

YEREL YÖNETİM PERSONEL SİSTEMLERİNDE REFORM ÇALIŞMALARI: ALMAN VE TÜRK DENEYİMLERİNDEN YANSIYAN EĞİLİMLER VE TÜRKİYE İÇİN ÇIKARILABİLECEK BAZI DERSLER*

Uğur SADIOĞLU**
Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN***

ÖZET

Ulusal kamu yönetimleri, son 30 yıldır, küresel toplumsal, ekonomik ve siyasal dönüşümlerin etkisi altında önemli bir reform süreci yaşamaktadır. Bu reform sürecinde, bir yandan özelleştirme ile kamu yönetiminin etkin olmadığı alanlardan çekilmesi savunulurken, diğer yandan yerel kalkınmada yerel yönetimlerin sahip olduğu potansiyele vurgu yapılmıştır. Diğer pek çok ülke gibi Türkiye de, yerel yönetim reform sürecini yaşamakta ve bu süreçte benzer sorunlarla karşılaşmaktadır. Kısacası, görevleri, yetkileri ve sorumlulukları artırılmış yerel yönetimlerden daha az mali kaynak ve insan gücü ile daha etkin ve etkili hizmetler beklenmektedir. Personel yönetiminin yönetsel reform sürecinde en karmaşık ve en çok direnç yaratan konulardan biri olduğu düşünüldüğünden, bu çalışmada, yakın dönemde Alman ve Türk yerel yönetim personel sistemlerinde yaşanan gelişmeler, yerelleşme ve performans iyileştirme süreçlerine odaklanılarak incelenmiştir. Böylece, bir yandan Almanya gibi geleneksel olarak güçlü bir yerel yönetim kültürüne sahip olan gelişmiş bir ülkede, diğer yanda ise Türkiye gibi aşırı merkezîyetçilikten uzaklaşmaya çalışan gelişmekte olan bir ülkede yaşanan yerel yönetim personel reformları incelenerek, bu deneyimlerden yansıyan ortak ve/veya farklı eğilimler belirlenmeye ve Türkiye için faydalı olabilecek bazı dersler çıkarılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: *Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Reform, Yerel Yönetim Personel Sistemi, Almanya, Türkiye.*

* Bu makale, Yazarların 19-20 Ekim 2009 tarihlerinde TODAİE tarafından Ankara'da düzenlenen 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu'nda sundukları bildirinin tümüyle gözden geçirilip geliştirilmesi suretiyle hazırlanmıştır.

** Arş.Gör., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (ugursadi@hacettepe.edu.tr)

*** Doç.Dr., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (omur@hacettepe.edu.tr)

ABSTRACT

National public administrations have experienced a serious reform process under global social, economic and political transformations for last 30 years. In this reform process, it has been argued that public administration should be rolled back through privatisation from areas in which it is inefficient meanwhile local governments' potential in local development has been emphasised. Like many other countries, Turkey has experienced the local government reform process and faced similar problems in this process. In brief, much efficient and effective services with less money and manpower have been expected from local governments whose duties, authorities and responsibilities have increased. Since personnel management is one of the most complicated and resistance-generating issues in administrative reform process, in this study, recent developments in German and Turkish local government personnel systems have been examined by focusing on decentralisation and performance improvement processes. Thus, it has been tried to determine common and/or different tendencies reflected from such experiences and to derive some lessons which are useful for Turkey through examining local government personnel reforms, on one hand in Germany which is a developed country that has traditionally a strong local government culture, on the other hand in Turkey which is a developing country that has been attempting to move away from heavy centralisation.

Keywords: *Local Governments, Reforms in Local Governments, Local Government Personnel System, Germany, Turkey.*

Giriş

1980 sonrası yaşanan ekonomik ve siyasal dönüşüm, uluslararası, ulus-üstü ve bölgesel gelişmeler ile teknolojik ilerlemeler, küreselleşme sürecinin de etkisiyle, ulus devletleri mevcut ulusal etkenlerden zaman zaman daha belirleyici olan dış etkenlerin etkisi altına sokmuştur. Toplumsal, ekonomik ve siyasal alandaki değişimlere paralel olarak, hem toplumdan yükselen yönetsel değişim ve yenilik talepleri hem de küreselleşme sürecinin getirdiği özelleştirme ve yerelleşme dalgaları ulusal kamu yönetimlerini ister istemez etkisi altına almıştır (Busse, 2001: 119-120). Ulus devletler, gelişmişinden gelişmekte olanına kadar, yaşanan dinamik küreselleşme sürecinde ulusal kamu yönetimlerini Anglo-Saxon kökenli olan ve daha çok işletmecilik temelli ekonomik ve yönetsel değerlere dayanan “Yeni Kamu İşletmeciliği”nin (YKİ) (*New Public Management-NPM*) (Hood, 1991; 5; Christensen ve Lægred, 2007: 8-10; Wollmann, 2002: 63) etkisi altında biçimlendirmektedirler. Ulusal ve yerel kamusal karar alma süreçlerinde çok aktörlülüğe vurgu yapan “Yönetişim” (*Governance*) (Kooiman, 1993; Pierre, 2000) yaklaşımı da bu süreci desteklemektedir. Kısacası, kamu yönetimleri her düzeyde (merkezi, bölgesel, yerel) çok faktörlü ve çok aktörlü dönüşüm taleplerinin altındadır.

Alman ve Türk kamu yönetimleri de dahil olmak üzere, tüm ulusal kamu yönetimlerinden talep edilen, harcamalarını kısarak bütçe açıklarını gidermeleri, başarısız oldukları kabul edilen alanlarda hizmet sunmaktan vazgeçmeleri, hatta daha az maliyetle ve daha yüksek kalitedeki hizmeti özel sektörde bulmaları halinde oradan satın almaları, personel fazlasını azaltmaları, bürokratik yapılarını desantralizasyonla yataylaştırmaları, müşteri odaklı olmaları, kalite anlayışını örgütlerine uyarlamaları, performans yönetimini yerleştirmeleri gibi ekonomiklik, etkinlik ve etkililik odaklı YKİ araçlarını uygulamalarıdır (Ömürgönülşen, 2003: 22-24; Akın, 2004: 248-249; Akın, 2009: 449-450; Benz ve Meincke, 2006: 64-65). Küreselleşmenin getirdiği piyasalaşma, özelleştirme ve işletmecilik ayakları yerelleşme ile tamamlanarak hantal merkezi yönetimlerin neden oldukları kaynak israfı da giderilmek istenmektedir. Bu çerçevede, söz konusu işletmecilik uygulamaları yerel yönetimlere hâkim kılınarak; ve yetkiler, sorumluluklar, kaynaklar ve personel, merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere aktarılarak, küreselleşme sürecinde gündemde olan “ekonomik etkinlik” ve dolayısıyla “sürdürülebilir kalkınma” gerçekleştirilmiş olacaktır.

Küreselleşme sürecinde özelleştirme, işletmeleşme ve yerelleşme ve ayakları üzerine oturan ve Anglo-Saxon yönetsel kültüründen çıkan bu yaklaşım, farklı düzeylerde olsa da (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 96-99), Kıta Avrupası yönetim kültürüne sahip ülkeler de dahil olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkeleri etkisi altına almış ve YKİ paradigması altındaki reform araçlarını uygulamaya sokmuştur (Baldersheim, 2002: 207; Kuhlmann vd., 2008: 851; Lüttmann, 2007: 1). Bu çalışmanın inceleme alanı olan Almanya ve Türkiye, temelde farklı siyasal-yönetsel sistemlere sahip olsalar da, küreselleşme sürecinde baskın olan benzer etkenler altında benzer reform araçlarını uygulamakta ve benzer hedeflere ulaşmaya çalışmaktadırlar. Yaşanan süreçteki benzerliğin yanısıra, Türkiye için Almanya’yı incelemenin farklı önemli nedenleri de vardır. İlk olarak, II. Dünya Savaşı’ndan büyük bir yıkımla çıkan Almanya, önce yeni bir siyasal-yönetsel sistemle, önemli bir yeniden inşa ve kalkınma süreci geçirmiş; “birleşme” süreciyle de hem büyük bir yönetsel yeniden yapılanma hem de geri kalmış Doğu Almanya’nın yeniden inşası deneyimi yaşamıştır. Bu kalkınma deneyimleri, özellikle, gelişmekte olan ülkeler için daima güzel bir örnek oluşturmaktadır. İkinci olarak, II. Dünya Savaşı sonrasında federal ve demokratik bir siyasal-yönetsel sisteme dönüşmüşse de, Almanya, Kıta Avrupası yönetim geleneğinin kurucularından biri olarak Türkiye ile benzer tarihsel yönetsel özelliklere (örn. bürokratik yönetim geleneğine) sahiptir. Üçüncü olarak, Almanya tarihsel birikiminin getirmiş olduğu “çok işlevli güçlü yerel yönetimler” kültürüne sahiptir. Temelde Türkiye ile en

önemli farkı oluşturan bu husus, son yıllarda yerelleşme tartışmalarının yoğun olarak yaşandığı Türkiye için, olumlu ve olumsuz tüm yönleriyle incelenmeyi hak etmektedir.

Almanya'nın ve ardından Türkiye'nin yaşadığı yönetsel reform sürecinin tüm yönlerine değinmek elbetteki bu çalışmanın sınırlı kapsamı nedeniyle mümkün değildir. Bu nedenle, söz konusu reform sürecinde, kamu personel sisteminin ve özellikle de yerel yönetimler personel sisteminin nasıl bir değişim geçirdiği, uygulamaya yansıyan yeni personel politikaları ve araçlarının neler olduğu, uygulamada hangi sorun alanları ile karşılaşıldığı, bunlarla nasıl ve ne ölçüde başarıyla mücadele edildiği ve tüm bunlardan Türkiye için ne gibi dersler çıkarılabileceği temel ilgi odağı olmuştur. Personel sistemi, yaşanan reform sürecinde hemen hemen tüm ülkelerin sorun yaşadığı temel alanlardan birisi olduğu ve her iki ülke de aynı reform dalgasının etkisi altında kaldığı için, güçlü bir yerel yönetim yapısı ve kültürüne sahip bir ülkenin (Almanya'nın) incelenmesi, güçlü bir merkezi yönetim yapısına ve kültürüne sahip Türkiye'deki yerel reform sürecinin anlaşılıp, değerlendirilebilmesi açısından önem taşımaktadır. Böylece, Türkiye'nin kalkınma amacıyla giriştiği yönetsel yeniden yapılanmada, yerel yönetim personel sistemi konusunda Almanya ile ne ölçüde benzeştiği veya farklılaştığı ve Almanya örneğinden ne gibi ipuçları elde edilebileceği tartışılmıştır.

1. Almanya'da Yerel Yönetim Personel Sisteminde Reform Çalışmaları

Alman yerel yönetim personel sisteminde son yıllarda gerçekleştirilen reform çalışmaları, genel kamu personel sistemi kapsamında, yerel yönetim personel sisteminin yapısal, eğitsel ve sayısal durumundaki değişim açılarından ele alınıp, incelenebilir.

1.1. Alman Kamu Personel Sistemi ve Yerel Yönetimler: Yapı, Eğitim, Sayısal Durum ve Değişimi

Almanya'nın siyasal-yönetsel federalizmi¹ genel olarak üçlü bir yapıya oturmaktadır: Federal Yönetim (*Bundesverwaltung*), Eyalet Yönetimleri

¹ Almanya'da Federal Yönetim'e ilaveten, 16 *Länder*, 23 *Regierungsbezirke/Bezirksregierungen*, 343 *Kreise* (Kırsal Alan İlçe Belediyesi), 117 *Kreisfreie Städte* (Kentsel Alan Belediyesi), 1.000 *Verwaltungsgemeinschaften usw* (Yerel Yönetimlerarası Birlikler), 13.400 *Gemeinde* (Şehir, Kasaba, Köy Belediyesi) bulunmaktadır (Wollmann ve Bouckaert, 2006:15). Alansal idareler açısından sayılar bu şekildedir. 1970'lerde ve 1990'larda yapılan alansal düzenlemelerden sonra 2000'li yıllarda bu

(*Ländesverwaltung*) ve Yerel Yönetimler (*Kreise-Gemeinden*). Federal Yönetimin istisnai durumlar dışında diğer iki düzeyde örgütü ve personeli yoktur (Wollmann, 2002: 65). Siyasal-yönetimsel federalizmin ön gördüğü iş bölümünce, Federal Yönetime daha çok yasama, düzenleme ve politika belirleme konuları düşmektedir. Bu sebeple, ileriki bölümlerde açıklanacağı üzere, Alman kamu personel sisteminde Federal Yönetimin sayısal bir ağırlığı yoktur. Eyalet yönetimleri ise yürütmeden ve temel kamu hizmetlerinin sunulmasından sorumlu olduğu için kamu personelinin büyük bir bölümü bu yönetim birimlerinde toplanmıştır. Yerel yönetimler de, tarihsel olarak beraberlerinde getirdikleri “kendi kendini yönetme kültürü”, “çok işlevli geleneksel yapı”, “vatandaşa en yakın yönetim birimi olma” ve “reform sürecinde eyaletlerden devredilen birçok görev” sayesinde, kamu personeli konusunda eyalet yönetimlerinden sonra bir diğer önemli istihdam birimidir. Ancak, kamu personeli konusunda gerçekleşen reform sürecinde en önemli yetki, özellikle de memurların statüsü ile ilgili yetki, Federal Yönetim’e aittir. Kamu personeli ve mali kaynakların dağıtımı konularındaki yasama yetkisinin büyük ölçüde Federal Yönetim’de olması, uzun süre kamu personeli konusundaki iyileştirme çalışmalarının diğer çalışmalara göre yavaş ilerlemesine sebep olmuştur.² Yönetim birimleri arasında aslında bu şekilde sıkı bir bağ kurulmuştur. Yani, Federal Yönetim’in yapacağı her yasal düzenleme diğer yönetim birimlerini bağladığı gibi, diğer yönetim birimlerin yapacağı yönetsel çalışmalar da Federal Yönetimi etkilemektedir. Yönetim birimleri arasında aslında bu şekilde sıkı bir bağ kurulmuştur. Özellikle küreselleşme ve AB süreçleri, bu sıkı bağın yönetsel birimler arasında mali kaynaklar ve personel konularında denge sağlanarak, ne yönde gerileceğine etkide bulunmaktadır (Nelson, 2008: 52-53).

Almanya’daki federal yönetim biçiminin uygulamaya yansımaları (*Vollzugsföderalismus*) kamu personel sisteminin eyaletlere göre çeşitlenmesinde görülmektedir. Eyaletler, federal yönetimin genel çerçevesini belirlediği hukuki sınırlar içinde, bölgesel farklılıklar içeren kamu personeli düzenlemeleri yapabilmektedir. Ancak, nihai olarak, federal yasama organı ortak bir hukuki zemin sağlamaktadır (Christensen ve Gregory, 2008: 198).

konuda kapsamlı bir reform düzenlemesi olmamıştır. Sadece *Regierungsbezirke* alansal yönetimi konusu tartışılmakta ve bu birimlerin ilgası savunulmaktadır.

² Almanya’da kamu personel yönetimi sistemi ile ilgili hukuki düzenleme konusundaki yetki paylaşımı diğer pek çok federal ülkedeki (örn. ABD, Avustralya ve Kanada) uygulamalardan ayrılmaktadır (Peters, 2008: 69). Bu ülkelerde, kamu personel sistemi ile ilgili yasal düzenlemeler, sadece federal kamu personeline uygulanmakta olup, eyaletler ve belli ölçülerde yerel yönetimler kendi hukuki düzenlemelerine sahiptirler (Christensen ve Gregory, 2008: 197-198).

Federal yönetimin genel hukuki düzenlemelerini belirlediği kamu personel sistemi, büyük ölçüde desantralize bir görünüm sergilemektedir. Kamu hizmetine girişte, boş kadrolara ilişkin ilanlar ilgili yönetsel birimler tarafından verilir. Başvuran adayların nitelikleri, kamu personeli ile ilgili genel düzenlemeler bağlamında, ilgili birimlerce değerlendirilir. Yani, işveren yönetim birimi adayların gerekli olan eğitim niteliklerine sahip olup olmadıklarına kuruma özgü mülakatlara dayanarak karar verir (Christensen ve Gregory, 2008: 200).

Almanya'nın yönetim yapısı içerisinde YKİ'nin yarattığı reform dalgası ile kamu sektörünün uzun dönemli ve sürekli gelişiminde paradigmatic bir kayma olmuştur. Yaşanan ekonomik dönüşüm, finansal sıkıntılar ve toplumsal karmaşıklık içerisinde kamu personel sistemini modernleştirme ve "Entegre Personel Yönetimi"ne dayanan sistemi değiştirme girişimi çok önemli görülmüştür (Herbig, 2001: 473). Kamu personel sistemi konusunda uzlaşya dayalı olarak kabul edilmiş genel bir plan olmamakla birlikte, bazı temel noktaları modernizasyon kapsamında değerlendirmek mümkündür. Kamu personel politikasının değişmesinde ve çeşitlenmesinde Batılı ülkeler çapında görülen genel olgu çerçevesinde (Christensen ve Gregory, 2008: 209), Almanya'daki devleti küçültme stratejilerini içeren "lean state" açılımı (Busse, 2001: 121), bölgesel ve yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk devredilmesini savunan "desantralizasyon" süreci ve "insan kaynakları yönetimi" çalışmaları ele alınabilir. Sayılan parçaların birbirleriyle nedensellik ilişkisi vardır: Küçültme stratejileri daha iyi, daha esnek, desantralize personel yönetimi gerektirir; çünkü, personel sayısı azalmış bir kamu yönetiminde etkinliği sağlamak için "gizli insan kaynakları" potansiyeli harekete geçirilecektir (Kuhlmann ve Röber, 2006: 89). Bu bağlamda, Alman kamu personel sisteminin karakteristik yapısal özelliklerinde ve sayısal görünümünde (yönetim birimleri ve personel kategorileri açısından) ortaya çıkan değişikliklerin ele alınması gerekmektedir.

1.1.1. Alman Kamu Personel Sisteminin Yapısı ve Değişimi

Kamu hizmeti hukukunun ilkeleri Almanya gibi anayasal bir devlette temeldir (Badura, 2001: 53). Bu çerçeveden hareketle, Alman kamu hizmeti, göreceli olarak, kamu personeli için tüm yönetim düzeylerinde aynıdır. "Kamu personeli" genel bir terim olarak "memurları" (*beamte*), "sözleşmeli personeli" (*angestellte*) ve "kamu işçilerini" (*arbeiter*) kapsar. Bu çerçevede, kamu personeli, doğrudan bir kamu hukuku tüzel kişisi tarafından çalıştırılanları (yukarıdaki kategoriler ilave olarak kendi özel yasaları olan hakimler ve askerler de dahil olmak üzere) kapsar (Lecheler, 2001: 427). Alman kamu personel sisteminin bu

temel özelliği Prusya geleneğinden gelmektedir ve İmparatorluk Dönemi'nde (*Weimar Reichsverfassung*) Anayasa'ya girmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında, “memurlar devlet adına hareket etme hakkına sahiptir” (md. 33/4) hükmü ve profesyonel kamu hizmeti ilkeleri Alman Anayasası'nın ilgili maddelerinde korunmuştur: “Yaşam boyu iş güvencesi, sürdürülebilirlik ilkesine göre uygun maaş (*alimentationsprinzip*), sadakat-bağlılık, siyasal tarafsızlık ve ölçülülük, kamu hizmetine adanma, grev hakkından muaf olma ve özel disiplin düzenlemelerine tabi olma” (md. 33/5) (Badura, 2001: 53; Lecheler, 2001: 429).

Anayasa'da sayılan kamu hizmetinin geleneksel ilkeleri sadece memurlara uygulanır; sözleşmeli personelin ve kamu işçilerin hukuki statüsünü düzenlemez. Memurların hukuki statüsü kamu hukukuna dayanır. Onlarla ilgili kesin şekilde tanımlanmış görevler ve yaptırımlar, özel ödeme, sağlık ve emeklilik sistemi, hizmete giriş öncesi özel eğitim koşulları ve kurmay-tipi kariyer sistemi vardır. Bunun yanında, sözleşmeli personel ve kamu işçileri özel hukuka ve kamu sektörü çalışma ilişkilerine tabidir (Badura, 2001: 54). Bu ikili yapı Almanya'nın tarihsel geleneğidir. Bu gelenekte, memur kadroları “hukuk ve kamu düzeni” işlevleri için yaratılmıştır ve onların sürdürülebilmesi için korunmalıdır (Anayasa 33/4 md.). Her ne kadar bu ikili hukuki yapı 20. Yüzyıl'da ağırlık kazanıp geçerli olmuşsa da, uygulamada iki ayrı düzenleme arasındaki farklılık belirsizdir (Kuhlmann ve Röber, 2006: 90). Bu noktada, Kuhlmann ve Röber, kamu yönetiminin modernizasyonu sürecindeki önemli bir soruyu sormaktadırlar: “Kamu personelinin sözleşmeli statüdeki durumu memur statüsündeki duruma göre kamu sektörü modernizasyonu sürecinde daha mı esnektir?” (2006: 92). Kuhlmann ve Röber'e göre, sözleşmeli personel uygulamada hemen hemen memurların sahip olduğu tüm hakları, ayrıcalıkları ve güvenceleri paylaşmaktadırlar. Buna ek olarak, toplu görüşme hakkına sahip olan sözleşmeli personele ve onların sendikalarına göre, memurların tabi olduğu rejim daha esnektir. Bu yapı altında, kamu sektöründe sözleşmeli statüde daha fazla personel istihdam edilmesinin “işletmecilik” reformunu destekleyeceği varsayımı pek de geçerli olmasa gerekir (2006: 92).

Alman Anayasası'na göre, Federal Yönetim kamu personelinin hukuki statüsünü belirleme, “memur”ların maaş ve emeklilikleri hakkında karar alma hakkına sahiptir. Ancak, kamu sektöründeki maaşlar veya ücretler kamu işverenleri (Federal Yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler) ile çalışan örgütleri arasındaki informal müzakereler sonucunda merkezi düzeyde belirlenir (Christensen ve Gregory, 2008: 214-215).

Kamu personel sisteminin iç yapısını “kariyer temelli yaklaşım” belirler. Katı kariyer temelli yapı ile performans ilkesi arasındaki gerginliğe Alman Anayasa Mahkemesi de işaret etmekle birlikte, bu soruna bir çözüm bulunamamıştır. Alman kamu personel sisteminin en belirgin özelliği kariyer sınıfları rejiminin katı yapısıdır. Kariyer sınıfları arasında dikey geçiş yapmak çok zordur. Kamu personeli için dört standart düzey vardır: “Tepe Yönetmel Sınıf” (*höherer Dienst*), “Yönetici-İcrai Sınıf” (*gehobener Dienst*), “Büro Sınıfı” (*mittlerer Dienst*), “Düz Memurluk” (*einfacher Dienst*). Her kariyer sınıfı beş dereceden oluşur ve her derece ücret artışı ölçeğine denk gelir (A Grubu Maaş Düzenlemesi Ölçeği). A ölçeğinde maaş artışları kıdeme göre olur. B ölçeği ise, yönetim sınıfındakilerden lider pozisyonunda olanlara uygulanır. Bu ölçekte kıdeme (çalışanın yaşına-hizmet süresine) göre maaş artışı yoktur. Liyakata dayalı kariyer sisteminin temel ilkelerinde memuriyete giriş, sıkı bir biçimde formal ve kesin niteliklere bağlanmıştır. Benzer kurallar sözleşmeli personel için de geçerlidir (Lecheler, 2001: 429 ve 433).

Alman kamu hizmetinde kariyer sınıflarına göre, doğrudan kamu hizmeti sunan personelin dağılımına bakılacak olunursa, en önemli alanı Tepe Yönetmel Sınıfın (% 17.6) ve Yönetici-İcrai Sınıfın (% 37.6) kapsadığı görülmektedir. Büro Sınıfı ve Düz Memurlukta ise ciddi bir azalma vardır: 1960 yılında bu oran % 65.7 iken 2007 yılında % 44’8’e gerilemiştir (Statistisches Bundesamt 2008’den akt. Bogumil ve Jann, 2009: 116). Güncel veriler, Almanya’da kamu personelinin daha fazla profesyonellik, daha ileri eğitim ve gelişim istendiğini göstermektedir.

Memurların büyük bölümü (% 78) kamu hizmetinde kariyer sistemini izler (*Laufbahn*). Memurların sadece küçük bir bölümü (% 22) dışarıdan yüksek pozisyonlara atanır. Dışarıdan gelenlerin de sadece % 10’u özel sektördendir (Bogumil ve Jann, 2009: 119; Kuhlmann ve Röber, 2006: 94-95).

1.1.2. Almanya’da Kamu Personelinin Eğitimi ve Nitelikleri

Alman kamu personel sisteminin önemli bir yönü, eğitim ile kadrolara atanacaklar arasında sıkı bir bağ kurmasıdır. Tepe yönetim kadrolarına atanabilmek için üniversite mezuniyeti ve onunla birlikte 2 yıl hazırlık hizmeti (*Referendariat*) gerekmektedir. Hazırlık hizmeti, kamu personeline kamu sektörü veya özel sektör kurumlarında yönetim konularında deneyim kazandırmayı amaçlar. Yönetici-İcrai sınıf için, kamu yönetimi eğitimi veren kolejlerden (*Abitur*) mezun olmak ve bitirme sınavını vermek gerekmektedir. Büro sınıfı için, teorik ve uygulama olmak üzere iki ayağı olan mesleki eğitimin (*Verwaltungsschule* veya

Kommunales Studieninstitut) alınarak hizmete girilmesi söz konusudur. Genel hizmet memurlarının ise modern lise olarak tanımlanabilecek orta öğretimden (*Hauptschule*) mezun olmaları yeterlidir (ayrıntı için bkz. Hauschild, 2001: 492-495; Herbig, 2001: 478).

Alman kamu personel sisteminde hukuki çerçeve ve kariyer sistemi aynı olsa da, eğitim konusu desantralizedir. Almanya’da federal memurlar hariç memurların yetiştirilmesinden eyaletler sorumludur. Alman kamu hizmetinde görev alacak merkezi elit için özel bir okul yoktur. Potsdam ve Konstanz Üniversiteleri ile Alman Yönetim Bilimleri Okulu (Speyer) yönetim bilimleri eğitimi sunmaktadırlar. Ancak, İngiltere’deki Oxford ve Cambridge, Fransa’daki ENA gibi yönetsel elit yetiştirme merkezi değildirler. Federal düzeyde Federal Kamu Yönetimi Akademisi (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*) etkilidir. Ayrıca, kamuya personel alımında merkezi bir kurum yoktur, Federal düzeydeki her bakanlık ile her eyalet ve her yerel yönetim kendi personelini alma hakkına sahiptir (Kuhlmann ve Röber, 2006: 93-94).

Yönetsel kültürün “hukuki” yapısından dolayı, kamu yönetimindeki personel yapısı çok güçlü bir şekilde hukuk mezunlarının etkisi altındadır (*Juristenmonopol*). Özellikle, federal bakanlıklarda yüksek düzeyde çalışanların çoğunluğu hukuk fakültesi mezunudur. İçişleri Bakanlığı’ndaki yöneticilerin % 70’i, Ekonomi Bakanlığı’ndaki yöneticilerin ise % 40’ı hukuk fakültesi mezunudur (Hauschild, 2001: 492). Hukuk nosyonu çerçevesinde eğitim alan yönetsel elitin yönetim anlayışı “genel ve soyut kuralları özel durumlara uygulamak” biçimindedir Ancak, son yıllarda ekonomistlere öncelik verilmeye başlanmıştır (Christensen ve Gregory, 2008: 207). Eyaletlerde ise polis ve öğretmenlerin memurların büyük bölümünü oluşturduğu görülür. Yerel yönetimlerde ise, teknik eğitilmiş personel çoğunluğu oluşturur ve bunlar yönetici pozisyonlarda da yer alır. Bunun nedeni yerel yönetimlerin görev alanı ile ilgilidir. Doğu Almanya’da ise hukuk eğitilmiş, yönetim tecrübesi olan personel eksikliği vardır. Doğu Almanya’da, birleşme öncesindeki sosyalist düzende devlet mekanizması “kurmay”lar tarafından yönetilmiştir. Ancak, kurmaylar daha çok siyasal-ideolojik olarak tanımlanan nitelikler çerçevesinde profesyoneldiler (König, 2001: 17). Birleşme sonrasında, Doğu Alman kamu yöneticilerinin hukuk ve yönetim konularındaki ekiskliklerini gidermek amacıyla yoğun eğitim programları başlatılmıştır (Kuhlmann ve Röber, 2006: 95).

1.1.3. Almanya’da Kamu Personelinin Sayısal Görünümündeki Değişim: 1990’lardan İtibaren Yerelleşmenin Artışı

Almanya’da kamu personelinin sayısal gelişiminin nasıl bir seyir izlediği incelenirken iki önemli dönemden bahsetmekte büyük fayda vardır. Birincisi, II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan ve Almanya’nın yeniden birleşmesi ile sonlanan 1950-1990 yılları arasındaki dönemdir. İkincisi ise, 1990 yılından başlayan ve hem birleşmenin getirdiği yükün verdiği dinamikle hem de küreselleşme sürecinde oluşan diğer etkenlerle günümüze kadar devam eden süreçtir (König, 2001: 24).³

Tablo 1: Kamu Personeli Sayısının Gelişimi (1950-2007)

<i>Yıl</i>	<i>Kamu Personeli</i>	<i>Personel Yoğunluğu (1.000 kişi için)</i>
1950	2.282.000	45,7
1960	3.152.000	56,9
1970	3.876.000	63,9
1980	4.658.000	75,7
1990	4.920.000	77,8
1991	6.738.000	84,2
2000	4.910.000	59,7
2007	4.540.000	57,0

Kaynak: Statistisches Bundesamt 2008 (akt. Bogumil ve Jann, 2009: 114).

Tablo 1’de açıkça görüldüğü üzere, toplam kamu personeli sayısı 1950-1990 yılları arasında yaklaşık olarak ikiye katlanarak, 2.3 milyondan 4.9 milyona çıkmıştır. Nüfusa göre “kamu personeli yoğunluğu” 1950 yılında 1.000 kişiye yaklaşık 46 iken, 1990 yılında 1.000 kişiye yaklaşık 78 olmuştur.⁴ İki Almanya’nın birleşmesi sonrasında, 1.8 milyondan fazla kamu personeli Doğu Almanya kamu

³ II. Dünya Savaşı sonrasında “Refah Devleti” (*the Welfare State*); 1980 sonrasında ise “Devletin Küçültülmesi” (*Downsizing the Government*) politikalarının izlendiği gelişmiş ülkelerde, bazı istisnaların dışında (örn. Yeni Zelanda), merkezi yönetim ve ulus-altı yönetim birimleri arasındaki personel dağılımında benzer dalgalanmalar görülmektedir (bkz. Nelson, 2008: 33-40).

⁴ Bu rakamlara, “Doğrudan Kamu Hizmeti” (*Unmittelbarer öffentlicher Dienst*) –bunun içine alansal yönetimler (*Gebietskörperschaften*: Federal Yönetim, Eyaletler, Yerel Yönetimler), Federal Demiryolları’nın işletmeleri ve Belediye Birlikleri girer -, “Dolaylı Kamu Hizmeti” (*Mittelbarer öffentlicher Dienst*) - bunun içine de Sosyal Güvenlik Kurumları ve İşçi Kurumu girer – personeli dahildir. 1990 yılında Doğrudan Kamu Hizmeti’nin oranı % 94,6 iken, Dolaylı Kamu Hizmeti’nin oranı % 5,4’dür (Bogumil ve Jann, 2009: 116).

kurumlarından Federal Almanya kamu hizmetine katılmıştır. Tablo 2’de görüldüğü gibi, 1991 yılında kamu personeli sayısı 6.7 milyona ulaşmış, 1.000 kişiye düşen kamu personeli sayısı da yaklaşık olarak 84’e çıkmıştır. Birleşme sonrasında, Doğu Almanya’dan aktarılan aşırı personelin azaltılmasına yönelik çabalar ve genelde yaşanan bütçe problemleri nedeniyle kamu personelinin kısılması süreci beraber yaşanmıştır. 1991-2007 yılları arasında izlenen politika sonucu kamu personeli sayısı yaklaşık 6.7 milyondan 4.5 milyona düşürülmüştür. Böylece, kamu personeli sayısı yaklaşık olarak 1/3 oranında azalmıştır. 2007 yılındaki personel yoğunluğu (57) da 1960’daki düzeye inmiştir (Bogumil ve Jann, 2009: 114).

Yönetim birimleri açısından personel dağılımındaki değişime bakıldığında ise karşımıza şöyle bir tablo çıkar: Eyaletler 1950 yılında toplam kamu personelinin yaklaşık % 55’ine sahipken, yerel yönetimler % 40’ına, Federal Yönetim ise sadece % 5’ine sahipti. Bu durumun sebebi, II. Dünya Savaşı sonrasında yeni siyasal ve yönetsel yapıların önce yerel yönetimlerde, sonra eyaletlerde ve en sonunda 5 Mayıs 1949’da Anayasa’nın kabul edilmesiyle Federal düzeyde kurulmasıdır. Ayrıca, Savaşın hemen sonrasında yerel yönetimler ülkenin yeniden inşasında ve toplumsal sorunların çözümünde temel rol oynamıştır. 1990 yılına gelindiğinde, toplam kamu personelinin yaklaşık % 50’si eyaletlerde, % 30’u yerel yönetimlerde ve % 20’si Federal Yönetim’de istihdam edilmekteydi. Eyaletlerin eğitim ve kültür hizmetleri; yerel yönetimlerin ise alt yapı (kent gelişimi ve planlaması, toplu taşımacılık, konut yapımı, çevre korunması) hizmetleri ile çalışma ve emek piyasası politikaları gibi önemli işlevlerine rağmen, en çarpıcı personel artışı Federal Yönetim düzeyde görülmüştür. Bunun temel bir nedeni de, 1955 yılında Alman Silahlı Kuvvetleri’nin (*Bundeswehr*) yeniden kurulmasıdır (Kuhlmann ve Röber, 2006: 97).

1990 sonrası dönemde ise, Federal Yönetimde istihdam edilen personel sayısında belirgin bir düşüşün olduğu görülmektedir. 1990 yılında Federal Yönetim doğrudan kamu hizmeti çerçevesinde kamu personelinin % 29.3’üne sahipken, 2007 yılında bu oran % 13.9’a gerilemiştir (Bogumil ve Jann, 2009: 116). Kuhlmann ve Röber’e göre, Federal Yönetim düzeyindeki bu azalmanın önemli sebepleri, Kohl Hükümeti döneminde Federal Posta İdaresi’nin ve Federal Demiryolları’nın özelleştirilmesi ile Alman Silahlı Kuvvetleri’nin küçültülmesidir (2006: 98-99). Aynı dönemde, eyaletler ve yerel yönetimlerde istihdam edilen kamu personelinin görece ağırlığının arttığı görülür (sırasıyla % 41.5’den % 51.8’e; % 29.2’den % 34.3’e). Bu durum, kamu personeli sayısının yönetim birimleri arasında dalgalanmasında “yerelleşme” sürecinin de önemli bir etkisinin olduğunu göstermektedir. Birleşme sonrası, Doğu Almanya yönetim düzeyleri

arasında yerel yönetimler lehine personel devri sağlanmış; aynı şekilde Batı Almanya'da da kamu personelinin daha çok yerele aktarımı süreci yaşanmıştır. Alman federalizminin bir sonucu olarak, Federal Yönetimin eyalet ve yerel düzeylerde örgütlenip, personel istihdam edememesi pek çok hizmetin anayasal olarak eyaletlere ve yerel yönetimlere bırakılmış olması da Almanya'nın yerelleşme dalgası karşısında sıkıntı yaşamamasını önlemiştir.

Kamu personelinin görünümü (dolaylı kamu hizmeti personeli de dahil edildiğinde) Alman yönetsel federalizmindeki işlevlerin dağılımını da yansıtmaktadır (Bkz. Tablo 2). İlkesel olarak yürütme eyaletlerdedir ve yerel yönetimler eyalet düzenlemelerini gerçekleştirmek için önemli birer aktördürler. Böylece, Federal Yönetim büyük ölçüde savunma işlevine sıkıştırılmıştır (Federal Yönetim personelinin % 61.7'si). Federal düzeyde diğer önemli hizmet alanlarında istihdam edilen personelin oranları şunlardır: Siyasal yönetim ve merkezi yönetim % 8.9, güvenlik ve kamu düzeni % 9.7, mali yönetim % 9 (bkz. Bogumil ve Jann, 2009: 96).

Tablo 2: Kamu Personelinin Yönetim Düzeylerine Göre Dağılımı (2007)

	<i>Kamu Personeli</i>	%
Federal Yönetim	522.600	11.5
Eyaletler	1.948.200	42.9
Yerel Yönetimler	1.290.400	28.4
Dolaylı Kamu Hizmeti	779.400	17.2
Toplam	4.540.600	100.0

Kaynak: Statistisches Bundesamt, 2008 (akt. Bogumil ve Jann, 2009: 117).

Eyaletlerin personel yapısının büyük bölümü eğitim ve öğretim görevlilerinden oluşur (% 42.7). Eğitim ve öğretim personeli sayısı 830.500 gibi büyük bir rakamdır ve aşırı genişlemiştir. Bu rakama üniversiteler de (158.500, % 8.1) eklendiği zaman, eyaletlerdeki kamu personelinin yarısından fazlasına ulaşılmış olur. Diğer önemli alan ise güvenlik, kamu düzeni, polis ve yasal korumadır (% 23.6) (Bogumil ve Jann, 2009: 99). Fakat, Doğu Alman eyaletlerinin hala sosyal hizmet ve kamu sağlığı sektörlerinde, Batı Almanya eyaletlerine kıyasla, daha fazla personeli vardır (Kuhlmann ve Röber, 2006: 101). Yerel yönetimlere ise 1960'dan beri eyaletlerden devredilen görevler yüklenmektedirler: Kamu refahı ve sağlık sorumlulukları, kamu konut yapımı ve çevre koruma, vb. Bugün yerel düzeyde kamu personeli istihdamı öncelikli olarak sosyal güvenlik (çocuk ve gençlik) % 22.7; siyasal yönetim ve yönetsel kadro % 18.4; konut yapımı ve yönetimi % 13.6; sağlık, çevre, spor, rekreasyon % 13.6, toplu taşımacılık vb. alan-

lardadır (Bogumil ve Jann, 2009: 105). Burada refah hizmetlerinin önemli bir bölümünün (çocuk yuvaları, yaşlıların bakımı, gençlik evleri) halka yakınlık veya yerellik (*subsidiarite*) ilkesi çerçevesinde kamu kurumu olmayan kuruluşlardan sağlandığı göz önünde tutulmalıdır (Kuhlmann ve Röber, 2006:102).

Kamu personeli kategorileri açısından duruma bakıldığında ise, 2002 yılı itibariyle, memurların, Almanya'daki toplam kamu personelinin % 42.4'ünü oluşturmakta olduğu, bu oranın çok küçük değişikliklerle 15 yıldan fazla bir süreden beri istikrarlı bir şekilde korunduğu söylenebilir. Sözleşmeli personel için bu oran % 44.2'dir. Kamu işçilerinin sayısı ise zaman içinde önemli miktarda azalarak % 13.4'e düşmüştür (bkz. Tablo 3). Bu süreçten sayısal olarak en karlı çıkan grup ise sözleşmeli personel olmuştur (Lecheler, 2001: 428-429).

Memurların, sözleşmeli personelin ve kamu işçilerinin federal sistem içerisindeki yönetim birimlerine göre dağılımı için Tablo 3'e bakıldığında, sözleşmeli personelin ve kamu işçilerinin yerel yönetimlerde daha fazla olduğu görülür. Herbig'e göre (2001: 479-480), "değişen yaklaşımların etkisiyle, yerel yönetimlerin değişken yapısında daha kolay ve ucuz olan emek piyasası daha uzun ve pahalı olan memurluğa göre tercih edilir" tezi dikkate alınmalıdır. Diğer taraftan, memurların çoğunun eyaletlerde toplanmış olmasının nedeni, iç güvenlik (polis), eğitim, vb. gibi önemli ve emek-yoğun kamu hizmetlerinin eyaletlerin sorumluluğuna verilmiş olmasıdır (Herbig, 2001:474).

Tablo 3: Kamu Personelinin Statü Gruplarına göre Yönetim Birimlerine Dağılımı (2002)*

Yasal Statü	Federal Yönetim		Eyaletler		Yerel Yönetimler		Toplam	
	(1.000)	%	(1.000)	%	(1.000)	%	(1.000)	%
Memurlar ve Hakimler	315,2**	64.3	1.244,4	57.7	175,8	12.1	1.735,4	42.4
Sözleşmeli Personel	98,4	20.1	787,5	36.5	925,1	63.9	1811.0	44.2
Kamu İşçileri	76,7	15.6	124,7	5.8	346,3	23.9	547.7	13.4
Toplam	490,3	100.0	2.156,6	100.0	1.447,2	100.0	4.094.1	100.0

*Federal Demiryolları İşletmeleri, Belediye Birlikleri ve Dolaylı Kamu Hizmetleri dahil edilmiştir.

**Askerler (185.200) dahildir.

Kaynak: Statistisches Bundesamt 2003 (akt. Kuhlmann ve Röber, 2006: 91).

Tablo 3'e bakıldığında ve Almanya'daki YKİ etkisiyle biçimlenmiş olan "Yeni Yönetme Modeli" (YYM) (*Neues Steuerungsmodell/New Steering Model-NSM*) (Banner, 2006: 128-129) reform çabalarının yerel yönetimlerden başlamış olduğu düşünüldüğünde, sözleşmeli personelin reformlara daha açık olduğu söylenebilir. Fakat, yukarıda ifade edildiği üzere, sözleşmeli personel, uygulamada, memurların neredeyse sahip olduğu tüm hakları, ayrıcalıkları ve güvenceleri paylaşmaktadırlar. Bu sebeple, "daha fazla sözleşmeli personel 'işletmecilik' reformunu daha kolaylaştırır" demek pek de doğru bir çıkarım değildir (Kuhlmann ve Röber, 2006: 92).

1.2. Alman Kamu Personel Sisteminde Yakın Dönemde Yaşanan Reform ve Yerel Yönetimler

Alman kamu personel sisteminin yakın dönemde geçirdiği sayısal değişim, küreselleşme sürecinde görülen ortak yönelimler (özelleştirme, yerelleşme, bütçe kısıtları) ile sıkı bir şekilde uyuma göstermektedir. Özelleştirme dalgası ile, ağırlıklı olarak Federal düzeyde olmak üzere, tüm yönetim düzeylerinde bir personel azaltımı görülmektedir. Birleşme süreciyle birlikte işleyen yerelleşme politikalarıyla da yerel yönetimlere görev ve personel aktarımı olduğu ortadadır. Kamu personeli politikaları ve yönetimi üzerinde belirleyici olan YKİ'nin ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkeleri (Christensen ve Gregory, 2008: 192-193) Almanya'da gündemdedir. Bu açıdan Almanya, OECD ülkeleri arasında kamu personel sistemi en fazla desantralize olanlar arasında ikincidir (OECD, 2008: 26). Uzun süredir yaşanan ve hala devam eden bütçe sıkıntısı, finansal baskılar ve ekonomik daralmanın yol açtığı küçülme baskısı da (Herbig, 2001: 487; Pollitt ve Bouckaert, 2005: 257) her düzeyde, özellikle de yerel yönetimlerde açıkça hissedilmektedir. Ortaya çıkan bu durum karşısında, yerel yönetimlerin daha az mali kaynak ve daha az personel ile daha fazla görevi daha etkin ve etkili bir şekilde sunması beklenmektedir. Burada bir diğer önemli sorun kendini göstermektedir: "kamu hizmetinin kalitesi". Çok yönlü baskı altında kalan yerel yönetimler, bu durumdan çıkışı kendi inisiyatifleri ile başlayıp yürüttükleri reform düzenlemeleri (YYM/NSM) ile sağlamaya çalışmaktadırlar.

YYM'nin içinde personel konusuna büyük önem verilmiştir. Daha esnek bir personel yapısı ve iş koşulları ile desantralize bir sistem içerisinde (Banner, 2006: 127-128; Wollman, 2002: 76), profesyonel iş gücünü performans ölçütleri ile "müşteri odaklı" bir profile kavuşturmak amaçlanmıştır (Klages, 2001: 443; Reichard, 2001: 544-545). Yine personelin motivasyonu konusu, toplam kalite yönetimi ilkeleri çerçevesinde personelin "iç müşteri" olarak görülmesi suretiyle

ele alınmıştır. Yerel yönetimler de, yaşadıkları sıkıntı içerisinde personel konusuna belirli bir önem atfetmişlerdir. Bu önem, YKİ'nin de etkisiyle, personeli ağırlıklı olarak bir "maliyet faktörü" olarak gören düşünce yönündedir. Bununla birlikte personeli bir "üretim faktörü" (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 12) olarak gören düşünceler, girişimler ve uygulamalar da başlamıştır. Ancak temel iki sorun alanı sadece yerel yönetimler için değil, Federal Yönetim ve eyalet yönetimleri için de devam etmektedir: "Memurluk statüsünün katı yapısı" ve "insan kaynakları yönetimi felsefesi" (Kuhlmann ve Röber, 2006: 102). Reform sürecinde önemli bir misyon yüklenen yerel yönetimlerin giriştiği reformların tıkandığı personel alanındaki bu temel iki sorun alanına daha ayrıntılı bir şekilde göz atılması önem taşımaktadır.

1.2.1. "Memurluk" Statüsü ve Reform Çabaları

Almanya'nın geleneksel, esnek olmayan kamu personeli sistemini ve özellikle de "memuriyet statüsü" ile ilgili düzenlemeleri modernize etme çalışmaları 1970'li yıllarda başlamıştır (Seibel, 2001: 78; Wollmann ve Bouckaert, 2006: 29). Ancak, hem Anayasa'dan ve ilgili yasal düzenlemelerden kaynaklanan güçlü güvenceler hem de kamu personelinin ve sendikaların direnişi bu süreci durdurmuştur (Seibel, 2001: 81). Pollitt ve Bouckaert'e göre, memurların yasal statüsü her zaman yönetsel reformun siyasal boyutunu oluşturur. Memurların anayasal olarak güvenceye alınmış konumu dokunulmazlığını korumaktadır ve temel bir değişime uzak bulunmaktadır. Çünkü, Alman milletvekillerinin çoğu memur kökenlidir (2005: 258). Hauschild'e göre, Federal Yönetim'de hukuk fakültesi mezunlarının ağırlıkta olması konuya yönetim bilimleri açısından bakış eksikliğine, dolayısıyla da reforma karşı bir engel oluşmasına yol açmaktadır (2001: 493). Aynı zamanda Federal düzeyde yönetici pozisyonlarında işlevsel ve kurumsal yüksek politize yapı reform sürecinde önemli bir değişikliğe uğramamıştır ve engel oluşturmuştur (Schröter, 2004: 75-76). Lecheler de, reform konusundaki istekliliğe rağmen reform önerilerinin yetersizliğini, vizyon açıklığının ve siyasal kararlılığın mevcut olmayışını eleştirmektedir (2001: 435-436). 1990'lı yıllarda kamu personeli reform tartışması yeniden başlamış ve "Kamu Hizmeti Reform Kanunu" 1994 yılında Bundestag'da kabul edilmiştir⁵. Yönetsel reform konusunda engel olarak görülen ve bürokratik yönetim geleneğini simgeleyen *Rechtsstaat* sistemine ve bu sistemin temel işleyişine karşı toplumun hiçbir kesimde radikal bir tepki mevcut de-

⁵ Yönetsel reform konusunda temel engel olarak görülen *Rechtsstaat* anlayışı ve sistemin temel işleyişi konusunda radikal bir tepki hiçbir kesimde yoktur. "Modernleşme" amacı ve kamu personeli sisteminin hukuki düzenlemesinin değiştirilmesi de aşırı bir küçülmeyi içermemektedir. Reform, sendikalar ile yönetim arasında anlaşmanın ürünüdür (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 257).

ğildir. “Modernleşme” amacı ve kamu personeli sisteminin hukuki düzenlemesinin değiştirilmesi personel açısından aşırı bir küçülmeyi içermeyip, sendikalar ile yönetim arasındaki anlaşmanın bir ürünüdür (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 257). 1996 yılında “Federal Devlet Memurları Kanunu”nda değişiklik yapılmış⁶; “Kamu Yönetimi Kanunu”nu yeniden düzenleyen “Reform Kanunu” çıkarılmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 262-263). Bu Kanun Federal düzeyde geçerlidir, memurluk ile ilgili genel çerçeveyi oluşturmuştur. Eyaletler somut, özel gerekliliklerini bu çerçevenin içine koyabilirler (Kuhlmann ve Röber, 2006:103-104). Reform Kanunu’nun genel olarak amacı, “performans, mobilizasyon ve işletmecilik”dir (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 262).

Reform Kanunun yeni düzenlemeleri, delegasyon (*abordnung*) ve transfer-kaydırma (*versetzung*) konularında yönetimlere önemli fırsatlar sunmuştur. Geleneksel sistemde, memurun çalıştığı kurum işlevini yitirmiş olsa dahi, bir memuru kendi isteği doğrultusunda başka bir yere kaydırmak çok zordu. Yeni Kanun memurlar için esnek çalışma yöntemleri getirmiştir. Memurlar ön koşul olmaksızın “yarı zamanlı” çalışma fırsatı elde etmiştir. Bununla birlikte, yeni düzenleme; esnek çalışma saatleri, iş paylaşımı, maaşlı izin, çalışma zamanı hesabı, vb. düzenlemeler getirmiştir (Kuhlmann ve Röber, 2006: 104). Yeni düzenlemeler sonrasında, yarı zamanlı personel sayısı 2007 verileri ile toplamda % 33’e ulaşmıştır (Bogumil ve Jann, 2009: 114).

Reform Kanunu gereği yapılan düzenlemeler ile ücret yapısı modernleştirilmiş ve özel ücret ölçeği genelleştirilmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 263). Kanun, Federal Yönetim ve eyalet yönetimleri için “performansa göre finansal teşvikler” sunma aracını mümkün kılmıştır. Böylece, hedeflere odaklı bir personel sistemi kurulması amaçlanmıştır (Kroppenstedt ve Menz, 2001: 471). Maaş artışları “zaman-kıdem” odaklı olmaktan “performans odaklı” olmaya yönlendirilmiştir. Kanun, performansa dayalı terfilerin tarafsız ve dengeli olmasını da kayda bağlamıştır. Bunlara ek olarak, yönetimlerin yılın belli zamanlarında veya bazı istisnai olumlu sonuçlar için ekstra ödeme (bonus) yapabilmesi mümkün olmuştur. Ancak, bu ödemeler, memurların % 10’u için yapılabilmekte ve ödeme girişi düzeyindeki memur maaşının % 7’sini aşmamaktadır (Kuhlmann ve Röber, 2006: 105). Kamu yönetimini modernize eden tüm bu çalışmalara rağmen, perso-

⁶ Personel konusunda önemli bir karar (*Verringerung und Staffung von Bundesbehörden*) Federal Kabineler tarafından 7 Şubat 1996 tarihinde alınmıştır: Federal Yönetimi modernize etmek amaçlı 7.000 federal kadro 10 yılda iptal edilmiştir. Amaç, Federal memurları azaltmaktır: 1995’de 325.000 olan Federal memur sayısı 2000 yılında 308.000’e indirilmiştir (Wagener ve Blümel, 2001: 94).

nel geliştirme için gereken etkili araçlar olan değerlendirme ve yükseltme konusunda çok az ilerleme kaydedilmiştir (Lecheler, 2001: 432). Klages'e göre (2001: 448), finansal teşvikler konusundaki gelişmeler, personelin kamu hizmeti sunumundaki bireysel performansa yönelik ilgisizliğini önlediği, ödeme ve terfi politikasının kalite ve profesyonel yeteneklere dayandırılmasına katkıda bulunduğu sürece olumlu gelişmelerdir. Ancak, finansal teşvikler var olan potansiyeli ortaya çıkarmada yeterli değildir. Özel sektördeki "finansal olmayan teşvikler" konusundaki gelişmeler (takdirler, sözleşmeyi uzatmak, daha iyi bir konuma transfer, vb.) izlenerek, bunardan yararlanılabilir.

Reform Kanunu, yönetimlere düşük performans gösteren yöneticilerin rencesini düşürme imkânı da tanımaktadır. Burada iki seçenek vardır: Yöneticilik pozisyonu için iki yıllık deneme süresi verilmektedir. Eğer yönetici adayı tüm koşulları karşılarsa, o pozisyona sürekli olarak atanabilmektedir. İkinci seçenekte ise, "geçici yönetim pozisyonları" (*führungsfunktion auf zeit*) oluşturulmaktadır. Böylece performansı beğenilmeyen kişileri geri çekme fırsatı oluşmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 263). Bu değişiklik, daha çok kamudaki liderlik pozisyonları içindir ve Federal düzeyde üst düzey birim yöneticileri bu sınıfta değerlendirilirler (Kroppenstedt ve Menz, 2001: 459; Kuhlmann ve Röber, 2006: 105). Reform Kanunu, uzun zamandır eleştirilen, kamu personeli ve dolayısıyla yönetim reformu önünde engel olarak görülen "memurluk statüsü" konusunda esneklik sağlayıcı bir çok araç getirmiştir. Yapılan düzenlemeler, kamu personeli tümüyle "maliyet faktörü" olarak görme çerçevesinden çıkmış değildir. Bu nedenle, kamu personeli "üretim faktörü" olarak gören gelişmelere bakmakta fayda vardır.

1.2.2. İnsan Kaynakları Yönetimi Hedefi: "Üretkenlik Faktörü Olarak Personel"

Çalışmanın başında da söz edildiği gibi, ulusal kamu yönetimleri küreselleşme sürecinde iç ve dış etkenlerin etkisiyle yönetsel reforma yönelmişler, ekonomilerini güçlendirme, kalkınmalarını sürdürme ve yeniliklere ayak uydurma amaçlarıyla önlemler almışlardır ve almaktadırlar. Almanya'daki yönetsel reform da, küreselleşme sürecine paralel olarak, kamu yönetimi üzerinden tasarruf yaparak ihtiyaçlarını belirlemiştir. Bir taraftan "kıasma-azaltma", diğer taraftan da kaynak yönetiminin "esnekleştirilmesi" ilk hedefler olmuştur. Kamu yönetime giderek egemen olan YKİ yaklaşımıyla, kamu personeli konusu ağırlıklı olarak maliyet faktörü olarak görülmüştür. Ancak, Alman kamu yönetiminde yakın dönemde yaşanan gelişmelerde, özellikle yerel yönetimlerde yürütülen modernizasyon çalışmalarında, personelin "üretkenlik" faktörü olarak görülmesi yönünde işaretler

vardır. Zaten gelişmeler de bunu zorunlu kılmıştır. Bir yandan üzerlerindeki mali baskı artan, diğer yandan sorumlulukları arttırılan yerel yönetimler, hizmetlerini beklentilere göre yüksek kalitede sunmak için “personeli motive etme ve personelin gelişimini sağlama” gerekliliğini görmüşlerdir. Ancak unutulmamalıdır ki, bu konuda yapılacak yatırım da ayrı bir maliyet unsurudur ve bu husus uygulamada kendini göstermektedir.

Alman Şehirler Birliği'nin (*Deutscher Städtetag*) araştırmasına göre, personel yönetimi hala bir amaç değildir. Özellikle YYM uygulamalarında da görüldüğü gibi, şehirlerin büyük bölümünde, müşteri odaklılık, mali esneklik, rekabet, ekonomiklik, etkinlik, etkililik vb. konularına ağırlık verilmiştir (Bogumil, 2006: 15). Klages'e göre, YKİ sadece çalışanlar sürece dahil edilirse ve yeni paradigmanın önerdiği girişimci davranış fırsatlarının avantajları görülürse etkili işler (2001: 44-445). Ancak, YYM'nin önemli bir bileşeni olan “çalışanlarına yatırım yapmak” (Banner, 2006: 127) konusu ihmal edilmiştir (Reichard, 2001: 549). Araştırma bulgularına göre, yerel yönetim çalışanları artan oranda reformlardan yorulmuş durumdadır. En önemlisi de, çalışanların reform çalışmaları ile ilgili motivasyonlarının personel azaltımlarından dolayı ciddi bir biçimde düşmekte olmasıdır. Diğer bir açıklayıcı neden ise, çalışanların reform sürecine katılımının etkisinin yeterli olmadığı ve katılımların sadece sembolik düzeyde kalmasıdır (Kuhlmann vd., 2008: 859). YKİ ve onun özellikle Alman yerel yönetimlerindeki yansımaları olan YYM dalgasına belli ölçüde oluşan direnç bu tür eksikliklere dayanmaktadır. Reichard'a göre, “YYM personel yönetimini ihmal etmiştir” (2001: 549). Personeli motive etmek ve kapasitelerini arttırmak için gereken ön koşullar dikkatle ele alınmalıdır (Klages, 2001: 445).

Diğer gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında, Almanya'da, farklı yönetim düzeylerinde, insan kaynakları yönetimi konusunda kapsamlı stratejik bir yaklaşım olmadığı gözükmemektedir (Christensen ve Gregory, 2008: 217). Ancak, “yumuşak” insan kaynakları yönetimi reformları vardır. Pollitt ve Bouckaert'in işaret ettiği gibi, Bertelsmann Vakfı'nın düzenlediği “Yarının Şehirleri” adlı insiyatifte Duisburg şehrinin “İnsan Kaynakları Yönetimi” örnek gösterilmektedir (2005: 260). Bu çalışma çerçevesinde, ilk elden bilgi toplayabilmek için Duisburg Şehri'nin İnsan Kaynaklarından Sorumlu Belediye Başkanı Danışmanı Dr. Thomas Lambertz ile 27.03.2009 tarihinde Duisburg Rathaus'da bir mülakat yapılmıştır. Dr. Lambertz, öncelikle kendi belediyelerinde de, personel kısma-azaltma politikasının izlendiğini; ancak öncelikli hedefin “genç” çalışan profiline ulaşmak olduğunu belirtmiştir. Artan bütçe kısıntılarından dolayı, yeni personel istihdam etmenin mümkün olmadığını, hatta eyaletlerin artan baskılarından dolayı personel

azaltmanın zorunlu bir tercih olduğunu belirtmiştir. Duisburg Belediyesi, “genç çalışan profili” hedefine ulaşmak için emekliliği yaklaşan personeli kullanmıştır. Yeni kadrolar oluşturmak mümkün olmadığı için, bu hedef geç gerçekleşmiştir. Oluşan bu nispeten genç çalışan kadrosu sürekli olarak hizmeti-içi eğitim görmektedir; böylece, personelin gelişmelere ve değişmelere karşı duyarlılığı sağlanmaktadır. Daha sonra, mali yönetim ile birlikte personel yönetimi desantralize edilmiş ve personel yönetimi ilgili hizmet birimlerine aktarılmıştır. Üst yönetim ile koordinasyonu sağlamak için Başkan’a bağlı bir danışmanlık birimi oluşturularak iletişim sürekli kılınmıştır. Henüz sonuçlarını değerlendirmek için erken olan bu yeni uygulamada, her bir hizmet birimi kendi ihtiyaçlarına göre, performansa dayalı, esnek çalışma biçimlerini kullanarak personel uygulamasını belirleyebilmektedir. Performans yönetimi uygulamaları çerçevesinde, çalışanlar için hedefler belirlenmiş ve performans anlaşmaları yapılmıştır. Üst yönetimin de sürece dahil edilmesi için “yöneticileri değerlendirme çalışmaları” ve “liderlik eğitimi” yönünde çalışmalar yapılmıştır. Liderlik konusunda yönelim sorumluluk paylaşabilen “kooperatif liderlik” (Bkz. Kroppenstedt ve Menz, 2001: 460), “katılımcı-işbirliği liderliği” (*Führung im Mitarbeiterverhältnis*) (Fisch, 2001: 529-530) biçimidir. Dr. Lambertz, insan kaynakları yönetiminde amaçlarının “izleme ve direktif verme temelli klasik yapıdan güvene dayalı katılım esaslı bir yapıya geçerek örgütsel esnekliği, üretkenliği ve çalışanların motivasyonunu sağlamak” olduğunu belirtmiştir.

2. Türkiye’de Yerel Yönetim Personel Sisteminde Reform Çalışmaları

Türk yerel yönetimlerinde⁷ geçerli olan personel sisteminde son yıllarda gerçekleştirilen reform çalışmaları; sistemin temel yapısı, personel işlemleri (örn. kadro, personel seçimi ve atama işlemleri) üzerindeki merkezi yönetime ait idari vesayet denetiminin derecesi, yerel yönetim personelinin eğitim durumu ve personelin sayısal gelişimi açılarından ele alınabilir.

⁷ 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’a göre yapılan düzenlemeler sonucunda, 16 büyükşehir belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 65 İl belediyesi, 749 ilçe belediyesi ve 1978 belde belediyesi olmak üzere toplam belediye sayısı 3.225’ten 2.951’e düşmüştür (bkz. www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc). Belediyelere ek olarak, 81 il özel idaresi, 19 bağlı idare, 1.585 mahalli idare birliği ve 34.406 köy bulunmaktadır (bkz. www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/2006_yili_mah_ida_gen_faal_raporu.doc).

2.1. Türk Kamu Personel Sistemi ve Yerel Yönetimler: Yapı, Eğitim, Sayısal Durum ve Değişimi

Türkiye’de kamu personel sistemi, genel olarak, 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) tarafından belirlenen ilke ve usullere göre şekillenmiştir. Bu ilke ve usuller, esas itibarıyla, Türkiye’deki sivil kamu görevlilerinin yaklaşık yarısını oluşturan ve DMK’nın da özel olarak düzenlemeye çalıştığı “devlet memuru” (4/A) statüsü için geçerlidir. Yerel yönetimlerde istihdam edilen 4/A statüsündeki devlet memurları için de geçerli olan bu sistemin temel özellikleri şunlardır: Sistemin esası, memurluğu bir meslek haline getiren kapalı kariyer düşüncesine (rütbe sistemine) dayanır. Memurluğa girişte genel öğrenim esastır. Hizmete girişte son yıllarda merkezi sınav uygulanmakla beraber, belirli unvanlar için ayrıca kurumsal yazılı ve sözlü sınavları yapılabilmektedir. Görevde yükselmelerde kıdem ve öğrenim düzeyi belirleyicidir. Aylıklar ve ücretler sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir. Memurlara yaptıkları hizmetin karşılığı olarak güvenceli bir statü tanınmış; bunun karşılığında ve idari rejimin doğal bir sonucu olarak toplu pazarlık ve grev haklarından yoksun bırakılmışlardır (bkz. Tutum, 1980: 97-99). Statüleri söz konusu ilke ve usuller çerçevesinde düzenlenen devlet memurlarının yanısıra, 4857 sayılı İş Kanunu’na tabi “işçi”ler (DMK 4/D statüsü), başta 657 sayılı DMK (md.4/B statüsü) ve KİT’lerdeki personel rejimini düzenleyen 399 sayılı KHK kapsamında olmak üzere türleri giderek artan “sözleşmeli personel” ve yine DMK kapsamındaki “geçici personel” (4/C statüsü) ile özel kanunlarına tabi “diğer kamu görevlileri” de (örn. hâkim ve savcılar, üniversite öğretim elemanları) Türkiye’de istihdam edilen sivil kamu görevlilerinin diğer yarısını oluştururlar.

Türkiye’de yerel yönetimler (belediyeler ve il özel idareleri) kanunların kendilerine verdiği görevleri DMK’nun 4. maddesinde ifade edilen “memur”, “sözleşmeli personel”, sürekli işçi” ve “geçici işçi”ler eliyle yürütürler. Özellikle belediye ve özel idare memurların statüsü, merkezi yönetim kuruluşlarındaki memurlarla aynıdır. Başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimler, özellikle ekonomik nitelikteki hizmetlerini yürütmek üzere son yıllarda çok sayıda katma bütçeli yönetimler ve ekonomik teşebbüsler kurmuş ve bu esneklikten yararlanmışlardır. Oysa, personel açısından uzun yıllar böyle bir esnekliğe sahip olamamışlardır. 1930 tarih ve 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda, belediyelere personele ilişkin sınırlı bazı yetkiler tanınmış olsa da, yerel işsizliğin baskısı, siyasal kayırmacılık ve mali yetersizlikler sebebiyle belediyeler bu yetkilerini iyi kullanamamışlar; merkezi yönetimin belediye personeli üzerindeki vesayet denetimi artmıştır. 657 sayılı DMK’nun orijinal halinde, yerel yönetim personeli Kanununun kap-

samı dışında tutulmuşken, 1974 tarih ve 12 sayılı KHK ile bu kapsama dahil edilmişlerdir. Bu düzenleme ile yerel yönetim personel rejimi, merkezi yönetim personel rejimi içine alınmıştır (Şen ve Eken, 2007: 543, 545). 657 sayılı DMK ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname gereğince, özellikle, belediyelerin memur ve işçi kadro ihdasları ve bu kadrolara personel atama izinleri üzerinde merkezi yönetimin (İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Bakanlar Kurulu'nun kadro türüne ve kadro işleminin niteliğine göre değişen) ağır bir vesayeti (görüş, vize veya onaylarıyla) mevcuttu. Bu denli ağır bir idari vesayet, partizanlık güdüsüyle memur kadrolarının şişirilmesi tehlikesi karşısında nesnel bir denetim ihtiyacından kaynaklanmıştır (Keleş, 2009: 272). Böylece Türkiye'de uzun yıllardan beri, merkezi yönetim ve yerel yönetim personel rejimleri arasında fark bulunmamasını ifade eden "tek personel sistemi"ne yakınlaşan "karma" sistem uygulanagelmıştır. Yerel yönetim personeli, hemen hemen merkezi yönetimle aynı statülerde olmak üzere, yerel yönetim birimlerince istihdam edilmiş; ancak, bu sistem merkezi yönetimce yönlendirilmiş ve denetlenmiştir (bkz. Ayman-Güler ve Öktem, 1989: 25). Ancak, sistemli ve zorunlu norm kadro çalışmaları yapılmadığı ve işe alınmada merkezi sınavla desteklenmiş nesnel bir sınav düzeni kurulamadığı için yerel yönetimlerde kişisel ve siyasal kayırmacılık yaygın bir uygulama halini almıştır. Bunun sonucunda çoğu niteliksizlerden oluşan bir personel şişkinliği doğmuştur. İş, unvan ve iş değerlemesi analizlerinin yapılmaması ve kamu sektörünün genelinde kronikleşen işçi-memur ayrımı sorunu sebebiyle mevcut personel arasında başta ücret konusunda olmak çekişme ve huzursuzluk yaşanmıştır (Ayman-Güler ve Öktem, 1989: 30-34; Şen ve Eken, 2007: 557-560).

2.1.1. Türkiye'de Yerel Yönetim Personel Sisteminde Değişim: Kadro, Personel Seçimi ve Atama İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayetin Azaltılmasına Yönelik Düzenlemeler

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu alanda idari vesayeti azaltıcı bazı yeni kurallar getirilmiştir. Yeni mevzuata göre, yerel yönetim norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir. Bu ilkeler çerçevesinde, yerel yönetimler norm kadro çalışmalarını kendileri yaparlar. Belediyeler ve il özel idareleri hakkındaki norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin esaslar çerçevesinde, belediyelerin (memur ve sürekli işçi) norm kadroları ilgili belediye meclisi (5393 md. 18); il özel idarelerinin norm (memur ve sürekli işçi) kadroları ilgili il genel meclisi (5302 md. 10) kararıyla belirlenir. Ayrıca, il özel idarelerinde (5302 md. 36) ve belediyelerde (5393 md. 49) memur ve işçilerin yanısıra sözleşmeli

personel kullanımını artırmaya ve kamu kurum ve kuruluşlarındaki memurların yerel yönetim yönetici kadrolarına transfer edilebilmelerine yönelik daha esnek düzenlemeler getirilmiştir.

2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinin örgüt ve personel yapısını, artan yerel hizmetlerin daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulabilmesi için daha önceki mevzuatın öngördüğü yapıya oranla çok daha kapsamlı ve esnek bir şekilde düzenlemiştir. Özellikle, daha kapsamlı bir örgütün gerektirdiği personel kaynağının sağlanmasına ve norm kadrolamaya yönelik bazı düzenlemeler gidilmiştir. 5302 sayılı Kanunun 36. maddesinde, özel idare personeli sayısının norm kadro kriterlerine göre belirleneceği, bunun ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'na ortaya konulacağı belirtilmektedir. Kanunun amir hükmü uyarınca hazırlanan “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”, İçişleri Bakanlığı tarafından 2007 yılında yürürlüğe konulmuştur. Kanuna göre, norm kadro çalışması vali tarafından yapılır ya da uzman kişi veya kurumlara yaptırılabilir. Yine aynı maddeye göre, il özel idareleri teknik ve uzmanlık gerektiren belirli alanlarda “sözleşmeli personel” istihdam edebilir. Böylece, sadece belediyelerde değil il özel idarelerinde de geniş bir unvan yelpazesinde sözleşmeli personel istihdamı uygulama alanı bulmuştur. Bu madde, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatı ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki memurların il özel idaresi yönetici kadrolarına atanabilmelerine, yani “transfer” edilebilmelerine de imkan vermektedir. Böylece, gerek sözleşmeli personel çalıştırabilme, gerekse transfer edebilme imkânının tanınması, il özel idaresinin genişleyen görev sahası ve artan sorumlulukları dikkate alındığında, personel yönetimi sisteminin “esnekleşme”si yönünde önemli bir adımdır. Burada dikkate edilmesi gereken husus, bu iki tür imkânın kullanılmasında aşırıya kaçılmaması ve sistemin siyasallaştırılmamasıdır (Parlak ve Sobacı, 2005: 103-106.).

2005 tarih ve 5393 Belediye Kanunu'nun 48. maddesi ile de, il özel idarelerindeki düzenlemelere benzer şekilde ve eski mevzuattan farklı olarak “norm kadro” uygulaması getirilmiştir. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” de, 2007 yılında uygulamaya konulmuştur. 5393 sayılı Kanunun 49. maddesine göre, Belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarına ilişkin ilke ve standartlar İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'na belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi tarafından belirlenir. Yine aynı madde, belediyenin norm kadroya uygun olmak koşuluyla tam ve kısmi zamanlı “sözleşmeli personel” istihdam etmesine ve “geçici görevlendirme” yapmasına imkân vermektedir. Belediye ve bağlı

kuruluşlarında ihtiyaç duyulan teknik uzmanlığa sahip personel sözleşmeli ile çalıştırılabilir. Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler. Yeni mevzuat ile belediyelerde çeşitli unvanlarda sözleşmeli personel istihdamının mümkün kılınması ve özellikle kısmi zamanlı istihdama izin verilmesi, özellikle, düşük gelirli belediyeleri rahatlatabilecek bir yöntem olarak görülebilir (Bilgin ve Can, 2008: 9). Söz konusu sözleşmeli personelin statüsü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesinde tanımlanan sözleşmeli personel statüsünü kapsam ve yöntem açısından aşan özelliklere sahiptir (Şen ve Eken, 2007: 553-555). Yukarıda, il özel idarelerinde sözleşmeli personel kullanımı ile ilgili olarak yapılan uyarı belediyeler için de fazlasıyla geçerlidir.

Belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam, ilgili norm kadro yönetmeliğindeki ilke ve esaslara göre yürütülecektir. Üyeleri tümüyle köylerden oluşan mahalli idare birliklerinde ise ihtiyaca göre hizmet akdiyle personel istihdam edilebilecektir.

Söz konusu düzenlemeler, yerel yönetimlerin kadro ihdas, iptal ve değişiklik işlemlerinde merkezi yönetimin vesayet yetkisini azaltmakla birlikte tümüyle kaldıramamıştır. Nitekim, ilgili mevzuatta yerel yönetim norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmesi hükmü, merkezi yönetimin adeta ilke ve standartları belirlemekten öteye geçip yerel yönetimler için doğrudan norm kadroyu tespit etmeye yönelik ayrıntılı ve kısıtlayıcı bir yaklaşım takınmasına sebep olmuştur. Bu durum, yürütülen reform çalışmalarına rağmen, merkezi yönetimin yerel yönetim personel kadroları üzerindeki vesayet denetimi yetkisini korumaya çalıştığına bir göstergesidir (Şen ve Eken, 2007: 552-553).

Söz konusu kadrolara yapılacak seçme ve atamalara ilişkin yetki konusuna gelince, il özel idaresi personeli vali tarafından atanır (5302 md. 30). Belediye personeli, güçlü başkanlık modeline uygun olarak belediye başkanınca atanır (5393 md.38). Ancak, bu yetkiler kullanılırken, 2002 tarih ve 2002/3975 sayılı "Kamu Görevlilerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik"te 2006/11473 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan değişiklik hükümlerine uyulmak zorunluluğu vardır. Örneğin, belediyeler memur alırken, belirleyecekleri KPSS puanına sahip kişiler arasından yazılı ve sözlü sınav yapabileceklerdir. Personel alımında merkezi KPSS sınav sonuçlarının baraj niteliğinde olması liyakati sağlarken (ve kayırmacılığı önlerken), Yönetmeliğin orijinal

halindeki gibi KPSS puanına göre doğrudan ÖSYM tarafından yerleştirme yapılması yerine belediyelere ilave sınav hakkı tanınması yerel ihtiyaçların dikkate alınmasını kolaylaştıracaktır. Daimi işçi alımında, 1983 tarihli “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği” hükümleri uygulanmakta olup, yine, KPSS sınavı esas alınmakta ve belediyeler ayrıca sözlü sınav yapabilmektedirler. Sözleşmeli olarak istihdam edilecek personeli seçme ve atama yetkisi ise tümüyle belediyeye aittir. Yerel yönetimler personelinin seçilmesinde, merkezi ve kurumsal yöntemlerin karma bir şekilde uygulanmasını öngören bu düzenlemeler sağlıklı bir şekilde işletilebilirse, yerel yönetimlerin tarafsız ve nitelikli personel istihdam etme konusunda karşılaştıkları sorunlar büyük ölçüde aşılabilecektir (bkz. Coşkun ve Nohutçu, 2007: 90-93 ve Şen ve Eken, 2007: 547-551).

Yeni mevzuat, özellikle belediyelerde aşırı istihdamı önlemek amacıyla bazı düzenlemeler getirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu (md. 49), belediyelerin yıllık personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşmamasını şart koşmuştur. Bu oran, nüfusu 10.000'nin altındaki belediyelerde ise %40'tır. 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 yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararının belediye başkanından tahsil edileceğinin öngörülmesi, personel giderlerinin bütçe içindeki payının azaltılmasına katkıda bulunacağı söylenebilir (Şen ve Eken, 2007: 556-557).

Kısacası, 2000'li yıllarda getirilen norm kadro ve karma personel seçim sistemleriye il özel idareleri, belediyeler ve mahalli idare birliklerinde personel istihdamının daha rasyonel bir temele oturtulması ve daha istikrarlı yürütülmesi ve böylece yerel kamu hizmetlerinin daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesi hedeflenmiştir. Bu düzenlemelerle, Türkiye'de yıllardır uygulanan “tek personel sistemine yakınlaşan karma personel sisteminden” “ayrı personel sistemine yakınlaşan karma personel sistemine” geçiş gerçekleşebilir (bkz. Şen ve Eken, 2007: 561).

2.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Personelinin Hizmet-Öncesi ve Hizmet-İçi Eğitim Eksikliği

Türkiye’de başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimler personelinin nitelik sorunu (hizmet öncesi genel ve mesleki-teknik eğitim düzeyi düşüklüğü ile hizmet-içi eğitim yetersizliği) farklı zamanlarda yapılan araştırmaların hepsinde önemli bir sorun alanı olarak dile getirilmiştir (örn. bkz. Tortop, 1971; Geray ve Hamamcı, 1994; Ayman-Güler, 1999: Altıncı Bölüm; Bilgin ve Akay, 2007).

Yerel yönetimler personelinin hizmet öncesi eğitimi, kamu yönetimi alanının tümünde olduğu gibi, genel nitelikli bir eğitim olarak kalmış; mesleki nitelik kazandıran eğitim kurumları ancak yakın dönemde (1990’lı yıllardan itibaren) kurulup, faaliyet göstermeye başlamıştır. Bu personele yönelik mesleki hizmet öncesi eğitim orta ve yüksek öğretim düzeylerinin her ikisinde de meslek okulları tarafından verilmektedir: Orta öğretimde Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı Anadolu Mahalli İdareler Meslek Liseleri, yükseköğretimde üniversiteler bünyesinde ön-lisans derecesi veren meslek yüksekokulları kapsamında iki yıllık programlar (Mahali İdareler, İtfaiyecilik ve Yangın Güvenliği, Zabıta gibi) (Ayman-Güler, 1999: 183-189). Bu eğitim kurumlarının amaca uygunlukları ve öğretim programlarının süresi ve içeriği ile ilgili ciddi sorunlar olmakla birlikte (bkz. Ayman-Güler, 1999: 201-2002), üniversitelerin Kamu Yönetimi ve Maliye bölümleri ile meslek yüksekokullarının mahali idarelerle ilgili iki yıllık programlardan veya en azından mahalli idarelerle ilgili meslek liselerinden mezun olanların özellikle büyük belediyelerde istihdam edilmesiyle nitelikli personel eksikliği sorunu uzun vadede bir ölçüde çözüme kavuşturulabilir.

Hizmet öncesi eğitimde son yıllarda görülen bu çabalara rağmen hizmet-içi eğitim hala bir düzene oturtulamamıştır. Bu alanda eğitim uzun yıllardan bu yana çeşitli kurum ve kuruluşlarca ve herhangi bir sistematik, koordinasyon ve işbirliği olmaksızın dağınık bir biçimde devam etmektedir. Yıllar içerisinde, İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ve Kültür Bakanlığı gibi bakanlıklar ile Devlet Personel Başkanlığı, İller Bankası ve TODAİE gibi merkezi kuruluşların yanısıra Türk Belediyecilik Derneği (Konrad Adenauer Vakfı’nın desteğiyle), Türk Belediyeler Birliği, büyükşehir belediyeleri ve yerel yönetim birlikleri ve üniversiteler hizmet-içi eğitim niteliği taşıyan çeşitli programlar yürütmüşlerdir (Geray ve Hamamcı, 1994: 87-88; Ayman-Güler, 1999: 189-201; Tortop vd., 2006: 313-323; Keleş, 2009: 274-276; Bilgin ve Akay, 2007: 32). Bu kurum ve kuruluşlar, hizmet-içi eğitimi kendi görevleriyle ilgili olarak gördükleri eksiklikleri gidermek amacıyla yürüttükleri için, eğitim konuları ulusal düzeyde değil kurumsal düzeyde tanımlanıp, ele

alınmıştır (Ayman-Güler, 1999: 202). Mevcut personelin eğitimi konusunda ise ulusal düzeyde faaliyet gösterecek, akademik ve idari-mali özerkliğe sahip bir “enstitü”nün (bkz. Tortop vd., 2006: 313 ve 315) veya bir “eğitim merkezi”nin (Ayman-Güler, 1999: 202-203) kurulması ise sürekli olarak dile getirilmiştir.

2.1.3. Türkiye’de Kamu Personelinin Sayısal Görünümündeki Değişim: Artmasına Rağmen Yetersiz Yerelleşme

Türkiye’de kamu görevlilerinin sayısı Cumhuriyet’in devletçi bir kalkınma modelini benimsediği 1930’lardan itibaren gerek yönetim kategorileri (merkezi yönetim, yerel yönetimler KİT’ler ve diğer özerk kurumlar) gerekse istihdam biçimleri (devlet memurları, sözleşmeliler, geçici personel ve işçiler) bakımından hızlı bir artış göstermiştir (bkz. Ömürgönülşen, 2004; ve Ayman-Güler, 2005b). Yerel yönetim birimlerinin sayısındaki artış ve yerel kamu hizmetlerindeki çeşitlenmenin bir sonucu olarak başta belediye personeli olmak üzere yerel yönetimlerde istihdam edilen kamu görevlilerinin sayısı da artmıştır (bkz. Ayman-Güler, 1999: Birinci Bölüm). Bu genel tespite rağmen, kamu görevlileri ile ilgili istatistiki verileri toplayan TÜİK (DİE), Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı Mahali İdareler Genel Müdürlüğü’ne ait kayıtlar teknik açıdan (serbest-bloke kadro ile dolu-boş kadro farklılıkları ve yılbaşı-yılsonu veri giriş zamanları) sağlıklı bir tarihsel analiz yapmaya ne yazık ki elverişli değildir. Bu durum, yerel yönetimler personeli söz konusu olduğunda daha da belirgin hale gelmektedir (bkz. Ömürgönülşen, 2004). Bu husus akılda tutulmak kaydıyla, şu şekilde bir genel değerlendirme yapılabilir: 1930’ların başlarında yarısından çoğu devlet memuru statüsünde olmak üzere yaklaşık 115 bin (yerel yönetimlerde de yaklaşık 5 bin) kamu görevlisi mevcutken, 2000’lerin sonlarında bu rakam yaklaşık yarısı devlet memuru statüsünde olmak üzere 3 milyon kadar (yerel yönetimlerde de yaklaşık 1/3’ü devlet memuru statüsünde 300 bin kadar) kamu görevlisine ulaşmıştır. Böylece, yerel yönetimlerde çalışanların Türk kamu sektöründe çalışan toplam kamu görevlilerine (her tür statüde çalışanlara) oranı 1930’ların başlarında %4.3 iken 2000’lerin sonlarında %10’a kadar çıkmıştır (Bkz. Tablo 4). Bu veriler, yerel yönetim personelinin toplam kamu görevlileri içindeki ağırlığının zamanla arttığını göstermekle birlikte, bu artışın yerel yönetim birimi (özellikle de, belediye ve büyükşehir belediyesi) sayısı, bu birimlerde yaşayan nüfus ve sunulan hizmetlerdeki (ve de kamu giderlerindeki) artışın yanında oldukça sınırlı kaldığı söylenebilir.⁸ Almanya’da ise bu oran 2007 yılı için bu oran %28.4’tür (bkz. Tablo 2).

⁸ Belediyelerde çalışan devlet memuru sayısının belirli yıllar itibarıyla kamu sektöründeki toplam devlet memuru sayısına ve genel nüfusa oranlanmasından elde edilen benzer sonuçlar için bkz. Ayman-Güler (1999: Birinci Bölüm).

Tablo 4: Kamu Personelinin Yönetim Düzeylerine Göre Dağılımındaki Değişim (1930-2009)*

Yönetim Kategorileri	Personel Sayısı	(%)	Personel Sayısı	(%)
	1930 (bin)		2009 (bin)	
Yerel Yönetimler	5	4.3	300	10.0
Diğer Kategoriler	110	95.7	2.700	90.0
Tüm Kategoriler	115	100.0	3.000	100.0

* Rakamlar yaklaşık değerlerdir ve yuvarlanmıştır. Özellikle son yıllarda, büyükşehir belediyelerinin kurduğu şirketlerde kamu personeli statüsü kapsamı dışında istihdam edilmekle birlikte doğrudan yerel hizmetlerin yürütülmesinde kullanılan şirket personeli yerel yönetimler personeli sayısı içinde yer almamaktadır.

Kaynak: İstatistik Umum Müdürlüğü (1932: 3); Yavuz (1966; 117); Türkcan (1981: 145); DPB (2009).

2009 yılı itibariyle, Türk yerel yönetimlerinin personel durumuna bakıldığında, il özel idarelerinde 37.539; belediyeler, bağlı idareler ve mahalli idare birliklerinde 263.961; toplamda ise 301.500 kamu personelinin çoğu işçi statüsünde olmak üzere farklı statülerde çalışmakta olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 5).

Tablo 5: Yerel Yönetim Personelinin Statü Gruplarına Göre Yerel Yönetim Türlerine Dağılımı (2009)

Yerel Yönetim Birimi	Memur	Sözleşmeli	İşçi (Sürekli ve Geçici)	Toplam
İl Özel İdareleri*	7.517	1.770	28.252	37.539
Belediyeler**	88.864	21.705	153.392	263.961
Toplam	96.381	23.475	181.644	301.500
Statülerin Toplamdaki Payı	%32.0	%7.8	%60.2	%100

* 2005 tarih ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dan dolayı eski Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatında çalışan personelin 2005 yılında il özel idarelerine geçmelerinden dolayı bu idarelerin personel mevcutlarında önemli bir artış olmuştur.

** Belediyeler, bağlı idareler ve mahalli idare birliklerinin toplamıdır.

Kaynak: bkz. www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/personel_durum.xls; ve http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/2006_yili_mah_ida_gen_faal_raporu.doc.

Belediyelerde sözleşmeli personel istihdamı yakın döneme kadar önemsiz bir büyüklükte kalsa da, yeni yasal ve yönetsel düzenlemeler sözleşmeli personel istihdamını teşvik etmektedir (Toprak, 2006: 245). Nitekim, son yıllara ilişkin veriler dikkate alındığında, 2006 yılında yerel yönetimlerde toplam 5.160 sözleşmeli personel istihdam edilirken, 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan reform kanunlarının ve Hükümetin geçici işçilik ve sözleşmeli personel kategorilerine yönelik politikasının⁹ etkisiyle bu rakam 2009 yılında büyük bir hızla artış göstererek (özellikle işçiler aleyhine yaklaşık 4.5 kat artarak) 23.475'e ulaşmıştır (bkz. Tablo 6). Başka bir deyişle, 2009 yılı itibariyle çoğu belediyelerde olmak üzere Türk yerel yönetimlerindeki sözleşmeli personel istihdamı büyük bir hızla artarak toplam kamu görevlisi istihdamının % 7.8'ine ulaşmıştır. Almanya'da ise bu oran 2002 yılı için % 63.9'dur (bkz. Tablo 3). Ancak, yakın geçmişte olduğu gibi (bkz. Ayman-Güler, 1999: 17-22; ve 2005: 135-137), Türk yerel yönetimlerinde istihdam edilen personelin büyük çoğunluğunu (yaklaşık % 60'ını) hala işçiler oluşturmaktadır (bkz. Tablo 5). Özellikle 2005 öncesi mevzuatta memurlara ilave olarak sürekli işçi kadroları ile ilgili işlemler merkezi yönetimin ağır bir vesayet denetimi altında olduğu için, personel ihtiyacı (maliyetleri daha düşük) geçici işçiler eliyle yürütülmeye çalışılmıştır (TODAİE-YYAEM, 2001: 26).

Tablo 6: Yerel Yönetimlerde Sözleşmeli Personel İstihdamın Gelişimi (2006-2009)

Yerel Yönetim Birimi	2006	2009
İl Özel İdareleri	387	1.770
Belediyeler*	4.773	21.705
Toplam	5.160	23.475
Sözleşmelilerin Toplam Personel İçindeki Payı	-	%7.8

* Belediyeler, bağlı idareler ve mahalli idare birliklerinin toplamıdır.

Kaynak: bkz. www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/personel_durum.xls.

⁹ 2007 tarih ve 5620 sayılı "Kamuda Geçici İşçi Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile il özel idareleri ve belediyelerde, şartları tutan çok sayıdaki geçici işçi, sürekli işçi veya sözleşmeli statüsüne geçirilmiştir.

2.2. Türk Kamu Personel Sisteminde Yakın Dönemde Yaşanan Reform ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerde reform çabaları, uzun yıllardan beri Türkiye gündeminin ön sıralarında yer almakla birlikte, 1980'lerden itibaren serbest piyasa ekonomisine geçiş ve AB'ye tam üyelik girişimi aracılığıyla dünyadaki genel eğilimlerden de etkilenmiştir. Gerek dünyada gerekse Türkiye'de yaşanan yerel yönetim reform hareketlerinin temel stratejisi, küreselleşme akımının etkisinde "liberalleşme" (özelleştirme ve piyasa-benzeri mekanizmaların kullanımı), "yeni kamu işletmeciliği" ve yönetişim" anlayışları çerçevesinde şekillenmektedir. Yerel yönetim reformları, bir yandan yerel özerkliğin ve yerel katılımın artırılması suretiyle demokratikleşmeyi, diğer yandan yerel yönetimlerin yönetsel olarak hantallaşmasına ve büyük mali açıklar vermesine sebep olan kötü yönetim uygulamalarına son verilerek (ekonomiklik, etkinlik ve etkililik artırılarak) yerel yönetimlerin de mümkün olduğu kadar piyasa ekonomisi kurallarına göre hareket eden kuruluşlar haline gelmesini hedeflemektedir.

Söz konusu iki hedef doğrultusunda, Türkiye'de de, genelde 2004 tarih ve 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", özelde ise 2004 tarih ve 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu", 2005 tarih ve 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" ve 2005 tarih ve 5393 sayılı "Belediye Kanunu" çerçevesinde, federalizm-üniter yapı, merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik, merkezi yönetim ile farklı yerel yönetim birimleri arasında görev ve gelir paylaşımı konuları hararetle tartışılmış; küreselleşmenin etkisiyle YKİ ve yönetişim yaklaşımlarının Türk yerel yönetimlerine teorik ve pratik yansımaları olumlu ve olumsuz yönleri ile daha ayrıntılı bir biçimde ele alınmaya başlamıştır (örn. bkz. Türkiye Barolar Birliği, 2003, İnönü Üniversitesi, 2004; Yılmaz ve Ökmen, 2004; Ataay, 2005, Ayman-Güler, 2005a; Özgür ve Kösecik, 2005 ve 2007; Muğla Üniversitesi, 2006; Eryılmaz vd., 2007; Nohutçu ve Balcı, 2007; Yılmaz ve Bozkurt, 2007; Sakarya Üniversitesi, 2008; ve TODAİE, 2009). Alternatif hizmet sunma biçimleri (çeşitli özelleştirme türleri ve şirketleşme), stratejik yönetim ve planlama, iç denetim, hesap verilebilirlik, performans yönetimi ve performans bütçeleme, kadrolu personel yerine sözleşmeli personel istihdamı, yönetişim yoluyla katılım, e-devlet, yerel-bölgesel kalkınma gibi küresel yöntemler sadece literatürde tartışılır olmaktan çıkmış; başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere il özel idareleri ve bazı belediyelerde uygulanmaya başlamıştır (örn. bkz. Özgür v Kösecik 2005 ve 2007; Güner ve Yılmaz, 2006; Sakarya Üniversitesi, 2008; TODAİE, 2009).

Türkiye’de kamu personel rejiminin yapısına (örn. statü grupları, kadrolama, sınıflandırma, performans, yükselme ve ücretlendirme sistemleri) ve işleyişine (örn. liyakat, tarafsızlık ve etik ilkelerinin geçerliliği) ait sorunların merkezi yönetim ve KİT’ler için olduğu kadar yerel yönetimler düzeyinde de çeşitlenerek geçerli olduğu bilinmektedir. Nitekim, TODAİE tarafından yürütülmüş “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”nde de (KAYA), Türk yerel yönetimlerine ilişkin personel sorunlarının genel kamu personel rejimine ilişkin sorunların üstüne eklenerek sürmekte olduğu ifade edilmiştir (TODAİE, 1991: 199-201). Yine aynı Raporunda, yerel yönetimlerde, genellikle, çağdaş örgüt ve personel yönetimi tekniklerinden yararlanılmadığı ve bu sebeple, yerel hizmetlerde etkin ve etkili bir çalışma düzeninin kurulabilmesi için iş analiz ve iş ölçümleri yapılarak, görev ve pozisyonların tanımlanması gerektiği belirtilmiştir (TODAİE, 1991: 195). Gerçekten de, yerel yönetimlerde insan kaynakları yönetimi, genellikle, bir planlama konusu olarak algılanmamaktadır (Yalçındağ, 1992: 23). Yerel yöneticiler, hizmet sunumuna uzun dönemli bakmayıp, görev süreleri içinde gerçekleştirilebilecek çözümler üzerinde durmakta ve personel istihdamı vb. konulara siyasal mülahazaların etkisinde altında yaklaşmaktadır (Bilgin ve Can 2008: 1). 2000’li yıllarda TODAİE tarafından belediye ve il özel idarelerinde YEREP Projesi kapsamında yürütülen “Yerel Personel Sorunları Araştırması”nın ilk bulgularına göre, personele ilişkin sorunların başında şunlar yer almaktadır: Özellikle küçük belediyelerde, personel giderlerinin bu belediyelerin bütçelerinin neredeyse tamamını oluşturmalarına rağmen, personel giderlerinin bütçe içindeki payına kanunen sınırlama getirilmesi, bu sınırlamanın da etkisiyle yerel hizmetlerin yetersiz sayıda ve nitelikte personel ile sunulmaya çalışılması, personel arasında statü ve ücret dengesizliğinin varlığı, kişisel ve siyasal kayırmacılık, hizmet-içi eğitim eksikliği. İl özel idarelerinde eski Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü personelinin devredilmesinden kaynaklanan yaşlanmış ama emekli edilemeyen personel şişkinliği söz konusu iken; belediyelerde her türlü kayırmacılık sonucunda istihdam edilen çok sayıda niteliksiz personelin hizmet üretememesi sorunu ön plana çıkmaktadır (bkz. Bilgin vd. 2009).

Son yıllarda yürütülen yerel yönetim reform çalışmaları sırasında benimsenen çağdaş örgüt ve personel yönetimi tekniklerinden “norm kadrolama” ve “hizmet-içi eğitim”, yerel yönetimlerde personel istihdamı için daha rasyonel ilkeler öngörmüş olup, personelin performansının artırılması açısından önem taşıyan iki önemli gelişmedir (bkz. Bilgin ve Can, 2008). Yerel yönetimlerin kamusal mal ve hizmet arz eden kuruluşlar olduğu göz ardı edilmeden, bu birimlerin kullandıkları üretim faktörlerinin maliyetini düşürecek üretim ilişkileri geliştirmeleri reform çalışmalarının özünü oluşturmaktadır (bkz. Bilgin vd., 2009: 624). Yerel yönetim-

lerde gerçekleştirilen reform hareketlerinin özü ve uygulama stratejisi ile ilgili eleştiriler saklı kalmak kaydıyla, yerel yönetimlerin kullandıkları üretim faktörlerinden “işgücü” ya da “personel”in reform hareketlerinin etkinliği ve etkililiği artırma hedefi açısından önemi ile ilgili olarak şu hususa dikkat çekilmelidir: Personelin yerel yönetimlerde etkinlik ve etkililiği sağlamak üzere dikkate alınması basit bir maliyet minimizasyonu süreci olarak değerlendirilmemelidir. Personelin yerel yönetim reformları çerçevesinde ele alınması “çağdaş insak kaynakları yönetimi” anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Böylece, bir yandan yerel yönetimlerin işleyişi yeniden düzenlenirken, diğer yandan bir üretim faktörü olarak yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin maliyeti düşürülerek etkinliğin ve bir bütün olarak yerel yönetim biriminin performans düzeyinin artırılması gözetilmektedir (bkz. Bilgin vd., 2009: 624-625). Almanya örneğinde vurgulandığı gibi, eğitim programları aracılığıyla “personelin motivasyonu ve geliştirilmesi” de söz konusu performans artırma planı çerçevesinde ele alınmalıdır.

Sonuç ve Değerlendirme: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Ortak ve/veya Farklı Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler

Almanya’da, devleti küçültme stratejileri içerisinde yer alan “personel azaltımı”, bölgesel ve yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk devredilmesini savunan “desantralizasyon” süreci ve kamu personel sisteminde esneklik sağlamaya yönelik YKİ güdümlü “insan kaynakları yönetimi” çalışmaları, yakın dönemde, Alman yerel yönetim personel sistemini etkisi altına almıştır.

İlgili bölümde ayrıntılı olarak ele alındığı üzere, Almanya’da, 1991 yılındaki birleşmenin başlangıçtaki artırıcı etkisine rağmen, başta Federal Yönetimde olmak üzere, özelleştirme, personel azaltımı vb. yollarla kamu personeli sayısında belirgin bir düşüşün olduğu görülmektedir. Aynı dönemde, en azından eyaletler ve yerel yönetimlerde istihdam edilen kamu personelinin görelî ağırlığı artırılabilmiştir. Bu durum, kamu personeli sayısının yönetim birimleri arasında dalgalanmasında “yerelleşme” sürecinin önemli bir etkisinin olduğunu göstermektedir. Birleşme sonrasında, Doğu Almanya’da yer alan yönetim düzeyleri arasında yerel yönetimler lehine personel devri sağlanmış; aynı şekilde Batı Almanya’da da kamu personelinin daha çok yerel yönetimlere devri gerçekleştirilmiştir. Alman yerel yönetimleri, tarihsel olarak, kamu personeli konusunda eyalet yönetimlerinden sonraki en önemli istihdam birimidirler. Alman federalizminin bir sonucu olarak, Federal Yönetimin eyalet ve yerel düzeylerde örgütlenip, personel istihdam edememesi sonucu pek çok hizmetin anayasal olarak eyaletlere ve yerel yönetimlere

bırakılmış olması da Almanya'nın yerelleşme dalgası karşısında herhangi bir sıkıntı yaşamamasını önlemiştir.

Almanya'da kamu personeli kategorileri açısından duruma bakıldığında, kamu sektörü genelinde, kamu işçilerinin sayısının zaman içinde önemli miktarda azaldığı; buna karşın memur sayısının büyük ölçüde sabit kalmakla birlikte, sözleşmeli personel sayısının arttığı görülür. Yerel yönetimlerde de, sözleşmeli sayısı artmakta olup; sözleşmeli personelin ve kamu işçilerinin memurlara oranı daha fazladır. Bu durum, yerel yönetimlerin değişken yapısı ve yerel hizmetlerin niteliği karşısında, memurluğa göre emek piyasasında daha kolay ve ucuz olan temin edilebilen personelin tercih edildiğinin bir göstergesi olabilir. Ancak, yukarıda da ifade edildiği üzere, sözleşmeli personel, uygulamada hemen hemen memurların sahip olduğu tüm hakları, ayrıcalıkları ve güvenceleri paylaşmaktadırlar. Bu durum karşısında, kamu sektöründe sözleşmeli statüde daha fazla personel istihdam edilmesinin YKİ güdümlü reformu kolaylaştıracağı iddiası daha dikkatle ele alınmalıdır.

Almanya'nın tarihsel olarak katı kamu personeli sistemini ve özellikle de “memurluk statüsü”nü modernize etme çalışmaları 1970'li yıllarda başlamakla birlikte, hem Anayasa ve yasalardan kaynaklanan güçlü güvenceler hem de kamu personelinin ve sendikaların direnişi bu süreci durdurmuştur. Almanya'nın kendine özgü geleneksel “Rechtsstaat kavramı ve hukukilik ilkesi” devlet sisteminin özüne yerleşmiş olup (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 258; Seibel, 2001: 74), kamu personeli reformu karşısında üstünlüğünü sürdürmektedir (Kuhlmann ve Röber, 2006: 106-107). Bunda Weberian bürokratik sistemin etkisi açıktır (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 258). Ayrıca, idare hukukunun kamu personelinin eğitimi ve yetiştirilmesindeki etkisi de hala çok belirleyicidir (Lecheler, 2001: 430-431). Ancak, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, 1990'lı yıllarda kamu personeli reform tartışması yeniden başlamış ve 1994 yılında kabul edilen Kamu Hizmeti Reform Kanunu ile bu alanda bazı önemli adımlar atılmıştır. Aslında, yönetsel reform konusunda bir engel olarak görülen *Rechtsstaat* sistemine ve bu sistemin temel işleyişine karşı toplumunda çok güçlü ve radikal bir tepki mevcut olmadığından, kamu personeli sistemindeki değişiklikler sendikalar ile yönetim arasındaki anlaşmanın ürünü olarak doğmuştur. Reform Kanunu, uzun zamandır eleştirilen, memurluk statüsü konusunda esneklik sağlayıcı birçok araç getirmiştir. Yapılan düzenlemeler, YKİ'nin de etkisiyle, kamu personelinin tümüyle “maliyet faktörü” olarak görme çerçevesinden çıkmış değildir. Ancak, yakın dönemde özellikle yerel yönetimlerde yürütülen modernizasyon çalışmalarında (örn. Duisburg Bele-

diyesi) personelin “üretkenlik” faktörü olarak görülmesi yönünde işaretler de vardır.

Lecheler’e göre, yakın zamanda yapılmaya çalışılan reformlar gerçek anlamda kamu personeli sisteminin örgütsel yapısını sarsmamıştır. Reform ayrıntılarıyla, performans güdüleyicileri ve küçük değişikliklerle sınırlandırılmıştır. Kamu personelinin modernizasyonu sorunu ciddi bir şekilde sorgulanmamıştır; çünkü ortada geleneksel yapılarla ilgili anayasal güvenceler vardır (2001: 438). Eğitim kurumlarının sunduğu eğitim-öğretim içeriğinin yeni yönetim (işletmecilik) ilkeleri çerçevesinde değiştirilmesine başlanmasına rağmen (Lecheler, 2001: 430-431), değişimin önünde bürokrasiden ciddi bir direniş vardır. Kuhlmann ve Röber, bu durumun kamu çalışanlarının YKİ eksenli dönüşüme tam hazır olmadıklarını gösterdiğini düşünmektedirler (2006: 106-107). Değişen toplumsal, ekonomik ve siyasal yapılar çerçevesinde, geçmişte belirlenmiş kamu hizmeti değer ve ilkelerinin bugün nasıl ve ne şekilde değişebileceğini düşünmek gerekmektedir. Temel değişikliklere, geleneksel değer, ilke ve özellikleri dikkatsizce terk etmeden, hazır olunmalıdır. Alınacak kararlar, cesaret ve hassasiyetin bir arada bulunmasını gerektirmektedir. Önümüzdeki yıllar, geçici ve kalıcı kamu personeli özelliklerini gösterecektir (Klages, 2001: 454). İleride kamu yönetiminde nasıl bir personel, liderlik ve iş koşulları gerektiğine bazı yazarlar değinmektedirler. Reichard’a göre, “...yeni yönetsel yapı içerisinde pasif-reaktif, kanunu gözeten ve onu merkeze oturtan çalışan tipi sürdürülemez. Fakat, aktif-biçimlendirici kamu yöneticisine, yeni yönetsel araçları etkili bir şekilde kullanan yöneticilere ihtiyaç vardır” (2001: 549). Fisch de bu konuda güzel bir çerçeve çizmektedir: “...personel daha esnek olmalı, kendi işi için sorumluluk alabilmeli ve amaçların gerektirdiği eğitime uyum sağlamalıdır. Uzun dönemli personel tespiti ve işe alma da, liberal liderlik biçimiyle olabilir, otoriter tarzda liderlik ile olması zordur... Çalışanlara işlevlerin devredilmesi ve kendi performanslarından sorumlu olmaları, iletişim kanallarının açık olması, etki uygulayabilme fırsatlarının olması, çalışan dostu iş koşullarının (daha esnek çalışma saatleri, ailelerine ayrılacak özel ilginin mümkün olması, vb.) sağlanması önemlidir. Uygun ve mümkün olabildiği kadar daha düşük stresli koşullar yaratılmak zorundadır” (2001: 538). Ancak bu koşullar, yukarıda da ifade edildiği üzere, en azından daha bir süre geleneksel koşullarla bir arada var olacak; belki de karşılıklı olarak birbirlerini etkileyeceklerdir.

Almanya’daki *Rechtsstaat* sistemine benzer ama onun *Bonapartist* versiyonu olan Osmanlı-Türk “bürokratik yönetim geleneği” (bkz. Heper, 1985) de, Türkiye’deki yönetsel reform çalışmaları önündeki en önemli engellerden biri olarak görülebilir. Bu olumsuz yönüne rağmen bu geleneğin, YKİ güdümlü re-

form hareketinin aşırılıklarını önlemede yukarıda ifade edilen hassasiyeti sağlaması açısından önemi göz ardı edilmemelidir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, federalizmin ve yerel yönetim geleneğinin bir sonucu olarak, Alman kamu yönetimi ve kamu personel sisteminde eyaletlerin ve yerel yönetimlerin geleneksel ağırlığı inkâr edilemez. Almanya'daki ve Dünyadaki bu genel eğilime benzer şekilde, Türkiye'de de, 1980'lerin ortalarından itibaren, özellikle de son yıllarda çıkarılan kanunlarla başta Büyükşehir Belediyeleri olmak üzere belediyelerin ve il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumlulukları hızla artmış; bu yerel birimler YKİ güdümlü reform çalışmalarının önemli birer odağı haline gelmişlerdir. Özelleştirme ve sözleşmeye dayanan mali-yönetimsel tekniklerin pek çoğu yaygın bir biçimde yerel yönetimlerde uygulanmaya başlamıştır. Almanya ile kıyaslandığında, aynı dönemde kamu sektöründe ciddi bir personel azaltımı gerçekleştirilememiş (bkz. Ömürgönülşen, 2004) olmasına ve kamu personeli içerisinde yerel yönetimlerin payının hala oldukça düşük bir düzeyde bulunmasına rağmen, Türkiye'de son çeyrek yüzyılda yerel yönetimler adına bu alanda bir hayli mesafe alınmış ve bu birimlerde istihdam edilen kamu personeli sayısı ve bunların statü olarak çeşitliliği, özellikle de sözleşmeli personel statüsündeki personel sayısı artmıştır. Son yıllarda, tüm kamu sektöründe kadrolu kamu personeli statüsünden büyük ölçüde sözleşmeli kamu personeli statüsüne geçiş tartışılmakta ve hatta üst kademe personelin siyasal atamayla göreve getirilmesi zaman zaman hükümet çevrelerinde dile getirilmektedir (bkz. www.memurlar.net/haber/153212). Aslında Almanya'dakine benzer bir şekilde, özellikle KİT'lerdeki sözleşmeli personel uygulaması dolayısıyla Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın vermiş olduğu kararlarla, Türkiye'de de sözleşmeli personel statüsü giderek devlet memurluğu gibi idari rejime dönüşmektedir (bkz. Şahlanan, 2003 ve Bakırcı, 2003). Bu bakımdan, en azından kısa vadede, sözleşmeli personel statüsünün yaygınlaştırılması eşittir esnekleştirme demek biraz kolaycılık olmaktadır.

Güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip Almanya'da bile YKİ güdümlü personel reformu çalışmalarının sonuçları oldukça tartışmalıdır. Almanya'dan farklı olarak, nitelikli işgücü piyasası açısından toplumsal hareketliliğin daha sınırlı ve küçük belediyelerin çoğunun mali-tekniik yetersizlikler içinde bulunduğu Türkiye'de YKİ güdümlü kamu personel reformlarının ne derecede etkili olabileceği daha da tartışmalıdır. Merkezi yönetim personeli için kamu personel rejiminden kaynaklanan sorunlar (örn. siyasal kayırmacılık, ücret rejimindeki adaletsizlik, yetersiz hizmet-içi eğitim, sendikalaşma ve toplu pazarlık sistemindeki yetersizlik, motivasyon ve moral sorunları) yerel yönetim personeli için de, hatta fazla-

sıyla geçerlidir. Türk yerel yönetimlerin kendine özgü yönetim ve personel ihtiyaçları ile mevcut yerel yönetimler personelinin ve kamu görevlileri sendikalarının taleplerini dikkate almayan bir reform çabası Almanya'daki bazı başarılı örneklerin aksine büyük ölçüde başarısız olmaya mahkûmdur.

KAYNAKÇA

Akın, Özden (2004), “Federal Almanya”, Keskin, Nuray E. (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, AÜ SBF KAYAUM, Ankara, 227-260.

Akın, Özden (2009), “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, Ayman Güler, Birgül vd. (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge, Ankara, 413-468.

Ataay, Fatih (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası, Ankara.

Ayman-Güler, Birgül (Ed.) (1999), *Belediye Personel Sistemi*, TODAİE, Ankara.

Ayman-Güler, Birgül (2005a), *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf-YAYED, Ankara.

Ayman-Güler, Birgül (2005b), *Kamu Personeli: Sistem ve Yöntem*, İmge, Ankara.

Ayman-Güler, Birgül ve Öktem, Kemal (1989), “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 22(2), 25-39

Badura, Peter (2001), “The Constitutional Basis of Public Administration”, König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 47-56.

Bakırcı, Kadriye (2003), “KİT’ler ve Özerk Kamu İdarelerinde Personel Rejimi: Çözüm Önerileri”, *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu*, 22-23 Şubat 2003, TÜHİS, Ankara, 153-172.

Baldersheim, Harald (2002), “Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries”, Caulfield, Janice ve Larsen, Helge O. (Ed.), *Local Government at the Millennium*, Leske&Budrich, Opladen, 203-212.

Banner, Gerhard (2006), “Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform”, Hoffmann-Martinot, Vincent ve Wollmann, Hellmut (Ed.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 125-144.

Benz, Arthur ve Meincke, Anna (2006), “Sub-National Government and Regional Governance in Germany”, Hoffmann-Martinot, Vincent ve Wollmann, Hellmut

(Ed.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 59-74.

Bilgin, Kamil Ufuk ve Akay, Aslı (2007), *Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim*, TEPAV, Ankara.

Bilgin, Kamil Ufuk ve Can, Hasan H. (2008), “Yerel Yönetimler Personeline Etikisi Açısından Yerel Yönetimler Reformu”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya Üniversitesi, Adapazarı, 1-16.

Bilgin, Kamil Ufuk, Tamer, Mustafa, Sarioğlu, Fatih ve Öztaş, Mehmet (2009), “Mevzuat-Uygulama İkileminde Yerel Yönetimler Personel Sorunları”, *4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimleri*, 19-20 Ekim 2009, TODAİE, Ankara, C.2, 623-634.

Bogumil, J. (2006), “Administrative Modernisation and Logic of Politics – Impact of the New Steering Model on Relations between Local Government Politics and Administration”, *German Journal of Urban Studies*,45(2), 13-25.

Bogumil, Jörg ve Jann, Werner (2009), *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2. völlig überarbeitete Auflage.

Busse, Volker (2001), “The Structure of Federal Administration”, König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 105-122.

Christensen, Jørgen Grønnegaard ve Gregory, Robert (2008), “Public Personnel Policies and Personnel Administration”, Hans-Ulrich ve Peters, B. Guy (Eds.), *The State at Work Volume 2: Comparative Public Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar, 192-225.

Christensen, Tom ve Lægreid, Per (2007), “Introduction – Theoretical Approach and Research Questions”, Christensen, Tom ve Laegreid, Per (Ed.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate Publishing, Hampshire, 1-16.

Coşkun, Bayram ve Nohutçu, Ahmet (2007), “5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi”, Nohutçu, Ahmet ve Balcı,

Asım (Ed.) (2007), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II*, Beta, İstanbul, 71-96.

DPB (2009), *1994-2009 Yılları: Dönemler İtibariyle, Genel ve Özel Bütçeli Kurumlar ile Sosyal Güvenlik Kurumlarında, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan Kamu Personelinin Dolu-Boş Durumları*, Devlet Personel Başkanlığı, Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Ankara.

Eryılmaz, Bilal, Eken, Musa ve Şen, Mustafa Lütfi (2007), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel, Ankara.

Fisch, Rudolf (2001), "Personnel Management and Leadership in Public Administration", König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 521-540.

Geray, Cevat ve Hamamcı, Can (1994), *Belediyeçilik Eğitimi*, Türk Belediyeçilik Derneği Ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.

Güner, Ayşe ve Yılmaz, Serdar (Ed.) (2006), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, İstanbul.

Hauschild, Christoph (2001), "Qualifications and Training for the Public Service", König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 489-502.

Heper, Metin (1985), *The State Tradition in Turkey*, The Eothen Press, Washington-Beverly.

Herbig, Gottfried (2001), "Personnel Management", König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 473-487.

Hood, Christopher (1991), "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*, 69 (Spring), 3-19.

İnönü Üniversitesi (2004), *Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları*, Şengül, Mihriban, Erkul, Hüseyin, Karakılıçık, Yusuf, Usta, Aydın ve Akyıldız, Fulya (Yay. Haz.), 18-19 Aralık 2003, İnönü Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Malatya.

İstatistik Umum Müdürlüğü (1932), *1931 Memur İstatistiği*, İstatistik Umum Müdürlüğü, İstanbul.

Keleş, Ruşen (2009), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, (Gen. 6. Bası), Cem, İstanbul.

Klages, Helmut (2001), “The Situation of the German Civil Service”, König, Klaus ve Heinrich Siedentopf (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 441-455.

Kooiman, Jan (Ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage, London.

König, Klaus (2001), “Public Administration in the Unified Germany”, König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 13-31.

Kroppenstedt, Franz ve Menz, Kai-Uwe (2001), “Positions of Leadership in Public Administration”, König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 457-472.

Kuhlmann, Sabine ve Röber, Manfred (2006), “Civil Service in Germany: Between Cutback Management and Modernization”, Hoffmann-Martinot, Vincent ve Wollmann, Hellmut (Ed.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 89-109.

Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg ve Grohs, Stephan (2008), “Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the ‘New Steering Model’?”, *Public Administration Review*, 68(5), 851-863.

Lecheler, Helmut (2001), “An Overview of the Structure of Public Service”, König, Klaus ve Heinrich Siedentopf (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 427-439.

Lüttmann, Janna (2007), *Local Government Reforms in Germany*, GRIN Verlag, München.

Muğla Üniversitesi (2006), *Kamu Yönetimi Forumu (Kayfor IV): Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform)*, Göktürk, Atilla, Özfidaner Mahmut ve Ünlü, Güler (Ed.), 8-10 Kasım 2006, Muğla Üniversitesi, Muğla.

Nelson, Helen (2008), “Public Employment and Multilevel Governance in Unitary and Federal Systems”, Hans-Ulrich ve Peters, B. Guy (Eds.), *The State at Work Volume 2: Comparative Public Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar, 33-64.

Nohutçu, Ahmet ve Balcı, Asım (Ed.) (2007), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II*, Beta, İstanbul.

OECD (2008), *Public Employment and Management Working Party–Employment in Government in the Perspective of the Production Costs and Services in the Public Domain*, OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, Paris.

Ömürgönülşen, Uğur (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Acar, Muhittin ve Özgür, Hüseyin (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel, Ankara, 3-43.

Ömürgönülşen, Uğur (2004), “Staff Cutback As a Strategy of the Policy of the Withdrawal of Government: A General Assessment of the Motherland Party Governments’ Strategy of Staff Cutback in the Turkish Civil Service (1984-1990)”, *H.Ü. İİBF Dergisi*, 23(1), 371-417.

Özgür Hüseyin ve Kösecik, Muhammet (Ed.) (2005), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, Nobel, Ankara.

Özgür, Hüseyin ve Kösecik, Muhammet (Ed.) (2007), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama*, Nobel, Ankara.

Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahid (2005), *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel, İstanbul.

Peters, B. Guy (2008), “Regional Government and Public Employment”, Hans-Ulrich ve Peters, B. Guy (Eds.), *The State at Work Volume 2: Comparative Public Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar, 65-76.

Pierre, Jon (Ed.) (2000), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

Pollitt, Christopher ve Bouckaert, Geert (2005), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York.

Reichard, Christoph (2001), "New Approaches to Public Management", König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 541-556.

Sakarya Üniversitesi (2008), *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Özcan, Lütfi, Yurttaş, Fatma, Köseoğlu, Özer ve Gülener, Serdar (Yay. Haz.), 23-24 Ekim 2008, Sakarya Üniversitesi İİBF, Adapazarı.

Schröter, Eckhard (2004), "The Politicization of The German Civil Service", (Eds.) Peters, B. Guy ve Pierre, Jon (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London, 55-80.

Seibel, Wolfgang (2001), "Administrative Reforms", König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 73-89.

Şahlanan, Fevzi (2003), "KİT'ler ve Özerk Kamu İdarelerinde Personel Rejimi: Kit Personel Rejimi", *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu*, 22-23 Şubat 2003, TÜHİS, Ankara, 131-152.

Şen, Mustafa Lütfi ve Eken, Musa (2007), "Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi", Eryılmaz, Bilal, Eken, Musa ve Lütfi Şen, Mustafa (eds.), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel, Ankara, 542-562.

TODAİE (1991), *KAYA-Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*, TODAİE, Ankara.

TODAİE (2009), *4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, Bilgin, Kamil Ufuk, Akay, Aslı ve Ertan, Kıvılcım (Yay. Haz.), 19-20 Ekim 2009, TODAİE, Ankara.

TODAİE-YYAEM (2001), *Belediye Personel Yönetimi (Belediyeler İçin Elkitabı)*, TODAİE, Ankara.

Toprak, Zerrin (2006), *Yerel Yönetimler*, (6. Bası), Nobel: Ankara.

Tortop, Nuri (1971), *Belediye Personelinin Eğitimi*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara.

Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, M. Akif (2006), *Mahalli İdareler*, Nobel, Ankara.

Tutum, Cahit (1980), “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 95-107.

Türkcan, Ergun. (Ed.) (1981), *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım*, Türk İdareciler Derneği, Ankara.

Türkiye Barolar Birliği (2003), *Kamu Yönetimi, Panel*, 12 Aralık 2003, Türkiye Barolar Birliği, Ankara.

Wagener, Frido ve Blümel, Willi (2001), “State Structure and Administrative Territories”, König, Klaus ve Siedentopf, Heinrich (Eds.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 93-104.

Wollmann, Hellmut (2002), “Recent Democratic and Administrative Reforms in Germany’s Local Government: Persistence and Change”, Caulfield, Janice ve Larsen, Helge O. (Ed.), *Local Government at the Millennium*, Leske&Budrich, Opladen, 63-89.

Wollmann, Hellmut ve Geert Bouckaert (2006), “State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality”, Hoffmann-Martinot, Vincent ve Wollmann, Hellmut (Ed.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 11-37.

Yavuz, Fehmi (1966), *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, TODAİE-DPT, Ankara.

Yalçındağ, Selçuk (1992), *F. Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, TODAİE, Ankara.

Yılmaz, Abdullah ve Bozkurt, Yavuz (Ed.) (2007), *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara.

Yılmaz, Abdullah ve Ökmen, Mustafa (Ed.) (2004), *Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara.

İnternet

<http://www.memurlar.net/haber/153212>, 12.11.2009.

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc, 30.12.2009.

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/2006_yili_mah_ida_gen_fa_al_raporu.doc, 30.12.2009.

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/personel_durum.xls, 30.12.2009.

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/2006_yili_mah_ida_gen_fa_al_raporu.doc, 30.12.2009.

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/personel_durum.xls, 30.12.2009.