

BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

Mustafa ÇÖPOĞLU¹

Özet

Belediyeler belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır. Yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin büyük çoğunluğu, belediyelerde ve belediye şirketlerinde çalışmaktadır. Belediyelerde memurlar, işçiler, sözleşmeli personeller ve alt işverenlik işçileri olmak üzere dört kategoride personel istihdam edilmektedir. İnsan kaynaklarının temel fonksiyonları ve endüstri ilişkileri kamu yönetimi anlayışı ile idari vesayet sınırları içinde yürütülmektedir. Bu kurumlarda insan kaynakları ve endüstri ilişkileri konusunda, kamu sektöründeki genel sorunlardan, istihdama, ücret adaletsizliğinden, ikili endüstri ilişkilerine kadar birçok sorun bulunmaktadır. Belediyelerde insan kaynakları ve endüstri ilişkileri ile yaşanan sorunlar, idari ve mali özerklik dikkate alınarak bütüncül bir sistem yaklaşımıyla çözümlenmelidir.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, İstihdam, İnsan Kaynakları Yönetimi, Endüstri İlişkileri.

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT AND INDUSTRIAL RELATIONS IN MUNICIPALITIES

Abstract

Municipalities are organizations which established to provide the local needs of the inhabitants of the town and have administrative financial autonomy. The majority of the staff employed in local government is working in municipalities and municipal companies. In municipalities, civil servants, workers, contract staff and sub-contractor staff are employed in four categories. Basic functions of the human resources and industrial relations are conducted within the public management approach and the boundaries of administrative tutelage. In these institutions in the field of human resources and industrial relations, there are so many problems like common problems in the public sector, employment, pay inequity and bilateral industrial relations. The problems with human resources and industrial relations in municipalities should be resolved by an integrated system approach, taking into account the administrative and financial autonomy.

Keywords: Municipalities, Employment, Human Resources Management, Industrial Relationships.

GİRİŞ

Yerel yönetimler diğer bir ifadeyle mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, organları seçimle işbaşına gelen kamu tüzel kişileridir. Ülkemizde yerel yönetim birimleri, belediyeler, il özel idareleri ve köy idareleri olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Yerel yönetim denildiğinde ilk akla gelen belediyelerdir. Belediyeler, belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır.

Bilindiği gibi dünyada bir taraftan küreselleşme yaşanırken diğer taraftan yerelleşme yaygınlaşmaktadır. Yerelleşme süreci ülkemizde de artarak devam etmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan değişim beraberinde özelleşme ve yerelleşmeyi getirmiştir. Özellikle, birey odaklı hale dönüşen kamu kurumlarında insan kaynaklarının geliştirilmesi ayrı bir öneme sahip olmuştur. İnsan kaynakları yönetimi, klasik personel idaresine çağdaş bir bakış açısı kazandırarak, insan kaynaklarının etkili ve verimli çalışabilmelerine fırsat sunar konuma getirmiştir.

Yönetimde etkinlik ve verimlilik yeni kamu yönetiminin temel kavramları olmuştur. Merkezi yönetimler kadar yerel yönetimlerin de işlevleri artmış, etkinlik ve verimlilik arayışları

¹ Dr., Ordu Büyükşehir Belediyesi, Genel Sekreter mcopoglu@gmail.com

hızlanmıştır. Yerel yönetimler; zaman yönetimi, kriz yönetimi, performans ölçümü ve denetimi, proje yönetimi ve bilhassa da insan kaynakları yönetimi gibi modern yönetim tekniklerinden yararlanmaya başlamıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimler ve belediyelerle ilgili genel bilgilere yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde; belediyelerde insan kaynakları (İK) ve istihdam biçimleri üzerinde durularak sayısal veriler paylaşılmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde belediyelerdeki endüstri ilişkileri, memurlar ve işçiler bakımından ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Son bölümde ise belediyelerde insan kaynakları yönetimi (İKY) ve endüstri ilişkilerinde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri sunularak çalışma tamamlanmıştır.

1. Yerel Yönetimler ve Belediyeler

Yerel yönetimler belli bir coğrafi alan üzerinde yaşayan yerel topluluk üyelerinin kendi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ekonomik, sosyal, kültürel ve refaha ilişkin yerel hizmetleri yerine getiren, işleyişinde şeffaflığı, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini hayata geçiren, yetkilerin yerel halka en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik kuruluşlardır(URL-1, 2014).

Yerel yönetimler, kamu yönetiminin en önemli unsurudur. Bir ülkede yerel yönetimlerin güç, etkinlik ve verimlilik ilkelerini bir arada gerçekleştirebilmesi, o ülkenin sahip olduğu demokrasi ile yakından ilişkilidir. Bir ülkede verimlilik, etkinlik, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisinin artması, kamu hizmetlerine yakınlık gibi hususların yaygınlaşması kamu hizmetlerinde yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır. Halkın yönetime katılabilmesi ve idareyi denetleyebilmesinin en kolay ve etkili yeri, yerel yönetimlerdir (Eryılmaz, 2013: 171-175).

Türkiye’de üç tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar; belediyeler, il özel idareleri ve köy idareleridir (Eryılmaz, 2013: 180).

Türk yönetim geleneği içinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişe sahip olan belediyeler, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçen yerel yönetim birimlerindedir. Türkiye’de iki tür belediye sistemi vardır. Birincisi; Belediye Kanununa göre kurularak çalışan belediyeler, ikincisi; büyük şehirlerde farklı statüde kurulan büyükşehir belediyeleridir(Eryılmaz, 2013: 191-200).

1876 Anayasası ile birlikte bütün anayasalarda yer verilmeye başlanan, 1982 Anayasası ile birlikte idarenin kuruluşu, merkezi idare ve mahalli idareler olarak ikiye ayrılır denilerek söz edilen yerel yönetimler; kamu tüzel kişiliğine sahip, karar organları seçimle belirlenen, görevleri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenen, denetimin yargı yolu ile yapıldığı, görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanan, mali işleri Sayıştay tarafından denetlenen, seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetimi ve denetimi altında yapılan birimlerdir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır (1982 Anayasası, Madde: 127).

Özerkliğe sahip olması, genel karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, görev alanının yasayla belirlenmesi, vesayet denetimine tabii olması ve kendine özgü gelir kaynaklarına sahip olması, tek dereceli sistemle seçilen başkanlık sistemi ile yönetilmesi, güçlü başkanlık sistemine ve istikrarına sahip bulunması yerel yönetimlerin ortak özelliklerini oluşturmaktadır (Dönmez, 2009: 9-13).

Ülkemizde mevcut olan 16 büyükşehir, 143 büyükşehir ilçe, 65 il, 749 ilçe ve 1.977 belde olmak üzere toplam 2.950 belediye sayısı, 31 Mart 2014 Mahalli İdareler seçimleriyle birlikte değişmiştir. 6360 sayılı Kanunla, 13 ilde yeni büyükşehir kurulmuş, Mart 2014'te Ordu'nun da eklenmesiyle sayı 14'e yükselerek, toplamda Türkiye'de 30 Büyükşehir Belediyesi mevcut hale gelmiştir(Eryılmaz, 2013: 204). Yine 6360 sayılı Kanun ile daha önce Kocaeli ve İstanbul'da uygulanan şekli ile, bütün büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırları olurken, ilçelerin sınırları ilçe mülki sınırları olarak düzenlenmiştir. Bütün büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri, belde belediyeleri, köylerin ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köyler mahallelere dönüştürülmüş olup, bağlı buldukları ilçe belediyelerinin mahallesi haline getirilmiştir. Ayrıca bucak teşkilatları da kaldırılmıştır(Eryılmaz, 2013: 204-206).

Tablo-1: 2014 Yılı İtibariyle Türkiye'de Belediye Sayıları

Belediyeler	Mevcut Belediye Sayıları	İlk Mahalli Seçim Sonrası Belediye Sayıları (2014 Mart)
Büyükşehir Belediyeleri	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	143	519
İl Belediyeleri	65	51
İlçe Belediyeleri	749	400
Belde Belediyeleri	1.977	397
Toplam:	2.950	1.397

Kaynak: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>. (15.12.2014)

2. Yerel Yönetimlerde Personel İstihdamı

Bir organizasyondaki bütün çalışanlar, üst, orta ve alt kademe yöneticiler, memurlar, danışman olarak istihdam edilen personeller, teknik personeller, tam süreli ya da kısmi süreli çalışan personeller, işçiler ve diğer şekillerde istihdam edilen personeller organizasyonun insan kaynaklarını oluşturmaktadır.

İnsan kaynakları yönetiminde organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için bu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Bilindiği üzere, organizasyonların amaçları organizasyon türüne göre değişmektedir. Örneğin; kamu, özel ve üçüncü sektör (sivil toplum) organizasyonların amaçları arasında farklılıklar bulunmaktadır. Özel organizasyonların temel amacı kâr iken, kamu ve üçüncü sektör organizasyonlarının temel amacı toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve/veya topluma hizmet etmektir (URL-2, 2014). Bir kamu kurumu olarak toplumun mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayanın temel amaç olduğu belediyelerde; memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsünde personel çalıştırılmakta ve bu personeller, belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışmaktadır. Avukat, mimar, mühendis, veteriner bulunmayan belediyeler de tam zamanlı veya belli zamanlarda kısmi zamanlı olarak sözleşmeli personel çalıştırabilmektedir. Aynı zamanda belediyelerde İş Kanunu'na göre işçi statüsünde personel de çalıştırılabilmektedir (Eryılmaz, 2013: 201).

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2013 yılı verilerine göre; mahalli idarelerde çalışan toplam 259.052 personelin, 194.779'u belediyelerde çalışmaktadır. Bu rakamın 102.672'si memur, 1.302'si sözleşmeli personel, 83.567'si sürekli işçi, 7.238'i geçici işçilerden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra aşağıda tablo ile de ifade edilen verilere göre; personellerin 31.591'i il özel idarelerinde, 25.536'sı belediyeye bağlı idarelerde ve 7.146'sı mahalli idare birliklerinde çalışmaktadır (URL-3, 2014). Belediyelerde hizmet alımı yöntemi ile çalışanlar (taşeron işçileri) ile belediye şirketlerinde istihdam edilenler bu toplama dahil değildir. Belediye şirketlerinde çalışanlar ile hizmet alımı yoluyla istihdam edilenlerle ilgili somut

veriler bulunmamakla birlikte yaklaşık 250.000 olduğu tahmin edilmektedir. Bu şekilde belediyeler yaklaşık 500.000 personel istihdam eden kamu kurumları konumundadır.

Tablo-2: 2013 Yılı Yerel Yönetimlerde Çalışan Personel Sayıları

Mahalli İdare Türü	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi		Toplam
			Sürekli	Geçici	
İl Özel İdaresi	11.050	137	20.222	182	31.591
Belediyeler	102.672	1.302	83.567	7.238	194.779
Belediye Bağlı İdareleri	10.431	117	14.732	256	25.536
Mahalli İdare Birlikleri	1.560	154	3.116	2.316	7.146
Toplam:	125.713	3.420	121.637	9.992	259.052

Kaynak:http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Turleri_Itibariyle_Mahalli_Idareler_Personel_Sayilari.pdf(15.12.2014)

Türkiye’de 2013 verilerine göre; kamuda istihdam edilen personel (memur, sözleşmeli personel, geçici ve daimi işçi) sayısı 2.717.104’tür. Bunun 259.052’si mahalli idareler personeldir. Buna göre mahalli idarelerin kamu istihdamı içindeki payı %9.53’tür. Mahalli idarelerde çalışan memur sayısının kamuda çalışan memurlara oranı %5.49’dur (URL-4, 2014).

Tablo-3: 2013 Yılı Yerel Yönetimler Personelinin Toplam Kamu Personeli İçindeki Oranı

Personel Türü	Toplam Kamu Personeli	Toplam Mahalli İdareler Personeli	Mahalli İdareler Personeli/ Toplam Kamu Personeli (%)
Memur	2.289.011	125.713	5.49
Sözleşmeli Personel	129.601	1.710	1.32
Sürekli İşçi	279.232	121.637	43.56
Geçici İşçi	19.260	9.992	51.88
TOPLAM	2.717.104	259.052	9.53

Kaynak:http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idareler_Personelinin_Toplam_Kamu_Personeli_Icindeki_Payi.pdf . (15.12.2014)

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. maddesi ile dile getirilen sınırlama belediyeleri personel istihdamı konusunda daha dikkatli davranmaya yönelmiştir. Buna göre; belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30’unu aşamaz kuralı bulunmaktadır. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanır. 5393 ve 5302 sayılı Kanunlara dayanılarak çıkartılan norm kadro yönetmelikleri ile mahalli idarelerde personel istihdamına belli bir disiplin getirilmiştir(URL-4, 2014).

2.1 Belediyelerde İstihdam Biçimleri

Belediye personel rejimi, 5393 sayılı Kanunun getirdiği bazı farklar dışında genel personel rejimi ile benzerlikler arz etmektedir. Merkezi yönetimdeki kabul görmüş personel yönetimi anlayışı belediyelerde de kabul görerek aynı şekilde uygulanmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesi; kamu kurumlarındaki istihdam şekillerini memur, sözleşmeli personel, geçici ve sürekli işçiler olarak düzenlemektedir (URL-6, 2014: 233).

İstihdam biçimlerinden birincisi memur statüsünde çalışmadır.657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre belediyelerde istihdam edilen memurlar, A grubu kadrolar (müfettiş ve uzmanlar), B grubu kadrolar (itfaiye eri ve zabıta memuru dahil) ve istisnai kadrolardan (özel kalem müdürü) oluşmaktadır. 657 sayılı Kanunda yerel yönetimlerdeki kadroların tahsisi,

kanun ile belirlenme ilkesinin dışında tutularak yetki belediye organlarına verilmiş, İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile sürecin neticelenmesine karar verilmiştir. Belediyelere Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) gibi Öğrenci Seçme ve Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yapılan çeşitli sınavlarla farklı türlerde uzmanlık gerektiren alanlara göre yapılan değerlendirmelerle memur alınmaktadır (URL-6, 2014: 233-238).

Belediyelerde bulunan istihdam biçimlerinden ikincisi işçilerdir. Yılın 5 ay 29 günü çalışan işçiler geçici, yılın tamamında kesintisiz çalışan işçiler de daimi işçi olarak ifade edilmektedir. Sürekli işçi kadrolarına işçi temini, 18.05.1983 tarih ve 83/6750 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği” çerçevesinde gerçekleşmektedir. İlgili yönetmelikte daimi işçi kadrolarına atamalar, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün koordinatörlüğünde ÖSYM’ce yapılan merkezi sınavda başarılı olanların, başarı sırasına göre yapılmaktadır (URL-6, 2014: 240).

Belediyelerde istihdam biçimlerinin üçüncüsü olan sözleşmeli personel istihdamında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun dışında, bazı özel düzenlemeler mevcuttur. Belediyelerde tam zamanlı sözleşmeli personel istihdamı, 5393 sayılı Kanunun 49. maddesine göre yapılmaktadır. Yine bu maddeye göre, avukat, mimar, mühendis ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle kadrolu personel bulunmayan belediyelerde, hizmetlerin yürütülmesi amacıyla belli zaman ve günlerde kısmi zamanlı personel çalıştırılabilmektedir. Kısmi zamanlı çalıştırılacak personellerin her unvan için birden fazla olamayacağı ve sözleşme sürelerinin takvim yılını aşamayacağı kanunda yer almaktadır (URL-6, 2014: 241-244). Belediye tiyatrolarında ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Geçici 13. maddesine göre sözleşmeli sanatçılar (A grubu sanatçılar, B grubu sanatçılar) istihdam edilmektedir.

Belediyelerde uygulanan istihdam biçimlerinin dördüncüsü alt işveren /taşeron işçileridir. Alt işverenlik hem uzmanlık gerektiren işlerin yapılmasını sağlarken hem de üretimdeki maliyeti azaltmayı hedeflemiştir. Esnek çalışmaya imkân tanınması alt işverenliği cazip hale getirirken, çalışanlar bakımından bazı sorunları da beraberinde getirmiştir (Tozlu ve Eraslan, 2012: 45).

Alt işverenliğin hukukumuzdaki ilk uygulaması 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı Kanunla olmuştur. Daha sonra kabul edilen 1475 sayılı İş Kanunu ile 4857 sayılı İş Kanunu bu istihdam biçimine dokunmamıştır. Belediyelerdeki taşeron işçiler, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde ihale ile hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personeli kapsamaktadır. Özlük hakları bakımından 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir. Belediyelerde alt işverenlik uygulamasını yaygınlaştıran düzenleme Belediye Kanunu'dur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 67. maddesinde, “Gelecek Yıllara Yaygın Hizmet Yüklenmeleri” başlığı altında, belediyenin sayılan hizmetlerini ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği düzenlemiştir. Böylece; belediyelerde toplu taşıma, sağlık, zabıta, idari hizmetler özelleştirilebilmekte ve bu hizmetler daha uygun maliyetle taşeron işçiler tarafından yerine getirilebilmektedir.

5216 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediye başkanları yürüttükleri görevin niteliği gereği, uzman kişilerden yararlanılabilmektedir. Bu uzman kişilerin kanundaki adı danışmandır ve görev süreleri belediye başkanının görev süresi ile sınırlıdır. Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehirlerde on, diğer büyükşehirlerde beşi geçmemek şartıyla başkan danışmanı görevlendirilebilmektedir (Çolak, 2014: 26). 5393 sayılı Kanun bazı belediyelere istisnai kadro kullanma hakkı sunmuştur. Belediye başkanlarının özel kalem müdürü ihtiyacını

karşılama üzere tanınan istisnai memur kadroları, nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere tahsis edilmiştir.

Belediyelerin sayılan istihdam türlerine göre, istihdam edebilecekleri maksimum personel sayıları, taşeron istihdamı hariç, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrası çerçevesinde hazırlanan ve yürürlüğe konan *Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik* ile belirlenmektedir (URL-8, 2014).

2.2 Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi

Kurumların amacına ulaşması için yöneticilerin kullandıkları kaynaklar para, malzeme, yer, zaman ve personeldir. Bu kaynaklar içerisinde en önemlisi ve en zor sağlanamı personel olarak adlandırılan insan kaynağıdır (Tortop ve diğ., 2007: 10). Türk personel rejiminin kökeni düşünüldüğünde Osmanlı İmparatorluğu'na kadar gidilmekte ve devletin merkezîyetçi, kuralcı ve gelenekçi nitelikleri insan kaynaklarını da etkilediği gözlemlenmektedir (Eryılmaz, 2013: 328-330). Günümüzdeki insan kaynakları yönetimi kavramı, personel yönetimine çağdaş bir bakış açısını oluştururken aynı zamanda verimliliğin artırılarak kurumların niteliğini yükseltmeyi sağlamaktadır. İnsan kaynakları etkin ve verimli yönetildiği durumlarda, öncelikle işgücü devir oranının düştüğü gözlemlenmekte, üretim sonucunda elde edilen ürünlerdeki hata oranı düşerken, nitelikli ürün ve hizmetler artmakta, personeller arasındaki motivasyon üst seviyeye çıkarken, personel ile yönetici arasında uyum sağlanmaktadır (Tortop ve diğ., 2007: 10-23). İnsan kaynaklarının yönetimi bir süreç yönetimidir. Bu süreçler; planlama, personel seçimi ve işe yerleştirilme, yönlendirme ve motivasyon, ücretlendirme, yönetime katılma, performans ölçme ve değerlendirme, ücretlendirme, iş sağlığı ve güvenliği ve endüstri ilişkilerinden oluşmaktadır.

Kurumun mevcut insan kaynağını etkin ve verimli şekilde kullanabilmesini ve gelecekteki insan kaynağını nitelik ve nicelik yönünden teminini hedefleyen ilk faaliyet insan kaynakları planlamasıdır. İnsan gücü planlaması kavramı, 1970'li yıllardan itibaren ise kamu kurumlarında yaygın bir şekilde kullanılır hale gelmiştir. Zamanla insan kaynaklarına verilen önem artarken insan gücünün maliyet getirisi şeklindeki algı yıkılarak, insanı bir kaynak olarak değerlendirme algısı yaygınlık kazanmaya başlanmıştır (Tortop ve diğ., 2007: 96). İnsan gücü planlaması iki aşamadan oluşmaktadır. Birincisi; ihtiyaçların tahmin edilmesi, ikincisi; program planlamasıdır. Belediyelerin insan kaynakları planlaması, belediye yönetimlerine bırakılmamış, çalıştıracakları personel sayıları ve unvanları, 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e göre merkezi yönetim tarafından belirlenmesine karar verilmiştir. Bu yönetmelik, belediyelerdeki norm kadrolar belirlerken öncelikle belediyelerin nüfusunu esas almıştır. Nüfusun dışında, belediyenin sanayi, ticaret ve turizm özelliği de yine ikincil kriter olarak dikkate alınmıştır.

İnsan kaynaklarının yönetiminde ikinci aşama, personelin seçimi ve işe yerleştirilmesidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre; belediye personelini atama yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Belediye Kanunu'nun açık hükmüne rağmen, yasa kuvvetinde olmayan pek çok düzenleme ile belediye başkanının atama yetkisi ya izne bağlanmış ya da doğrudan atama yetkisi etkisizleştirilmiştir. Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi belediyelerde de B grubu memurlar ile A grubu memurlardan mali hizmet uzman yardımcısının seçimi ve yerleştirilmesi merkezi sistem ile sağlanmaktadır. Ancak B grubu kadrolardan sadece zabıta memuru ve itfaiye erinin seçiminde ve yerleştirilmesinde yerel yönetimlere belli ölçüde yetki

verilmiştir. Belediyelerin zabıta memuru ve itfaiye eri alımını düzenleyen yönetmeliklerin ilgili hükümlerinin Danıştay tarafından önce yürürlüğü durdurulup sonra iptal edilmesinin ardından (zabıta memuru ile ilgili Yönetmelik 2009, itfaiye eri ilgili Yönetmelik 2011) İçişleri Bakanlığı'nca yenisi düzenlenip yürürlüğe giremediğinden bu yetki de kullanılamamaktadır. A grubu kadrolardan müfettiş yardımcılarının seçiminde ve yerleştirilmesinde belli ölçüde yerel yönetimlerin yetkisi bulunmaktadır. Belediyelerde istihdam edilen sözleşmeli personelin seçme ve yerleştirilmesi ise (başvuran aday tarafından asgari yeterlilik koşulları sağlandığında) hiçbir kısıtlama olmadan tamamen belediye başkanının yetkisinde bulunmaktadır.²

İnsan kaynaklarının yönetiminde üçüncü aşama, insan kaynağının yönlendirilmesi ve motivasyonudur. İşe yeni başlayan herkes işyerlerinde pek çok sorunla karşılaşabilmektedir. İnsanlar çalışma ortamına belli bir süre alışmamakta, başarısızlık gibi kaygılar barındırabilmektedirler(Tortop ve diğ., 2007: 162-163). İnsan kaynağının sosyalleştirilmesi süreci ile olumsuz durumda olan kişileri doğru motivasyonla olumlu konuma getirmek mümkündür. Diğer taraftan; sosyalleşme sürecinde sorun yaşamayan bireylerin de hayatlarının her aşamasında motivasyona ihtiyaçları olacaktır. İnsan kaynakları yönetiminde en önemli aşamalardan birisi motivasyon yönetimidir. Bu aşamada organizasyon çalışanlarından daha yüksek performans elde edebilmek için çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Belediyelerde icra edilen bu araçları, personel ve aileleri ile bayramlaşma, piknik, özel programlar gibi motivasyon geliştirici çalışmaları sayabilmek mümkündür (Tortop ve diğ., 2007: 162-163). Yine belediyelerdeki hizmet içi eğitim, görevde yükselme eğitimi, görevde yükselme sınavı ile unvan değişikliği sınavı bu kapsamda yapılan faaliyetlerdir. İnsan kaynakları yönetimi alanında ele alınması gereken bir diğer konu stres yönetimidir. Bu süreçte kurum içerisinde stresin nedeni ve sonuçları ile stresi önleme yolları analiz edilmektedir. Belediyelerde, proje bazlı stres ve travma çalışmaları, stresin çalışanlar üzerindeki etkileri ve çözüm yolları, stres yönetimi faaliyetlerine örnek olarak gösterilebilmektedir.

İnsan kaynakları yönetiminde diğer bir süreç personellerin yönetime katılmasıdır. Bu aşamada çalışanları güçlendirme, kademe azaltma, çalışma grupları oluşturma gibi yönetim teknikleri ile çalışanların yönetimde karar alma süreciyle yapılan işlere daha aktif ve işbirliği içerisinde katılımının sağlanması amaçlanmaktadır. Belediye personelinin yönetime katılmasına örnek olarak, işçi ve memur temsilcilerinin iş sağlığı ve güvenliği kurulları, hasar-zarar tespit komisyonları, izin ve disiplin kurullarında üye olarak bulunmaları, yöneticilerle yapılan koordinasyon ve istişare toplantıları ve personel memnuniyet anketleri sayılabilmektedir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 78).

Performans değerlendirme ve ölçme insan kaynakları yönetiminde en önemli aşamalardan biri olmasına rağmen pratikte çok az uygulamaktadır. Bu aşamada öncelikle performans kriterleri objektif olarak belirlenmeli, performans kriterlerinin açık, anlaşılır ve adil olduğu konusunda konsensus sağlanmalıdır(Ateş ve Köseoğlu, 2011: 13-21). Belediyelerde her ne kadar mevzuatla bir takım düzenlemeler getirilmeye çalışılsa da henüz performans değerlendirme ve ölçme tam anlamıyla yapılamamaktadır. Örneğin; Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde başarıya dayalı bir ödüllendirmeden (yılda en fazla iki ikramiye) söz edilmektedir. Ancak uygulamada henüz bu ikramiyeler, kriterleri önceden saptanan ve ölçülen bir başarıdan/performanstan sonra verilmemektedir(Ateş ve Köseoğlu, 2011: 41).

² Bakınız. 5393 sayılı Belediye Kanunu.

Belediyelerde performans yönetiminin uygulanması, stratejik plan ile başlamaktadır. Nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler, yerel seçimlerden itibaren 6 ay içerisinde stratejik planı hazırlamakla yükümlüdür. Stratejik planda; kurumun amaçları, vizyonu ve misyonu, temel ilke ve politikaları, performans göstergeleri, izlenecek yöntemler ve kaynak dağılımları yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanununa göre; belediye meclisi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmekle görevlidir. Belediye başkanı ise; belediye performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla sorumludur(Ateş ve Köseoğlu, 2011: 83).

Ücretlendirme insan kaynakları yönetiminde önemli bir süreçtir. Belediye yönetimlerinin ücretlendirme yetkisi kısıtlıdır. Ancak genel yönetimin aksine, işçiler, sözleşmeli personel ve memurların ücret tespitinde belediyeler belli sınırlar içinde yetki kullanabilmektedirler. Belediyelerde, işçi ücretleri ve diğer sosyal haklar 4857 sayılı İş Kanunu, iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri ile belirlenebilmektedir. Sözleşmeli personelin ücretleri, Maliye Bakanlığı'nın ilan ettiği üst sınır içinde belediye meclisinde tespit edilmektedir. Belediyelerde memurlar için ücret; genel hükümler dışında, tüm kamu görevlilerini ilgilendiren genel ve hizmet koluna ilişkin yapılan toplu sözleşme ile isteğe bağlı olarak belediye bazında yapılan ve sosyal denge tazminatının miktarını belirleyen sözleşmeden oluşmaktadır. Taşeron işçilerin ücretleri ise ihale şartnamesinde tespit edilebilmektedir.

İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası kapsamında tüm çalışanların iş sağlığı ve güvenliğinin teminine yönelik yapılan çalışmalar da insan kaynakları yönetiminin ilgi alanına girmektedir. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'na göre, tüm çalışanlar (işçi-memur-sözleşmeli) kanun kapsamına alınmış ve kamu kurumlarına ait işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin Temmuz 2014'ten itibaren göreve başlaması planlanmıştır. Günümüzde bazı belediyeler iş sağlığı ve güvenliği (İSG) konusunda güzel uygulamalara imza atmışlardır. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, belediye, bağlı kuruluş ve şirket çalışanlarına hizmet veren Ortak Sağlık Birimleri (OSB), iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini tek elden yürütme/yönetme ve belediyenin bütün çalışanlarına sunma bakımından başarılı bir uygulama olarak görülmektedir.

İnsan kaynakları yönetiminin ilgilendiği bir diğer alan iş disiplini, şikayetler, disiplin süreci ve müeyyidelerdir. Bu şekilde işyerinde çalışma barışını tehdit eden unsurlar tespit edilerek ortadan kaldırılıp, işyerinde huzurlu çalışma ortamı sağlanması hedeflenmektedir.

İnsan kaynakları yönetiminde bir diğer süreç, aşağıda açıklamaya çalışacağımız, çalışan ile işveren veya her iki kesimin temsilcisi sendikalar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesidir.

3. Belediyelerde Endüstri İlişkileri

Üretimin olduğu her yerde ortaya çıkan, sosyo-ekonomik çevreye bağlı olarak değişebilen, ücretli çalışanlar ile işverenler arasında yürütülen, merkezinde ücret pazarlığı olan kurumsallaşmış ilişkiler bütününe endüstri ilişkileri denir. Burada işçi-işveren ilişkilerinin ve genel çalışma koşullarının belirlenmesi, düzenlenmesi, daha iyiye yönlendirilmesi amaçlanırken, kurumsal nitelikteki ilişkiler kastedilmektedir (URL-9, 2014). İlk zamanlarda endüstri ilişkileri yalnızca endüstri sektörünü konu alsa da günümüzde gelişen yapısıyla çalışma hayatının tüm sektörlerini içine almaktadır. Buna karşılık, endüstri ilişkileri tüm sektörlerde çalışan ücretlilerin istihdam ilişkilerindeki bireysel ve kolektif çalışma koşullarını içermektedir. (URL-9, 2014).

3.1 Belediyelerde Sendikal Örgütlenme

Sendikalar; işçi, memur ve işverenleri kapsayan meslek kuruluşu niteliğinde, her ülkenin hukuk sistemine göre değişiklik gösteren yapılardır. Sendika, 1948 yılında kabul edilen Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. maddesinde ve 1950 yılında Roma'da imzalanan ve Türkiye tarafından da onaylanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinde yer almıştır(Tortop ve diğ., 2007: 411). Demokratik düzenin savunucusu olan sendikalar, çalışanların statülerini, çalışma koşullarını, maddi durumlarını iyileştirmelerine imkan sağlarken, diğer taraftan hizmetin niteliğinin artırılmasına da olumlu katkı sağlamaktadır. Sendikalar, istihdam şartlarını iyileştirmek için kurulmuş, üyeliği ve üyeler arası ilişkiyi esas almaktadır. İlk zamanlarda, sadece işçilerin haklarını korumak için işçi sendikaları kurulmuşken daha sonraları, işveren ve memur sendikaları da kurulmaya başlanmıştır. Ülkemizde işçi ve işverenlere ilk sendika kurma hakkı, 1947 yılında 5018 sayılı Kanunla tanınmıştır. Bu hak tanınmadan önce, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu ile 1938'de çıkarılan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu yürürlükteydi. Her iki kanunda da çalışanlara cemiyet kurmak dahi yasaklanmıştır (Tortop ve diğ., 2007:423).

1961 Anayasası, kamu personellerinin örgütlenmesinde birtakım yeni adımlar atmış, sendika kurma, toplu sözleşme, grev hakkı konusunda özgürlükçü tutum sergilemiştir. 1963 yılında 274 sayılı Sendikalar Kanunu çıkarılmıştır. Sendikacılığın ikinci aşamasında 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla birlikte sendika sayısının hızla artmaya başladığını söylemek mümkündür (Tortop ve diğ., 2007: 424-429). 624 sayılı kanunun hemen ardından kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile devlet memurlarına sendika kurma hakkı verilmiş ancak grev yasağı getirilmiştir. Ardından 1971 yılındaki anayasal değişiklikler neticesinde, toplu pazarlık ve grev gibi sendikal haklar sadece işçilere tanınmıştır. 1982 Anayasası'na göre; memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinde işçi niteliği taşımayan diğer görevliler sendikalara ve siyasi partilere üye olamazlar hükmü getirilmiştir. Sendika kurma hakkı işçilere ve işverenlere tanınmıştır. Memurlarla ilgili yasak 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun çıkarılmasıyla nihayete ermiştir(Tortop ve diğ., 2007: 427-438).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, her yıl kamu görevlileri ile ilgili istatistikler yayımlamaktadır. 4688 sayılı Kamu görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonlarının üye sayılarının 2013 Temmuz istatistikleri aşağıdaki Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo-4: 2013 Yılı Temmuz Ayı İtibariyle Sendikalar ve Memur Sayıları

Kamu Görevlileri Konfederasyonlarının Unvanı	Toplam Üye Sayısı
KESK	237.180
(Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu)	
TÜRKİYE KAMU-SEN	444.935
(Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	
MEMUR-SEN	707.652
(Memur Sendikaları Konfederasyonu)	
BASK	3.020
(Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu)	
BİRLEŞİK KAMU-İŞ	40.041
(Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu)	
HAK-SEN	4.072
(Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu)	
DESK	4.699
(Demokratik Sendikalar Konfederasyonu)	
TÜM MEMUR-SEN	8.047
(Tüm Memur Sendikaları Konfederasyonu)	
BAĞIMSIZ SENDİKALAR	18.375
Genel Toplam	1.468.021

Kaynak: <http://www.memurlar.net/haber/387414/> (18.12.2014)

Toplam çalışan kamu görevlisi sayısı, bildirimde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının bildirimlerine göre oluşturulmuştur. Sendikalara bağlı toplam memur sayısı 1.468.021'dir. en çok üye MEMUR-SEN'e kayıtlıyken az üye BASK'a kayıtlıdır.

Tablo-5: Yerel Yönetim Hizmetindeki 2014 Yılı Kamu Görevlileri Sendika Üye İstatistikleri

Yerel Yönetim Hizmetleri	Kamu Görevlileri Sendikasının Adı	Bağlı Olduğu konfederasyon	Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı
	TÜM-BEL-SEN	KESK	28.824	23,97
	TÜRK YEREL HİZMET-SEN	T-KAMU-SEN	14.103	11,73
	TÜM YEREL-SEN	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	4.744	3,94
	BAĞIMSIZ YEREL HİZMET-SEN	BASK	136	0,11
	YEREL HAK-SEN	HAK-SEN	214	0,18
	BEM-BİR-SEN	MEMUR-SEN	61.097	50,81
	BELBİR SEN	DESK	91	0,08
	TÜM YEREL MEMUR SEN	TÜM MEMUR-SEN	36	0,03
Toplam Sayı			109.245	90,84

Kaynak: http://www.tuhis.org.tr/resim/files/memur_2014.pdf (18.12.2014)

Tablo 5'te yerel yönetimlerde kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme sayıları yer almaktadır. Buna göre yerel yönetimlerde örgütlü 109.245 memurdan 61.097'si BEM-BİR-SEN üyesidir. En fazla üyeye sahip BEM-BİR-SEN'i 28.824 üye sayısı ile TÜM-BEL-SEN takip etmektedir. Kamu Görevlileri Sendikaları ile ilgili istatistiklerde; 2014 yılı itibariyle kamu görevlilerinin toplam sayısının 2.270.558, bunların 1.589.964'ünün sendikalara üye iken; sendikalaşma ise %70,03 seviyesindedir. 2014 yılı itibariyle Memur-Sen'e bağlı sendikalara üye kamu görevlilerinin sayısı 762.650, Türk Kamu-Sen'e bağlı sendikalara üye kamu görevlilerinin sayısı 447.641 ve KESK'e bağlı sendikalara üye kamu görevlileri sayısı ise 239.700'dür (URL-10,2014).

2013 yılı Ocak Ayı istatistiklerine göre; yerel yönetimlerde örgütlü beş işçi sendikası bulunmaktadır. 6356 sayılı Kanun'a göre bu sendikalardan sadece üçü yasadaki %3'lük ülke barajını geçmiş durumdadır. Söz konusu sendikalar bu kriteri karşılamasalar bile geçiş dönemi için yasanın geçici 6. maddesiyle, Ocak 2013 istatistiklerinin yayımı tarihinden 01.07.2016 tarihine kadar öngörülen %1'lik barajdan yararlanıp yine ülke barajını geçmiş sayılacaklardır.

Tablo-6: 2013 Yılı Ocak Ayı Yerel Yönetimlerde İşçi Sendikaları İstatistikleri

İŞKOLU		TOPLAM İŞÇİ	SENDİKANIN ADI	DOSYA NO	ÜYE SAYISI	%
NO	ADI					
28	GENEL İŞLER	655.417	BELEDİYE-İŞ(Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası)	030	41.314	6.30
			HİZMET-İŞ (Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası)	041	51.079	7.79
			GENEL-İŞ(Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası)	252	41.466	6.33
			KONUT-İŞ (Tüm Belediye ve Konut İşçileri Sendikası)	276	175	0.03
			TÜM BELEDİYE -İŞ (Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası)	349	1	0,00

Kaynak:http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgb/dosyalar/istatistikler/2013_ocak_6856. (18.12.2014)

Belediyelerde esas olarak üç işveren sendikası faaliyet göstermektedir. Bunlar: Yerel Yönetimler Kamu İşverenleri Sendikası (YERELSEN), Mahalli İdareler Kamu İşverenleri Sendikası (MİKSEN) ve Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası (MİS)'dir. YERELSEN 2005 yılında Kocaeli'nde kurulmuş olup, Türkiye genelinde 20 ilde 75 üyesi bulunmaktadır (URL-11, 2014). Diğer sadece İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul'daki bazı ilçe belediyelerinde örgütlü ve toplam 19 üyesi bulunan Mahalli İdareler Kamu İşverenleri Sendikası (MİKSEN)'dir (URL-12, 2014). Yine yerel yönetimlerde belediyelerin örgütlendiği ve yaklaşık 180 üyesi bulunan Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası (MİS) diğer bir işveren sendikasıdır (URL-13, 2014). Bunların dışında bazı belediyeler ve il özel İdareleri, işveren sendikası olarak Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) üyesidir. İşveren sendikalarından YERELSEN bağımsız işveren sendikası olarak faaliyet göstermekte olup, diğerleri Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) üyesidir (URL-14, 2014).

3.2 Belediyelerde Toplu Pazarlık

Toplu pazarlık, çalışanların adına sendikaların, işverenlerle daha iyi ve adil bir yaşam sağlamak için girişmiş oldukları barışçı ve arkasında grev bulunan özel diyalogdur. 1961 Anayasası, toplu iş sözleşmesi hakkını grev hakkı ile birlikte düzenlemiştir. 1961 anayasasında memurlara, toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır. 1982 Anayasasının 53. maddesinde toplu iş sözleşmesi hakkı, işçilere ve işverenlere tanınmıştır (Tortop ve diğ., 2007: 424-437). Ancak bu kısıtlamalar anayasada daha sonra yapılan düzenlemelerle kaldırılmış; 1982 Anayasasında memurlara, 03.10.2001 tarihinde yapılan değişiklikle sendika kurma ve üye olma hakkı, 07.05.2010 tarihinde yapılan değişiklikle de toplu sözleşme hakkı tanınmıştır.

Belediyelerde toplu pazarlık konusunda, kamu görevlileri ile işçiler bakımından ikili bir sistem mevcuttur. Belediyelerde daha önce Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi, 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenme Yöntemlerine İlişkin Sözleşmesi ve 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ile Anayasa'nın 90. maddesi dayanak gösterilerek memur sendikaları ile yapılan toplu sözleşmeler (Sosyal Denge Sözleşmeleri) birtakım tartışmalara konu olmuştur. Yapılan bu sözleşmeler, belediye yönetimleri tarafından uygulanmış, Sayıştay raporlarında yapılan ödemelerin kanunsuz olduğu gerekçesi ile ödeyenlere zimmet olarak yazılmıştır. Sosyal Denge Sözleşmeleri nedeniyle pek çok belediye başkanı ve yöneticisi yargılanmıştır. Sayıştay dışındaki yüksek yargı organları (Danıştay ve Yargıtay) yapılan sözleşmelerde, ILO Sözleşmeleri ve Anayasanın mevcut hükümleri ışığında, suç teşkil edecek bir husus olmadığına karar vermişlerdir. Danıştay'dan Sosyal Denge Sözleşmesi yaptığı gerekçesi ile yargılanmasına izin verilmesi istenilen belediye başkanlarına izin çıkmamıştır (Çöpoğlu, 2010: 84-86). Uzun yıllar yüksek yargı organları arasındaki görüş ayrılığından kaynaklanan belirsizliği, parlamento çıkardığı yasalarla, kesin bir çözüme kavuşturma yerine "af etme" yolunu seçmiştir.³ 12.09.2010 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğine uyum yasaları bağlamında 4688 sayılı Kanun'da 04.04.2012 tarihinde yapılan değişiklikle kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı getirilmiştir. Bu yasa değişikliği ile toplu görüşme döneminden toplu sözleşme dönemine geçilmiştir. 4688 sayılı Kanun'da yapılan son düzenlemenin, kamu görevlileri bakımından büyük bir kazanım olduğu değerlendirilmektedir. Öncelikle 4688 sayılı Kanun'da 04.04.2012 tarihinde yapılan değişiklikle, hiçbir bağlayıcılığı olmayan toplu görüşme sisteminden toplu sözleşme sistemine geçilmiştir. Yine aynı değişiklikle kanunun kapsamı genişletilerek, işçi statüsü dışındaki kadro ve pozisyonların tamamı "kamu görevlisi" tanımı ile kanun kapsamına alınmıştır. Sendika kurma ve sendikaya üye olma, sendika yöneticisi ve temsilciliği yeniden düzenlenerek daha ileri hükümler getirilmiştir. Kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları toplu sözleşme ile belirlenir duruma gelmiştir (URL-15, 2014).

Belediyelerde çalışan kamu görevlileri, diğer hizmet kollarında olduğu gibi genel ve hizmet kolunu ilgilendiren toplu sözleşmelerden yararlanmaktadır. 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinde tüm kamu personelinin ilgilendiren genel toplu sözleşmede "*Kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları, diğer mali ve sosyal haklar toplu sözleşme kapsamında olacak*" hükmü bulunmaktadır (URL-15, 2014).

4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinde, yapılan toplu sözleşme hükümlerinin, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerli olacağı, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağına dair hüküm getirilmiştir.

Belediyelerde yapılacak sözleşme, genel ve hizmet kolunu ilgilendiren toplu sözleşmenin yanında sadece yerel yönetimlerde endüstri ilişkileri alanında yapılabilecek uygulama olarak görülmektedir. Belediyelerde yapılacak sözleşme ya genel ve hizmet kolu toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde ya da mahalli idareler genel seçimini izleyen üç ay içerisinde toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olarak yapılabilecektir.

³ En son 4688 sayılı Kanun'da 04.04.2012 tarihinde yapılan değişiklik sırasında yapılan geçici düzenleme ile bir kez daha Sosyal Denge Sözleşmeleri için af getirilmiştir.

Belediyelerde yapılabilecek bu sözleşmenin kamu görevlileri tarafını ilgili mahalli idarede en fazla üyeye sahip sendika, işveren tarafını ise belediye meclisinden aldığı yetki ile belediye başkanı temsil edecektir. Belediyelerde memurlarla yapılacak ve sosyal denge tazminatının tutarını belirleyecek toplu sözleşmelere getirilen, sözleşmenin süresinin belediye başkanının görev süresi ile sınırlandırılması kuralının anlaşılır yanı olmakla birlikte, 4688 sayılı Kanun'un 32. maddesi ile belediyenin borçlarına atıf yapılarak getirilen tahditler uygulamayı güçleştirecek mahiyettedir (URL-15, 2014). 4688 sayılı Kanun'un yukarıda ifade edilen sınırlayıcı hükmünün dışında, Belediye Kanunu'nda da belediyenin personel giderleri ile ilgili sınırlayıcı genel bir düzenleme mevcuttur. Belediye Kanunu'na göre, belediyenin personel giderleri gerçekleşen en son bütçenin nüfusa göre değişen oranlarda %30'unu veya %40'ını geçemez kuralı bulunmaktadır. Mahalli idarelerde sözleşme yapılırken, belediyenin borcu ile yapılacak sözleşmenin ilişkilendirilmesinin adil ve sürdürülebilir bir uygulama olabilmesi için, belediyenin daha önceki dönemlerden gelen ve biriken borç tutarının da çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Belediyelerde çalışan işçileri kapsayan toplu iş sözleşmeleri pek fazla sınırlamaya tabi olmaksızın, sözleşme özgürlüğü içinde yürütülmektedir. Belediyelerde çalışan işçiler esas olarak 20 numaralı *Genel İşler İşkoluna* bağlı olarak istihdam edilmektedir. Yine hem sürekli hem de geçici (1 yılda toplam 5 ay 29 gün) çalışanlar bakımından toplu iş sözleşmesi yapma hakkını kullanmada bir ayırım söz konusu değildir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile yine 2012 yılında yapılan Anayasa değişikliğine uyum bağlamında işçilerin sendika ve toplu sözleşme hakları konularında önemli mesafeler alınmıştır. Bilindiği gibi eski 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, memurlar ile ilgili düzenlemelerden daha ileri haklar ve özgürlükler barındırmaktaydı. Yeni kanunda, grev ve lokavt ile ilgili yasakların daha da sınırlandırmasından sendika kurma, üye olma, yönetici ve temsilci teminatına kadar pek çok olumlu düzenlemeyi görmek mümkündür. İşçilerle ilgili bu gelişmede ülkemizin işçilerin sendika ve toplu pazarlık hukuku alanında 1950'li yıllardan bu yana elde ettiği tecrübenin büyük katkısı bulunmaktadır (URL-16, 2014).

Mevzuatta taşeron işçilerin sendika ve toplu sözleşme hakkını yasaklayan herhangi bir düzenlemenin bulunmamaktadır. Yıllar süren tartışmalar, daha çok asıl işverenin yaptığı toplu iş sözleşmesinden taşeron işçilerin yararlanıp yararlanamayacağı ve işyerinde alt işveren uygulamasının muvazaaya dayanıp dayanmadığı konularında yoğunlaşmaktaydı. Alt işverenliğin mevzuatımıza, 1936 tarihinde 3008 sayılı İş Kanunu ile girmesinden bu zamana kadar her zaman muvazaanın konusu olmuş ve tartışılmıştır. Bu tartışmaların sona ereceğini de beklememek gerekmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu'nda 2006 yılında yapılan düzenleme ile (01.07.2006 -5538/18. mad.) kamuda çalışan taşeron işçilerinin asıl işverenin yaptığı toplu iş sözleşmesinden yararlanamayacağı kesin olarak hükme bağlanmıştır (URL-17, 2014). 11.09.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6552 sayılı Kanuna kadar, taşeron işçileri kapsayan toplu iş sözleşmelerinde, ihale sözleşmelerine ilave haklar getiren hükümler, yüklenicileri önceden hesap etmedikleri bir maliyetle karşı karşıya bırakmaktaydı. Kamu İhale Mevzuatına göre, kamu idarelerinin yükleniciye ihale sözleşmesinde yazılanların dışında bir ödeme yapması mümkün değildi. Bu durumda yüklenici bakımından iki seçenek kalmaktaydı. Ya gelen bu ek maliyetleri dikkate almayarak, maliyetine veya zararına da olsa yükümlülüklerini yerine getirmek ya da oluşan yeni durum karşısında teminatından vazgeçme ve ihale yasaklısı olma pahasına sözleşmeyi tek taraflı olarak feshetmek. Her iki seçeneğin de firmalar bakımından ekonomik ve hukuki olarak tercih edilebilecek tarafları bulunmaktadır (Çöpoğlu, 2011: 113-114).

11.09.2014 tarihli 6552 sayılı Kanun ile taşeron işçileri ilgilendiren bazı konularda, ihale mevzuatı ile çalışma mevzuatını uyumlu hale getirmek için bazı düzenlemeler yapılmıştır. 6552 sayılı Kanununun 14. maddesine göre; 05.01.2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 8. Maddesine, hizmet alım yöntemi ile alınan personelle ilgili olarak uygulanacak sendikal hükümler ve toplu iş sözleşmesi ile ilgili aşağıdaki fıkra eklenmiştir:

“4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62. maddesinin birinci fıkrasının e bendi uyarınca ihale edilen işlerde, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde tanımlanan asıl işveren-alt işveren ilişkisi çerçevesinde alt işveren tarafından münhasıran bu Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde çalıştırılan işçileri kapsayacak olan toplu iş sözleşmeleri; alt işverenin yetkilendirmesi kaydıyla merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üyesi bulunduğu kamu işveren sendikalarından birisi tarafından 18/10/2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerine göre yürütülür ve sonuçlandırılır. Toplu iş sözleşmesinin kamu işveren sendikası tarafından bu fıkraya göre sonuçlandırılması halinde, belirlenen ücret ve sosyal haklardan kaynaklanan bedel artışı kadar idarece fiyat farkı ödenir. Kamu işveren sendikası tarafından yürütülmeyen ve sonuçlandırılmayan toplu iş sözleşmeleri için fiyat farkı ödenemez, 4857 sayılı Kanunun 2. maddesinin yedinci fıkrası esas alınarak asıl işveren sıfatından dolayı ücret farkına hükmedilemez ve asıl işveren sıfatıyla sorumluluk yüklenemez. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usuller, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca belirlenir”

hükmü getirilmiştir. Böylece taşeron işçileri kapsayan toplu iş sözleşmelerinin uygulanmasına ilişkin problemler belirli ölçüde çözüme kavuşmuştur.

Belediyelerde önemli bir kesimi oluşturan sözleşmeli personelin, 4688 sayılı Kanun kapsamında olsa bile toplu sözleşmeden yararlanma konusunda önemli sıkıntıları bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanun, bu gruba istihdama girişte yapılan sözleşmede tespit edilen ücret dışında herhangi bir ücret vs. ödenemeyeceğine amirdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde sözleşmeli personele Maliye Bakanlığı'nın üst limitlerini belirlediği sınırlar içinde Belediye Meclisince karar verilen ücretin dışında her hangi bir ödeme yapmak mümkün değildir. Devlet Personel Başkanlığı'nın açıkladığı konu ile ilgili görüşte; 5393 sayılı kanunun 49. maddesindeki açık hükme rağmen sözleşmeli personelin de 4688 sayılı kanun kapsamında yapılan toplu sözleşmeden yararlanabileceği belirtilmektedir. Kamu görevlilerinin sendika ve toplu sözleşme hakkını düzenleyen, 4688 sayılı Kanunu'nun sözleşmeli personele de önemli kazanımlar getirdiğini ifade edebiliriz. Yine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 29.05.2012 tarih ve 2012/1 sayılı kararının 5. maddesinde devlet memurlarının yararlandığı yiyecek yardımından sözleşmeli personelin de yararlanacağı hükme bağlanmıştır (URL-18, 2014).

4. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetiminde Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Belediyelerde, insan kaynakları yönetiminde ve endüstri ilişkilerinde pek çok sorun bulunmaktadır. Bunlar; kamu sektöründeki genel sorunlardan, istihdama, ücret adaletsizliğinden, farklı statülerde çalışmaya kadar uzanmaktadır.

Belediyelerde, aynı işyerinde çalışan çoğu zaman aynı veya benzer işleri yapan memur, işçi, sözleşmeli personel ve taşeron işçiler arasındaki farklı statüde çalışma, çalışma barışını tehdit eder niteliktedir. Farklı statülerde istihdam edilmelerinden dolayı çalışanlar arasında büyük boyutlarda ücret adaletsizliği bulunmaktadır. Çok çalışana az, az çalışana çok ücret sağlayan bir sistemin var olduğu belediyelerde ücret adaletsizliği, işyerindeki verimliliğe ve personelin motivasyonunu da negatif yönde etkilemektedir. Belediyelerde ücret adaletsizlikleri, yöneticileri pratik ancak yasal olmayan pratik çözümlere itmektedir. Örneğin; 7/24 kesintisiz hizmetlerin yürütüldüğü, memur, işçi ve sözleşmelilerin birlikte çalıştığı işyerlerinde hafta tatili, ulusal bayram veya genel tatil günlerinde çalıştırılan memurlara yasal olarak ücret ödenmemektedir. Belediye yöneticileri memurlara, birlikte çalıştıkları işçilere çalışmasından çok fazla mesai gibi tahakkuk ettirip memurlar ile işçiler arasında bölüştürülerek ödeme yolunu seçmektedir. Bu tür sorunların yaşanmaması için personel rejimi sil baştan ele alınmalı ve eşit işe eşit ücret prensibi hayata geçirilmelidir. İstihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli personel ve taşeron işçilerin, gerek sendikal haklar, gerek toplu pazarlık, ücret vs. konuları birbirleriyle uyumlu bir sistemle yeniden düzenlenmelidir.

Taşeron işçiler konusu pek çok sorunu bünyesinde barındırmaktadır. Son dönemde, ihale mevzuatında yapılan düzenlemeler ile taşeron işçilerin toplu sözleşme, kıdem tazminatı, hafta tatili ücreti, ulusal bayram ve genel tatil ücretleri, yıllık ücretli izin, fazla çalışma ücreti ve toplu sözleşmesi uygulamaları konuları belli ölçüde çözüme kavuşmuştur. Ancak taşeron işçilerin çalışma hayatındaki sorunları temelli çözüme kavuşmamıştır. Çalışma hakları bakımından taşeron işçisi ile diğer işçiler arasında bulunan her türlü ayırım ortadan kaldırılmalıdır. Taşeron işçiler ile ilgili yargıya intikal eden kimi “*işe iade davalarında*” işçi, taşeron şirket kayıtlarında çalışıyor gözükmese bile yargı, 4857 sayılı Kanun’un 2. maddesindeki asıl işveren-alt işveren konusuna atıf yaparak muvazaa tespitinde bulunabilmektedir. İlave; işçinin işe iadesini taşeron şirkete değil, doğrudan asıl işveren olarak gördüğü belediyeye yapmaktadır. Belediyelerin kendi kadrosunda istihdam edilen işçiler, memurlar, sözleşmeli personeller ve taşeron işçilerin aynı yerde, aynı ya da benzer işleri yaptığı düşünüldüğünde önümüzdeki dönemlerde belediyelerin bu tarz yargı kararlarına daha fazla muhatap olabileceği değerlendirilmektedir.

Belediyelerde kamuda olduğu gibi, biri işçilerle diğeri de memurlarla olmak üzere birbirinden farklı iki toplu sözleşme düzeni mevcuttur. Bilindiği gibi işçilerle yapılan toplu sözleşmelerde, sözleşmeyi yapan işveren tarafının mali yapısı (borcu vs.) sorgulanmamakta, toplu sözleşmede tespit edilen ücretin belediyeye yüklediği mali yük gündeme gelmemekte, toplu sözleşmenin süresi de başkanın görev süresi ile ilişkilendirilmemektedir. Kısaca; işçilerle yapılan toplu sözleşmede taraflarca tespit edilen ücrete ve diğer sosyal haklara herhangi bir tahdit getirilmemektedir. Ancak memurların yerel yönetimlerde yapacağı sözleşmelerde, bu hakkın kullanımında iki önemli sınırlama (borcu olmaması ve sözleşmenin süresinin başkanın görev süresine endekslenmesi) bulunmaktadır. Belediyelerdeki bu ikili sistem ortadan kaldırılmalıdır. Söz konusu uygulama, işçileri de kapsayacak biçimde düzenlenmesi, işyerindeki çalışma barışının sağlanması bakımından anlamlı olacaktır.

İşçilerle ve memurlarla yapılacak toplu sözleşmelerin yürürlük sürelerinin belediye başkanlarının görev süreleri ile sınırlandırılması, konunun istismarının, popülist yaklaşımların ve sürecin kötü yönetiminin önüne geçecektir. Arşivlerde, mahalli seçimler öncesinde işçilerle yapılan toplu iş sözleşmelerinde bu konuda pek çok kötü uygulama örneğine rastlanılmaktadır. Ancak belediyenin borcu ile yapılacak sözleşmenin ilişkilendirilmesinin adil ve sürdürülebilir bir uygulama olabilmesi için, belediyenin daha önceki dönemlerden gelen ve biriken borç tutarının da çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Diğer taraftan; yerel

yönetimlerde, 4688 sayılı Kanun'un geçici 14. maddesi ile mevcut sosyal denge sözleşmelerinin yürürlüğünün 31.12.2015 tarihine kadar devam edeceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme geçiş dönemi için bir rahatlık sağlasa da, söz konusu tarihten sonra pek çok belediye, mevcut borç miktarı ile sosyal denge tazminatı içeren toplu sözleşme yapamaz durumdadır. Belediyelerde çalışanlar arasında toplu sözleşme hakkının kullanımını konusundaki farklar kaldırılmalı ve birbirleri ile uyumlu hale getirilmelidir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda işçiler ile ilgili yapılan toplu iş sözleşmelerinde işveren tarafını temsilen işveren sendikaları taraf sendika olabilirken, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda bu hususta bir düzenleme bulunmamaktadır. Diğer taraftan; belediyelerde işçilerle yapılan toplu iş sözleşmelerinin işveren sendikaları ile yapılmasının pratikte pek çok yararı bulunmaktadır. Belediyelerde yapılan toplu iş sözleşmelerinin pek çoğu, ilgili işçi sendikasının genel merkezinde çoğaltılıp sadece kapakçığı değiştirilen sözleşmeler olduğundan belediyenin içinde bulunduğu mali durum tartışılmadan ve dikkate alınmadan imzalanabilmektedir. Buna bazı toplu sözleşme taslaklarında sendikacıların satır aralarına serpiştirilen paraya müteallik hükümler eklendiğinde, uygulanma kabiliyeti bile mümkün olmayan, ilgili belediyeyi ve çalışanlarını da sıkıntıya sokan kötü sözleşmeler ortaya çıkmaktadır. Bu noktada işçi sendikaları gibi uzman ekibe ve tecrübeye sahip işveren sendikalarının kritik rolü ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden yerel yönetimlere, yapacakları toplu sözleşme müzakerelerini, işveren sendikaları aracılığıyla yapmaları tavsiye edilmelidir. İşveren sendikalarına, özellikle de kamuda örgütlü kamu işveren sendikalarına, işçilerde olduğu gibi memurlar ile yapılan toplu sözleşmelerini yürütmede görev ve yetki verilmesinin etkili sonuçlar doğuracağı değerlendirilmektedir. Uzun yılların deneyimine sahip işveren sendikaları memurlar ile ilgili toplu sözleşme düzeninin kurumsallaşması ve sağlıklı yürümesi bakımından önemli işlevler yerine getirebilecek konumdadır.

11.09.2014 tarih ve 6552 sayılı Kanun ile kamuda taşeron işçileri kapsayan toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üyesi olduğu kamu işveren sendikalarına verilmiştir. Geçiş döneminde anlayışla karşılanacak bu husus yerel yönetimlerde örgütlü olanlar dahil tüm kamu işveren sendikalarının da kullanacağı biçimde yeniden düzenlenmelidir.

Belediyelerde işçilerle yapılan toplu iş sözleşmelerinin uyuşmazlıkla sona ermesi sonrası devreye giren Yüksek Hakem Kurulu safhasında işverenler bakımından eksik temsil söz konusudur. Yüksek Hakem Kurulu'nda bağımsız işçi ve işveren sendikaları veya sendika üyesi olmayan işverenler, kendilerini ilgilendiren ve tarafı olacakları toplu sözleşmenin görüşme sürecinde temsil edilmemektedir. Önceki 2822 sayılı Kanun döneminde bu temsil durumu daha da kötüydü. Yüksek Hakem Kurulu'nda işçi ve işveren taraflarını en fazla üyeye sahip işçi ve işveren sendikaları konfederasyonları temsil etmekteydi. 6356 sayılı Kanunda bir miktar iyileşme sağlanarak, en fazla üyeye sahip işçi ve işveren sendikaları konfederasyonunun yanında sadece kendi üyeleri ile ilgili toplu sözleşme uyuşmazlığını görüşme sırasında diğer konfederasyonların da temsili getirilmiştir. Bu şekilde; en fazla üyeye sahip konfederasyona ait olan ikinci üyelik hakkı uyuşmazlık konusu olan taraf sendikanın üyesi bulunduğu konfederasyona tanınmıştır. Bağımsız işçi ve işveren sendikaları veya sendika üyesi olmayan işverenlere Yüksek Hakem Kurul'unda, kendilerini ilgilendiren ve tarafı olacakları toplu sözleşmenin görüşme sürecinde temsil edilmeleri sağlanmalıdır.

Mevcut mevzuatta 5393 sayılı Kanunu'nun 49. maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli memurlara sözleşme ücreti dışında herhangi ayni veya nakdi hak tesisi mümkün değildir.

Sözleşmeli personelin 4688 sayılı Kanun kapsamında sendikal hakları olsa bile Belediye Kanunu'nun yukarıdaki hükmü karşısında toplu sözleşmede belirlenen haklardan yararlanması mümkün görülmemektedir. Devlet Personel Başkanlığı'nın konu ile ilgili görüşü sözleşmeli personelin de 4688 sayılı kanun kapsamında yapılan toplu sözleşmeden yararlanabileceği belirtilmektedir. Yine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 29.05.2012 tarih ve 2012/1 sayılı kararının 5. maddesinde devlet memurlarının yararlandığı yiyecek yardımından sözleşmeli personelin de yararlanacağı hükme bağlanmıştır. Yukarıda zikredilen Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kararı ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde sözleşmeliler ile ilgili (sözleşme ücreti dışında herhangi ayni ve nakdi hak tesisi mümkün değildir) yasağı delinmiş bulunmaktadır. Çalışanlar arasında, sendikal haklardan yararlanma konusunda mevcut olan ikili yapı ya da ayırım ortadan kaldırılmalıdır. Tüm çalışanlar (işçi-memur-sözleşmeli) sendikal hakları kullanma ve sendikal haklardan yararlanma konusunda tam ehliyetli olmalıdır.

Belediyelerde özellikle küçük belde ve ilçe belediyelerinde (işçi, memur veya sözleşmeli) belediye personelinin mahallinden tedariki büyük önem taşımaktadır. Farklı bölgelerden merkezi atama ile bu belediyelere gelen personeli uzun süre ya da kalıcı olarak bu belediyelerde istihdam etmek mümkün olmamaktadır. Merkezi yerleştirme yoluyla personel istihdamı, daha heterojen bir yapının olduğu metropollerde pek fazla sorun oluşturmamakla birlikte özellikle belde ve küçük ilçe belediyelerinde çözülmeyi bekleyen büyük bir sorun olarak ortada durmaktadır. Küçük ölçekli belediyelere personel seçiminde mahallinden nitelikli personel istihdamı olanağı verilmelidir.

Belediyelerde insan kaynakları alanında yaşanan diğer bir sorun nitelikli personel ve yönetici temininde kendini göstermektedir. Belediyelerin insan kaynağını temininde, kullanacağı "yerel yönetim uzmanı" gibi bir kariyer mesleği olmadığından; hem nitelikli personel hem de yönetici temininde sıkıntılar yaşanmaktadır. Belediyelerin istihdam edeceği nitelikli personelin temin edileceği, kariyer mesleği oluşturulmalıdır. Belediyelerde çalışma, bir kariyer mesleği olarak tanımlanıp, özendirilmelidir.

Belediyelerde insan kaynakları yönetiminde yaşanan sorunların temelinde, katı idari vesayet yatmaktadır. İdari ve mali yönden özerk olduğu kanunla düzenlenen belediyeler, özellikle insan kaynakları yönetiminde merkezi idarenin katı biçimde gözetimi ve denetimi altındadır. Merkezi idare belediyelerin yatırım, sosyal yardım ve kültürel faaliyetlerinde göstermediği vesayeti yerel yönetimlerin insan kaynakları yönetiminde göstermektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti, idari ve mali özerklikle uyumlu biçimde yeniden düzenlenip sınırlandırılmalıdır.

Sonuç

Belediyeler belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu kurumlarıdır. Belediye yönetimleri belde sakinlerinin doğrudan ve en hızlı biçimde taleplerini, eleştirilerini ve önerilerini ulaştırabildiği birimlerdir. Kamu hizmetlerinin en hızlı üretildiği ve ulaştırılabildiği kamu kurumları da belediye yönetimleridir.

Dünyadaki genel eğilime uygun olarak ülkemizde bir taraftan yerelleşme sürerken diğer taraftan, kamu kurumları vatandaş odaklı bir yapıya dönüşmektedir. Bu süreçte diğer kamu kurumlarında olduğu gibi, yerel yönetimlerde özellikle de belediyelerde insan kaynakları yönetiminin önemi bir kat daha artmaktadır. İnsan kaynakları yönetimine atfedilen önem, işletmelerde olduğu kadar, kamu kurumlarında da artmaktadır. Belediyelerde üretilen mal ve

hizmetlerin en önemli unsuru, insan kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyeler insan kaynaklarına daha fazla misyon yüklemekte ve insan kaynaklarını geliştirici çalışmalar yürütmektedir.

Belediyelerde; memur, işçi, sözleşmeli ve hizmet alımı ile çalışan taşeron işçiler olmak üzere dört kategoride personel çalışmaktadır. Belediyelerde insan kaynakları yönetimi ve endüstri ilişkileri alanında; insan kaynakları planlamasından, seçme ve işe yerleştirmeye, insan kaynaklarının yönlendirilmesinden motivasyona, yönetime katılmaya, performans ölçme ve değerlendirmeye, iş sağlığı ve güvenliğinden, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlığa kadar önemli mesafeler kaydedilmesine rağmen pek çok sorun bulunmaktadır.

Belediyelerde personel istihdamı konusunda merkezi yönetimin katı idari vesayeti mevcuttur. Belediye yönetimlerinin diğer harcama ve faaliyetlerinde olmayan idari vesayet insan kaynakları yönetiminde fazlasıyla kendini hissettirmektedir.

Belediyelerde endüstri ilişkilerinde ikili bir yapı hüküm sürmektedir. İşçilere uygulanan sistem ile memurlara uygulanan sistem arasında önemli farklar bulunmaktadır. Sözleşmeli personel sisteme tam olarak dahil değildir. Yine mevzuatta açık bir yasak olmasa da hizmet alımı yoluyla çalıştırılan taşeron işçiler ile ilgili endüstri ilişkilerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi pek mümkün değildir.

Belediyelerde insan kaynakları yönetiminin tüm süreçleri bilimsel bir metodla ve sistem yaklaşımı ile yeniden ele alınmalıdır. Çalışanlar arasında iş barışının sağlanması için, aynı işyerinde aynı veya benzeri işleri yapanlar arasında farklı statülerde çalışmadan kaynaklı sorunlar (ücret, iş güvencesi vs.) çözüme kavuşturulmalıdır.

Kaynaklar

ATEŞ, Hamza ve Köseoğlu, Özer. **Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi**, İlke Yayıncılık, No:134, İstanbul, 2011.

BİNGÖL, Dursun. **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 5.Baskı, İstanbul, Beta Yayınları No.1326, Nisan 2003.

CAN, Halil, AKGÜN, Ahmet ve KAVUNCUBAŞI, Şahin. **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, 3. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1998.

ÇANKAYA, Osman Güven ve ÇİL, Şahin. **İş Hukukunda Üçlü İlişkiler**, 3.Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2011.

ÇÖPOĞLU, Mustafa. **İnsan Kaynakları Yönetiminde İş Hukuku Uygulamaları**, 1. Baskı, Ankara, Aydoğdu Ofset, Haziran 2008.

ÇÖPOĞLU, Mustafa. **Kamu Görevlilerinin Örgütlenme ve Toplu Sözleşme Hakları**, Güncel Mevzuat Dergisi, Sayı 51, Güncel Mevzuatı Araştırma ve Eğitim Derneği, Mart 2010, s.81-86.

ÇÖPOĞLU, Mustafa. **Belediyelerde Toplu İş Sözleşmesi Uygulamaları**, Güncel Mevzuat Dergisi, Sayı 67, Güncel Mevzuatı Araştırma ve Eğitim Derneği, Temmuz 2011, s. 112-116.

ÇOLAK, Mahmut. **Belediye İşverenlerine Yönelik İş ve Sosyal Güvenlik Hukukundan Doğan Yükümlülükler**, İller ve Belediyeler Dergisi Ağustos-Eylül 2010, 748-749. Sayısı Eki, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği.

ÇOLAK, Mahmut. **Büyükşehir Belediyesi Başkan Danışmanlarının Sosyal Güvenliği**, Bilim-Haber-Yorum ve Aktüalite Dergisi, 2014, sayı:166.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif. **Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği, 2009.

DÖNMEZ, Mustafa. **Belediye Yönetimi**, 2. Baskı, Ankara, Mahalli İdareler Derneği Yayını, No. 71, 2009.

EREN, Erdal ve GÜNEŞ, Hamza. **Mahalli İdareler İçin Norm Kadro Uygulamaları**, Ankara, Mahalli İdareler Teknoloji Araştırma ve Geliştirme Derneği (MİTAGED) Yayın No.3, 2007.

GÜNEŞ, Hamza. **Mahalli İdarelerde Personel Sistemi ve Uygulama**, Ankara, Vizyon Yayınları, 2010.

KARAKAŞ, İsa, Çolak, Mahmut. **Belediyeler İçin İş Kanunu Rehberi**, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği, 2012.

SABUNCUOĞLU, Zeyyat. **Personel Yönetimi (Politika ve Yönetmelikler)**, 6. Baskı, İstanbul, Teknografik Matbaacılık, A.Ş., 1991.

ŞEN, Sebahattin. **Taşeronluk (Alt-İşverenlik) ve Endüstri İlişkilerine Etkileri**, 2. Baskı, İstanbul, Selüloz-İş Sendikası Eğitim Yayınları No.14, Kasım 2002.

TORTOP, N. Aykaç, B. Yayman, H. ve Özer, M. A.. **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara, 2007, Nobel Yayın No: 898.

TOZLU, Ahmet ve Eraslan, Mehmet Tarık. **Türkiye’de Alt İşverenlik Uygulaması**, Sayıştay Dergisi, sayı 84, Ocak – Mart 2012

Belediye Personel Yönetimi, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, 2001.

(URL-1, 2014)<http://www.yerelyonetim.net/yerel-yonetim-nedir/123/>.

(URL-2, 2014) <http://haged.istanbul.edu.tr/ppt/ik.ppt>.

(URL-3,2014) http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Turleri_Itibariyle_Mahalli_Idareler_Personel_Sayilari.pdf

(URL-4,2014)
http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idareler_Personelinin_Toplam_Kamu_Personeli_Icindeki_Payi.pdf.

(URL-5,2014) <http://www.memurlar.net/haber/231928/>.

(URL-6, 2014)
<http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediyelerde-personel-sistemi-ve-uygulamasi-12-27.pdf>

(URL-7, 2014) <http://www.legeshukukdergisi.net/?pnum=19&pt=Av.Boran+Çiçekli>

(URL-8, 2014) <http://www.miargem.org.tr/index.php?mod=haber&h=199>

(URL-9, 2014) http://tr.wikipedia.org/wiki/Endüstri_ilişkileri

(URL-10,2014) http://www.tuhis.org.tr/resim/files/memur_2014.pdf

(URL-11, 2014) <http://yerelsen.org.tr/index.php/tarihce/>

(URL-12, 2014) <http://www.miksen.org.tr/hakkimizda.html>

(URL-13, 2014)<http://www.missen.org.tr>

(URL-14, 2014) <http://www.tisk.org.tr/tr/>

(URL-15, 2014) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4688.pdf>

(URL-16, 2014) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/11/20121107-1.htm>

(URL-17,2014)<http://iskanunu.com/4857-sayili-is-kanunu/388-4857-sayili-is-kanunu-duz-metin>

(URL-18, 2014) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4688.pdf>

<http://vizyon yayinlari.com.tr/site/wp-content/uploads/2014/06/166-M-COLAK.pdf>

<http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>

<http://haged.istanbul.edu.tr/ppt/ik.ppt>.

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5393>

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>

<http://iskanunu.com/4857-sayili-is-kanunu/388-4857-sayili-is-kanunu-duz-metin>

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/11/20121107-1.htm>

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4688.pdf>

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5747&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5747>

<http://nebizenginli.blogcu.com/11-09-2014-tarihli-6552-sayili-torba-sayili/19848191>