tedbirlerle ilgilenmiş; zamanla buna estetik kaygılarla fiziki mekânı düzenleme girişimleri eklenmiş; giderek sağlık, kültür, sosyal yardım, çevresel sorunlar karşısında çeşitli fonksiyonları üstlenmek zorunda kalmışlardır (Alada, 1994: 29).

19. yüzyılda faaliyet alanları ve işlevleri artan yerel yönetimler 20. yüzyıla kadar bu konumlarını korumuşlardır. Ancak dünyada yaşanan ekonomik gelişmeler ve yönetim politikalarında değişikliklere neden olduğu gibi yerel yönetimlerde de değişimi beraberinde getirmiştir. 1970'li yıllarda iyice yaygınlaşmaya başlayan neo-liberal politikalar, özellikle gelişmiş ülkelerde özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması ile kamu yönetiminin küçültülmesini gündeme getirmiştir. Özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması politikaları uygulamanın kolay oluşu bakımından yerel yönetimler üzerinde denenmiştir (Ersöz, 2000: 140).

21. yüzyılın başlangıcında ise, uluslararası örgütlerin ve küreselleşme sürecinin de katkılarıyla yerel yönetimlerin gün geçtikçe tüm dünyada genel olarak güçlendiği ve işlevselliğini artırdığı; farklı örgüt yapıları ile giderek genişleyen bir yelpazede yerel hizmet sunumunu etkinleştirmeye çalıştığı yadsınamaz bir gerçek haline gelmiş, özellikle Batı'da 1980'e kadar hâkim olan refah devleti uygulaması ve "refah belediyeciliği" anlayışı değişerek yerini, girişimci ve işletmeci belediyeciliğe bırakmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2008: 134).

Günümüzde yerel yönetimler bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Gittikçe artan dinamizmini, içinde buldukları toplumsal, ekonomik ve politik dizgelerden almakta ve bu dizgelerle olan yoğun etkileşimi nedeniyle de değişikliklere uğramaktadır (Uysal, 1987: 27).

Çalışmamızın esasını teşkil eden belediyeler ve yerel yönetimler içerisindeki önemleri, personel yönetimi çerçevesinde daha sonraki kısımlarda ayrıntıları ile ele alınacaktır.

## **1.2. Personel Yönetimi**

Yönetim; örgüt, insan kaynakları, araç-gereç, mali kaynak, yasal statü, kamu politikaları ve hizmet sunulan çerçeveden oluşan bir sistemdir. Bu unsurlar, yönetimin aktif elemanı olan insan faktörüyle anlamlı hale gelir ve geliştirilir. İnsan kaynakları, örgütü belirlenen amaçlara ulaştırmak için işleyen, mali kaynaklarla araç ve gereçleri en iyi şekilde kullanmak suretiyle mal ve hizmet üretimini gerçekleştiren faktör olarak en önemli ve aktif unsurdur.

Geniş anlamda personel yönetimi, istihdam politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi gibi daha stratejik konuları ifade eder ve liyakat sisteminin geliştirilmesi, sosyo-ekonomik değişmelerin toplumsal ve yönetsel sonuçlarının analiz edilmesi, çalışma ilişkileri, verimlilik sorunları ve çalışanların hakları, teknolojik değişmeler karşısında alınacak tavrın belirlenmesi, yönetime katılım sorunları üzerine fikir ve politika geliştirme işidir (TODAİE, 2001:5). Dar anlamda personel yönetimi ise daha teknik bir boyutu ifade eder ve işe alma, sınav yapma, atama, sicil, yükselme gibi konulardaki bilgi, teknik ve becerilerden ibarettir (TODAİE, 2001:5).

Personel yönetimi, örgütün personelinin performansını iyileştirerek, hem örgütsel performans katkısının hem de örgütten elde edeceği yararların ve karşılıkların arttırılmasını amaçlamaktadır (Canman, 1993: 95). Bu amacı gerçekleştirmek için, örgütün ihtiyaç duyduğu kaynağın seçilmesi, hizmete alınması, yetiştirilmesi, performansına değer biçilmesi, yükseltilmesi ve görevlerinin düzenlenmesi gibi teknikler kullanılır. Yine personelin örgütsel amaçlara uygun performans göstermesi amacıyla motivasyon sağlayıcı önlemler alarak örgütün değerleriyle

personelin değerleri arasında uyumun sağlanması, ücret ve ödüller, görüşme ve danışma mekanizmaları vasıtasıyla personelin örgüte daha faydalı olabilmesi moral teknikler ile de personel verimliliği sağlanmaya çalışılır ve çalışma koşullarının, iş güvenliğinin, hizmette kalma güvencesinin sağlanması vasıtasıyla çalışana güvence verilmesi gibi iyileştirmeler ile verimlilik arttırılmaya çalışılır (Canman, 1995: 4).

Bir örgütte personel sisteminin özellikleri, personel yönetimi ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığına ve bu ilkelerin nasıl uygulandığına bakılarak anlaşılabilir. Nitekim personel yönetimi teknikleri ve işlemleri bu ilkeler vasıtasıyla anlam kazanmaktadır. Bu ilkeler; tarafsızlık ilkesi, kariyer ilkesi, liyakat ilkesi, sınıflandırma ilkesi, adil ve yeterli ücret ilkesi, uzman kişilere başvurma ilkeleridir (Yazıcı, 1987: 26 – 27).

Tarafsızlık ilkesi; işe almada ve çalışma sürecinde tarafsızlık olarak kendini göstermekte; işe alma sırasında yönetimin, çalışma sürecinde de hem yönetimin hem çalışanın tarafsızlığı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kariyer, genç yaşlarda ilerlemek-yükselmek umuduyla girilen ve emekliliğe kadar uzanan bir iş, bir uğraşken kamu kesiminde ise kariyerin anlamı, devlet memurluğunun kaliteli ve yetenekli kişileri hizmete çekmek ve hizmette tutmak amacıyla bir meslek haline getirilmesidir (Canman, 1995: 18). Liyakat ilkesi ile görevi başarıyla yapabilme gücü olan kişileri göreve getirme amaçlanmakta, kamu görevlerine giriş ve hizmet içinde yükselişte de karşılaştırma temeline dayanmaktadır (Tortop vd. 2006: 48). Daha kısa bir özetle liyakat ilkesi, işe, işi yapabilecek olan insanın alınmasıdır.

Sınıflandırma ilkesi ile de hizmetlerle görevler arasında denge kurulmakta, hizmeti türleri ve bunların gerektirdiği nitelikteki personelde aranılacak özellikler belirlenerek, aynı statüde bulunan personel arasında hizmete alma, atama, yükseltme vb. konularda eşitliğin sağlanıp, kişisel kayırmacılığa neden olunmaması gerçekleşmemekte, görevler belirlendiği için kişilerin yapacakları görevleri açıkça bilmeleri sağlanmış olmaktadır (Canman, 2000: 26). Adil ve yeterli ücret ilkesinde, eşit işe eşit ücret, yani ücretin yapılan işin nispetinde olması ve nihayet uzman kişilere başvurma ilkesi ile uzmanlık ve deneyim isteyen kadroların bu bilgiye ve deneyime sahip kişiler tarafından doldurulması hedeflenmektedir.

### 1.2.1. Personel Yönetiminin Gelişimi

Personel yönetimi anlayışı 1980’li yıllardan itibaren hızlı bir değişim sürecine girmiş, yerini insan kaynakları anlayışına bırakmıştır. İnsan kaynakları yaklaşımı, yapılan çalışma, analiz ve geliştirilen yöntemlerle özel sektörde ortaya çıkmış olmasına rağmen daha sonra kamu yönetiminde de uygulanmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2008: 257).

İnsan kaynakları yönetimi kamu ve özel kesimde; örgütün beşeri yönü ile ilgilenmeleri; işbölümü, hiyerarşi, yazılı kurallar, tarafsızlık gibi öğeleri içeren bir yapı ve ilişki düzenini kullanmaları; örgütün amacının nihayetinde işbirliği ve koordinasyonu gerçekleştirmek olması; kalite, verimlilik, etkinlik, kariyer, performans ve profesyonellik gibi ilkelere önem vermeleri; insan kaynaklarını kurumun özsermayesi olarak görmeleri gibi ortak ilkelere sahiptir. Ancak benzeren bu yönlerin varlığı yanında kamu kesimi ile özel kesimin farklılıkları da mevcuttur. Nitekim kamu hizmetlerindeki “kamu yararı” ilkesinin hâkim oluşunun yanında özel kesimde kâr maksimizasyonu öngörülmekte; bu nedenle de kamu çalışanlarından etkinlik ve verimlilik, özel sektör personelinde ise örgütün kâr maksimizasyonu için çalışması beklenmektedir. Çalışanların maddi ve sosyal hakları bakımından özel kesim personeli ile karşılıklı uzlaşma ile çözüme ulaştığı halde kamu kesiminde bu durum tek yönlü düzenlemeler ile belirlenmektedir. Kamu hizmetleri niteliği bakımından kamunun gözetim ve denetimine açıkken özel kesimdeki personelin muhatabı müşterilerdir. Son olarak özel kesim personelinin hizmet güvenliği değişken iken kamu personelinin hizmet güvenliği korunmaktadır (Eryılmaz, 2008: 266).

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de ekonomik, sosyal ve kültürel yapıda meydana gelen köklü değişiklikler her konuda olduğu gibi kamu yönetiminde değişiklik yapılmasını zorunlu kılmış, idareyi değişen koşullara ayak uydurabilmesi için zaman zaman çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler kamu personel rejimi alanında da etkilerini göstermiştir.



### 1.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet'in İlk Dönemleri

Osmanlı Devleti'nde personel rejimi düzenlemelerinde 1789'da III. Selim'in tahta geçmesinden sonra yeni rejim oluşturma yönünde bazı çalışmalar yapılmıştır. Bu dönemde kalemiyeye ilişkin memur nizamnameleri çıkarılmış ve birimlere personel alımında sınırlar getirilmiştir ( Aslan, 2005: 220).

II. Mahmut döneminde ise tanzimattan hemen önce memurluk rejimine ilişkin ilk geniş çaplı düzenlemeler başlamıştır. 27 Mart 1838'de Hatt-ı Hümayun ile bütün memurlara maaş bağlanması sisteminin getirilmiştir. Maaş rejimine geçilmesi ile memurun toplumsal artığı çekmesi (Osmanlı'daki tımar sistemi) ya da kamu birimlerinin yaptığı işlerden dolayı iş sahiplerinden ve halktan para talep etmesi yolu artık ortadan kaldırılmış, ardından rüşvet almak ve vermek yasaklanmıştır (Aslan, 2005: 220–224).

II. Mahmut tarafından yayınlanan kazasker, kadı ve memurlarla ilgili ceza kanunnamesi de bu dönemde yapılan başka bir düzenlemedir. Bu kanunname ile memurların mallarına gereksiz el konmalar kaldırılmış ve memurlara devlet sırlarını açığa çıkarmak ve rüşvet almak gibi yasaklar getirilerek bu yasaklara aykırı davranan memurlara verilecek cezalar düzenlenmiştir.

1846 yılında memurlara ilişkin olarak bir Talimat-ı Umumiye yayınlanarak memurların yükümlülükleri belirlenmiştir. Osmanlı'nın Tanzimatla birlikte batılı ülkelerin etkisi altında kaldığını görmektedir. 1856'da yayınlanan Islahat Fermanı ile de Osmanlı tebaasından olanların hangi din, mezhep ve ulustan olursa olsun kendi kabiliyet ve ehliyetlerine göre yürürlükteki mevzuat dâhilinde kamu hizmetine girmeleri serbest bırakılmaktadır (Aslan, 2005: 225).

Tanzimat sonrası çeşitli eğitim kurumları açılmış ve memurların belli bir hizmet öncesi eğitim sürecinden geçtikten sonra hizmete alınması esası getirilmiştir. Bazı alanlarda ve sivil bürokrasiye alımlarda kamuya alımlarda diploma şartı aranmaya başlanmıştır. Kısacası bu dönemde, memurluk rejiminin ilk basamağı oluşturularak memurluğa giriş, maaş gibi özlük hakları belirlenmeye çalışılmıştır (Aslan, 2005: 226–227).

1876 yılında Kanun-u Esasi ile Osmanlı tebaasından olanların yetenek ve becerilerine uygun olan memuriyetlere kabul edileceği, bu niteliklerin hizmete alınmada tek koşul olacağı ve memuriyete girmek için Osmanlıca bilme koşulu getirilmiştir. Yine memurlar başlıklı alt bölümünde, memurların liyakate göre seçilecekleri hükme bağlanmıştır. Memurların hizmetle ilişkisinin kesilmesi ise üç koşula bağlanmıştır. Buna göre, yasada belirtilen bir nedenle kendisi istifa etmedikçe veya devlet gerekli görmedikçe memurun görevine son verilemez. Bu düzenleme ise bir yıllık uygulamadan sonra uygulamadan kaldırmıştır (Aslan, 2005: 229).

Bu dönemde personel rejimine ilişkin birçok düzenleme yapılmış ve kararnameler çıkarılmıştır. Bu kararnameler hizmete alma, maaş, yükselme, hizmetle ilişkisinin kesilmesi ve emeklilik düzeni gibi düzenlemeler içermiştir. Yapılan düzenlemeler 1926'da çıkarılacak 788 sayılı Memurin Kanunu'na sürmüştür (Aslan, 2005: 229).

Personel rejimi, “plansız dönem” olarak adlandırılan ve Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren ilk yıllarından 2. Dünya Savaşı sonuna kadar olan sürede doğal bir gelişim izlemiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra çıkarılan 1924 Anayasasının 92. maddesinde, siyasi haklara sahip her Türk'ün “devlet memuru” olabilme hakkına sahip olduğu belirtilmiş ve Kamu personel rejimine ilişkin ilk düzenleme, 1926 yılında yürürlüğe giren 788 sayılı “Memurin Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanunla, “memur ve müstahdem”in tanımı yapılarak ve askeri personel hariç tüm “devlet memurları”na uygulanacağı ifade edilmiştir (Şaylan, 2000: 25). Müstahdemlerin sözleşme ile çalıştırılması öngörülmekte ve altı çeşit müstahdem kategorisi tanımlanmaktadır: geçici hizmetliler, müteferrik, yevmiyeliler, mukaveleliler, S cetveli personeli, müstahdemler ve N cetveli personeli (Adal, 1968: 182).

788 sayılı yasayla memurlara ilişkin sınıflandırma yapılmamış, çıkarılacak bir yasa ile memurların sınıf, derece, unvan ve maaşlarının düzenleneceği belirtilmiştir. 788 sayılı kanunun öngördüğü maaş düzenlemeleri ise çıkarılan 1927 tarihli 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1929 yılında 1452 sayılı “Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun” ile Cumhuriyet yönetiminin kamu personel rejiminin çerçevesi çizilmiştir (Öztürk, 2001).

1452 sayılı Kanunda, memuriyetler 20 dereceye ayrılarak sınıflandırılmıştır. Bu derecelerden 1'den 5'e kadar olanlar (A), 6'dan 13'e kadar olanlar (B), 14'den 20'ye kadar olanlar (C) olmak üzere üç seriye ayrılmıştır. En yüksek derecenin aylığı 150, en düşük derecenin aylığı ise 10 göstergeye sahipti. Bu gösterge rakamları belli bir katsayı ile çarpılarak aylık tutarları hesaplanmaktaydı ( DPB, 2009 ).

1938 yılında çıkarılan 3460 Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun ile Yüksek Denetleme Kurulu'nda çalışan personel için serbest bir ücret sistemi uygulanmış ise de 788 sayılı kanunda öngörülen dengeli ücret sistemi oluşturulması çalışmaları olumsuz etkilenmiş ve 1939'da çıkarılan 3656 sayılı kanunla; 1452 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Ardından 2. Dünya Savaşı sırasında meydana gelen hayat pahalılığından etkilenen devlet memurlarına çeşitli zam gibi ilavelerle maaş artışı sağlanmıştır. Genel olarak bakıldığında Cumhuriyetten planlı döneme kadar çıkarılan kanunlarla oluşturulmaya çalışılan personel rejimi; kapsam, maaş ve kadro düzenlemelerinden ibaret kaldığı gözlemlenmektedir (Şaylan, 2000:108).

1947 yılında Devletin daha verimli çalışmasını sağlayacak tedbirlerin alınması için Bakanlıkların birçoğunda komisyonlar kurulmuştur. Yine Başbakanlığın isteği üzerine 1948 yılında Devlet Daireleri ile Bakanlık Teftiş Kurullarında yönetimin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi hususlarında araştırma ve incelemeler yapılmış ve hazırlanan raporlar hükümete sunulmuştur. 1949–1959 yılları arasında Türkiye'deki idare ve personel sistemleri konularında incelemelerde bulunan ve yeniden düzenlemeler hakkında öneriler getiren yabancı uzmanlarca raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlar Neumark Raporu (1949), Thornburg Raporu (1949–1950), Barker Raporu (1951), Martin ve Cush Raporu (1951), Leimgruber Raporu (1951) ve Maurice Chailloux-Dantel Raporu (1959) dur. Raporlarda kamu personel rejiminin iyi işlemeyişinin sebepleri üzerinde durularak mevcut sorunlara çözüm önerileri getirilmiş ve personel sistemimizin yeniden düzenlenmesi gereği vurgulanmıştır (DPB, 2009).

Bahsedilen raporlar personel rejimimiz hakkındaki belirlemeleri Türk kamu yönetimi reformlarına yön veren çalışmalar olmaları bakımından önemlidir. Bu çalışmalar daha sonraki yıllarda yapılan ve genellikle yerli uzman kişiler ya da uzmanlık heyetlerince ortaya konan kamu yönetimi reform tasarıları ve uygulamalarına tartışma zemini sağlamıştır. Hines Raporu dışında yukarıda anılan tüm raporlar Cumhuriyet kadrolarınca dikkate alınmanın ötesinde, burada ifade edilen öneriler uygulamaya dönük uzman fikirleri olarak değerlendirilmiş ve belli uyarılama ve değişikliklerle birlikte yaşama geçirilmeye çalışılmıştır (Kara, 2006).

Bahsedilen raporların ardından öncelikle 1956 tarihinde yeni bir Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlanmış Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Tasarının gerekçesinde, kamuda görev yapan memur ve hizmetlilerin gelirlerinin imkânlar dâhilinde asgari hayat standardının gerektirdiği seviyeye çıkarılması, nitelikli personelin maaşlarının yükseltilmesi suretiyle görevde kalmalarının sağlanması amacıyla hazırlandığı belirtilmiştir. Kanunlaşmamış olan bu tasarıda Devlet Personel Dairesi kurulması da öngörülmüştür.

#### **1.2.1.2. Planlı Kalkınma Dönemi**

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra yapılan 1961 Anayasası, kamu yönetiminde planlı kalkınma dönemini başlatmış ve kamu personel sistemi açısından önemli değişiklikler öngörmüştür. 1960'lı yıllarda meydana gelen ilk önemli gelişme, 160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesinin oluşturulmasıdır (Akgüner, 2001: 15). Aralık 1960'da kurulan Devlet Personel Dairesi, genel sorumlu kuruluş olarak devletin personel rejiminin yönetimiyle ve özellikle personel yasasının hazırlanmasıyla görevlendirilmiştir (Aslan, 2005: 273).

Bu dönemde kalkınmanın plana bağlanmasının bir neticesi olarak kamu yönetimi alanını yeniden düzenlemeye yönelik kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı çalışmalar ve hazırladıkları raporlar önem arz etmektedir: Devlet Planlama Teşkilatı 1961 yılında hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor", Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1963 yılında hazırlanan kısa adı "MEHTAP" (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan rapor, yine Devlet Personel Dairesi tarafından, 1962 yılında hazırlanan "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor".

Bu çalışmalardan TODAİE tarafından hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 1963 yılında Başbakanlığa sunulmuştur. Araştırmanın temel amacı, merkezi hükümet görevlilerinin dağılım biçimini saptamak ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesine olanak verip vermediğini incelemek olmakla birlikte sonuç olarak önemli olan şeyin bir ülkenin kendi işlerini kendi uzmanları ile yürütmesi ve uzman personel yetiştirmenin önemi üzerinde durulmuştur (Şaylan, 2000: 114–119).

MEHTAP Raporuna göre, kadro unvanlarının yeknesaklığının sağlanması ve personel rejiminin ıslahı şarttır ve idarenin gelişmesi, çalışan personelin ehliyet ve yeterliliğine bağlıdır. Adil bir ücret rejimi kurulmalı, kamu hizmetleri kural ve standartları tespit edilmelidir. İşin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi yöntemleri belirlenerek yatay sınıflandırma ve dikey derecelendirmeyi benimsenmeli ve reformda üst kademe yöneticilerinin önemli roller üstlenmesi gerekmektedir ( DPT, 2009 ).

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 1965 yılında çıkarılmış, ancak 1980 darbesi sonucu yapılan Anayasa değişikliği memur sendikaları kaldırılmıştır.

1961 Anayasasının Memurlarla İlgili Hükümler başlıklı 117/2. maddesinde, “memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” hükmü yer almaktaydı. Anayasanın bu hükmü çerçevesinde Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlama çalışmalarına başlanmış ve bu tasarı 14.07.1965 tarihinde kabul edilerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) adıyla 23.07.1965 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır (DPT, 2009 ). Kamu personel rejiminin temel metni olan DMK'nın bazı hükümleri yayınlandığı tarihte yürürlüğe girmiş, mali hükümlerinin yürürlüğe girmesi ise 1966 mali yılına kadar ertelenmiştir.

Kanunun kabulünün ardından Ankara Üniversitesi, söz konusu kanunun mali hükümlerinin üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılara da uygulanacağını öngören maddenin anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş ve Anayasa Mahkemesi de söz konusu madde hükmünü anayasaya

aykırı bularak iptal etmiştir. Bu iptalin ardından 1969 da çıkarılan özel bir kanunla mali hükümlerin uygulanması 1971 mali yılına ertelenmiştir (DPT, 2009).

Nihayet 1970 yılında 1327 sayılı yasa ile DMK yürürlüğe girmiştir. 1327 sayılı yasa ile DMK’da önemli değişiklikler yapılmış, bir kısım hükümler de kaldırılmıştır. 657 sayılı DMK’ nın orijinal metni, günümüze kadar çıkarılan kararnameler ile sürekli değiştirilmiş haldedir. DMK’nın ilk halinde devlet memuru, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel olarak üç temel istihdam biçimi getirilmişti. 1327 sayılı kanunla “yevmiyeli personel” ifadesi yerine “işçiler” ifadesi kullanılmış ve 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı KHK da ise, “geçici personel” uygulamasının eklenmesiyle istihdam şekilleri dörde çıkarılarak bu sayılan istihdam şekli dışında personel çalıştırılmayacağı ilkesi kabul edilmiştir. Memurluğu temel istihdam biçimi olarak öngören kanun yerel yönetim çalışanlarını kapsam dışı bırakmış ise de 1974 de yapılan değişiklikle devlet-belediye memuru ayrımı ortadan kalkmıştır.

DMK ile memurluk statüsü sınıflandırma, kariyer ve liyakat esaslarına dayandırılmıştır. Devlet memurları görevin gerektirdiği nitelik ve mesleklere göre sınıflandırılacaktır. 1975 yılında çıkarılan 1897 sayılı kanunla sözleşmeli istihdam alanı genişletilmiş, sınıflandırma sisteminde önceden sekizli olarak öngörülen sınıflar mülki idare amirliği hizmetleri ve milli istihbarat hizmetleri sınıfları oluşturularak, on sınıfa çıkarılmıştır. Bunlar, Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri, Din Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri, Yardımcı Hizmetler, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri ve Milli İstihbarat Hizmetleri sınıflarıdır.

Kariyer ilkesi ile devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlanacağı hükme bağlanmıştır. Son ilke olarak liyakat ilkesi ile; memurun hizmete alınması, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırıldığı belirlenmektedir.

657 rejimi güçlü bir memur güvencesi düzeni kurmuştur. Anayasa’nın memurların istihdam rejiminin yasa eliyle düzenleneceği ilkesi ile idarenin günlük yönetsel düzenlemelerle istihdam rejimini belirlemesinin önü kesilmiştir. Memurluk kariyeri

oluşturularak, memurun yaşam boyu istihdamı öngörülmüştür; memurluktan çıkarma ancak yasa da belirtilmiş eylem ve durumların ortaya çıkması ile sınırlandırılmıştır (Aslan, 2005: 283).

Öngörülen bir diğer istihdam biçimi olan sözleşmeli personel “ülkede yapılamayan özel uzmanlık bilgisi gerektiren, geçici ve yabancılara münhasır bir istihdam biçimi” olarak tanımlanmış, 1970’de 1327 sayılı yasa ile kapsam genişletilmiş, 1980’lerde ise alternatif istihdam biçimi haline gelmiştir.

Yasanın ilk biçiminde “yevmiyeli personel” olarak adlandırılan geçici personel; asil olmayan, süreli, bedenen ve gündelik ücret ile çalıştırılan personel olarak tanımlanmaktaydı. 1974’de 12 sayılı KHK ile yevmiyeli personel yerine geçici personel kavramı kullanılmış, bir yıldan az ve mevsimlik işler için sözleşme ile istihdam edilmesi ilkesi benimsenmiştir.

İşçiler ise iş yasası ile düzenlendiğinden, 657 sayılı kanunda işçiler ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

### **1.2.1.3. 1980 Sonrası Dönem**

Kamu personel yönetimindeki reform çalışmalarına, 1972 yılında “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”, 1982 yılında “Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu”, 1991 yılında “Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA Raporu)” gibi raporlarla devam edilmiş, kamu personel sistemimizdeki sorunlara yönelik çözüm yolları aranmaya çalışılmıştır (Akgüner, 2001: 20–21).

TODAİE tarafından hazırlanan KAYA raporunun amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin ve merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzenlemeye kavuşturmak; amu kurumlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek olarak belirlenmiştir (KAYA, 1991: 3).

Bu dönemde esnek kamu personel rejimi kurulmaya başlanmıştır. 1980 sonrası üç ana tarihsel gelişim saptanabilmektedir:

Öncelikle memurluk rejimini küçültülmüş, sözleşmeli personel statüsü memurluk rejimine alternatif olarak genişlemeye başlamıştır. KİT'lerde başlayan özelleştirme süreci memurluk rejimi tasfiye edilmeye, yerlerine sözleşmeli personel-işçi çalıştırılmaya başlanmıştır. Anayasa Mahkemesi 1989' da verdiği karar<sup>1</sup> ile KİT'lerde başlayan sözleşmeli personel genişlemesini durdurmuş ancak 1984–1989 yılları arasında sözleşmeliliğe geçiş amacına ulaşmıştır. Bu dönemde başka bir esnek istihdam biçimi olan kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması da yaygınlaşmıştır. İkinci dönemde, 1990'lardan sonra, düzenleyici kurullarda bütünüyle esnek personel rejimine geçilmiş, taşeronlaşma ile önce yardımcı hizmetlerde sonra KİT'lerde ve yerel yönetimlerde asli ve sürekli hizmetlere doğru açılmıştır. Son dönemde ise 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu ile esnek işçi çalıştırma rejimi getirilmiştir (Aslan, 2005: 306–309).

12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında ve 07.11.1982 tarihinde halkoyuna sunulmuş kabul edilen 1982 Anayasası'nda da memurlar ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. 1982 Anayasasında, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği düzenlenmiştir.

Anayasasının 128. maddesi; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi hüküm altına almıştır. Ayrıca söz konusu maddenin üçüncü fıkrası ile üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesi öngörülmüştür (DPT, 2009 ).

---

<sup>1</sup> A.Y.M. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 347 Sayılı KHK'nin Anayasaya Aykırı Olduğu Gerekçesi ile Bazı Maddelerinin İptaline Dair: 1989/4 Esas -1989/23 Karar numaralı kararı R.G. Tarih-Sayı: 08.10.1989–20306



1982 yılında, yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla Bakanlar Kurulu içinde bir kurul oluşturulmuş, bu Kurula bağlı olarak Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürü'nün başkanlığında Kamu Yönetimi Komisyonu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı'nın başkanlığında Genel İstihdam Komisyonu ve Devlet Personel Dairesi Başkanının başkanlığında Personel Rejimi Komisyonu oluşturulmuştur. Bu üç komisyonun uyum içinde çalışmasının sağlanması amacıyla komisyon başkanlarından oluşan bir Koordinasyon Komitesi kurulmuştur (DPT, 2009 ).

1983 yılında yürürlüğe giren 190 sayılı KHK ile personel rejiminde kadroların ihdas, kullanılması ve iptaline ilişkin esaslar düzenlenmiş; sözleşmeli personel genel bütçeli daireler, katma bütçeli daireler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, yerel yönetimlerde ve fonlarda uygulanma alanı bulmuştur. Bu düzenleme kapsamında bir takım personel düzenleme dışında tutulmuştur (KİT personeli, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği personeli, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, Üniversite Öğretim Elemanları ve T.B.M.M Genel Sekreterliği) (Aslan, 2005: 247).

Bu dönemde, 1981 yılında 2499 sayılı Kanunla kurulan Sermaye Piyasası Kurulu ile sair düzenleyici kurullar öngörülmeye başlanmış özellikle 2000 yılında yaşanan bunalımla bütün sektörlerde kamusal işletmesinin tasfiyesi sonrasında, düzenleyici kurullar ortaya çıkmıştır.

KİT'lerin özelleştirilmesi çalışmaları da bu dönemde meydana gelen en önemli değişikliklerden biridir.2004 ve 2005 yıllarında kabul edilen kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle ilişkin yasalarla yerleşme yönünde geniş düzenlemeler yapılmıştır (Aslan, 2005: 305–306).

Bu dönemde Türk Kamu Personel Sistemi'ndeki gelişmelerden biri ilk defa Devlet Memurluğuna alınacaklar için "Devlet Memurluğu Sınavı" (DMS) adı altında DPB tarafından Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)'ne yaptırılan sınavdan geçmeleri ve başarılı olmaları şartı getirilmiştir. Daha önceleri de öngörülmüş olan sınav sistemi 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı kanunla uygulanamamış ve getirilen değişiklikle kurumsal sistem benimsenmiştir. Merkezi sınav sistemine ilişkin ikinci girişim 1982 yılında çıkarılan 2670 sayılı yasa olmuş, yönetmelik 1983 yılında

düzenlenmiş fakat yönetmeliğin yürürlüğe girmesi 1985 yılına bırakılmıştır. 1984 yılında 243 sayılı KHK ile kurumsal personel alımına geri dönmüş, merkezi sınav için son girişim 1999 yılında çıkarılan bir yönetmelikle gerçekleştirilmiştir. İlk defa devlet memurluğuna alınacaklar için düzenlenen DMS, Ekim 1999 tarihinde ÖSYM tarafından yapılmıştır. Merkezi sınav uygulamasına 2002 yılında yapılan son değişiklikle, DMS'nin yanı sıra yapılan “Kurumlar İçin Merkezi Eleme Sınavı” (KMS) kaldırılmış ve yerine “Kamu Personeli Seçme Sınavı”(KPSS) adıyla tek bir merkezi sınav uygulamasına geçilmiştir ( Bilgin, 2004: 248 ).

Bu dönem kalkınma planlarında da kamu personel sistemindeki aksaklıklar mali açıdan yine irdelenerek birtakım yol haritaları belirlenmiştir. 2007–2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda, kamu kurum ve kuruluşlarında etkili insan kaynakları planlaması yapılamadığı; kamu personelinin hizmet içi eğitimlerinin yetersiz olduğu; görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli düzenlenmediği; personele ilişkin etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmadığı; ücret dengesizliğinin çalışanlarını olumsuz yönde etkilediği; kamu personelinin dengesiz şekilde dağıldığı ve personel yetersizliği sorunlarının sürdüğü ve kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmediği tespitleri yapılmaktadır<sup>1</sup>.

Saptanan tüm bu sorunların çözümü için öncelikle personelinin kurum ve kuruluşlar arasında özellikle de bölgesel bakımdan dengeli dağılım öngörülmektedir. Dengeli dağılımın en etkin aracı olarak da norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu anlamda etkili bir insan kaynakları planlamasının yapılması, personel değerlendirme sisteminin etkin bir şekilde gerçekleştirilerek personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar geliştirileceği gerekliliği üstünde durulmaktadır. Kamu personelinin özellikle bilgi ve iletişim teknolojileri bakımından eğitimi ile çeşitli uzman kamu personelinin farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine olanak tanıyacak esnek çalışma modellerinin benimseneceği söylenmektedir (DPT:2009, 49–51).

---

<sup>1</sup> 9. Kalkınma Plânı, Resmî Gazete, Tarih: 1 Temmuz 2006, Sayı: 26215

Bu dönemin devam eden gelişmeleri çalışmamızın konusunu teşkil eden belediye personel rejiminin gelişimi içerisinde değerlendirilecektir.

### **1.3. Kamu Personel Sistemi Ve Özellikleri**

Kamu personelinin tabi olduğu sistem siyasi rejim; devletin yapısı, işe girmede sınırlamalar, kişiye ya da işe verilen öneme göre çeşitlilik göstermektedir. Günümüzde personel sistemleri, program–organizasyon, açık–kapalı, işe–kişiyeye yönelik olmak üzere üç başlıkta incelenmektedir.

İşe alma açısından personel sistemleri uzmanlığı esas alan açık personel sistemleri ve genel kültürü esas alan kapalı personel sistemleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Türk kamu personel sistemi; kamu hizmetine girişte uzmanlığın aranmaması, memurluğun bir kariyer meslek olarak düzenlenmiş olması, personel yönetiminde esnekliğin sınırlı olması, kamu ile özel sektör arasında personel geçişlerinin çok sınırlı olması nazara alındığında kapalı sistem şartları açıkça gözlemlenmektedir.

Memurluk, kapalı bir kariyer düşüncesine dayanır. Kişi, memurluk statüsüne girmekte ve memurluğa son veren haller gerçekleşmedikçe mesleği ömür boyunca sürdürebilecektir ( Eryılmaz: 2008, 272).

Memurluğa girişte genel öğrenim esastır. Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşları, belli bir iş için değil, genel bir meslek ve hizmet alanı için personel almaktadırlar ve bu nedenle de işe giriş sınavları genel kültür ve genel yetenek bilgisine dayanır. Yalnız bazı meslek dallarında uzmanlık ölçen sınavlar mevcuttur.

Memurluğa girişte karma sistem, merkezi bir sınav sistemi uygulanır. Kurum ve kuruluşlar ihtiyaç duyduğu personeli bu konuda yetkili kurumlarla birlikte kararlaştırır. Yapılan merkezi sınav neticesinde ÖSYM tarafından yerleştirme yapılmaktadır ( Eryılmaz: 2008, 272).

Yükselmelerde kıdem, öğrenim düzeyi, görevde yükselme eğitim görmek ve yükselme sınavında başarılı olmak belirleyici birer ölçüttür. Diploma, kişinin hem hizmete giriş derece ve kademesini hem de hizmet içinde yükselebileceği en üst derece ve kademeyi belirlemektedir.

Aylıklar ve ücretler, sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir. Aylıklar, memurun öğrenim durumuna, sınıfına ve hizmet süresine göre belirlenmektedir.

Memurluk, güvenceli bir statüdür. Memur, statüden çıkarılmayı gerektiren bir fiili işlemedikçe emekli oluncaya kadar memurluk statüsünde kalır, çalışma yaşamına devam eder.

Geleneksel ve biçimsel bir statü olan memurluk statüsü yasalarla düzenlenir.

Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır.

#### **1.4. Kamu Görevlileri**

Kamu görevlileri “kamu hizmeti görevlileri” ve “kamu personeli” olarak da adlandırılmaktadır. 1982 Anayasası “kamu hizmeti görevlileri” tanımını kullanmıştır. Ancak kamu görevlisi terimi, genellikle doğrudan bir kamu kurumunda çalışmakta olanlara, kamu otoritesini kullanarak iş gören kimseleri kapsayacak geniş bir içerikte kullanılmaktadır. Bu terimle seçimle ya da atamayla göreve getirilenlerin tümü kastedilmektedir. Kamu personeli terimi ise daha açık bir içeriğe sahip olmakla bir kamu kurum ya da kuruluşunda seçimle değil atama ile istihdam edilenleri anlatmaktadır. (Güler, 2005: 63 ).

Kamu görevlisi sayılabilmek için bir kamu kurumunda çalışmak gerekmektedir. Bu nedenle, kamu hizmeti gördükleri halde bir kamu kurumuna bağlı olarak çalışmayan kişiler, kamu görevlisi sayılmamaktadır. Örneğin doktorun yaptığı iş kamu hizmeti olduğu halde bir kamu kurumuna bağlı olarak çalışmıyorsa kamu görevlisi olarak nitelendirilmemektedir (Eryılmaz, 2008: 273)

Kamu görevlileri için dar ve geniş anlamda olmak üzere iki tür tanımlama yapılmaktadır: Dar anlamda kamu görevlileri, Anayasanın 128. maddesinde belirtildiği üzere, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekte oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personel girer. Bunlar memurlar ve diğer kamu görevlileridir. 1982 Anayasası kendinden önceki düzenlemeden farklı olarak diğer kamu görevlileri tanımına da yer vermiş ve memurlar için öngörülen nitelikler diğer kamu görevlilerine de hasredilmiştir. Buna göre memurların

çalıştıkları işlerde, diğer kamu görevlileri istihdam edilebilecektir. Kendi özel yasaları olan kısmen de 657 sayılı DMK ya tabi bulunan üniversite öğretim üyeleri, hâkim ve savcılar ile askeri personel, diğer kamu görevlileri içinde değerlendirilirler (Eryılmaz, 2008: 274).

Kamuda görev yapan tüm personel hukuki statüsüne bakılmaksızın geniş anlamda kamu görevlisi tanımını oluşturur. Bu kapsamda kamuda çalışan herkes kamu görevlisidir.

DMK kendi uygulama alanı içinde olan kamu kesiminde çalışan görevlileri dört kümede toplamıştır. Bunlar memurlar, sözleşmeliler, geçici görevliler ve işçilerdir. DMK'nın uygulandığı kurumlarda bu dört tür kamu görevlisinin dışında kamu görevlileri çalıştırılmaz.

DMK'dan önce kamu görevlileri memur ve hizmetli olmak üzere iki kümede toplanıyordu. Bunlardan başka kamu kurumlarında işçiler, gündelikli teknik personel, sözleşmeli personel gibi adlar altında da çeşitli personel kullanılıyordu. DMK bu karışık duruma son vererek kamu kesiminde çalışanları dört kümede toplamıştır (Kalabalık, 2005: 160).

### **1.5. İstihdam Türleri**

657 sayılı DMK'nın kapsamı kanunun 1. maddesinde belirlenmiştir. Böylelikle kanun kapsamını; genel ve katma bütçeli kuruluşlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlik, müessese ve işletmeler ile bunlara bağlı kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri ile sermayelerinin yarısından fazlası bunlara ait kuruluşlar, özel kanunla kurulmuş kuruluşlar ve diğer kamu tüzel kişiliklerini kamu kuruluşu olarak belirlemek mümkündür. Bu kuruluşlarda çalışan personel de kamu personeli olarak tanımlanabilir.

Türkiye'de temel personel kanunu olan, 657 sayılı DMK'nın 4.maddesinde kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülmesi öngörülmüştür.

### **1.5.1. Memurlar**

657 sayılı DMK'nın 4/A maddesine göre; devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetini ifa ile görevlendirilenler memur sayılmaktadır.

### **1.5.2. Sözleşmeli Personel**

DMK'nın 4/B maddesine göre sözleşmeli personel; "kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde çalıştırılan ve işçi sayılmayan personel" şeklinde tanımlanmaktaydı. Ancak bu madde 25.06.2009 tarihli 5917 sayılı kanununun 47. maddesi ile değiştirilmiştir. Düzenlemenin yeni hali "kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir" şeklindedir.

Yabancı uyrukluların tarihi belge ve arşiv kayıtlarını değerlendiren mütercimlerin, kadrolu avukat istihdam edecek kadar iş bulanmayan hallerde avukatların, kadrolu istihdamının mümkün olmadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin, Adli Tıp Kurumu Uzmanlarının, Devlet Konservatuarı sanatçı öğretim üyelerinin, İstanbul Belediyesi Konservatuarı sanatçılarının, Milli Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamı mümkündür.

Bunların dışında 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile kamu iktisadi

teşebbüslerinde ve bağlı ortaklıklarında da sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir.

### 1.5.3. Geçici Personel

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Dairesi'nin ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler olarak tanımlanmaktadır.

### 1.5.4. İşçi

İşçi; memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan görevlilerdir.

İşçiler hakkında İş Kanunu hükümleri uygulanır, DMK hükümleri uygulanmaz.

**Tablo.1: Kamu Çalışanlarının Statüleri**

<b>KAMU ÇALIŞANLARININ STATÜLERİ (2007-2009)*</b>				
	<b>2007/1</b>	<b>2008/1</b>	<b>2009/1</b>	<b>2009/2</b>
KADROLU PERSONEL	2.070.207	2.077.190	2.087.652	2.092.626
SÖZLŞEMELİ PERSONEL	165.557	236.575	279.136	302.948
İŞÇİ-SÜREKLİ	317.265	404.041	422.645	411.371
İŞÇİ-GEÇİCİ	209.585	79.789	33.950	21.089
4/C	69.849	18.367	18.590	16.989
DİĞER	113.513	110.619	131.872	113.828
<b>TOPLAM</b>	<b>2.945.976</b>	<b>2.926.581</b>	<b>2.973.845</b>	<b>2.958.851</b>

\*Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri

## **1.6. Belediyeler**

### **1.6.1. Belediye Kavramı**

Belediye “kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi” şeklinde tanımlanabilir (Bozkurt vd, S.258).

Belediyeler, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde sayılan ve halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanan üç mahalli idareden biridir. Ancak aynı tanıma sahip olsalar da belediyeler yerel yönetim kuruluşları içerisinde en önemlisidir.

Türkiye’de belediye kanuna göre kurulan ve çalışan belediyeler ve büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı bir statüye tabi olan büyükşehir belediyeleri olmak üzere iki tür belediye bulunmaktadır.

Belediyelerin teşkilat ve görevlerine ilişkin temel yasa 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Daha farklı bir statüye sahip olan ve bugün sayısı on altıyı bulan büyükşehir belediyeleri ve bunların sınırları dâhilindeki ilçe belediyeleri ise hem 5393 sayılı Belediye Kanunu’na hem de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na tabidirler.

Belediyenin ana hizmet birimleri dışında, bazı hizmetleri yürütmek üzere tüzel kişiliğe sahip bağlı kuruluşları da bulunmaktadır. Belediye bütçesi dışında ayrı bütçesi bulunan bu kuruluşlara, Büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idareleri, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT), Ankara Havagazı ve Otobüs İşletmesi (EGO) örnek olarak gösterilebilir. Belediyelerin bünyesinde bunların dışında belediye meclisi kararı ile kurulan işletmeler de bulunmaktadır (Eryılmaz, 2008: 166).

### **1.6.2. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi**

Osmanlı Devleti'nin mülki taksimatı, eyalet, sancak, kaza ve köy esasına dayanmaktaydı ve Tanzimat'tan önce batı tipi yerel yönetim sistemi teşekkül



etmemişti. Böylelikle yerel hizmetler kendine zɡu kurumlarca yönetilmekte; rneğin Şehir hizmetlerinin yürütülmesinde vakıfların önemli rolleri bulunmaktaydı.

İlk rneklere Avrupa lkelerinde görülen belediyelerin ülkemizde ortaya çıkması ondokuzuncu yüzyılın ortalarına rastlamaktadır. 1839 tarihinde Tanzimat Fermanının ilanından sonra yrtlen yenileşme hareketlerine bağlı olarak 16 Ağustos 1854 yılında İstanbul'da ilk belediye rgt olan İstanbul Őehremaneti kurulmuştur (Tortop vd., 2006: 148-150).

1868 yılında çıkartılan bir talimat ile İstanbul dışında da belediye rgt kurulması ngrlmş, 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile de mülki idare bölüm merkezleri olan vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde bir belediye rgt kurulması yasallaştırılmıştır (Nadaroğlu, 2001: 201). Daha sonra 1930 tarihinde kabul edilmiş olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, lkemizdeki belediyeçilik deneyimine büyük katkı sağlamış ve 75 yıllık uygulamadan sonra yerini 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır (Eryılmaz, 2008: 151).

### **1.6.3. Belediyelerin Temel zellikleri**

Belediyeler, yerinden yönetim ilkesine dayanılarak, karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlardır. Belediyeler alan yönetiminden ibaret olmamaları dolayısıyla il özel yönetimlerinden, sosyal ve ekonomik açıdan daha gelişmiş yerleşim birimlerinde kurulmaları nedeniyle de köylerden farklıdırlar (Bozlağan, 2005: 55).

İdari ve mali özerkliğe sahip belediyeler, kaynaklarını o mahallin yerel hizmetlerini yerine getirmede sahip oldukları teşebbüs gücüyle yerine getirmede kullanırlar. Örneğin kentsel dönüşüm projeleri, toplu konutlar, temel altyapı yatırımları ile sahip oldukları girişimciliklerini ortaya koymaktadırlar (Eryılmaz, 2008: 135).

Belediyelerin o beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş bulunmaları, belediyelerin “yerel” özelliklerine dikkat çekmektedir. Belediye yönetimi bu yönüyle hizmet vereceği kişilere yakınlığı ile sorunların tespiti ve hizmetlerin en verimli Şekilde yerinde getirilmesinde avantajlı bir idaredir.

Belediye organlarının seçmenler tarafından seçilen kişilerden oluşması seçmenlerin ve seçilmişlerin siyasi yanlarının yönetime yansması sonucunu doğurmakta; bu durum da belediyenin politika, strateji, amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve uygulamaya konulması sürecinde kendini hissettirmektedir (Bozlağan, 2005: 55).Belediyeler her ne kadar idari ve mali özerkliğe sahipse de merkezi yönetimin denetimine tabidirler.

#### **1.6.4. Belediyelerin Mevzuatı**

Belediyelerin hukuki yapısını çizen temel mevzuatı öncelikle 1982 Anayasası'nın 123. ve 127. maddeleri ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu' dur.

##### **1.6.4.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Büyükşehir Belediyeleri**

Ülkemizdeki belediye yönetimleri arasına 1982 Anayasasından sonra büyükşehir belediyeleri de katılmıştır. İlk olarak 1980 yıllarında İstanbul ve İzmir gibi belli nüfusa sahip şehirlerin içinde ve civarında bulunan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak şube haline dönüştürülmüştür. 1981 yılında 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Bu kanunla son genel nüfus sayımına göre nüfusu 300 000 i aşan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin söz konusu büyük şehir belediyelerine belli esaslar dâhilinde bağlanması imkânı getirilmiştir. Yasa hükümlerine göre bu konuda nihai yetki ise Bakanlar Kuruluna aitti.

18.01.1984 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2972 sayılı "Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" ile seçim işleri de düzenlenmiş akabinde 08.03.1984 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Nihayet 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 09.07.1984 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş, 1993 yılında da 504 sayılı KHK ile yedi il merkezinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Günümüzde büyükşehir belediyeleri, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir,

Gaziantep, Mersin, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Sakarya ve Samsun olmak üzere on altı tanedir.

Yerel yönetim reformu kapsamında 3030 sayılı yasa yerini 2004 tarihli 5216 sayılı kanuna bırakmıştır. Bununla beraber, Belediye Kanunu ile diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri, ilgisine göre büyükşehir, ilçe belediyeleri için uygulanmaya devam edilmektedir (Eryılmaz, 2008:162).

5216 sayılı kanun; birinci bölümde genel hükümler (amaç, kapsam ve tanımlar), ikinci bölümde büyükşehir belediyesinin kuruluşu ve sınırları, üçüncü bölümde görev, yetki ve sorumlulukları, beşinci bölümde teşkilat ve personel yapısını, altıncı bölümde mali hükümleri ve yedinci bölümde de çeşitli hükümlerle büyükşehir belediyelerinin yapısını düzenlemiştir.

Buna göre; büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe veya ilk kademe<sup>1</sup> belediyesini kapsayan bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayacak, yetkileri kullanarak görev ve sorumlulukları yerine getirecektir.

Böylelikle büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları görevleri şöyle sıralanabilir (m.7):

1. Büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlaya ilişkin yetki ve görevler,
2. Nazım ve imar planlarının yapılması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesine ilişkin yetki ve görevler,
3. İşyeri ruhsatlarına ilişkin yetki ve görevler,
4. Belediye Kanunu 69.maddede yer alan arsa ve konut üretimi ve 73. maddede yer alan kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ile ilgili yetki ve görevleri,
5. Büyükşehir sınırları dâhilinde ulaşım ile ilgili yetki ve görevler,
6. Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmaya ilişkin yetki ve görevler,

---

<sup>1</sup> 06.03.2008 tarihli ve 5747 sayılı Kanunun 3.maddesiyle; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıfların ilçe belediyesine yapılmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

7. Çevre il ilgili yetki ve görevler,
8. Birinci sınıf gayrisihhî müesseselere ilişkin yetki ve görevler,
9. Zabıta hizmetlerine ilişkin yetki ve görevler,
10. Yolcu ve yük terminalleri ile kapalı ve açık otoparklar ile ilgili yetki ve görevler,
11. Sosyal ve kültürel tesislere ilişkin yetki ve görevler,
12. Sağlık ve eğitim tesislerine ilişkin yetki ve görevler,
13. Kültür ve tabiat varlıklarına ilişkin yetki ve görevler,
14. Toplu taşıma hizmetleri ile ilgili yetki ve görevler,
15. Su ve kanalizasyon hizmetlerinin hizmetlerin yürütülmesine dair yetki ve görevler,
16. Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
17. Doğal afetlerle ilgili planlama ve itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmesine dair yetki ve görevler,
18. Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetlerin yürütmesine ve geliştirilmesine ilişkin yetki ve görevler.

#### **1.6.4.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Belediyeler**

Daha önceki bölümlerde tarihsel gelişimi anlatıldığı üzere 1580 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun kabulüne kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun yerine ilk olarak 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi’nin sözkonusu kanunu iptal etmesi üzerine TBMM tarafından 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu’nu çıkarılmıştır.

Yürürlüğe giren yeni kanun kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde önemli yenilikler getirmiştir. Kanunun dönemin önemli verilerini yansıttığı, büyük ölçüde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yeni kamu yönetimi anlayışı, gelişmiş ülke deneyimleri ile uygulamada ortaya çıkan sorunlar, ülkemizin reel gerçekleri ve 150 yıllık belediyeçilik deneyiminin etkisi altında hazırlandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2008: 151).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği yenilikler önemlidir. Nitekim bu kanun ile belediyenin kuruluş şartları yeniden düzenlemekte ve ölçeği büyütülmekte, belediyelere idari ve mali özerklik ilkesi getirilmektedir. Belediyelerin görev ve yetkileri liste halinde sayılmamış, genel ilkelerle belirlenmiştir. Mahalle belediyenin yönetim birimi haline getirilmiştir. Kanun, “herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir” demek suretiyle hemşehriliği, “ikamet” esasına dayandırmıştır. Yerel hizmetler konusunda yetki ve görevler arttırılmış, demokrasi ve katılım ilkeleri hayata geçirilmiştir. Belediyelerde esnek bir örgütlenmeye gidilmenin yolu açılmak üzere teşkilatı içerisinde bazı birimler zorunlu tutulmuş, gerekli görülen birimlerin kurulması için ise norm kadro standartlarına göre yetkilendirilmiştir (Eryılmaz, 2008: 152–153).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla aşağıdaki görevleri yapmakla yükümlüdür (14. md. ):

a) Belediyeler imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir,

korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyeler bu görev ve sorumluluklarını yerine getirirken mali durumlarını ve hizmetin ivediliğini dikkate alacaklardır. İmkânları dâhilinde meclisin kararı ile hizmetlerini mücavir alanlara da götürebileceklerdir.

15. maddede ise belediyelerin yetkileri şu şekilde düzenlenmiştir:

1. Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,
2. Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,
3. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek,
4. Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak,
5. Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak,
6. Toplu taşıma yapmak,
7. Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak,
8. Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek,

9. Borç almak, bağış kabul etmek,
10. Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,
11. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
12. Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
13. Reklâm panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,
14. Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.

#### **1.6.5. Belediyelerin Organları**

Belediye tüzel kişiliğinin organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı' dır.

##### **1.6.5.1. Belediye Meclisi**

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelere oluşur. Meclis üyeleri nispi temsil yöntemi ile seçilir.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri; stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek; imar plânlarını görüşmek ve onaylamak; borçlanmaya karar vermek; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine karar vermek; norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağılı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değıştirilmesine karar vermek; Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek; diğler mahallî idarelerle

birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek; belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak; imar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek şeklinde belirlenmiştir(18. md.).

### **1.6.5.2.Belediye Encümeni**

Belediyenin yürütme ve danışma organıdır; belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Kanununun 34. maddesinde de belediye encümeninin görev ve yetkileri; stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek; kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak; öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek; kanunlarda öngörülen cezaları vermek; belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek; mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak ve süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek olarak sayılmaktadır.

### **1.6.5.3. Belediye Başkanı**

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, beş yıllık süre için ve seçimle göreve gelir.

Belediye başkanı; belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak; belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak; meclise ve encümene başkanlık etmek; belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek; belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek; yetkili



organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak; meclis ve encümen kararları ile bütçeyi uygulamak; belediye personelini atamak; belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek görev ve yetkileri ile donatılmıştır.

#### **1.6.6. Belediye Örgütü**

Belediye Kanununa göre belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur; beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir (5393 sy. 48.md.).

Büyükşehir belediyelerinde ise başkan yardımcısı bulunmamakla birlikte, genel sekreter ve nüfus durumuna göre en çok beş olmak üzere genel sekreter yardımcıları da teşkilata eklenmiştir (5216 sy. 21.md.).

Böylelikle büyükşehir belediye örgütü belediye başkanı, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler, şefler ve memurlar (sözleşmeli personel ve işçiler) çalışanlardan yedi kademeli bir dikey hiyerarşik yapıdan oluşmaktadır.

Belediyelerde ise hiyerarşik yapının başı Belediye Başkanındır ve beş kademeli bir örgütlenme vardır: başkan, başkan yardımcıları, müdürler, şefler ve memurlar (sözleşmeli personel ve işçiler).

Türkiye’de belediyeler örgüt yapılarını, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 48. ve 49. maddeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 21. ve 22. maddelerine gereğince çıkarılan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” doğrultusunda oluşturacaklardır. Belediyeler norm kadrolarını, yönetmelikte düzenlenen ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclislerinden alacakları kararlarla belirleyeceklerdir. Belirlenen bu kadrolara personel ataması yapılmasını ise belediye başkanı gerçekleştirecek, atamayı takip eden ilk toplantıda da belediye meclisinin bilgisine sunacaktır.

Büyükşehir belediyelerinde örgüt içinde değerlendirilmesi gereken bir diğer yapı da bağlı kuruluşlardır. Belediyenin ana hizmet birimlerinin dışında, bazı hizmetleri yürütmek üzere tüzel kişiliği haiz bağlı kuruluşları da bulunmaktadır. Belediye bütçesi dışında ayrı bütçesi bulunan bu kuruluşlara, büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idareleri, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT) örnek olarak gösterilebilir.

### **1.6.7. Belediyelerin İstihdam Yapısı**

2003–2008 yılları arasında yapılan yasal düzenlemeler, bir yandan yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini artırmış, diğer yandan ise “stratejik plan”, “performans programı” ve “analitik bütçe” gibi araçlarla örgütsel süreçlerin güçlenmesine katkıda bulunulmuştur.

Gerek sosyo-ekonomik açıdan ülkede yaşanan gelişmeler ve gerekse gerçekleştirilen yasal çalışmalar, belediyelerin kurumsal anlamda kendilerini geliştirmelerini zorunlu kılmıştır. Kurumsal gelişmenin temel koşullarından biri de insan kaynaklarının geliştirilmesidir (Bozlağan ve Yaş, 2007: 123).

5393 sayılı kanunda da personel istihdamına ilişkin önemli düzenlemeler yer almaktadır. Kadroların nitelik ve niceliklerinde önemli değişiklikler yapılmıştır (Şen –Eken, 2007:556).

Düzenlemeye göre belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamayacak, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacaktır. Eğer yeni personel alımı nedeni ile bu oranın aşılır ve kamu zararı oluşursa bu zarar, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilecektir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda da “belediye bütçesinden ödenecek olan maaş ve ücretlerin toplamı yıllık gelirlerin azami %30’unu geçemez” hükmü bulunuyordu. Ancak uygulamada, belediye bütçesini hazırlarken gelirlerini

gerçekleşen rakamın çok üzerinden gösterdikleri için, personel giderleri %30'u geçmemiş görünüyordu. Yılsonundaki gerçekleşen gelire göre hesap yapıldığında ise, bu oran birçok belediyede %50 nin üzerinde gerçekleşiyordu. Sözkonusu olumsuzluğu önlemek üzere yeni düzenleme, gerçekleşen gelirlerin kriter olarak alınmasını öngörmektedir.

Belirtilen mevzuat düzenlemeleri ile birlikte belediye ve bağlı kuruluşları eskiden uygulanan uzun açıktan atama izin prosedürüne ihtiyaç duymadan ilk defa veya yeniden personel alabileceklerdir.

Belediyeler, ilgili mevzuata uygun olarak ihdas edilen ya da boş olan veya boşalan kadrolarına istisnalar dışında izin almadan atama yapabileceklerdir. Genel olarak açıktan atama izin prosedürü her yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla belirlenmektedir. 2009 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun<sup>1</sup> "Kadroların Kullanımı" başlıklı 22/son maddesinde 01.01.2008 tarihi itibarıyla, 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49.maddesinde belirtilen oranları aşmış olan belediyelerin boş memur ve sürekli işçi kadrolarına yapılacak atamalar hakkında 5393 sayılı kanunun geçici 1. maddesi hükümleri uygulanacağı düzenlemesi yer almaktadır.

5393 sayılı kanunun geçici 1.maddesinde de; kanunun yayımı tarihinde personel giderlerine ilişkin olarak 49. maddede belirtilen oranları aşmış olan belediyelerde bu oranların altına inilinceye kadar, boş kadro ve pozisyon bulunması ve bütçe imkânlarının yeterli olması kaydıyla 01.01.2005 tarihinde mevcut memur ve sözleşmeli personel sayısının yüzde onunu geçmemek üzere İçişleri Bakanlığı'nca zorunlu hallere münhasır olacak şekilde verilecek izin dışında ilave personel istihdam edilemeyeceği ifade edilmiştir. Böylelikle belediyeler belirlenen kadroları aşmamak kaydıyla atamalarda serbest iken kadro aşımı halinde bakanlığın iznine tabi olacaklardır.

Diğer taraftan, İçişleri Bakanlığı'nın 2007/25 sayılı Genelgesinde<sup>2</sup>; belediye ve bağlı kuruluşlarında belirtilen tarihten itibaren, boş memur ve sürekli işçi

---

<sup>1</sup> 27.12.2008 tarihli 5828 sayılı 2009 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

<sup>2</sup> İçişleri Bakanlığı'nın 23.02.2007 tarihli ve 2007/25 sayılı Genelgesi

kadrolarına aşıktan ve naklen atamalar Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine göre izin alınmaksızın yapılacağı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesi kapsamında bulunan özel kalem müdürü kadrolarına yapılacak atamalarda ise İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınacağı belirtilmektedir.

Bu çerçevede 49. madde düzenlemesinde belirtilen oranları aşmış olan belediye ve bağlı kuruluşları; ilk defa, yeniden veya naklen personel alımında İçişleri Bakanlığı'ndan izin alacaktır. Bu durumda Bakanlığın yetkisi ise mevcut memur ve sözleşmeli personel sayısının yüzde onu ile sınırlıdır. Böylelikle bu oranı da aşmış olan belediye ve bağlı kuruluşları yeni personel alamayacaktır.

Belediyelerde kamu hizmetleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na bağlı olarak memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle görülmektedir. Yerel yönetim personelinin statü ve formasyonu merkezi yönetim personelinin statü ve formasyonundan farklı değildir; belediyeler için ayrı bir personel rejimi yoktur. Ancak merkezi yönetim personelinden farklı olarak belediyelerde seçimle iş başına gelenler de görev yapmaktadır (Odabaş, 2007: 5).

Görev yapacak personelin seçiminde ise genel olarak belediyelerde üç tür personel sistemi uygulanmaktadır. Birincisi, "ayrı personel" sistemidir. Buna göre, belediyelerde personel yönetimi merkezi idareden tamamen özerk olarak yürütülmektedir. Her belediye, personelini kendi istihdam etmektedir. İkincisi, "tek personel" sistemidir. Bu sistemde belediye personelinin merkezi idare personelinden farkı yoktur. Merkezi idare, kamu görevlilerini istediği bir kamu kurum ve kuruluşuna görevlendirebilmektedir. Üçüncüsü ise her iki sistemin arasında yer alan "karma personel" sistemidir. Bu sistemde çalışanlar belediyeler tarafından istihdam edilmektedir. Ancak belediyelerin personel yönetimi, merkezi idare tarafından yönlendirilmekte ve denetlenmektedir. Ülkemizde Cumhuriyet'in kuruluşundan beri "tek personel sistemine yakın karma model" uygulanmaktadır (Güler ve Öktem, 1989 aktaran Şen -Eken, 2007:543).

Böylelikle mahalli idarelerdeki istihdamı, seçimle iş başına gelenler, memurlar, işçiler (sürekli ve geçici) ve sözleşmeli personel olarak incelemek gerekmektedir:

### **1.6.7.1. Seçimle İşbaşına Gelenler**

Belediye başkanı ve meclis üyeleri, Anayasa ve seçim yasaları hükümlerine göre belli dönemler için seçimle işbaşına gelirler. Bunlar, DMK'ya tabi olmamakla beraber, yaptıkları görevler nedeniyle işledikleri suçların soruşturulması bakımından haklarında memurlarla ilgili hükümler uygulanır (Odabaş, 2007: 6).

### **1.6.7.2. Memurlar**

1327 sayılı DMK belediye çalışanlarını kapsam dışı bırakmaktaydı. Böylece uygulamada devlet memuru-belediye memuru ayrımı söz konusu olmaktaydı. 1974 yılında 1327 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile belediye memurları da DMK kapsamına alınmıştır. Böylelikle yapılan bu değişiklik ile devlet-belediye memuru ayrımı ortadan kalkmıştır.

Diğer taraftan 657 sayılı DMK'nın kapsamına belirleyen 1. maddesinde il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda çalışan memurlar hakkında uygulanacağı düzenlenmiştir.

5393 sayılı kanunun yürürlüğünden önce belediyelerin memur kadrolarının iptal, ihdas ve değişiklikleri 190 sayılı KHK ile düzenlenmekteydi. Buna göre belediyeler memur kadrolarına ilişkin iptal, ihdas teklifleri ile sınıf, unvan ve derece değişikliklerine ilişkin taleplerini, her yılın haziran ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığı'na göndermekte, Bakanlık ise talepleri inceleyip uygun bulunanları kadro komisyonuna yollamaktaydı. Komisyon talepleri değerlendirilerek bir tasarı hazırlamakta, hazırlanan bu tasarı da Bakanlar Kurulu Kararına esas olmak üzere Başbakanlığa sevk edilmekteydi. Böylelikle belediyelerin kadro ihdasları Bakanlar Kurulu Kararı ile olmaktadır.

Diğer taraftan ihdas edilmiş ancak boş bulunan veya boşalan memur kadrolarına atama yapılabilmesi için ise; 1997/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi gereğince, İçişleri Bakanlığı kanalıyla DPB'na başvurmak ve bu başvurunun Başkanlıkça değerlendirilip Başbakanlığa gönderilmesi gerekmektedir.

İlk defa personel temininin ise 85/10260 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar için Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği” hükümlerine göre (99/12377 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan değişiklikle) yazılı sınavlarının yılda ikiden fazla olmamak üzere ülke çapında merkezi olarak Devlet Personel Başkanlığınca, ÖSYM Başkanlığına yaptırılacağı düzenlenmiş, böylece merkezi sınav sistemi uygulamasına geçiş yapılmıştır.

18.03.2002 tarihinde 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yukarıdaki sözü edilen yönetmelik kaldırılarak yerine “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” yürürlüğe konulmuştur. Bu yönetmelikle “Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS)” adıyla tek bir sınav uygulaması başlatılmıştır (Şen- Eken, 2007: 548).

Bu yönetmelikle; kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolar A ve B grubu kadrolar olarak iki gruba ayrılmıştır. A grubu kadrolar; özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle ve belli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutularak mesleğe alınan personel için ihdas edilmiş kadrolardır. Belediyelerin teftiş kurullarında yer alan kadrolar da bu kapsama girmektedir. B grubu kadrolar ise, A grubu kadroların dışında kalan diğer kadroları ifade etmektedir. Mühendis, Sağlık Memuru, Tekniker, Veznedar gibi kadrolar bu kapsamda değerlendirilmektedir (Şen -Eken, 2007: 549).

İşe alınan memurlar alınmalarından sonra bir yıldan az, iki yıldan fazla olmamak suretiyle bir süre aday memur olarak çalışırlar. Adaylardan en geç iki yıl içinde memur olmaları için olumlu sicil alamayanların sicil amirinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkilerinin kesileceği, Devlet Personel Dairesine derhal bildirilmelidir. Adaylık süresi içerisinde ilişkileri kesilenlerin üç yıl süre ile memurluğa alınmayacakları kanunen belirtilmiştir (Tamer, 2007: 307).

### **1.6.7.3. Sözleşmeli Personel**

5393 sayılı kanununun 49.maddesine göre belediyelerde sözleşmeli çalışacak personele ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır. Buna göre belediye ve bağlı kuruluşlarında norm kadroya uygun olarak: Çevre, sağlık, veterinerlik, teknik,

hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi ihtiyaç duyulan uzman ve teknik personel, yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir.

Sözleşmeli personele ilişkin inceleme çalışmanın bu konuya ait başlığında incelenecektir.

#### **1.6.7.4. İşçiler**

DMK' ya göre işçiler memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan görevlilerdir ve haklarında İş Kanunu hükümleri uygulanır.

Belediyelerde sürekli işçiler ile birlikte geçici işçi istihdamına da başvurulduğu gözlemlenmektedir. İşin gerek ve niteliğine göre, mevsimlik veya geçici işlerde geçici işçi çalıştırılabilir. Geçici işçinin tam olarak ne olduğu mevzuatımızda tanımlanmamaktadır. 657 sayılı DMK ve 4857 sayılı İş Kanunu'nda geçici işçi tanımı bulunmamaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu, nitelikleri bakımından en çok 30 iş günü süren, işleri süreksiz iş, bundan fazla devam edenleri sürekli iş olarak tanımlamaktadır (m10). Niteliği itibariyle geçici işçinin, geçici iş için işe alınması, sözleşme süresinin bitmesiyle de iş sözleşmesinin kendiliğinden sona ermesi gerekmektedir. Uygulamada, belediyelerde geçici işçi olarak ifade edilen personel, sürekli veya dönemsel olarak tekrarlanan işlerde, hatta memur statüsündeki personel eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerinde dahi çalıştırılmaktadır (Şen- Eken, 2007: 546 ).

5393 sayılı kanundan önce sürekli işçiler kadrolu, geçici işçiler ise kadrosuz olarak "geçici iş pozisyon vizesi" ile istihdam edilmekteydiler. Buna ilişkin işlemler 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin "Sürekli ve Geçici İşçi Kadro ve Pozisyonları" başlıklı 11/c maddesinde yer alan düzenleme ile Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı İçişleri Bakanlığının vizesine tabi idi ve bu kuruluşlarda yeni kurulan birimler ile yeniden satın alınacak iş araç ve makineleri ve toplu taşıma araçları için ihtiyaç duyulacaklar dışında sürekli işçi kadrosu istenemeyeceği ve vize yapılamayacağı hükmüne tabiydi. Böylelikle işçi

kadrolarının ihdası, Devlet Personel Başkanlığının görüşü, İçişleri Bakanlığının vizesi ile olmaktadır.

22.04.2006 tarihinde yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ekinde yer alan “Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar” çerçevesinde belediyeler çeşitli grup ve alt gruplarına ayrılmıştır. Bundan böyle belediyelerde ve bunlara bağlı kuruluşlarda kendi alt grupları için tespit edilmiş sayıyı aşmamak kaydıyla sürekli işçi çalıştırabilmektedir. Belediyeler sürekli işçi kadrolarını Merkezi İdarenin vizesi olmaksızın Belediye Meclisi kararıyla ihdas edebilmekte, kadro unvanlarında değişikliğe gidebilmekte ve boş bulunan sürekli işçi kadrolarını iptal edebilmektedirler.

2007 yılında kamuda çalışan geçici işçilerle ilgili olarak bir düzenleme yapılmıştır. Düzenleme 21.04.2007 tarihinde Resmi Gazete’ de yayımlanıp yürürlüğe giren 5620 sayılı “*Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*” dur.

Kanun kapsamı uygulanacak kurum ve kuruluşlar bakımından; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 10.02.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ve (IV) sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, özel kanunlarla kurulan kuruluş ve teşekküller ile hizmetlerini genel bütçenin transfer tertiplerinden yardım alarak yürüten kamu kurum ve kuruluşları kapsamaktadır.

Yine Kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları (iştirakler hariç), 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde özelleştirme kapsamında veya programında bulunanlardan sermayesinin % 50'sinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile 04.02.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile kurulmuş ve sermayesinin tamamı Hazineye ait kuruluşlar ve il özel idareleri, belediyeler, bunların kurdukları veya üye oldukları mahallî idare birlikleri ile müessese ve işletmelerinde (Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş olan şirketler hariç) ve belediyelerin bağlı kuruluşları da kapsam dâhilinde sayılmıştır.



Kanun düzenlemesine tabi olan çalışanlar bakımından ise; 2006 yılı içerisinde usulüne uygun olarak vizesi yapılmış geçici iş pozisyonlarında toplam 6 ay veya daha fazla süreyle çalışmış olan geçici işçileri kapsama alınmıştır.

2005 veya 2006 yıllarında aynı şartlarda çalışıp da askerlik, doğum veya sağlık kurulu raporuyla belgelendirilen sağlık sorunları sebebiyle iş sözleşmeleri askıda kalanlar da kapsamda değerlendirilir. Bu düzenleme kapsamında geçici işçilerin sürekli işçi ya da sözleşmeli personel pozisyonlarından hangilerine yerleştirilebileceği hususu ise kanunun 2. maddesinde yer almıştır. İlgili fıkra şu şekildedir: "*Bu Kanunun 1 inci maddesinin (a) bendinde belirtilen idarelerde fabrika, şantiye, atölye, çiftlik, arazi gibi işçi istihdamının zorunlu olduğu yerlerde işçiler eliyle gördürülmesi gereken işlerde fiilen çalışanlar sürekli işçi kadrolarına, bunların dışında kalan geçici işçiler ise istekleri hâlinde 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası hükümleri uyarınca sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilir*".

Sözleşmeli personel statüsüne geçirilmeleri öngörülen geçici işçilere, ilgili idare, yaptığı tespitler sonucunda, kararları tebliğ edecek, kendisine tebliğ yapılan geçici işçi, sözleşmeli statüye geçirilmeye veya mevcut statüsünde çalışmaya devam etmesine ilişkin tercihini tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde yazılı olarak ilgili idare, kurum veya kuruluşa bildirecektir. Söz konusu süre içerisinde tercihini bildirmeyen geçici işçiler için ilgili idare, kurum ve kuruluşların kararları uygulanacaktır. Kurumlar önerilen kadro veya pozisyon unvanlarına ilişkin teklifleri; pozisyonlarına göre Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'na, Hazine Müsteşarlığı veya İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'na gönderirler.

Bu düzenlemenin önemi; artık kanunun yayımı tarihinden itibaren kapsam dâhilindeki idare, kurum ve kuruluşlarda geçici iş pozisyonlarında işçi çalıştırılmayacağı hükmünü içermesidir. Bu tarihten sonra kapsamdaki idareler geçici işçi çalıştıramayacak ancak mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir malî yılda altı aydan az olmak üzere vize edilecek geçici iş pozisyonlarında işçi çalıştırılabileceklerdir (3.md.).

**Tablo.2: Belediye Ve Bağlı İdarelerinin Personel Durumu**

KADRO DURUMU	YÖNETİCİ KADROLARI (1)	İDARİ PERSONEL	TEKNİK PERSONEL	SAĞLIK PERSONELİ	YARDIMCI HİZMET PERSONELİ (2)	ZABITA PERSONELİ (2)	İTFAİYE PERSONELİ (3)	DİĞER KADROAKI PERSONEL (4)	TOPLAM MEMUR SAYISI	SÖZLEŞMELİ PERSONEL (5)	SÜREKLİ İŞÇİ	GEÇİCİ İŞÇİ
BELEDİYE BAĞLI İDARELER PERSONEL DURUMU	2.966	4.305	1.805	190	3	0	0	5.680	14.949	7.571	3.865	0
	1.665	2.966	942	46	42	0	0	4.268	9.929	11.738	8.902	254
BELEDİYE PERSONEL DURUM	16.212	52.386	32.563	8.146	8.362	33.248	30.208	19.075	200.200	1.900	103.772	7.743
	6.112	24.513	10.734	2.082	3.857	15.319	9.723	6.066	78.406	9.805	131.522	8.335
İL ÖZEL İDARESİ PERSONEL DURUMU	2.299	5.617	4.311	915	1.626	0	0	1.701	16.469	106	8.621	20
	1.236	2.447	2.672	39	743	0	0	380	7.517	1.770	28.032	220
MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ PERSONEL DURUMU	445	1.034	859	218	256	13	46	322	3.193	75	2.073	187
	126	140	115	2	30	0	17*	99	529	162	2.870	1.509
GENEL TOPLAM	NORM KADRO SAYISI (MEMUR + SÖZLEŞMELİ PERSONEL + SÜREKLİ İŞÇİ + GEÇİCİ İŞÇİ)											
	370.744											
	MEVCUT PERSONEL SAYISI (MEMUR + SÖZLEŞMELİ PERSONEL + SÜREKLİ İŞÇİ + GEÇİCİ İŞÇİ)											
	301.500											

\*Yalova Altınova İtfaiye Birliğine (TAKSTİB) ait personel.

Kaynak: <http://www.mahalli-idareler.gov.tr>

## **BÖLÜM 2 : SÖZLEŞMELİ PERSONEL**

Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren zorunlu ve istisnai işler için, geçici olarak ve sözleşmelerinde belirlenen ücretle istihdam edilen görevli şeklinde tanımlanan sözleşmeli personel (Bozkurt vd.,1999:255) ülkemizde özelleştirme süreci özellikle de günümüzde kamu yönetimi reformu ile önem kazanmıştır. Nitekim kamu iktisadi teşebbüslerinde yaygın olarak uygulanan sözleşmeli personel uygulaması yerel yönetim reformu ile yerel yönetimlerde artacağı gözlemlenmektedir.

Bu bölümde öncelikle idarenin sözleşmeleri kavramına yer verilecek, akabinde sözleşmeli personel ve mevzuatı tarihsel gelişimi ile ele alınarak belediyelerdeki sözleşmeli personel düzenlemeleri ayrıntılarıyla incelenecektir.

### **2.1. İdarenin Sözleşmeleri**

İdare, görevlerini yerine getirmek için yetkilerini kullanırken, pek çok halde tek yanlı işlemler yapmakla beraber, bazen de karşılıklı iradelerin uyuşumu sonucu oluşan sözleşmeler de yapabilir. İdarenin sözleşmeleri kavramı “idari sözleşme” kavramını kapsar, başka bir anlatımla idari sözleşmeler, idarenin sözleşmeleri kapsamında yer alan kavramlardan biridir.

Nitekim idarenin taraf olduğu her sözleşme idari sözleşme sayılamaz; çünkü bunların bir kısmı özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler olabilmektedir. Böylelikle ancak idarenin taraf olduğu sözleşmelerden idare hukukuna tabi olanları idari sözleşmedir.

İdarenin sözleşmelerini, özel hukuk sözleşmeleri ve idari sözleşmeler olarak ayırmak iki açıdan önemlidir: Bir defa, idarenin özel hukuk sözleşmelerinin tamamen Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olmasına karşılık, idari sözleşmeler özel hukuk sözleşmelerinden farklı bir hukuki rejime; yani İdare Hukuku kural ve ilkelerine tabidirler. Çünkü idare, idari sözleşmeye tüzel kişilik sıfatına dayanarak ve öteki sözleşmeci ile eşit olarak katılmamakta, tam tersine kamu yararının temsilcisi olarak katılmakta ve böyle bir sözleşme ile kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. İkinci olarak, idarenin özel hukuk

sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenir. Oysa idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2/1-c maddesi uyarınca idari yargıdır (Bülbül, 2005).

İdarenin taraf olduğu sözleşmenin idari sözleşme olup olmadığının tespiti için, sözleşmenin konusunun veya sözleşme ile kurulmak istenen ilişkinin niteliğine bakmak gerekecektir. Sözleşmenin konusu veya sözleşme ile kurulmak istenen ilişki, özel hukuk dışında idareye özgü bir düzenlemeye gereksinim gösteriyor ise, bu takdirde ortada bir idari sözleşme var demektir.

Danıştay bir içtihadı birleştirme kararında idari sözleşme kıstaslarını belirlemiş ve bu karardan sonra sözleşmeliliğin genel kıstasları olarak kabul edilmiştir<sup>1</sup>. Bu kıstaslara göre eğer sözleşme, devamlı bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla yönelik, taraflarından en az birisi kamu idaresi olduğu ve bünyesinde özel hukuk sözleşmelerinde bulunması olağan olmayan hükümler ve şartlar barındıran bir sözleşme ise idari sözleşmedir. Danıştay'ın sonraki kararlarında, Uyuşmazlık Mahkemesi içtihatlarında ve öğretide idarenin yaptığı ve karşı tarafın bir kamu hizmetini yürütmesini veya böyle bir hizmetin yürütülmesine katılmasını öngören sözleşmeler idari sözleşme sayılmaktadır. Dolayısıyla, idarenin taraf olduğu bir sözleşmenin konusu kamu hizmeti ise, böyle bir konunun bir özel hukuk sözleşmesi ile düzenlenemeyeceği, idareye özgü bir düzenlenişe gereksinim gösterdiği kabul edilmektedir. Aynı şekilde, 2577 sayılı Kanunun 2/1-c maddesi "genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden" söz etmek suretiyle, mahkeme içtihatlarında ve öğretide benimsenmiş olan ölçütü kullanmış olmaktadır (Bülbül, 2005).

İdari sözleşme türleri; mali iltizam sözleşmeleri, kamu istikraz sözleşmeleri, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, orman işletme sözleşmeleri, idari hizmet sözleşmeleri ile yeraltı ve yerüstü servetlere ilişkin işletme sözleşmeleridir.

---

<sup>1</sup> Danıştay İ.B.K. : 1964/674 Esas ve 1964/344 Karar sayılı ve 04.07.1964 tarih

Bu sözleşme türlerinden idari hizmet sözleşmeleri, idari sözleşmelerin personel rejimi ile alakalı olanıdır. İdari hizmet sözleşmeleri, işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri ile idare arasında düzenlenen bir sözleşme türüdür. Kamu hizmeti gören kurumların sözleşmeli personelinin bu tip sözleşmelerini Danıştay "idari sözleşme" saymıştır (Duran, 1982: 428).

Sözleşmeli personel uygulamasının kamu personel rejimi içerisinde uygulanmaya başlamasından itibaren yargı kararları ile idari hizmet sözleşmelerine ilişkin uyuşmazlıklarda sözleşmeli personelliğe ilişkin belirleyici kararlar verilmiştir<sup>1</sup>. Sözleşmeli personel ile ilgili Anayasa Mahkemesi kararlarında ve doktrinde, idari hizmet sözleşmelerinin; kamu tüzel kişileri tarafından, kamu hizmetinin yürütülmesi amacı ile tek yanlı olarak düzenlenen, yazılı, tip sözleşmeler olduğu belirtilmekte, Yargıtay'ın istikrar bulmuş içtihatlarında da idari sözleşmelerle ilgili hususlardan doğan anlaşmazlıkların idari yargı yerinde çözümleneceği vurgulanmaktadır<sup>2</sup>.

## **2.2. Sözleşmeli Personel Mevzuatı Ve Gelişimi**

1982 Anayasasının 128. maddesindeki kamu hizmeti görevlileri ile ilgili tanımda sözleşmeli personel yer almamış olmasına rağmen maddede geçen diğer kamu görevlileri kapsamına sözleşmeli personel de dâhil edilmektedir. Sözleşmeli personel uygulaması, devlet memurlarına tanınan genel statünün aksine, özel yasalarla sağlanan özel statüye dayanmaktadır.

Sözleşmeli personel uygulaması konusunda birçok mevzuat düzenlemesi bulunmaktadır:

## **2.3. Sözleşmeli Personele İlişkin Anayasal Düzenlemeler**

1924 Anayasası 92. maddesine göre kamu hizmetleri memurlar eliyle görülecektir. Açıkça zikredilmemiş olmasına rağmen 1924 Anayasası'nda memurlara ilişkin her

---

<sup>1</sup> Örneğin; Anayasa Mahkemesi'nin 04.04.1991 tarih ve 1990/12 Esas - 1991/7 Karar sayılı kararı ile Danıştay'ın 06.06.1991 tarih ve 1990/4297 Esas - 1991/1099 Karar sayılı kararı

<sup>2</sup> Örneğin; Yargıtay 9. H.D. 22.12.2008 tarih ve 2007/29878 Esas - 2008/34630 Karar sayılı kararı

türlü düzenlemenin kanunla olacağı öngörölmüş, sözleşmeli personele ilişkin düzenlemeler de bu madde düzenlemesine kıyasen yapılmıştır.

1961 Anayasası'nın 117. maddesine göre ise devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetleri, memurlar eliyle görülecektir. Nihayet 1982 Anayasası 128. madde düzenlemesi ile kamu hizmetleri memurlar yanında diğer kamu görevlileri eliyle de yerine getirilecektir.

#### **2.4. Sözleşmeli Personele İlişkin Yasal Düzenlemeler**

Sözleşmeli personele ilişkin yasal düzenlemelerin seyri çeşitli karmaşık bir şekilde gelişmiştir:

788 sayılı Memurun Kanunu 1926 tarihli olup bu kanunla askeri personel dışında kalan kamu personeli için memur ve müstahdem adı altında iki farklı istihdam biçimi getirilmiştir. Kanunun birinci maddesinde memur, kendisine kamu görevi verilen ve memur siciline kayıtlı olarak genel veya özel bütçelerden maaş alan kimse; müstahdem ise kamu işlerinde ücretle çalıştırılan, memur siciline kayıtlı olmayan ve memur hak ve yetkilerinden faydalanmayan kimse olarak tanımlanmıştır (Özsalmanlı, 2009).

1930 tarihli 1530 sayılı Belediye Kanunu'nda ise sözleşmeli personele ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.

1939 tarih ve 3658 sayılı Devlet Memurları Aylıkları Tevhid Ve Teadülüne Dair Kanun ise 788 sayılı kanunda müstahdem sayılan ve ücretle istihdam edilenlerden odacı, bekçi gibi daha çok bedenen çalışanları müstahdem sınıfında bırakarak, unvanları maaşlı memurlarinkinden farklı olmayan ve çalışmaları daha ziyade fikri mahiyette olanları "ücretli memur" sınıfına almıştır. Kanun ile "geçici hizmetli" ve "daimi hizmetli" istihdamına ortaya çıkmış, fikri çalışması ağır basan kişilere maaşlı memurdan farklı olarak "ücretli memur" denmiştir (Özsalmanlı, 2009).

4/10195 sayılı Muayyen Ve Muvakkat Müddetli Hizmetlerde Çalıştırılacak Seviyeli Personel Talimatnamesi 1958 tarihli ve be talimatname ile ilk kez “yevmiyeli teknik personel” kadroları ihdas edilmiştir.

1961 tarihli ve 244 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun ise sağlık hizmetleri alanında mesleki öğrenim görmüş kişilerin en az bir ila üç yıl süreyle sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği ve bir yıldan fazla süreyle sözleşme imzalayanların üç aylık fesih ihbar öneline uyarak her zaman sözleşmeyi feshedebileceklerini düzenlemiştir (Özsalmanlı, 2009).

Nihayet 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile sözleşmeli personel açıkça zikredilmiştir:“*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür*<sup>1</sup>.”

---

<sup>1</sup> Değişik madde: 30.05.1974-KHK-12; Değiştirilerek kabul: 15.05.1975-1897/1 md.

Söz konusu kanunun ilk metninde kamu görevlilerinin üç şekilde istihdam edilebileceği ön görülmektedir. Kanunun 4/B maddesinin ilk halinde sözleşmeli personel “yurtta yapılamayan, özel ihtisas öğrenimine ihtiyaç gösteren belirli istisnai görevlerde kurumların bu kanundaki esaslara uygun olarak görev kanunları ile alacakları yetkiye dayanılarak, geçici süreli ve sözleşme ile çalıştırılan kişileri ifade eder” şeklinde tanımlanmaktadır (Kahraman, 1993: 14). Madde hükmü müteakip yıllarda çeşitli değişiklikler geçirmiştir<sup>1</sup>.

Bu kanunda yukarıda zikredilen sözleşmeli çalıştırılmasına ilişkin genel hüküm ve belediye sanatçılarında ilişkin özel hükümler bulunmaktadır. Kapsamı belirleyen birinci maddeye göre, belediyeler bu kanun kapsamında yer almaktadır.

1970 yılında 657 sayılı DMK’da yapılan değişiklik ile sözleşmeli personel hükümleri KİT personeline de teşmil edilerek kapsam genişletilmiştir. Bu değişiklikteki önemli yenilik ise sözleşmeli personelin yapacağı işin yurtta

---

<sup>1</sup> Sözleşmeli personel: Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, (Değişik ibare: 25.06.2009-5917 S.K./47.mad) Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir" şeklinde değiştirilmiştir (Mülga fıkra: 04.04.2007-5620 S.K./4.mad) .[Ek fıkra: 04.04.2007-5620 S.K./4.mad) Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullanılacak izinler (Değişik ibare: 25.06.2009-5917 S.K./47.mad), pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir. (Ek ibare: 25.06.2009-5917 S.K./47.md) Bu şekilde istihdam edilenler, hizmet sözleşmesi esaslarına aykırı hareket etmesi nedeniyle kurumlarınca sözleşmelerinin feshedilmesi veya sözleşme dönemi içerisinde Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen istisnalar hariç sözleşmeyi tek taraflı feshetmeleri halinde, fesih tarihinden itibaren bir yıl geçmedikçe kurumların sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilemezler.]



yapılamama şartının kaldırılmış olmasıdır. Diğer bir değişiklik ise sözleşmeli personel çalıştırılması için Bakanlar Kurulu kararı alınması şartıdır.

30.05.1974 tarihli 12 sayılı KHK ile sözleşmeli personele yönelik istihdam alanında genişleme sağlanmış, sözleşmeli istihdamı için özel kanunlarla yetki verilmiş olması şartı kaldırılmıştır (Karaca, 1993: 13).

1978'de bütçe yasasında sözleşmeli personel çalıştırılması hakkında Bakanlar Kurulu'nca çıkarılacak bir kararname ile saptanması suretiyle dağınık mevzuatın toparlanması amaçlanmıştır. Bu hükme dayanılarak 7/15754 sayılı kararname çıkarılmış ve tüm sözleşmeli personelin aynı esaslara bağlı olması sağlanmıştır. 7/15754 sayılı karar, 1. maddede yer alan hükme göre; genel bütçeye dâhil dairelerde, katma bütçeli idarelerde, döner sermayeli kuruluşlarda, belediyelerde, özel idarelerde, KİT'lerde çalıştırılacak personel hakkında uygulanacaktır. Halen yürürlükte olan 7/15754 sayılı ve 18 maddeli karar, sözleşmeli personel istihdamının genel esaslarını belirtmektedir (Özsalmanlı, 2009).

05.11.1980 tarih ve 233 sayılı yasa ile kadroya bağlanmış asli ve sürekli kamu hizmetlerinde sözleşmeli personel çalıştırılmasına izin verilmiştir. Emeklilerin emekli aylıkları kesilmeden sürekli kamu hizmetlerinde sözleşme ile çalıştırılmasına olanak sağlanmıştır (Özsalmanlı, 2009).

DMK'nın 4/B maddesinde 1982 yılında yapılan değişiklik ile yabancı uyruklular, arşiv araştırmacıları, tercümanlar, avukatlar, devlet konservatuarları sanatçıları ve tabip veya uzman tabip meslek mensuplarının gereksinim halinde sözleşme ile çalıştırılabileceği esas düzenlenmiştir <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 12.02.1982 Tarih ve 2595 sayılı kanun ile değişiklik : “Yabancı uyrukların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin; mütercimlerin; tercümanların, dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı hallerde, BK'nca tespit edilecek esas ve şartlarla Tabip veya Uzman Tabiplerin, Adli Tıp Müessesesi Uzmanlarının; Devlet Konservatuarları Sanatçı, Öğretim Üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuarları Sanatçıların, Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir”.

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 27.06.1984 tarihinde yürürlüğe girmiş bu kanun ile büyükşehir belediyelerinde sözleşmeli personel çalıştırılabileceğini hükmü düzenlenmiştir.

KİT' lerde sözleşmeli personelin çalışma esaslarını düzenleyen 08.06.1984 tarihli ve 233 sayılı KHK ile 05.01.1988 tarihli 308 sayılı KHK ile sözleşmeli personel daha da yaygınlaştırılmıştır. Sözleşmeli personel istihdamını düzenleyen kanunlarda sözleşmeli personel bir istisna olarak uygulama alanı buluyorken 233 sayılı KHK'da sözleşmeli personel KİT'lerde temel istihdam şekillerinden biri haline gelmektedir. Bu KHK ile teşebbüslerde, memurlar, sözleşmeli personel ve işçilerin istihdam edileceği hükme bağlanmış ve sözleşmeli personeli, belirli bir sözleşme işe teşebbüste çalışan; işçi ve memur olmayan personel olarak tanımlamıştır (Özsalmanlı, 2009).

Özellikle 308 sayılı KHK ile 1. maddede kapsamı iktisadî devlet teşekkülleri ile kamu iktisadî kuruluşlarını ve bunların müesseselerini, bağlı ortaklıklarını ve iştirakleri olarak belirlenerek, 233 sayılı KHK'nın 42. maddede yapılan değişiklikle, KİT'lerde, memur statüsünde istihdam kaldırılmakta, hizmetlerin, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülmesi öngörülmektedir. Sözleşmeli personelin kısmi zamanlı da çalıştırılabileceği ve Sözleşmeli personel toplu iş sözleşmeleri kapsamına alınamayacağı ile bunlara toplu iş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmeleri emsal alınarak hiçbir ayni veya nakdi menfaat sağlanamayacağına ilişkin değişikler de 388 sayılı KHK' da düzenlenmektedir. Nihayet sözleşmeli personelle ilgili şartları belirleme yetkisi de Yüksek Planlama Kurulu' na verilmektedir. Ancak düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından anayasanın 128. maddesine aykırı bulunak iptal edilmiştir<sup>1</sup>.

Böylelikle 308 sayılı KHK'nın "İstihdam Şekilleri" başlıklı 42. maddesi ile "İşe Alma" başlıklı 43. maddelerinin iptali ile 233 sayılı KHK hükümlerinin ilgili maddeleri uygulamada kalmıştır.

---

<sup>1</sup> A.Y.M. Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Anayasaya Aykırı Olduğu Gerekeşi ile İptaline Dair: 1988/5 Esas: 1988/55 Karar numaralı kararı. RG. tarihi: 25.07.1989, R.G. No :20232

06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar halen yürürlükte olmakla çeşitli tarihlerde<sup>1</sup> değişikliğe uğramıştır:

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırılacak personele ilişkin merkezi sınav öngörülmesi ile gerek 657 sayılı DMK'da gerekse sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esaslarda bu düzenlemelere paralel değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenlemelere göre ÖSYM Başkanlığı tarafından KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle doğrudan yapılacak merkezi yerleştirme; yazılı ve/veya sözlü sınav yapılmaksızın, KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yerleştirme;<sup>3</sup> sayılı cetvelde unvanları belirtilen sözleşmeli personel pozisyonlarına KPSS (B) grubu puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak her bir unvan için boş bulunan sözleşmeli personel pozisyonunun on katına kadar aday arasından ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav başarı sırasına göre yapılacak yerleştirme yöntemlerinden herhangi biri ile sözleşmeli personel istihdam edebileceklerdir.

Eğer kamu kurum ve kuruluşları, ÖSYM Başkanlığı tarafından yapılan merkezi yerleştirme dışında sözleşmeli personel istihdam edeceklerse öncelikle boş sözleşmeli personel pozisyon unvan ve sayısını, bu pozisyonlarda istihdam edileceklerde aranacak nitelikleri, pozisyonlara yapılacak yerleştirme usulünü, sınavla alınacaklarda sınavın yeri, tarihi, türü, konuları ile diğer hususları yerleştirme veya kendilerinin yapacakları sınav tarihinden en az 15 gün önce Türkiye çapında yayımlanan yüksek tirajlı gazetelerden birinde ve varsa resmi internet sitelerinde ilan edeceklerdir.

Kurumca bu sınav için ilgili kurum veya kuruluşun atamaya yetkili amirinin veya görevlendireceği birim amirinin başkanlığında, personel işlerinden sorumlu birim yöneticisi ve atamaya yetkili amir tarafından görevlendirilecek üç üye olmak üzere toplam beş kişiden teşekkül eden bir komisyon teşkil edilecek ve sınav veya

---

<sup>1</sup> 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'da yapılan 03.08.2005 tarihli, 24.04.2007 tarihli, 05.01.2008 tarihli ve 10.01.2009 tarihli değişiklikler.

yerleştirme başvurularının incelenmesi, gerçekleştirilmesi, sonuçlarının tespiti ile yerleştirilen adayların ilan edilen niteliklere uygunluğu bu komisyonca tetkik edilecektir. Ancak bu sınava tabi personel de düzenlemede belirtilmiştir. Buna göre kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatlarında istihdam edilecek personel, yabancı uyruklular ve yükseköğretim kurumlarının gemi adamı pozisyonları ile araştırma-geliştirme projelerinde proje süreleri ile sınırlı olmak üzere istihdam edebilecekleri personel ile bu Esaslara ekli 1 sayılı cetvelde unvanları belirtilen sözleşmeli personel pozisyonları için sınav şartı aranmayacaktır. Bu Esaslara ekli 2 sayılı cetvelde unvanları belirtilen sözleşmeli personel pozisyonlarına alınacaklar ise sadece mesleki uygulamalı sınava tabi tutulacaktır.

Yine bir diğer istisna 5393 sayılı Belediye Kanununun 49.maddesi ve bu maddeye yapılan atıflara istinaden istihdam edilecek sözleşmeli personelin hizmete alınmasında bu madde hükümleri uygulanmayacağına ilişkin istisnadır. Adli ve idari yargı ile ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bu esaslar kapsamında çalıştırılmak üzere alınacak sözleşmeli personel de 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununun 114. maddesindeki usul ve esaslara göre sınava tabi tutularak istihdam edilir.

Bu değişiklikler ile sözleşmeli kadın personele İş Kanunu'nda işçilere tanınan, doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam on altı hafta süre ile ücretli doğum izni hakkı verilmiştir. Bu izne çoğul gebelik halinde, doğum öncesi sekiz haftalık izin süresine iki hafta eklenir. Ancak sağlık durumunun uygun olduğunu doktor raporu ile belgeleyen sözleşmeli kadın personel, isterse doğumdan önceki üç haftaya kadar işyerinde çalışabilecek, bu durumda, sözleşmeli kadın personelin isteği halinde doğum öncesi çalıştığı süreler, doğum sonrası izin süresine eklenecektir.

Sözleşmeli kadın personele bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk saat süt izni verilmesi öngörülmüş, süt izninin kullanımında anneye saat seçimi hakkı tanınmıştır.

Hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlarla çalışan ve doğrudan radyasyona maruz kalan sözleşmeli personele ilgili mevzuatı uyarınca ücretli sağlık izni verilecektir. Bu iznin süreleri sözleşmeliinin çalıştığı işe münhasır düzenlemelerde yer alan şekliyle uygulanacaktır.

Doğum ve askerlik sebebiyle hizmet sözleşmesi feshedilen sözleşmeli personelin pozisyonu saklı tutulacak ve doğum izni ve askerlik hizmetinin bitiminde ilgililerin istekleri halinde bu personel ayrıldığı kurumunda yeniden hizmete alınacaktır. Ancak bu durumda sözleşmeli personelin yeniden hizmete alınabilmesi için sözleşmeliinin; Sözleşmesinin feshi sebebiyle iş sonu tazminatı almamış bulunması, doğum sebebiyle hizmet sözleşmesini feshedenlerin, doğum izninin bitiminden itibaren en geç bir yıl; askerlik sebebiyle hizmet sözleşmesi feshedilenlerin ise terhis tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yeniden istihdam edilmek üzere ayrıldığı kurumuna yazılı talepte bulunması şartları aranacaktır. Sözleşmeliinin başvurduğu eski kurumu, sözleşmeliinin yazılı talebini takip eden en geç otuz gün içinde sözleşmeliyi istihdam edecektir. Böylelikle yeniden istihdam edilecek personel ile yapılacak sözleşme eski sözleşmenin devamı niteliğinde olacaktır.

Hizmet sözleşmelerini kendi istekleri ile feshedenler, fesih tarihinden itibaren bir yıl geçmedikçe ayrıldıkları kurumların sözleşmeli personel pozisyonlarına yeniden atanamayacaklardır.

Sözleşmeli personelin kurumlar arası yer değişikliği yapamayacağına ilişkin yasak da bu değişikliklerle yürürlüğe girmiş ama düzenlemenin devamında kurum içi yer değişikliğinin mümkün olduğu haller de sayılmıştır. Böylelikle aynı unvan ve hizmet niteliklerini haiz sözleşmeli personelin kurum içi karşılıklı yer değiştirme talepleri, pozisyonunun vizeli olduğu birimde fiilen en az bir yıl çalışmış olma şartına bağlanmıştır.

Eş durumuna bağlı kurum içi yer değişikliği talebi ise; taleplinin biriminde fiilen en az bir yıl çalışmış olması, geçiş yapacağı yerde aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon bulunması ve kamu personeli olan eşin, kurum içi görev yeri değişikliği mümkün olmayan veya mevzuatı uyarınca zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulan bir görevde bulunması şartlarının birlikteliği halinde mümkün olabilecektir.

Sağlık sebebine bağlı kurum içi yer değişikliği talebinde de mazeret süresince geçiş yapılmak istenen yerde aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon bulunması, pozisyonunun bulunduğu ildeki devlet ve üniversite hastanesinde kendisi, eşi ve çocukları ile mevzuat uyarınca bakmakla yükümlü olduğu ana ve babasının hastalığının tedavisinin mümkün olmadığına ilişkin sağlık kurulu raporunu kuruma ibraz etmesi halinde yerine getirilebilecek ve mazeretin sona ermesi durumunda da eski pozisyonun bulunduğu il sınırları içerisindeki aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyona yeniden atacaktır.

Eşi şehit olan sözleşmeli personelin kurum içi yer değişikliği talebi, aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon bulunması halinde ve ancak bir defaya mahsus olmak üzere yerine getirilecektir.

Yine sözleşmeli personelin, unvan değişikliği suretiyle atamasının yapılacağı pozisyon için öngörülen ilk defa hizmete alınma işlemlerine uygun olması kaydıyla, unvan değişikliği mümkün olacaktır.

## **2.5. Sözleşmeli Personelin Nitelikleri Ve Hakları**

Sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esasları düzenleyen 06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda sözleşmeli olarak çalıştırılacak personele ilişkin ilgili kurumun saptayacağı özel koşulların yanında DMK'nın 48/A maddesinin 4., 5., 6. ve 7. bentlerinde belirtilen koşulları da taşımaları gerektiği belirtilmektedir.

48/A madde düzenlemesinde sayılan koşullar:

Kamu haklarından mahrum bulunmamak;

Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

Askerlik durumu itibariyle; askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş bulunmak ve askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

53. maddede düzenlenen özürhümlerinin devlet memurluğuna alınmalarına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürhümlü bulunmamak, şeklinde düzenlenmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararı'nda ayrıca yaş ile ilgili de bir düzenleme yapılmış ve özel yasalarında yaş haddine ilişkin özel hükümler bulunanlar dışında, 65 yaşını bitirmiş olanların sözleşmeli olarak çalıştırılmayacağı, çalıştırılmakta iken 65 yaşının dolduranların sözleşmelerinin bu yaşlarını doldurdukları tarihte hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği belirtilmiştir.

Bu konuda diğerk bir düzenleme ise 399 sayılı KHK'da yer almaktadır. KHK'nın 7. maddesinde yukarıda sayılan şartlar haricinde onsekiz yaşını tamamlamış olmak ve en az ortaokul mezunu olmak şartlarının aranılacağı belirtilmiştir.

Devamında ise sözleşmeli personelin iş gereklerine uygun olarak yarışma ve yeterlilik veya sadece yeterlilik sınavına tabi tutulmak suretiyle işe alınacağı; sınav konularının, sınavın şekli ve sınav komisyonunun teşkili ile sınava ilişkin diğerk hususların teşebbüs veya bağılı ortaklık yönetim kurulları tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle tespit edileceği hükme bağlanmıştır.

Belirtilen nitelikler genel şartlar olup düzenlemelerde yer aldığı gibi ilgi kuruluş bu şartların yanında personelin çalışacağı işin gereklerine uygun özel şartların varlığını da arayabilecektir.

### **2.5.1. Sosyal ve Mali Haklar**

Sözleşmeli personele ilişkin düzenlemeler incelendiğinde aylık ücretinin üç ayrı ücret türünden oluştuğı görülmektedir. Buna göre sözleşmeli personelin ücreti temel ücret, başarı ücreti ve kıdem ücreti toplamından meydana gelmektedir. Dolayısıyla sözleşme ücreti bu ücretlerin brüt toplamından oluşmaktadır (Serim, 1990:18).

Sözleşmeli personele yaptığı fazla çalışma ücreti bedelleri, hacırahlar, tedavi ve ölüm giderleri verilebileceği, nakdi olmayan sosyal yardımlarda da bulunulabileceği düzenlenmiştir.

KİT personeli için durum böyle iken; 5393 sayılı kanuna göre çalıştırılacak sözleşmeli personele, mevzuat düzenlemesi ile hesaplanan ve sözleşmede yer alan sözleşme ücreti dışında her ne ad altında olursa olsun herhangi bir ödeme yapılamayacağı ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilemeyeceği düzenlemesi mevcuttur. Bu personel mesai dışında yapacağı çalışmalar için de herhangi bir ücret talep edemeyecektir.

Sözleşmeli personel ücretini her ayın onbeşinde peşinen alır.

## **2.5.2. Çalışma Saatleri ve İzinler**

### **2.5.2.1.Çalışma Saatleri**

657 sayılı kanunun 4/B maddesi ve 7/15754 sayılı Kararname gereğince çalışan sözleşmeli personel için çalışma saat ve süreleri devlet memurları için belirlenen sürelerle aynıdır. Ancak, haftanın belli gün ve saatlerinde kısmi zamanlı olarak çalışanların çalışma saat ve sürelerinin devlet memurları için saptanan çalışma saat ve süreleri esas alınarak kurumlarınca belirlenmektedir.

### **2.5.2.2.İzinler**

Sözleşmeli personelin yıllık izin, mazeret izni, muvazzaf askerlik izni, hastalık ve doğum izni gibi izin hakları incelendiğinde şu saptamalar yapılabilir:

Sözleşmeli personelin yıllık izin hakkı 399 sayılı KHK'nın 21. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre sözleşmeli personelin yıllık izni memurlarında olduğu gibi, hizmeti on yıla kadar olanlarda yirmi gün, on yıldan fazla olanlarda ise yılda otuz gündür. Sözleşmeli personelden hizmeti bir yıldan az olanlar ile kısmi zamanlı çalışanlara yıllık izin verilmeyecektir.

Sözleşmeli personele istegi üzerine kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, annesinin, babasının, eşinin, çocuğunun veya kardesinin ölümü halinde her olay için beş gün ücretli izin verilecektir.



399 sayılı KHK'nın 23. maddesi ile yapılan düzenlemeye göre sözleşmeli personel, hastalık izinleri ile ücretli veya ücretsiz doğum izinleri hakkında DMK hükümlerine tabidir. Dolayısıyla doğum izni olarak önce sekiz hafta ve doğum yaptığı tarihten itibaren sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı hafta süre ile aylıklı izin verilecektir.

Muvazzaf askerlik görevini yerine getirmek üzere görevinden ayrılan sözleşmeli personelin izili olup olmadığı açıkça düzenlenmemiş ise de hizmetin bitiminden itibaren bir ay içinde başvurduğu takdirde teşebbüs ve bağlı ortaklıklarca işe başlatılacağı düzenlemesinden sözleşmeli personelin bu süre içerisinde izinli sayılacağı sonucu çıkarılabilir (Serim, 1990:26).

## **2.6. Sözleşmeli Personelin Borçları**

Sözleşmeli personel her şeyden önce iş görme borcu altındadır. Akdettiği sözleşmenin gereği olarak ilgili görevin gerektirdiği işler ile kendisine verilecek görevleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Görevini yerine getirirken tarafsızlık borcu şeklinde özetlenebilen ve herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararına veya zararına hedef tutan bir davranışta bulunmama görevini yerine getirirken dil, din, ırk, cinsiyeti siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayrımı yapmamak, hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik beyanda bulunmamak, bu çeşit eylemlere katılmamak yükümlülüğü vardır.

Yaptığı işin özenle yerine getirme borcu olarak tanımlanabilecek özen borcu ile yükümlüdür.

Sadakat ve sır saklama borcu gereği izin almaksızın görev alanına ilişkin hususlarda beyanda bulunamayacağı, kendisine yetki verilmediği müddetçe kurumu adına açıklama yapamayacağı ve görevi sırasında edinmiş olduğu gizli bilgileri görevinden ayrılmış olsa bile kurumun yazılı izni olmaksızın açıklayamayacağı da sözkonusudur.

Göreviyle ilgili konularda basına, haber ajanslarına veya medya ve televizyon kurumlarına yetkili amirin izni olmadan bilgi veya demeç veremez.

Sözleşmeli personel başka bir işle meşgul olamaz. Kısmi zamanlı olarak istihdam edilen sözleşmeli personelin de hangi iş veya hizmetleri yapamayacağı sözleşmelerinde belirtilir.

## **2.7. Sözleşmeli Personelin Benzer İstihdam İlişkilerinden Farkı**

### **2.7.1. Sözleşmeli Personel-İşçi**

4857 sayılı İş Kanunu'nda işçi iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi olarak tanımlanmakta, iş sözleşmesi de işçinin bağımlı olarak iş görmeyi, işverenin de ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşme olarak zikredilmektedir.

Bu tanımdan yola çıkarak işçi tanımının unsurlarını bir işin yapılması, yapılan işin hizmet aktine dayanması ve işin ücret karşılığında görülmesi olarak belirleyebiliriz (Çelik, 1996: 37).

Kamuda sözleşmeli personel çalıştırılmaya başlanılmasından itibaren net bir şekilde düzenlenmemiş mevzuatı nedeniyle hem kavramsal olarak hem de uygulamada sorunlara neden olmuştur (Mollamahmutoğlu, 2005: 122).

308 sayılı KHK' da sözleşmeli personelin hizmet akdine dayalı olarak çalıştığı ve uyuşmazlıkların çözüm yerinin adli yargı olduğunun düzenlenmesi karışıklığı arttırmıştır. Ancak 233 sayılı KHK ve bunu değiştiren 308 sayılı KHK düzenlemeleri dolayısıyla çıkan pek çok sorun bir dönem Yargıtayca giderilmeye çalışılmış, mevcut durum Anayasa Mahkemesi'nin uyuşmazlık konusu pek çok hükmü iptal etmesi sonucuna varmıştır (Çelik, 1996: 38).

Ancak sözleşmeli personel tanımı ve içeriği kapsamından, idare ile sözleşmeli personel arasındaki hukuki ilişkinin idare hukuku ilişkisi olduğu, çıkan uyuşmazlıkların çözüm yerinin idari yargı olduğu ve idare ile sözleşmeli personel arasında yapılan sözleşmenin idari hizmet sözleşmesi olduğu gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında açık bir şekilde ortaya konmuştur. Tüm bu saptamalar da aynı zamanda sözleşmeli personel-işçi ayrımının kriterleridir (Mollamahmutoğlu, 2005: 122) .

Özellikle KİT personelinde yaşanan bu karmaşık durum 399 sayılı KHK'da değişiklik yapan 3771 sayılı kanun ile açıklığa kavuşturulmuş, sözleşmeli

personelin işçi değil kamu görevlisi statüsünde olduğu belirtilmiştir (Çelik, 1996: 38).

Bu düzenlemenin yapılmasını zorunlu kılan uyumsuzluklar ve mevzuat karışıklığı düşünüldüğünde sorunun işçi statüsüyle benzeşen sözleşmeli personelin işçi sayılmayarak İş Kanunu kapsamına alınmayışından kaynaklandığı açıktır. Bu nedenle zaman zaman yapılan düzenlemeler ve yargı kararları ile bu sorun kademe kademe giderilmeye çalışılmıştır.

Ancak sözleşmeli personelin işçiden en temel farkı, sözleşmeli personelin çalışma koşullarını karşılıklı belirleme olanağına sahip olmamasıdır. Sözleşmeli personelin özlük ve disiplin işleri, hakları ve yükümlülükleri, ücret rejimi tabi olduğu mevzuata uygun olarak düzenlenen idari tasarruflar doğrultusunda oluşan sözleşme ile belirlenmektedir. Bu sözleşme ise, daha önce incelendiği üzere, idarenin kamu gücünden kaynaklanan üstün yetkilerle donatılmış idari hizmet sözleşmesidir ve sözleşmeyi akdeden kişinin hükümlerini müzakere etme olanağı yoktur. İşçi statüsü ile tüm benzerliklerine karşın sözleşmeli personel statüsü işçiden farklılaştırılarak özellikle iş güvencesinden ayıklanmış haldedir.

### **2.7.2.Sözleşmeli Personel-Memur**

Duran, sözleşmeli personel ile memur arasındaki farkın anayasanın memurlarla diğer kamu görevlilerini tek bir personel kategorisine tabi kılarak kaynaştığı düşünmekte ve bu anlamda da genel idare esasları veya özel yönetim usullerine göre yürütülen kamu hizmetlerinde çalışanlar arasında bir fark kalmadığı sonucuna varmaktadır. Böylelikle kamuda çalışan personel eğer işçi statüsünde değilse 128. madde kapsamına girecektir (Duran,1986: 18).

Benzer bir görüşte de sözleşmeli personelin kamu görevlisi içinde değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılmakta; Anayasanın 128. maddesi düzenlemesine bir çalışanın kamu görevlisi sayılabilmesi için genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmeti görmesi gerektiği ve bu hizmeti yerine getirmesine karşılık kendisine düzenli aralıklarla ödeme yapılması gerektiği belirtilmektedir. Bu anlamda sözleşmeli personelin de diğer kamu görevlisi içinde değerlendirilmesi gerekmektedir (Serim, 1988: 137).

Yaygın görüş sözleşmeli personelin kamu görevlisi kapsamına girmekte olduğu ise de bazı yazarlar sözleşmeli personel hakkında bu yorumun yapılamayacağı görüşündedir (örneğin; Topallar, 1987: 32).

Bu konuda çıkan sorunlara ilişkin yargıya götürülen çekişmeler ile pek çok yargı kararı da verilmiştir. Hatta sözleşmeli personelin kamu görevlisi olup olmaması konusu öncelikle yargı yolunun belirlenmesi konusunda sıkıntılara yol açmıştır. Bu konuda Uyuşmazlık Mahkemesi'nin pek çok kararı oluşmuştur. Uyuşmazlık Mahkemesi, sözleşmeli personelin kamu personeli olduğu; idare ile arasındaki sözleşmenin idari sözleşme niteliğinin bulunduğu yönünde kararlar vermiştir <sup>1</sup>.

Anayasa Mahkemesi özellikle KİT personelinin sözleşmeli pozisyonun uygulanmasına dair mevzuat düzenlemelerinde pek çok karar vermiştir. Bu kararlarda Yüksek Mahkemenin iptal kararlarında genellikle kamu görevi görecek olan sözleşmeli personele ilişkin düzenlemelerin kamu görevlisinin tabi olması gereken statüye uymadığı gibi gerekçelerle olduğu gözlemlenmektedir <sup>2</sup>.

Danıştay da kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında çalışan sözleşmeli personeli kamu görevlisi olarak kabul etmektedir<sup>3</sup>.

Yargıtay da bu konudaki kararlarında, sözleşmeli personele de kamu hizmetini yüklenmiş olması nedeniyle kamu görevlisi olduğu kararı vermiş ve sözleşmeli

---

<sup>1</sup> UMKGK, 22.1.1996 tarih ve 1995/1 E, 1996/1 K; UMHB 23.12.1996 tarih ve 1996/50 Esas, 1996/104 Karar.; UMHB 21.06.1999 tarih ve 1999/50 Esas, 1996/104 Karar; UMHB 23.10.2000 tarih ve 2000/34 Esas, 2000/43 Karar; UMHB 24.12.2001 tarih ve 2001/106 Esas, 2001/113 Karar; UMHB 16.06.2003 tarih ve 2003/30 Esas, 2003/36 Karar sayılı kararları

<sup>2</sup> AYM, 02.02.1993 tarih ve 1992/38 Esas, 1993/5 Karar ve AYM, 22.12.1988 tarih ve 1988/5 Esas, 1988/55 Karar sayılı kararları

<sup>3</sup> 1.Daire, 06.07.1995 tarih ve 1995/105 Esas, 1995/141 Karar; 5.Daire, 29.11.1994 tarih ve 1992/4384 Esas, 1994/5672 Karar, 1. Daire, 19.12.1996 tarih ve 1996/131 Esas, 1996/242 Karar sayılı kararları

personelin işçi olmadığından bahisle idari sözleşme ile çalıştırılan kamu görevlisi olduğuna hükmetmiştir<sup>1</sup>.

Zikredilen yargı kararları, tanımlamalar ve mevzuat açısından bu bölüme kadar pek çok açıdan her iki statü incelenmiş olmakla tüm bunlar ışığında sözleşmeli personel- memur farkı şu şekilde özetlenebilecektir:

İş güvencesi açısından her iki statü birbirinden çok farklıdır. Sözleşmeli personel, idareyle yapmış oldukları sözleşmeye göre çalışmakta, bu sözleşme kapsamında da ücreti, sosyal ve mali hakları belirtilmektedir. Sözleşmede yer alan hükümlere uyulması kaydıyla idare sözleşmeyi fesih etme yetkisine sahiptir. Bu nedenle sözleşmeli personelin sahip olduğu güvence sözleşmede yer alan hükümlere uyulduğu sürece çok zayıftır.

Mali haklar bakımından da sözleşmeli personel memur statüsünden farklı pozisyonadadır. Çalışan kuruma göre çok küçük farklılıklar olsa da sözleşmeli personele maaş haricinde başkaca bir ödeme yapılmamaktadır.

Yine sözleşmeli personelin görevde yükselmesi diye bir durum da söz konusu değildir. Sözleşmeli personel mevcut unvanı ile çalışmaya devam eder. Hiyerarşik görevler arasında sözleşmeli personelin unvanlarına yer verilmemiştir.

Sözleşmeli personelin de yıllık, hastalık gibi izin hakları söz konusu ise de memurların kullanmadıkları izinleri bir sonraki yıla devredilebilirken sözleşmeliler ise bu izinler yılı içinde kullanılmak zorundadır. İstisnalar hariç olmak üzere sözleşmeli personelin çalışma yıllarının artması durumunda da yıllık iznin artması durumu sözkonusu değildir.

Memurlukta asli ve sürekli görevlerin yerine getirilmesi esastır. Yürütülen hizmetin sürekliliği bu hizmeti yürüten memurun çalışmasının da sürekliliği anlamına gelmektedir. Hâlbuki sözleşmeli personelin sözleşme süresi sınırlıdır.

---

<sup>1</sup> Yargıtay 9. HD. 28.09.1992 tarih ve 1992/2692 Esas-1992/1044 Karar; HGK 09.10.1991 tarih ve 1991/9-403 Esas- 1991/470 Karar; HGK 25.04.2001 tarih ve 2001/9-385 Esas, 2001/403 Karar sayılı kararları

## **BÖLÜM 3 : BELEDİYE VE BAĞLI KURULUŞLARINDA SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI**

Belediye mevzuatının sözleşmeli personele ilişkin düzenlemelerinin tümü incelendiğinde günümüzde belediyelerde sözleşmeli personel istihdamının üç düzenlemeye dayandığı ve bu üç kategoride gerçekleştirilebileceği görülmektedir.

657 sayılı DMK'nın 4/B maddesinde yer alan temel düzenlemenin yerel yönetimler personel rejimine uygulanmasına devam edilmektedir. İkinci olarak DMK'nın ek geçici 13.maddesine göre devlet sanatçıları ve sanatçıların sözleşmeli olarak çalıştırılmalarına ilişkin esaslar da halen yürülmektedir. Son kategori ise 5393 sayılı Belediye Kanunu 49. maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamıdır ki çalışmamızın devam eden bölümünde bu düzenleme ayrıntıları ile incelenecektir.

### **3.1. 657 Sayılı DMK'nın 4/B Maddesine Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı**

Belediyeler, yıllık programlarında yer alan önemli projelerde zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işler ile teknik, avukatlık ve sağlık hizmetleri ve 657 sayılı Kanunun 4/B maddesinde sayılan diğer hizmetlerde sözleşmeli personel çalıştırabilirler.

4/B düzenlemesine göre sözleşmeli personel çalıştırılması için kadro şartı öngörülmemektedir. Kadro varsa öncelikle iş kadrolu personel eliyle yürütülecek, kadroya uygun personel bulunamaması halinde sözleşmeli personel çalıştırılabilecektir.

### **3.2. 657 Sayılı Dmk'nın Ek Geçici 13.Maddesine Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı**

DMK'nın ek geçici 13.maddesi ile 07.06.1987 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan "Devlet Sanatçıları ve Sanatçıların Sözleşmeli Olarak Çalıştırılmalarına Dair Esaslar" gereğince belediye opera ve tiyatroları ile belediye konservatuar ve orkestralarında, İçişleri Bakanlığı kanalıyla Maliye Bakanlığı'nın vizesi alınmak suretiyle sözleşmeli olarak sanatçı personel istihdam edilebilmektedir.

### **3.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Sözleşmeli Personel İstihdamı**

#### **3.3.1. 5393 Sayılı Kanun Kapsamında Sözleşmeli Personel İstihdamının Esasları**

Yerel yönetimler reformu kapsamında belediyelerin personel rejimi alanında da önemli değişiklikler yapılmıştır. Belediyelere ilişkin temel kanun olan 5393 sayılı Belediye Kanunu bu bakımdan radikal değişiklikler içermektedir. Yeni kanun personel bakımından merkeze bağımlı durumda bulunan belediyelere yeni açılımlar sunmakta, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da paralel düzenlemeler bulunmaktadır (Şen -Eken, 2007:551).

5393 sayılı kanunun sözleşmeli personele ilişkin düzenlemesi “Belediye Teşkilâtı” başlıklı üçüncü kısmında “Belediye Teşkilâtı Ve Personeli” alt başlığında yer almaktadır. 48. maddede belediye teşkilatının ana hatları, 49. maddesinde de “Norm Kadro Ve Personel İstihdamı” düzenlenmiştir.

48. madde düzenlemesine göre belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilmektedir. Belirtilen birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi hususunda belediye meclisi yetkilidir.

49. maddede ise norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları ise bu ilke ve standartlar çerçevesinde o belde belediye meclisi kararıyla belirlenecektir.

Belediye personelinin atanmasında belediye başkanı yetkilidir. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Belediye ve bağılı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağıık, 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 uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütölen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiğı nitelikleri taşımaları şarttır.

Bu düzenleme uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edileceklerö ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir. Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usûle göre tespit olunur. Bu düzenleme hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir.

Sözleşmeli personelden kısmi zamanlı olarak çalışabilecekler de belirlenmiştir. Böylelikle avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütölmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilinecektir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak personel sayısı yukarıda belirtilen her unvan için birden fazla olamayacak ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamayacak, kısmi zamanlı çalışana ödenecek net ücret, aynı unvanlı kadroların birinci derecesinin birinci kademesi için yapılması gereken bütün ödemeler toplamının net tutarının yarısını geçmemek ve çalıştırılacak süre ile orantılı olmak üzere belediye meclisi kararı ile tespit edilecektir. Kısmi zamanlı sözleşmeli personele iş sonu tazminatı ödenmeyecek ve işsizlik sigortası primi de yatırılmayacaktır. Eğer yaptıkları başka işler sebebiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi iseler sosyal sigorta ve



genel sağlık sigortası primleri yatırılmayacak ve aynı kişi birden fazla belediye veya bağlı kuruluşta çalıştırılmayacaktır.

Tam ve kısmi zamanlı çalıştırılacak sözleşmeli personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılması ve ücret mahiyetinde aynı ya da nakdî menfaat temin edilmesi yasaklanmıştır.

Bu personel hakkında 5393 sayılı kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesine göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen otuz gün içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.

Bu noktada 5393 sayılı kanunun 49. maddesi ile getirilen sözleşmeli personel statüsü ile DMK'nın 4/B maddesinde düzenlenen sözleşmeli personel statüsü arasındaki farklara da değinmek gerekmektedir.

DMK' ya göre sözleşmeli personel istihdam edebilmek için, Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai bir durumun olması, yapılacak işin özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç göstermesi ve geçici olması (sadece teknik hizmetler sınıfındaki görevlerde çalıştırılan sözleşmeli personel için işin geçici olması şartı aranmamaktadır) şartı aranmaktadır. (md.4/B). Oysa yeni düzenleme ile belediyelere personel istihdamında oldukça esnek ve serbest bir alan tanınmaktadır. Belediyelere, norm kadroya uygun olmak koşuluyla çok geniş bir alanda sözleşmeli personel istihdam etme imkânı verilmektedir. Bu durumda belediyelerde memurluk statüsünün dışında, süreklilik arz eden kamu hizmetlerinin yürütülmesinde de sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir. Düzenlemede olumsuz olan tek Őey alıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı'nın unvanlar itibariyle sınırlama getirilebileceğinin ifade edilmiş olmasıdır. Bir nceki yasa metninde (5272 sayılı Belediye Kanunu) bulunmamaktadır (Şen-Eken, 2007: 554).

Kadrolarda alıştırılacak sözleşmeli personele karar verme yetkisi de değiştirilmiştir. DMK'daki düzenlemede, ilgili kurumun teklifi zerine DPB ile Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'nca sözleşmeli personel

çalıştırılmasına karar verilirken 49. madde düzenlemesine göre ise norm kadro çalışmasını yapmış olan belediyeler vizesiz veyahut izinsiz olarak sözleşmeli personel çalıştırabileceklerdir(Şen-Eken, 2007: 554).

DMK'nın 4/B maddesinde, sözleşmeli personelin çalışma süresi belirlenmemişken; 49. madde düzenlemesinde sözleşme süresinin bir yıl olduğu açıkça hükme bağlanmıştır (Şen-Eken, 2007: 555).

Bir diğer değişiklik ise sözleşmeli personele verilecek ücret ve iş sonu tazminatı hakkındadır. DMK'nın 4/B maddesine düzenlemesinde göre bu konuda Bakanlar Kurulu yetkili iken; 5393 sayılı kanununun 49. maddesine göre istihdam edilecek sözleşmeli personele ise ödenecek net ücret, sözkonusu unvan kadrosu için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı DMK' ya göre tespit edilecek her türlü ödemeler tutatının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararı ile belirlenir.

5393 sayılı kanunun diğer bir yenilik de, kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılabilmesidir. Buna göre avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak personel sayısı yukarıda belirtilen her unvan için birden fazla olamaz ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamaz. Bunlara ödenecek net ücret, aynı unvanlı kadroların birinci derecesinin birinci kademesi için yapılması gereken bütün ödemeler toplamının net tutarının yarısını geçmemek ve çalıştırılacak süre ile orantılı olmak üzere belediye meclisi kararı ile tespit edilir. (Şen-Eken, 2007: 555).

5393 sayılı kanunla getirilen yeni bir düzenlemeyi de burada zikretmek gerekmektedir. Bu düzenlemeye göre belediyeler, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurları belediyelerin birim müdürü ve üst yönetici kadrolarında görevlendirilebileceklerdir.

Bu şekilde görevlendirilmelerde ise DMK 68/B madde hükümleri dikkate alınacaktır. Bu şekildeki atamada aranan şartlar ise, yükseköğrenim görmüş olmak ve atanacak kadronun niteliğine göre sekiz, on veya oniki yıl süreyle kamu kurumlarında fiilen çalışmış bulunmaktır.

49. maddede yer alan düzenlemeye göre bu şekilde istihdam edilen personel kurumundan izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü mali hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediye tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi hakkını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirler. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren onbeş gün içerisinde yazılı olarak kuruma başvurmaları halinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya müktesebine uygun başka bir kadroya atanırlar (Şen-Eken, 2007: 556).

Bu düzenlemelerin ışığında öncelikle belediye personel istihdamının ana hattını belirleyen norm kadro esaslarını incelemek gerekmektedir.

### **3.3.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Ve Alt Düzenlemelerine Göre Norm Kadro Süreci**

Kamu yönetimi reformu çalışmaları kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmiş, bu düzenlemelerle birlikte, mahalli idare personeline dair önceden merkezi idarenin yetkisinde bulunan birçok yetki mahalli idarelere devredilmiştir (Karakaya, 2006: 8).

Bu düzenlemelerin akabinde İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'na müştereken hazırlanan ve Bakanlar Kurulunun 2005/9809 sayılı Kararı ile kabul edilen "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar" 22.04.2006 tarihli ve 26147 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Belirtilen esaslar, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur ve s¼rekli işçi stat¼s¼ndeki personeli kapsamaktadır. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar beş ayrı ekten oluşmaktadır. Bunlar: Ek-1 Tasnif Cetvelleri, Ek-2 Norm Kadro Standartları Cetvelleri, Ek-3 Kadro Unvanları Listeleri, Ek-4 Kadro K¼t¼kleri, Ek-5 Kadro Cetvelleri'dir.

Ancak bu d¼zenleme, Danıştay 5. Dairesi'nin 08.11.2006 tarih ve 2006/3751 Esas sayılı kararı ile y¼r¼tmesi durdurulmuştur. Danıştay'ın gerekçesini "*5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddeleri ile getirilen ve İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'nı yetkili kılan d¼zenlemenin, yukarıda vurgulanan Anayasa maddelerinde ¼ng¼r¼len merkezi y¼netim-yerel y¼netim ilişkisine ve amaçlarına daha uygun olduğu açıktır*" şeklinde belirttiği y¼r¼tmenin durdurulması kararından sonra karar gerekçesinde ¼ng¼r¼len haliyle İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'nca birlikte y¼netmelik şeklinde hazırlanan "*Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Y¼netmelik*" 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak y¼r¼rl¼đe girmiştir. Y¼netmelik, y¼r¼rl¼đu durdurulan d¼zenleme ile paralel esaslar içermektedir. Ancak bazı madde h¼k¼mlerinde değişiklikler yapılmıştır.

Y¼netmelik kapsamına s¼zleřmeli personel ve geçici işçi pozisyonlarında çalışanlar da eklenmiştir. Tasnif cetvelleri ve norm kadro standartları cetvellerindeki alt gruplar değiştirilmeyerek aynen korunmuş, kadro unvanları konusunda, (III) Sayılı Liste: Diğer M¼d¼rler (B, C, D ve F1 Grupları) Kadro Unvanları" d¼zenlemesi yapılarak bu liste içine F1 grupları da d¼hil edilmiştir. M¼fettiř ve mali hizmet uzmanı unvanlarında personel istihdamı getirilmiştir.

Y¼netmelik 5. maddesinde belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri tasnif cetvelleri ile hukuki durumları ve hizmet ¼zelliklerine g¼re altı ana gruba ayırmıştır: (A) Grubu: B¼y¼křehir Belediyeleri, (B) Grubu: İl Belediyeleri, (C) Grubu: B¼y¼křehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri, (D) Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri, (E) Grubu: Belediye Bağlı Kuruluşları, (F) Grubu: Mahalli İdare Birlikleri.

Bu gruplar ile bu gruplara ait alt gruplara ilişkin norm kadro standartları, Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Belediye Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirlenmiş, bunlara ilişkin kadro ünvanları sayılmıştır. Son olarak da Kadro Kütükleri ve Kadro Cetvelleri de eklenmiştir.

Yönetmelik düzenlemesi ile belediyelerde personel istihdamı artık, belirlenen ilkeler çerçevesinde olacak ve kadroların ihdası, değişikliği, kaldırılması da belediye meclisi kararıyla gerçekleştirilecektir. Belediyeler bu yetkilerini norm kadro çerçevesinde kullanacaklardır. Belediyelere norm kadroya uygun olmak şartıyla, sözleşmeli personeli merkezin iznine ve vizesine gerek duymadan istihdam edebilecektir.

Ancak Bakanlar Kurulu Kararına karşı yeni yasal düzenlemelerle personel alanında belediyelere aktarılmak istenen yetkileri kısıtlaması ve merkezin kadrolar üzerindeki vesayet yetkisini devam ettirmeyi amaçlayan hükümler içermesi nedeniyle hayal kırıklığı yarattığı gibi nedenlerle birtakım eleştiriler de yapılmaktadır. Eleştiriye göre Bakanlar Kurulu Kararı, kanunun öngörmediği ve belediyelere bıraktığı konuları son derece ayrıntılı ve kısıtlayıcı bir bakış açısıyla düzenlemekte olduğu, bu kararlar norm kadro ilke ve standartları belirlenmemiş adeta belediyeler için doğrudan norm kadro çalışması yapıldığı gözlemlenmektedir. Oysa norm kadroların, belediyelerin kendi özellikleri ve toplumsal ihtiyaçları doğrultusunda, iş analizlerine ve iş/görev tanımlarına dayanılarak yapılacak değerlendirmeler sonucunda belirlenmesi gerekmektedir. Merkezden belirlenen norm kadro sayıları ve kadro grupları yerel ihtiyaçla uyumlu olmayacak, bu sorunun giderilmesi de ancak yerinde yapılacak örgüt ve iş analizi çalışmaları ile mümkün olacaktır (Şen - Eken, 2007: 552).

Yönetmeliğin 21. maddesi ile de sözleşmeli personele ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak 5393 sayılı Kanun'un 49. maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan unvanlardaki personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilecektir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamayacak, bu madde hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilecektir.

Bu personel hakkında 5393 sayılı kanunda düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesine göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen otuz gün içinde İçişleri Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Mahalli idare birliklerinde ise 5355 sayılı kanunun 22/2. maddesi hükümlerine göre işlem yapılır.

İçişleri Bakanlığı yönetmelikte kendisine verilen yetkileri kullanarak, yerel yönetimlerin sözleşmeli personelce imzalanacak sözleşmelerine bir standart getirmek amacıyla 31.10.2005 tarihli ve 11493 sayılı genelgede 5393 sayılı kanun kapsamında belediyelerde sözleşmeli personel istihdamının esasları belirlemiştir.

Yine İçişleri Bakanlığı'nca yayınlanan 16.01.2007 tarihli ve 2007/10 sayılı genelge ile de belediyelerde tam zamanlı olarak istihdam edilebilecek kadro unvanlar belirlenmiştir. Buna göre, belediyeler tam zamanlı olarak; Avukat, Programcı, Hukuk Müşaviri, Çocuk Eğiticisi, Çocuk Eğitimcisi, Çocuk Rehberi ve Gözetimcisi, Çözümleyici, Eğitimci, Kameraman, Mütercim, Sosyolog, Tercüman, Sanat Tarihçisi, Arkeolog, Dekoratör, Desinatör, Fizikçi, Grafiker, Heykeltıraş, Hidrobiyolog, Hidrolog, İstatistikçi, Jeofizikçi, Jeolog, Jeomorfoloğu, Kaptan Kimyager, Laborant, Matematikçi, Mimar, Mühendis, Ölçü ve Ayar Memuru, Paleontolog, Pilot, Restoratör, Şehir Plancısı, Teknik Ressam, Tekniker, Teknisyen, Topograf, Antropolog, Bakteriolog, Biolog, Çocuk Gelişimcisi, Diş Tabibi, Diyetisyen, Ebe, Eczacı, Hemşire, Fizikoterapist, Fizyoterapist, Laborant, Odyolog, Pedagog, Psikolog, Radyoterapist, Sağlık Fizikçisi, Sağlık Memuru, Sağlık Teknikeri, Sağlık Teknisyeni, Sosyal Çalışmacı, Tabip, Tıbbi Teknolog, Uzman Tabip, Uzman (Tab. Uz. Tüz. Göre), Veteriner Hekim, Veteriner Sağlık Teknisyeni, Veteriner Sağlık Teknikeri kadro unvanlarında sözleşmeli personel çalıştırabilirler.

Düzenleme ile belediyelere kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırabilme imkânı da tanınmaktadır. Bu düzenleme özellikle küçük yerleşim yerlerinde hem bütçe hem de yetişmiş eleman bulamayan belediyeler için gayet avantajlı bir düzenleme olmuştur. Nitekim belirlenen ücretlerle tam zamanlı olarak çalışmak istemeyen kişiler, kısmi zamanlı olarak görev yapabilmekte, böylece belediyeler de tam zaman

ücreti ödemekten kurtularak bu kişileri çalıştırabilmektedirler. Keza, bazı belediyelerde de bu pozisyonlarda tam zamanlı çalıştıracak iş yükü de bulunmuyor olabilir. Böylelikle belediyeler tam zamanlı ve “avukat”, “mimar”, “mühendis”, “veteriner” unvanlarında kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdamını gerçekleştirebileceklerdir.

Belediyeler norm kadro esasları çerçevesinde kadrolarının belirlenmesinden sonra belirlenen bu kadrolarda ve ya bir kısmında sözleşmeli personel istihdamını öngörebilirler. Bunun için ise öncelikle belediye meclisinin hangi kadrolarda sözleşmeli personel istihdam edilecekse o kadrolarda sözleşmeli personel istihdam edilmesi yönünde bir karar alması gerekmektedir. Bağlı kuruluşlarda ise belediye meclisi yine kuruluşun Genel Kurulunu teşkil ettiğinden, bağlı kuruluş bakımından da bu kararın belediye meclisince alınması gerekecektir.

Bahsedilen bu karar, sözleşmeli personel istihdamına gidilecek kadro unvanı, sözleşmenin tam ya da kısmi zamanlı olacağına ilişkin durumu ile ödenecek net ücret miktarını içermelidir.

Sözleşmeli olarak istihdam edilecek personele verilecek net ücret, her takvim yılına ait sözleşme dönemlerinde, ücretin tavan ve taban tutarı olarak unvanların karşılıkları düzenli olarak Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp duyurulmaktadır. Uygulamada ise idareler, Bakanlıkça ilan edilen bu iki rakam aralığında ücret tayin etmektedirler.

Personel ile imzalanacak olan sözleşme tipleri İçişleri Bakanlığının 31.10.2005 tarihli ve 11493 sayılı genelgesinin ekinde bulunmaktadır. Bu sözleşmeler üç adet tip sözleşmedir. Bunlar ise “tam zamanlı olarak çalıştırılacak personele ilişkin hizmet sözleşmesi”, “kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele (bu sözleşme sebebiyle ssk ile ilişkilendirilmesi gerekmeyenler için) ilişkin hizmet sözleşmesi” ve “kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele (bu sözleşme sebebiyle ssk ile ilişkilendirilmesi gerekenler için) ilişkin hizmet sözleşmesi” dir.

İçişleri Bakanlığının 31.10.2005 tarihli ve 11493 sayılı genelgesinden önce yerel yönetimler yönetmelik esasları ile belirlenmiş çerçevede bu sözleşmeleri akdetmekte ve sözleşmelerin bir suretlerini de düzenleme gereği İçişleri Bakanlığı'na göndermekteydiler. Ancak akdedilen sözleşme içeriklerinde hem düzenlemeden çok farklı hem de sözleşmede bulunmaması gereken hükümler dahi düzenlenmeye başlanması üzerine İçişleri Bakanlığı'nca yeknesaklığı sağlamak ve mevzuata aykırı sözleşmelerin önüne geçmek için bahsedilen genelge ile hem tip sözleşme örneklerine yer vermiş hem de bir takım esaslar belirlemiştir:

Belirlenen bu esaslara göre, 49.maddenin üçüncü fıkrası kapsamına girmeyen alan ve kadro unvanlarında tam zamanlı sözleşmeli personel istihdam edilmemelidir.

Sözleşmeli personel olarak istihdam edilmek istenen kişilerin mesleki unvanlarına uygun boş kadro unvanı bulunmayan kurumlar, tam zamanlı sözleşmeli personel istihdam etmeyeceklerdir. Kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdamı ise sadece avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi veya harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadro unvanları ile sınırlanmış olduğundan, bu kadro unvanları dışında kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdamı yapılmamalıdır. Bu kadro unvanlarında ise sadece birer adet kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir.

Sözleşmeli personele ödenecek ücretin kurumların yetkili meclisleri tarafından tespit edilmediksizin sözleşme imzalanmamalı ve sözleşmelerin başlangıç tarihi meclis kararından daha önceki bir tarih olarak belirlenmemelidir. Sözleşmelilere, sözleşmenin başlangıç tarihinden önceki dönemlere ilişkin olarak herhangi bir ücret veya başka bir mali hak verilmesi de uygun değildir.

Ücretler, sözleşmelerde mutlaka net tutar olarak belirtilmeli ve her ayın başında peşin olarak ödenmesi gerekmektedir. Bakanlıkça belirlenen esaslara uygun olarak sözleşmeli personele fazla mesai yaptırılması halinde dahi fazla mesai karşılığı olarak herhangi bir ücret ödenmemesi gerektiğinin altı çizilmektedir. Ancak bu düzenlemeye ilişkin olarak açılan bir davada Danıştay bu hükmün yürürlüğünü



durdurmuş, karara itirazı reddetmiştir. Nihai karar olarak da düzenlemeyi iptal etmiştir<sup>1</sup>.

5393 sayılı kanunun 49. maddesinin beşinci fıkrasında, sözleşmeli personel hakkında bu kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı DMK'nın 4/B düzenlemesine yapılan atıfla, 4/B'ye göre istihdam edileceklerle ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 7/a maddesi, 10.ve 11. maddelerinden ise, sözleşmeli personelin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine tabi olacakları anlaşılmaktadır. Bu itibarla, yapılacak sözleşmelerde, sözleşmeli personelin Sosyal Sigortalar Kurumu dışında bir sosyal güvenlik kuruluşu ile ilişkilendirilmesi yönünde herhangi bir hükme yer verilmeyecektir.

Sözleşmelerde, sözleşmeli personelin işçi sendikalarına üye olmasına imkân tanıyacak herhangi bir düzenlemeye yer verilemez.

Kısmi zamanlı çalışan sözleşmeli personel başka bir kurumda kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalışmayacak, başka kurumda sözleşmeli personel olarak istihdam edilenlerle sözleşme yapılmayacaktır.

Sözleşmeler bir bütçe yılı ile sınırlı olduğundan, sözleşmelerde sözleşmenin sona erme tarihi olarak bütçe yılının (takvim yılının) bitimini aşacak şekilde tarih belirlenmeyecektir.

Kurumlar, işin yürütümünden kaynaklanacak hususlara ilişkin özel nitelikli hükümleri, sözleşmenin diğer esaslarına aykırı olmamak kaydıyla sözleşmeye ek olarak boş bırakılan madde içerisinde düzenleyebileceklerdir.

Sözleşme süresinin bitmesine rağmen; tam zamanlı olarak istihdam edilenler için hastalık ve analık izni, kısmi zamanlı olarak istihdam edilenler için ise hastalık izni

---

<sup>1</sup> Danıştay 11. Dairesinin ilk derece mahkemesi olarak 2007/7443 Esas numarası ile incelediği dosyada verilen yürütmenin durdurulması kararına itiraz edilmiş; Danıştay İDDK'ca 2007/1042 İtiraz numaralı dosyada itirazın reddine dair karar verilmiş ve Danıştay İDDK, 2010/1842 Karar numaralı ve 09.03.2010 tarihli kararı ile madde hükmünün iptaline karar vermiştir.

dolayısıyla ücret ödenmeye devam olunanların yerine bu süre içinde başka bir kişi kadrolu veya sözleşmeli olarak istihdam edilmesi mümkün değildir.

Yeni yılda da çalıştırılmaya devam edilmesi uygun görülenler için yeni yıl itibariyle hesaplanacak ücret tavanı aşılmamak kaydıyla, ücret tespitine ilişkin meclis kararının mutlaka Ocak ayı içinde alınması gerekmektedir ve meclis kararı alınarak yenilenecek sözleşmelerin işlemleri de yine Ocak ayı içerisinde tamamlanmalıdır.

Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi gereken sözleşmelere, sözleşmeli personel istihdamına dayanak teşkil eden kadro unvanının önceden hangi birime tahsis edilmiş olduğuna dair bir bilgi ile sözleşmenin imzalandığı tarih itibariyle ilgili idarenin memur kadrolarının kadro unvanı ve dereceler itibariyle dolu boş durumlarını gösteren cetveller ve sözleşmeli personele ödenecek ücretin tespitine ilişkin meclis kararı da eklenmesi öngörülmektedir.

5272 sayılı Kanuna ya da 5393 sayılı Kanuna göre taraflar arasında daha önceden yapılmış olan hizmet sözleşmelerinin daha önceden yapılanlarının tamamı iptal edilerek, bu sözleşmelerden tam zamanlı olarak istihdam edilecekler için EK: 1 Sayılı Tip Sözleşme Örneği'nin, kısmi zamanlı olarak istihdam edilenlerden halen bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olarak çalıştığını belgelendirenler için EK: 2 Sayılı Tip Sözleşme Örneği'nin, kısmi zamanlı olarak istihdam edilenlerden halen bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olarak çalışmadığını belgelendirenler için EK: 3 Sayılı Tip Sözleşme Örneği'nin kullanılması suretiyle yeniden sözleşme yapılacaktır. Bu sözleşme örnekleri de sözleşmelerinin imzalanmasını izleyen otuz gün içinde İçişleri Bakanlığı'na ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi gereklidir.

Sözleşme akdeden sözleşmelilerin daha önce yapılmış olan hizmet sözleşmelerine hüküm konulmak suretiyle 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile ilişkilendirilenlerin yatırılmış kesenek ve kurum karşılıkları Emekli Sandığı'ndan geri talep edilerek ilgililerin Sosyal Sigortalar Kanunu ile ilişkilendirilmelerinin sağlanması gerekmektedir.

### **3.4. Uygulama ve Genel Değerlendirme**

Çalışmamızın bu kısmına kadar olan bölümlerinde sözleşmeli personelin sözleşme çalışacağı belediye ile sözleşme imzalanmasına kadar olan sürece değinilmiştir. Bu

kısımda ise sözleşmenin akdedilmesinden sonra sözleşmenin yürürlük süresi boyunca sözleşme ve sözleşmelilikten doğan durumlar değerlendirilecektir.

#### **3.4.1. Sözleşmenin Yürürlüğü- Sona Ermesi**

Sözleşme, akdedildikten sonra süresince yürürlükte kalır. Süre sonunda belediye sözleşmenin yenilenmesine karar verir ve sözleşmeli personel de bunu kabul ederse yeni çalışma dönemi için tekrar sözleşme imzalanarak sözleşmeye devam edilir.

Sözleşmeli personel, sosyal güvenlik açısından Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olarak çalışacaktır. Ancak her ne kadar bu kanun ile ilişkilendirilmiş ise de işçi sendikalarına üye olmasına imkân tanıyacak herhangi bir düzenlemeye sözleşmede yer verilmesi mümkün değildir. Sözleşmeli personel isterse kamu görevlileri sendikasına yani memur sendikasına üye olabilecek bu durumda da sendika ödeneği ödenmesi gerekecektir.

Sözleşmeli personel, sözleşmesinin yürürlüğü boyunca kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamaz. Sözleşmeli personelin başkaca kazanç getirici iş yapması halinde sözleşmenin feshi hakkını doğuracaktır.

Sözleşmeli personel sözleşmenin yürürlüğü boyunca yıllık izin hakkını, mazeret durumlarında da mazeret izinlerini kullanabilecektir. Ancak yıllık izin hakkının o sene içinde kullanılması gerekecek, bu hak sözleşmenin yenilenmesi durumunda bir sonraki yıla devretmeyecektir.

Sözleşmeli personelin muvazzaf askerlik hizmetini yapmak üzere ayrılmaları halinde, kamu kurumlarının bu şekilde istihdam ettikleri personeli, askerlik dönüşü tekrar işe alma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine uyularak, müsait pozisyonların olması halinde muvazzaf askerlik dönüşü eski sözleşmeliyi göreve başlatmalarına engel bir husus da bulunmamaktadır.

Sözleşmenin sona ermesi halleri de şöyle özetlenebilir:

Sözleşmeli personelin, 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine veya 06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na göre yürüteceği görev itibarıyla sözleşmeli personel olabilme şartlarından herhangi birini

taşımadığının sonradan anlaşılması veya bu şartlardan birini sonradan kaybetmesi halinde sözleşme feshedilmiş sayılır.

Sözleşme hükümlerine, 5393 sayılı Belediye Kanununa ve tabi olduğu diğer mevzuat hükümlerine aykırı davranışı tespit edilen sözleşmeli personele, kurumu tarafından gerekçesi ile birlikte bu durumu yazılı olarak tebliğ edilir. Tebligatta belirtilecek günden geçerli olmak üzere sözleşme kendiliğinden sona erer.

Taraflar, bir ay önce ihbar etmek şartıyla sebep göstermeksizin de sözleşmeyi feshedebilirler.

Sözleşme, sözleşmeli personelin 65 yaşını doldurduğu tarihte hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona erer.

Sözleşmeli personel, 06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 7. maddesinde belirtilen esas ve usuller çerçevesinde ve aynı maddede gösterilen yönteme göre yapılacak hesaplama neticesinde bulunan miktarda iş sonu tazminatı hakkından yararlandırılır.

Bu düzenlemeye göre ise en az iki hizmet yılını tamamlaması halinde; malûllük veya yaşlılık aylığı bağlanması veya toptan ödeme yapılması, hizmetlerine gerek kalmadığı için sözleşmesinin feshedilmesi veya yenilenmemesi, istihdamına ilişkin mevzuatında yer alan hükümler uyarınca ilgilinin kendi isteği ile sözleşmeyi feshetmesi, ilgilinin ölümü, hallerinden birinin vuku bulmasından dolayı hizmet sözleşmesi sona erenlere, çalışılan her tam hizmet yılı için ayrılış tarihindeki hizmet sözleşmesinde yazılı aylık brüt ücret tutarında iş sonu tazminatı ödenir. Bir yıldan artan süreler için de, tam yıl için hesaplanan miktardan o süreye isabet eden tutar kadar ödeme yapılır.

Ancak sözleşmeli personel statüsünde çalışanların; sözleşme koşullarına uymaması nedeniyle kurum tarafından, sözleşme esasları dışında herhangi bir nedenle çalışanlar tarafından, sözleşmesinin feshedilmesi veya yenilenmemesi hallerinde, iş sonu tazminatı ödenmeyecektir.

### 3.4.2. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Sözleşmeli personel uygulaması önceleri, pratikte kamu personelinin ekonomik krizler karşısında dezavantajlı hale gelmesi ve KİT'lerde yaşanan özelleştirme sorunları üzerine başvurulmuş bir uygulama iken; daha sonra belediyelerde yerel yönetimler reformu ile yapılan personel rejiminin iyileştirmesi hedeflerinden biri olarak görülmüştür. Aslında bir zamanlar KİT'ler için öngörülen verimliliği arttırmak ve aşırı istihdamı düşürmek amacı, 5393 sayılı Kanunun personel düzenlemesine de hâkimdir. Hedeflenen bu durumun mevcut mevzuat düzenlemesi ile sağlanıp sağlanılmadığı ve uygulamada çıkan sorunları değerlendirmek gerekmektedir.

Sözleşmeli personel, sosyal güvenlik bakımından İş Kanunu'na tabi olan işçilerle aynı rejime tabi olmasına rağmen sorumluluk bakımından memurlar gibidir. Hatta uygulamada memurlar tarafından yerine getirilmesi gereken asli ve sürekli hizmetlerde sözleşmeli personelin görevlendirildiği gözlemlenmektedir.

Memurlar gibi işgören ve onlarla aynı sorumluluğu taşıyan sözleşmeli personel; gerek mali, gerekse özlük hakları bakımından memura nazaran korumasız ve dezavantajlı bir durumdadır. Hatta sorumluluğu daha ağır olan bu görevlerde iş görmeyen işçi personel dahi belediye yönetimleri içerisinde, mali açıdan sözleşmeli personelden daha avantajlıdır. Üstelik işçi personelin kişisel sorumluluğu sözleşmeli personele göre çok hafiftir.

İşçi, fazla çalışmasının karşılığını alabilmekte ve sair pek çok sosyal yardımdan faydalanabilmektedir. Memurlar için de sosyal yardım avantajından bahsedilebilirken, sözleşmeli personelin tüm bu çalışanlar yanında sözleşme bedeli haricinde hiçbir ödeme alamaması ve kendisine aynı ya da nakdi menfaat sağlanamaması yerinde değildir.

Ancak bu konuyla ilgili olarak, Danıştay 12. Dairesi'nin 2008/285 Esas sayılı dosyasında; 657 sayılı yasanın 4/B maddesi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personele yönelik 2008 yılı hizmet sözleşmesinin çalışma şartlarına ilişkin 3. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "Ayrıca, ilgili kendisine verilen işleri bitirene kadar, normal çalışma saatleri dışında da çalışmak zorundadır. Normal çalışma

saatleri dışında veya tatil günlerinde yapacağı çalışmalar karşılığında ilgiliye herhangi bir ek ücret ödenmez" ibaresinin iptali için açılan davada yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir.

Yine Danıştay Beşinci Dairesi'nin 22.04.2009 gün ve 2007/6000 Esas, 2009/2165 Karar sayılı kararı İçişleri Bakanlığı'nın 31.10.2005 tarihli ve 11493 sayılı Sözleşmeli Personele İlişkin Genelge'nin 6. maddesindeki; "Sözleşmeli personele fazla mesai yaptırılması halinde, fazla mesai karşılığı olarak herhangi bir ücret ödenmeyecektir hükmü" iptal edilmiştir.

Bu kararlar gereğince sözleşmeli personele fazla çalışma ücreti ödenmesi gerekirken uygulamada sözleşmeli personelin fazla çalışmalarına ilişkin bir kayıt tutulmamakta, dolayısıyla fazla çalışma ücreti de ödenmemektedir.

Başka bir sorun ise belediyede birim amirlerinin, sözleşmeli olarak çalıştırılmamasıdır. 5393 sayılı yasanın 49.maddesi sözleşmeli personel çalıştırılacak alanları saydıktan sonra bu alanlarda sözleşmeli olarak çalıştırılacak görevleri de saymıştır. Birim amirlikleri ve daha üst görevler bu sayılan görevler arasında bulunmamaktadır. Dolayısı ile bu sayılan alan ve görevler dışında kalan sadece birim amirliklerinde değil, diğer kadrolarda da sözleşmeli personel çalıştırılması mümkün değildir. Ancak uygulamada sözleşmeli personel uzmanlık bilgisi gereğince resmi olmasa da genellikle birim amirliklerinde çalışmaktadır. Gerekli uzmanlığı bulunan, gayriresmi olarak bu görevi yerine getiren, hatta imza yetkisi dahi verilen sözleşmeli personelin birim amiri olarak çalışmaması büyük bir tezat oluşturmaktadır.

Hatta bu durum Maliye Bakanlığı'nın 15.2.2006 tarihli ve 2189 sayılı görüş yazısında da korunmaktadır. Görüş yazısında; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesi ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinden bahsedilerek; belediye ve bağlı kuruluşlarında, avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi sadece uzman ve teknik personel kadro unvanlarına ilişkin görevlerde sözleşmeli personel çalıştırılabileceği, yönetim kademeleri arasında yer alan "İmar Müdürü" veya "Fen İşleri Müdürü" kadro

unvanları gibi birim yetkilisi kadro unvanları esas alınarak sözleşmeli personel çalıştırılmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Aynı görüş yazısının devamında birim müdürü ve üstü yönetici kadroları boş bulunan belediyelerin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurları kendi kurumlarında geçici olarak görevlendirmeleri suretiyle söz konusu kadrolara ilişkin görevleri yürütebilecekleri hükmü gereğince bu kadrolardaki istihdam ihtiyaçlarını bu düzenleme ile gidermeleri gerektiği belirtilmiştir.

Birim amirinin bulunmadığı bir birimde istihdam edilen sözleşmeli personel bu görevin gerektiği çalışmayı ifa etmekte ancak birim amiri sıfatına haiz olamayan sözleşmeli personel eğer birim amirine ya da herhangi bir göreve vekâlet ediyorsa da vekâlet edilen kadro için öngörülmuş hak ve zamlardan da mahrum kalmaktadır.

Bahsi geçen görüş yazısında ise sözleşmeli personel, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren işlerde, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri olması gereğince; tam zamanlı olarak çalıştırılan sözleşmeli personelin istihdam edildiği meslek bilgisi ve ihtisasına ihtiyaç gösteren işlerde her türlü imza yetkisine sahip olduğu ve sözleşmeli personelin ihale yetkilisince görevlendirilmesi durumunda uzman personel veya idare personeli olarak yer alabileceği gibi, komisyon başkanı olarak görev almasını engelleyen bir hükmün bulunmadığı belirtilmiştir. Uygulamada bu gibi konularda belediye ve bağlı kuruluşlarınca bakanlıktan görüş istenerek bu görüşe göre hareket edilmesi; sözleşmeli personelin fiilen her birimde görev alan sözleşmeli personelin bunu resmen de yapıp yapamayacağı konusunda şüphelerin bulunduğu izlenimini vermektedir.

Sözleşmeli personelin kullanmadığı yıllık izin süreleri gelecek yıla devredilememektedir. Sözleşme süresinin bir mali yılı kapsadığı düşünüldüğünde idarenin bu şartı koyması mantıklı gibi görünmekte ise de uygulamada bu durum farklıdır. Nitekim sözleşmeli personel bir yıllık çalışma dönemi içerisinde izin alamamakta ya da bu personele izni kullandırılmamaktadır. İzin verilmeyen ya da sair sebeplerle iznini kullanamayan sözleşmeli personel, sözleşmesi sona erdiğinde kullanmadığı yıllık izinlere ilişkin herhangi bir karşılık alamamakta ya da sözleşmesinin yenilenmesi durumunda da kullanmadığı izinleri yeni dönemde

kullanma şansı kalmamaktadır. Söz konusu sorunun düzeltilerek ya izin hakkının bir sonraki yıla devri veya en azından kullanılmayan iznin bedelinin ödenmesi yerinde olacaktır.

İdarenin diğer sözleşmeli pozisyonlarda eş durumundan yer değiştirilemiyor olması büyük bir eleştiri konusu haline gelmiştir. Aynı eleştiri belediyede çalışan sözleşmeli personel için yapılıyorsa da bu yerinde bir engeldir. Nitekim yerel yönetimlerden biri olan belediyeler zaten ihtiyaçlarına göre sözleşmeli personel alabilmekte, diledikleri kişi ile de sözleşme yapabilmektedirler. Siyasi etkilere açık olduğu kabul edilmekle birlikte belediyenin, başka bir yerden gelen sözleşmeli personeldense o yerde uzun süredir ikamet etmekte olan kişiyi tercih etmesi gayet doğaldır.

7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 10. maddesinde "Resmi tabip raporu ile kanıtlanan hastalıklar için yılda 30 günü geçmemek üzere ücretli hastalık izni verilebilir" hükmü yer almaktadır. Genel Esaslarda yer alan bu hüküm, kurumların hazırlamış olduğu tip sözleşmelerde de yer almaktadır. Bu nedenle sözleşmeli personelin hastalığı halinde otuz günden fazla rapor alması durumunda sözleşmesi feshedilmektedir. Belediye Kanunu 49. maddeye göre istihdam edilen personel hakkında olmasa da 4/B hükümlerine göre istihdam edilen diğer bir sözleşmeli personelce açılan davada Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu<sup>1</sup> sözleşmeli personel lehine karar vermiştir.

İlgili kararda Danıştay 12. Dairesi adına nöbetçi dairece verilen yürütmeyi durdurma kararına itiraz incelenmiştir. Sözleşmeli öğretmen olarak görev yapan davacının hastalığı nedeni ile otuz günü geçen rapor alması nedeniyle sözleşmesinin yenilenmemesi üzerine, bu konudaki düzenlemenin ve sözleşmesinin yenilenmemesine ilişkin idari işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması talep edilmiştir. İdari Dava Daireleri Kurulu ise verdiği kararda:

Sözleşmeli personelin kamu hizmetinin asli ve sürekli bir görevinde, memur ve işçiden ayrı, kamu hukuku bağlatısı olarak çalışan kimse olduğuna,

---

<sup>1</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 2009/921 İtiraz numaralı 04.02.2010 tarihli kararı



Sözleşmeli personel hakkında kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı, yönetmelik ve tip sözleşme ile düzenleme yapıldığı; bunlarda hüküm bulunmaması halinde 657 sayılı DMK'nın uygulanması gerektiği; sözleşmeli personelin hukuki durumlarının tıpkı memurlar gibi idare tarafından düzenleyici işlemlerle belirlendiği ve bu işlemlerin hiyerarşik normlar gereğince üst normlara aykırı olarak düzenlenemeyeceği,

Böylelikle 657 sayılı DMK'nın "Hastalık İzni" başlıklı 105. madde düzenlemesine uygun olarak işlem yapılması gerektiği ve davacının bu düzenlemedeki sürelerle tabi olunması gerektiği hastalık hali için izin süresinin otuz günle sınırlandırılmasının norm düzenlemesine uygun olmadığı, belirlemeleri yapılarak davacının hizmet sözleşmesinin iptaline ilişkin işlemin yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir.

Yüksek Mahkeme'nin bu kararında, sözleşmenin hastalık nedeni ile iptal edilmesinin yalnızca hastalığın sözleşme ile yüklenilen görevi yapmaya engel olması halinde ve bu durumda tam teşekküllü bir hastaneye sevk ile sağlık kurulu raporu ile belirlenmesi halinde mümkün görüldüğü saptaması yapılmıştır.

Dolayısıyla uygulamada bu kriterlere göre hareket edilmesi ve sözleşmeli personelin çalışma esaslarının da bu çerçevede düzenlenmesi gerekmektedir.

Yine sözleşmeli kadın personelin doğum yapması halinde yasada öngörülen doğum izinlerini kullanmasında hukuken bir engel bulunmamaktadır. Ancak uygulamada doğum yapan kadın personelin doğumundan sonra bu sürenin yeterli olamaması yahut sağlık ya da bakım nedenleri ile ek süreye ihtiyaç duyması halinde en çok otuz güne kadar, o da hastalık izni olmak üzere, izin alabilmektedir. Bu durumda tercih lüksü olmayan kadın personel işi bırakmak zorunda kalmaktadır.

Hatta bazı hallerde belediyeler yasada öngörülen doğum izni süresini bile uzun bulmakta, doğum nedeni ile işine son veremeyeceği sözleşmeli kadın personelin sözleşmesini başka bir sebeple feshetmekte yahut süresi bitmişse yenilememektedir. Bu uygulama ise hakkaniyetten çok uzaktır. Memur yahut en azından işçi personele sağlanan haklar sözleşmeli kadın personele de sağlanmalıdır. Nitekim yine bir sözleşmeli personelin doğum nedeni ile otuz günü aşan izin kullanması halinde sözleşmesinin iptal edilmesine karşı açtığı iptal davasında mahkemece sözleşmenin

iptaline ilişkin verilen kararın yürütmesinin durdurulması ve iptaline karar verilmiştir.<sup>1</sup>

Belediye sözleşmeli personelinin karşı karşıya kaldığı en büyük sorun tip sözleşmelerde yer alan “neden belirtmeksizin fesih şartı”dır. Bu şart her iki tarafın kullanımı için öngörülmüş ise de genelde belediyelerce kullanılmaktadır. Sözleşmeli personel haricinde hiçbir çalışan için sözkonusu olmayan bu durum belediyelerin siyasi yapıları düşünüldüğünde kötüye kullanılabilmesi yüksek ihtimalli olumsuz bir yetki haline gelmektedir. Her seçim döneminde sözleşmeli personelin sözleşmesi neden olmaksızın yenilenememe riski taşımaktadır. Bu nedenle sözleşmeli personelin iş güvencesinin sağlanması yönünde değişiklik yapılmalıdır.

Nitekim 4/B’li sözleşmeli personel ve 5393 sayılı kanun kapsamındaki sözleşmeli personelden neden göstermeksizin sözleşmeleri feshedenlerin idari yargıda ikame ettikleri davalarda mahkemeler, yasadaki aleyhe düzenlemeye rağmen, haklı neden göstermeksizin yapılan feshi uygun bulmamakta, sözleşmeli personel lehine karar vermektedirler.

Hatta sözleşmenin sona ermesinden sonra sözleşmeyi yenilememe durumunu dahi bu kapsamda görmekte ve sözleşmenin yenilenmesi kararı vermektedir. Örneğin; 5393 sayılı yasanın 49. maddesi düzenlemesine göre sözleşmeli olarak çalışan kişinin Balıkesir Belediyesi’nce sözleşmesinin yenilenmemesi üzerine açılan davada Balıkesir İdare Mahkemesi’nin 2009/1384 Esas sayılı ve 23.02.2010 tarihli kararında yürütmenin durdurulması kararı verilirken “*sözleşmeli personelin durumu, memurların durumu gibi büyük ölçüde kanuni ve nizami bir durum yani statüler durum haline gelmiştir, statü hukukuna bağlı hizmetlerde çalışan personelin de geçici olması düşünülemez*” vurgusu yapılmıştır.

Uygulamada sözleşmeli personelin aleyhine işleyen ve yargı kararları ile de açıkça üst normlara aykırı olduğu tespit edilen değindiğimiz tüm bu olumsuz düzenlemelerin yapılacak çalışmalarla değiştirilerek sözleşmeli personel lehine iyileştirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde münferit her sözleşme ve uygulama için

---

<sup>1</sup> Van İdare Mahkemesi’ nin 2009/483 Esas, 2009/1281 Karar sayılı kararı

tarafkların yargı sürecini işletmeleri hem zaman hem de mali açıdan szleşmelinin aleyhine olmakta, hem de uygulamada objektifliğin ve yeknesaklığın bozulmasına yol açmaktadır.

## SONUÇ

Günümüz yönetim anlayışında meydana gelen değişikliklerle birlikte, kamu personel sistemimizde de küresel örnekler ve çağdaş uygulamaların göz önüne alındığı yeni bir kamu personel rejiminin kurulması yönünde bir yenilenme süreci başlamıştır. Yapılan reformlarla, konumu ve görevleri bakımından idare sistemi içerisinde çok önemli yeri haiz yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerin en temel unsuru olan personel rejiminin, belediyelerin eski hantal hallerinin bir uzantısı halinden kurtarılması amaçlanmaktadır.

Kamu yönetimi reformu kapsamında yapılan mevzuat değişiklikleri ile yerel yönetimlere özellikle de belediyelere, güçlü bir personel yapısı kazandırılmaya çalışılmaktadır. Bu yeni yapının pek çok olumlu sonucu olmuş, öncelikle belediyeler en büyük kamburları olan aşırı istihdam sorunlarını çözmeye başlamışlardır. Zorunlu hale gelen norm kadro çalışmaları ile istihdama nicelik ve nitelik bakımından getirilen sınırlılık belediyeleri aşırı istihdamdan kurtarma yolunda önemli bir adımdır. Bu yeni sistem içerisinde sözleşmeli personel uygulaması ise hem reform uygulayıcıları hem de düzenlemelerdeki değişikliklere karşı olanlar bakımından bu yeni sistemin en önemli aracı olarak görülmektedir. Sözleşmeli personel bir taraftan sistemin eskimiş ve hantal halini sona erdirecek, sistemin yükünü hafifletecek bir uygulama olarak desteklenirken; işçi ve memur statüsü ile çalışanların aleyhine işleyecek, esnek çalışma ve sözleşme koşullarının idare lehine sürekli değiştirilebilir hale getirmesi bakımından da eleştirilmektedir.

Belediyelerdeki sözleşmeli personel düzenlemesinin genel idare içerisindeki ilk örneklerine bakıldığında, günümüzde uygulanan rejimden çok farklı olduğu gözlemlenmekte; sözleşmeli personel sisteminin belediyenin personel sorunlarını çözmek üzere belediyenin şartlarına uygun hale getirildiği görülmektedir.

Sözleşmeli personel istihdamı belediyeler için cazip bir uygulamadır. Nitekim memur statüsünde personel alımlarında merkezi sınavın zorunlu hale getirilmiş olması, bu şekilde istihdamın belediye yönetimlerince istenmeyen sonuçlar doğurması bakımından pek tercih edilmez haline gelmiştir. Sözleşmeli personel

uygulaması ile belediyeler, norm kadroya göre belirlenmiş kadrolarda ihtiyaçlarına göre personel tercihi yapabilme imkânına sahip olmuşlardır.

Sözleşmeli personel istihdam edilebilmesi tercihiyle de belediye istediği dönemde ihtiyaç duyduğu personeli işe alabilir hale gelmiştir. Ancak norm kadro ile getirilen nitelik ve nicelik standardizasyonu olumlu olmakla birlikte belediyelerin bu standartları ihtiyaçları ve buldukları somut durumun şartlarına göre esnetebilme imkânı sağlandığında daha elverişli olacağı gözlemlenmektedir. Nitekim merkez idarece belirlenmiş standartlar bazen ihtiyaçları karşılayamamaktadır. En azından belirli dönemlerle yenileme ve gözden geçirme yapılabilmesi imkânı dahi sistemi daha iyi işler hale getirebilecektir.

Ancak personel sistemi istihdam ve statüden ibaret değildir. İstihdam edilen personelin çalışma şartları, hak ve yükümlülükleri ile işe adaptasyonu ile hizmet içi eğitimi de önemlidir. Sözleşmeli personel ile kadronun gerektirdiği niteliğe sahip çalışanı işe alabilme imkânı sağlanan belediyelere, bunun yanında öncelikle istihdam ettikleri personeli yetiştirip uzmanlaşmalarını temin edebilmeleri için hizmet içi eğitim olanakları sağlanmalı, hatta bu yönde uzman kuruluşlar, merkezi kurumlar veya yerel yönetim birlikleri harekete geçirilmelidir. Böylelikle istenen performans maksimum seviyede elde edilebilecektir.

Bu düzenleme ile meydana gelen olumlu gelişmelerle belediyeler için atama usulü kolaylaşmakla birlikte, belediyeler bakımından elverişli olan durum sözleşmeli statüde istihdam edilenler açısından olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir. Nitekim sözleşmeli personel çalıştırmak belediyeler için bir taraftan da hukuki ve mali statüsü güçlü çalışan yerine kamu güvencesi ya da sendikal güvencelere sahip olmayan çalışan istihdam etmenin meşru aracı olmuştur. Bu açıdan sözleşmeli personel uygulamasının, kurum merkezli bakış açısıyla kurumsal planda verimli ve ekonomik işleyiş lehine öngörüldüğü ve nitelikli çalışanın daha az maliyet ve sorumluluk ile nasıl çalıştırılacağına odaklanılarak sözleşmeli personelin haklarının asgariyi karşılayacak şekilde düzenlendiği dikkat çekmektedir. Hatta uygulamada bu düzenlemeler çalışan aleyhine olacak şekilde daha da esnetilmektedir.

Aslında sözleşmeli personel statüsü; hak, yetki ve sorumlulukları ile memurlarla örtüşecek şekilde memur statüsüne yaklaştırılırken, istihdam güvencesi gibi temel ve gerekli haktan yoksun bırakılmıştır. Böylelikle statü düzenlemesine aykırı yükümlülükler meydana gelmiş, sözleşmeli personelin iş güvencesi artan yükümlülüğüne orantısız bir şekilde zayıflatılmıştır. Ancak personel sistemimizde sözleşmeli personel istihdamı ile idarenin gerçekleştirmek istediği de bu garantiyi vermeme yönündedir. Nitekim devlet memurluğu sisteminin ömür boyu istihdam garantisi tanınması, liyakat sisteminin bozulması, kariyer planlamasının yapılamaması ve kamu yönetiminin ağır bir sorunu haline geldiği kabul edilmekle birlikte; sözleşmeli personel uygulaması, memurların sayısının azaltılması ve işgücü planlaması yapılması, nitelikli istihdamın sağlanabilmesi ile liyakatin ve ehliyetin öne çıktığı istihdam politikasının yerleşmesi amacını taşımaktadır.

Yeterli iş güvencesine sahip olmayan sözleşmeli personelin haklı neden olmaksızın yaşanabilecek kişisel bir sorunla dahi işine son verilme tehlikesi altında verimli bir şekilde iş göremeyeceği açıktır. İş güvencesi konusunda en azından haksız fesih yahut sözleşmenin yenilenmemesi hallerinde verilen iptal kararları göz önüne alınarak, fesih hakkı ile sözleşmenin yenilenip yenilenmemesi halinin objektif kriterlere bağlanması gereklidir. Bu konudaki neden göstermeksizin fesih yetkisi çok muğlâk bir düzenleme olup zaten sözleşme esasının ruhuna da aykırılık teşkil etmektedir. Sözleşmeli personelin performans ve sicil değerlendirmelerinin amirinin inisiyatifine bırakılmış olması gerçeği de göz önüne alındığında ve bu konularda olumlu ya da olumsuz değerlendirme kriterleri ise net ve objektif olarak belirlenmediğinden fesih yetkisi veya sözleşmenin yenilenmemesi suistimale açık hale gelmiştir.

Uygulamadaki aksaklıkların giderilmesi için, sistemin ilke ve usullerinin kurumlara ve yerel birimlerin kendilerine bırakılması, en azından bunların personel rejimi ve yönetimi bakımından geniş yetkilerle donatılmaları; ancak bunun karşısında ise gerek çalışanların sendikal hakları güçlendirilerek gerekse belediyeler üzerinde denetim mekanizmaları etkinleştirilerek sistemin dengeli bir biçimde yürütülmesi sağlanmalıdır. Böylelikle sistem, verimlilik ve etkinlik ilkelerine göre yeniden

düzenlenmeli, personelin işe giriş, yükselme ve başarı değerlendirme esasları sözleşmeli personelin lehine objektif hale getirilmelidir.

Günümüz itibariyle belediyeler için elverişli bir durum oluşturan sözleşmeli personel istihdamı bu özelliği nedeniyle belediye personel sistemi içinde giderek daha geniş yer bulacaktır. Bu nedenle uygulamanın olumsuz yönleri giderilerek bir an önce sağlıklı bir yapıya kavuşturulması gereklidir. Nitekim oluşturulacak sağlıklı yapı hem çalışanların şartlarının iyileştirilmesine sebebiyet verecek hem de belki de kişilere en yakın kuruluş olan belediyenin gerçek vasfına kavuşmasını sağlayacaktır.

Belediyelerdeki mevcut personel sistemi içerisinde, memur statüsünün hantal, işçi statüsünün ise niteliksiz bir görünüme sahip olduğu günümüz şartlarında yaygınlaşacağı öngörülen sözleşmeli personel uygulamasının olumlu yönleri itibariyle daha da güçlendirilmesi; alternatifleri olduğu statüler bakımından ise, personel ve kurum için olumlu bulunan hakların da sağlanmasıyla her iki taraf açısından da tercih edilen bir uygulama haline gelmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- ADAL, Hasan Şükrü (1968), *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul.
- AKGÜNER, Tayfun (2001), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul.
- BAYRAMOĞLU, Alada (1994), *Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, Adalet Yerel Yönetim ve Ahlak, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi*, İkinci Baskı, İstanbul.
- BÜLBÜL, Rüstem: Sözlüsel Personelin Hukuki Statüsü (2005),  
www.demud.org.tr/.../r\_bulbul\_sozlesmeli\_personelin\_hukuki\_statusu.doc  
erişim 25.03.2010
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2004), *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayınları No: 323-248, Ankara.
- BOZKURT, Ömer, Turgay Ergun (1999), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayın No: 283, Ankara.
- BOZLAĞAN, Recep ( 2005), *Liderlik Yaklaşımları & Belediyeler*, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- BOZLAĞAN, Recep ve Hakan Yaş (2007), *Kamu Kesiminde Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kamu Yönetimi Yazıları, İstanbul: Nobel Yayınevi, 1.Baskı.
- CANMAN, Doğan ( 1993 ), *Personel Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi*, TODAİE Yayınları No:252, Ankara.
- CANMAN, Doğan ( 1995 ), *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- CANMAN, Doğan (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yargı Basım Yayım, Ankara.



- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı): “Cumhuriyet’in İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi”, (2009)  
www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc, erişim 18.05.2009.
- DURAN, Lütfü (1982), *İdare Hukuku*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- DURAN Lütfü ( 1986 ), Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuki Düzeni (II), *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.2, Ankara.
- DURSUN, Davut ( 1998 ), *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme, Türkiye'de Yönetim Geleneği - Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ERSÖZ, Halis Yunus ( 2000 ), *Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler*”, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal ( 2008 ), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- GÖRMEZ, Kemal ( 1997 ), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (1998), *Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005), “Kamu Personel Kanunu Tasarısı Üzerine”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, S: 6.
- GÜLER, Birgül Ayman ve Kemal Öktem (1989), “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.22, S.2, Haziran.
- KALABALIK, Halil ( 2005 ), *Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- KAYA, ( 1991), *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, TODAİE Yayınları No:238, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara.
- KARA, Bülent: “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”  
<http://eskiweb.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/1460.pdf>

- KAHRAMAN, Erdiñ (1993), *Türkiye’de Sözleşmeli Personel Uygulaması*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- KÖSE, H. Ömer (2004), “Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergileri*, Sayı: 52.
- MOLLAMAHMUTOĞLU, Hamdi (2005) , *İş Hukuku*, 2. Bası, Ankara.
- NADAROĞLU, Halil (2001), *Mahalli İdareler*, Beta Yayınları,7.Baskı, İstanbul.
- ÖRNEK, Acar (1998), *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın-Dağıtım, İstanbul.
- ÖZTEKİN, Ali (1997), *Yönetim Bilimine Giriş*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- ÖZTÜRK, Ali (2001) “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:42.  
[www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m1.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m1.pdf)(erişim 12.05.2009)
- SAYAN, Özkal İpek (2006), “Kamu Personel Rejimi Reform Süreci”, *Memleket Mevzuat Dergisi*, Sayı: 12, Haziran 2006
- SERİM, Bülent (1998), “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, S.1, Mart.
- SERİM, Bülent (1990), "KİT Personel Rejimi", *Mali Hukuk Dergisi*: 27, Mayıs-Haziran.
- SEYYAR, Ali (2008), *Sosyal Siyaset Terimleri-Ansiklopedik Sözlük*, Genişletilmiş 2. Baskı, Sakarya.
- ŞAYLAN, Gencay (2000), *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, Tesev Yayınları, İstanbul.
- ŞEN, Musafa Lütfi ve Musa EKEN (2007), *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kamu Yönetimi yazıları, Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TAMER, Mustafa (2007), *Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları*, Seçkin Yayıncılık, 1.Baskı, Ankara.

- TODAİE, (2001), *Yerel Yönetimler Araştırma Merkezi, Belediye Personel Yönetimi*”, Belediyeler İçin El Kitabı, TODAİE, Yayınları, Ankara.
- TOPALLAR, Ayfer (1987), *Türkiye’de Kamu Kesiminde Sözleşmeli Personel İstihdamı*, Ankara.
- TORTOP, N., B. AYKAÇ, H. YAYMAN ve M.A., ÖZEN(2006), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayın, Ankara, 2006.
- TORTOP, N, B. Aykaç, H. Yayman ve M.A. Özer (2006), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, 1.Baskı, Ankara.
- ODABAŞ, Hasan (2007) “5393 sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Sözleşmeli Personel İstihdamı”  
[www.debud.org/dokumanlar/5393sozlesmeli.pdf](http://www.debud.org/dokumanlar/5393sozlesmeli.pdf)
- ÖZSALMANLI, Ayşe Yıldız (2010), “Türkiye’de Kamu Personel Reformu Sürecinde Sözleşmeli Personel Dzenlemeleri ve Politikaları”, *Yerel Siyaset*, Sayı:38, Mart.
- ÖZSALMANLI, Ayşe Yıldız, İbrahim Arap ve Aykut Acar: “14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler”.  
<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/ozsalmanarapacar.pdf> (26.10.2007)
- YATKIN, Ahmet (2007), *Avrupa İle Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, TMMOB Yerel Yönetimlerde “Dönüşüm” Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, 2007.
- YAYLA, Yıldızhan (1977), “Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu”, *Hukuk Fakültesi Dergisi*, Onar Armağanı Özel Sayısı, İstanbul.
- YAZICI, Reşat (2006), *İnsan İlişkileri ve Personel Yönetimi, Norm Kadro Uygulaması*, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:11, Sayı:6, Ankara, Haziran.

## **ÖZGEÇMİŞ**

Fatma Eser 19 Ocak 1977 tarihinde İstanbul'da doğdu, Çanakkale Lisesi'nden mezuniyetinin ardından Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesinde lisans eğitimini tamamladı. Bir süre serbest avukat olarak çalıştıktan sonra halen Adapazarı Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nde avukat olarak görev yapmaktadır.