

**BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE
GEÇİŞ: İNSAN KAYNAKLARI BİRİMLERİ VE
YÖNETİCİLERİNİN DEĞİŞEN ROLÜ ÜZERİNE
BİR ARAŞTIRMA**

Adem UĞUR¹, Dilek KÖSEOĞLU²

ÖZ

Türkiye’de yerel yönetimlerde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine (İKY) geçiş, 2000’li yıllarla birlikte girişilen kamu yönetimi reformlarının bir parçası olarak gündeme gelmiştir. 2004-2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu ile birlikte bu makalenin odaklandığı büyükşehir belediyelerinde İKY fonksiyonları hayata geçirilmiştir. Bu bağlamda, makalede büyükşehir belediyelerinde İK yöneticilerinin İKY’ye yönelik bakış açıları, İK birimleri ve yöneticilerinin rollerindeki değişim ve temel İKY fonksiyonlarının uygulanma düzeyi olmak üzere üç konu araştırılmıştır. Bu amaçla 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanundan önce kurulmuş olan 16 büyükşehir belediyesinin İK müdürlerine ulaşılarak, açık uçlu sorulardan oluşan bir görüşme formunu doldurmaları istenmiştir. Araştırma sonucunda büyükşehir belediyelerindeki İK yöneticilerinin bir kısmının personel yönetimi bakış açısına sahip olduğu, İKY sürecinde personel yönetimi faaliyetlerine İK fonksiyonlarının eklenildiği, stratejik İKY’yi hayata geçirmek için imkanlar bulunmakla birlikte bütünlüklü bir sistemin kurulamadığı ve temel İKY fonksiyonlarının başarılı bir şekilde uygulanması için ilgili kurumun çağdaş yönetim

¹ Prof. Dr. Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü mail: ademu@sakarya.edu.tr

² Doktora Öğrencisi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilimdalı mail: dilek.k.koseoglu@hotmail.com

Adem UĞUR, Dilek KÖSEOĞLU

tekniklerine adapte olması ve yasal düzenlemelerin tamamlanmış olması gerektiği bulgularına ulaşılmıştır.

***Anahtar Kelimeler:** Personel Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi, Yerel Yönetimler Reformu, İnsan Kaynakları Yöneticisi.*

JEL Kodu: M5, J5

2

İİBF Dergi
36/1
Haziran
June
2017

**TRANSITION TO HUMAN RESOURCE MANAGEMENT
IN MUNICIPALITIES: A RESEARCH ON THE CHANGING
ROLE OF THE HUMAN RESOURCE DEPARTMENTS
AND MANAGERS**

ABSTRACT

Adoption of human resource management (HRM) in local governments in Turkey, have been realized as a part of the public administration reforms in the beginnings of the 2000s. HRM functions have been implemented in metropolitan municipalities in Turkey in line with the local government reforms conducted in 2004-2005. In this context, this article aims to answer three research questions: (1) How do HR managers in metropolitan municipalities perceive HRM? (2) How can we explain the changing role of the HR managers and HR departments in metropolitan municipalities? (3) To what extent the HRM functions have been conducted in metropolitan municipalities? Within this purpose, the writers asked HR managers in 16 metropolitan municipalities which are founded before the law numbered 6360 of 2012 to fulfill a questionnaire that is composed of open ended questions. Three conclusion can be drawn from the research: (1) some of the HR managers in metropolitan municipalities still have an insight that depends on personnel administration, (2) Even though there is a possibility to implement strategic HRM in metropolitan municipalities, a systematic and holistic system has not been established yet, (3) activities related with personnel administration have been integrated with HR functions in metropolitan municipalities, and to carry out the main HRM functions in these organizations, adoption of modern management techniques such as total quality management, and fulfilling the necessary legal arrangements are required.

Key Words: *Personnel Administration, Human Resource Management, Local Government Reform, Human Resource Manager.*

JEL Code: M5, J5

GİRİŞ

İnsan kaynakları yönetimi (İKY) 1980'li yıllarla birlikte, geleneksel personel yönetiminin değişen işlevlerini vurgulamak üzere önce özel sektörde ve ardından kamu yönetiminde kullanılan bir kavram olarak gelişmiştir. Her ne kadar geleneksel olarak temelleri 20. yüzyılın başında Frederick Taylor'ın "bilimsel yönetim akımına" kadar geri götürülse de 1970 ve 1980'li yıllarda yaşanan teknolojik, ekonomik, toplumsal ve yönetsel değişimler karşısında insan kaynakları işlevleri de farklılaşmıştır. 1980'li yıllarda küreselleşme, liberalleşme ve ülkelerin takip ettiği "yeni kamu yönetimi" (new public management) reformlarının etkileriyle farklı coğrafyalardaki kamu kurum ve kuruluşları özel sektör yönetim tekniklerini kendi bünyelerine adapte etmişlerdir. Böylece İKY, Max Weber'den itibaren bürokratik açıdan temel ilkeleri ve kuralları yerleşmiş olan geleneksel personel yönetimine bir meydan okuma olarak kamu yönetiminde de gündeme gelmiştir.

İKY'nin temel fonksiyonları kamu kurumları tarafından hızlı bir şekilde adapte edilmiş; personel birimlerinin yerini İKY birimleri alırken personel politikaları da yerini insan kaynakları (İK) politikalarına bırakmıştır. Bu değişim, basit bir isim değişikliğinin ötesinde bir yaklaşım ve anlayış değişikliğine işaret etmektedir. Yaşanan değişim süreci genel olarak kabul edilmekle birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarında İKY fonksiyonları ve anlayışının ne kadar uygulandığı veya kamuda İKY'ye geçişin ne düzeyde başarıldığına ilişkin teorik ve pratik tartışmalar devam etmektedir.

Türkiye'de kamu yönetiminde 1990'lı yılların ikinci yarısında akademik ve yönetsel düzeyde gündeme gelen İKY'ye geçişle ilgili kapsamlı düzenlemeler yapılması 2000'li yılların başında mümkün olmuştur. 2002 yılında iktidara gelen AK Parti hükümetleri döneminde İKY ve İK fonksiyonları hükümet politikaları, kalkınma planları ve yasal düzenlemelere konu edilmiştir. Bu bağlamda sağlık ve eğitim gibi farklı sektörlerde İKY fonksiyonları uygulanmaya başlamıştır. İKY aynı zamanda 2004-2005 yıllarında yapılan yerel yönetimler reformunun da önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Bu dönemde belediyelerle ilgili temel kanunlarda yapılan değişikliklerle birlikte büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler personel yönetiminden İKY'ye geçmeye başlamıştır. Bu süreçte personel birimlerinin ismi değişerek "insan kaynakları müdürlüğü/daire

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

başkanlığı" ya da "insan kaynakları ve eğitim müdürlüğü/daire başkanlığına" dönüşmüştür. Ayrıca norm kadroya geçişle birlikte daha rasyonel insan kaynakları planlaması mümkün hale gelmiş, sözleşmeli personel uygulaması esnek istihdama katkı yapmış, performans değerlendirme ve performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçilmiş, iş sağlığı ve güvenliği, eğitim ve geliştirme gibi İK fonksiyonlarının kullanımı genişlemiştir. Tüm bu gelişmeler, Türkiye'de belediyelerde personel yönetiminden İKY'ye geçişe işaret etmektedir. Bununla birlikte, geçiş sürecinin geleneksel personel yönetimi anlayışını nasıl etkilediği ve eski personel yöneticileri ya da amirlerinin rollerini ne kadar değiştirdiği ya da günümüz İK yöneticilerinin rol ve sorumluluklarını kamu kurumlarında ne düzeyde yerine getirebildikleri hususlarında yeteri kadar araştırma yapılmamış olması dikkat çekicidir.

Bu nedenle, araştırmanın temel konusunu kamuda İKY'ye geçiş ve İK yöneticilerinin rollerindeki değişim oluşturmaktadır. Bu çalışmada, kamu yönetimi sisteminin bir parçası olan yerel yönetimlerde İKY konusuna odaklanılmıştır. 2004-2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu kapsamında İKY'ye geçiş gündeme geldiğinden bu yana, 10 yılı aşan bir süredir İKY fonksiyonları ve uygulamaları yerel yönetimlerde kullanılmaktadır. Hizmet sundukları nüfusun fazlalığı, personel sayılarının çokluğu, bütçelerinin büyüklüğünün yanında İKY'ye geçişin orta ve küçük ölçekli belediyelere göre daha fazla kurumsallaşmış olacağı düşünüldüğünden bu makalede Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri araştırma sahası olarak seçilmiştir. Bu makalede, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinde İKY'ye geçiş bağlamında temel İKY fonksiyonlarının uygulanma düzeyi, İK yöneticilerinin İKY algıları ve İK birimleri ile yöneticilerinin değişen rollerinin incelenmesi amaçlanmaktadır. Yeni kurulan büyükşehir belediyelerine göre daha kurumsal olduğundan, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanundan önce var olan 16 büyükşehir belediyesinin İK yöneticileri araştırma evrenini oluşturmaktadır. İK yöneticilerinden bir soru formu yoluyla bilgi toplanmış ve betimsel içerik analizi ile metinler değerlendirilmiştir.

Bu bağlamda, makale dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde insan kaynakları fonksiyonları ve İK yöneticilerinin değişen rolleri incelenmektedir. İkinci bölümde Türkiye'de genel olarak yerel yönetimlerde İKY'ye geçiş süreci ele alındıktan sonra takip eden bölümde özel olarak büyükşehir belediyelerinde hangi İKY

fonksiyonlarının yasal olarak düzenlendiği ve uygulandığı değerlendirilmektedir. Makalenin son bölümünde ise büyükşehir belediyelerinin İK yöneticilerinden toplanan nitel araştırma bulgularına yer verilmektedir.

1. İNSAN KAYNAKLARI FONKSİYONLARININ DEĞİŞİMİ

1.1. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

6 1980'lerden sonra özel sektör örgütlerinde personel yönetimi, istihdam ilişkisini bürokratikleştirmeye çalışan bir birim olmaktan çıkmış, örgütlerde esneklik ve rekabet üstünlüğü sağlayıcı çözümler getiren stratejik bir işlev kazanmıştır (Üsdiken, Wasti, 2002: 27). Bu dönemde küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte artan uluslararası rekabet, personel verimliliğindeki azalma, kadınların daha fazla iş hayatına girmesi gibi çeşitli sosyo-ekonomik faktörlerin etkisiyle İKY'nin sorumluluğu çoğalmış; örgütlerde üst yönetimler insan kaynağına rekabet üstünlüğünü sağlayan ve örgüte değer katan bir unsur olarak bakmaya başlamış ve stratejik kararların alınmasında insan kaynakları öne çıkmıştır (Yüksel, 2000: 21-22).

Personel yönetimi işçi-işveren ilişkileri, eğitim ve örgütsel davranış gibi hususları ayrı ayrı ele alarak örgüt verimliliğini artırmaya odaklanmış iken, İKY tüm bu faaliyetleri bir arada düşünerek daha bütüncül bir yaklaşım sunmaktadır. Ayrıca farklı yönetim kademesindeki yöneticileri de bu insan kaynakları (İK) faaliyetlerinin bir parçası olarak görmektedir. Personel yönetimi, sendikal faaliyetlerin güçlü olduğu bir dönemde, toplu iş ilişkilerini esas alan bir yaklaşımdır. İKY ise sendikal faaliyetlerin zayıfladığı bir dönemde geliştiğinden bireysel ilişkiler ve bireysel gelişime yönelir (Uğur, 2008: 30).

İKY, içinden çıktığı personel yönetiminden farklı olarak, örgütte rekabetçi üstünlükler sağlamak amacıyla gerekli insan kaynağının istihdamı ve geliştirilmesi ile ilgili politika oluşturma, planlama, örgütlenme, yönlendirme ve denetleme faaliyetlerini içeren bir disiplindir (Yüksel, 2000: 8). İKY'nin odak noktası, örgütün amaç ve hedeflerine ulaşmak için çalışanların etkin ve verimli yönetilmesi, eğitimi, geliştirilmesi ve beklentilerinin karşılanmasıdır. Bu bağlamda,

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

çok farklı tanımları bulunmakla birlikte, personel yönetiminden farklılığını da öne çıkarmak açısından İKY'yi "örgüt performansının iyileştirilmesi ve rekabet üstünlüğünün sağlanması amacıyla, insan kaynaklarının yönetimini örgütün stratejik hedefleriyle ilişkilendiren, seçme ve yerleştirme, eğitim ve geliştirme, motivasyon ve çalışan bağlılığını sağlama gibi birbiriyle uyumlu ve birbirini tamamlayan uygulama ve politikaların hayata geçirilmesi" olarak tanımlamak mümkündür (Bayat, 2008: 74). Çalışanların iş ve yaşam kalitesini iyileştirecek etkin yollarla verimlilik artırılmaya çalışılır. Verimlilik amacı, İKY anlayışında da söz konusudur, ancak personel yönetiminden farklı yöntem ve araçlarla verimliliğin artırılması hedeflenir.

İKY'nin personel yönetiminin revize edilmiş bir versiyonu mu yoksa yeni ve özgün bir yaklaşım mı olduğu halen ilgili literatürde tartışılmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki normatif yönden ve uygulamalar açısından personel yönetimi ile İKY arasında ciddi farklılıklar söz konusudur. İKY anlayışında kurumsal amaçlara ulaşmak için bireysel hedeflere, yetenek ve yetkinliklere değer verilir, bireylerin duygu ve düşünceleri ile memnuniyetlerinin artırılmasına çalışılır (Bilgin, 2011: 222). Uygulamalara bakıldığında, personel yönetimi genelde üst yönetimin altında ve belirli birimlere bağlı olarak yürütülen bir fonksiyon iken, İKY doğrudan üst yönetim kademesine bağlı hale gelmiştir. Personel yöneticileri ya da birimleri daha çok sorulduğunda görüş bildirir ve operasyonel nitelikli sınırlı karar alabilme yetkisine sahiptir. Günümüz örgütlerindeki İK birimleri ise stratejik ortak olarak kabul edildiğinden, İK yöneticileri de örgütün stratejik kararlarının alınmasında eşit paya sahiptir. Ayrıca personel yönetimi ağırlıklı olarak çalışanlara yönelik iken, İKY tüm yönetim kademelerini ve çalışanların tamamını kapsayıcıdır (Sadullah, 2009: 4).

Tüm sınırlılıklarına rağmen, günümüzde ister özel ister kamu sektörü örgütleri olsun, çalışanların yönetiminin unsur ve araçlarının değiştiği, personel yönetiminin yerini İKY'ye bıraktığı genel olarak kabul edilmektedir. Ancak burada sözü edilen değişim, özünde personel yönetimi amaçları, işlevleri ve araçlarının tamamen terkedildiği anlamına gelmez. Aksine günümüzde İKY, personel yönetimi unsurlarını ve uygulamalarını içerecek biçimde kullanılmaktadır. Personel yönetimi işlevlerinin İK uygulamalarına yön verdiği kabul edilmektedir. Yüksel'in (2000: 22) de belirttiği gibi

İKY liyakat, kariyer, eşitlik, güvence ve yansızlık gibi klasik personel yönetimi ilke ve değerleri çerçevesinde hareket etmektedir. Bu nedenle, uygulamada personel yönetimi ile İKY'nin birbirini tamamlayan iki strateji ve düşünce biçimi olarak bugünün örgütlerinde yer aldığı söylenebilir.

1.2. İnsan Kaynakları Birimi ve Yöneticilerinin Değişen Roller

İKY, personel yönetiminin işlevlerini zenginleştirmiştir. Modern örgütlerde İKY insan kaynağının planlanması, iş analizi ve tanımlarının hazırlanması, çalışanların seçimi, eğitimi ve kariyer geliştirme, performans değerlendirme, iş değerlendirme ve ücretleme, endüstri ilişkileri, çatışmaların çözümü ve iletişim, iş güvenliği ve sağlığı, yönetim bilgi sistemlerinin kullanımı ve özlük işlemlerinden oluşan geniş bir alanda faaliyet göstermektedir (Sabuncuoğlu, 2011: 6-7). Bu geniş faaliyet alanı içerisinde İKY'nin başlıca hedef ve işlevleri şunlardır (Dolgun, 2011: 2):

1. Bireysel amaçlarla örgütsel amaçları bütünleştirerek, rekabetçi piyasa şartlarında işletmelere stratejik üstünlük sağlar ve hedeflerine ulaşmasına yardım eder.
2. Çalışanları insan olarak kabul ederek onların istek, beklenti ve motivasyonlarını göz önünde tutar ve sürekli gelişimlerine imkân verir.
3. Çalışma hayatında kaliteyi geliştirdiği ve huzurlu bir çalışma ortamı sağladığı için çalışanların değişime açık ve başarıya odaklanmış olmalarını mümkün kılar.
4. Çalışanların bilgi ve becerilerini en etkin ve verimli biçimde kullanmalarına destek vererek, yaratıcılıklarını öne çıkarmalarına yardımcı olur.
5. Örgüt kültürü içinde sosyal sorumluluk ve iş ahlakı gibi kritik faktörlerin gelişimine imkân verir.

İKY bir yandan yukarıda sayılan işlevleri yerine getirirken, bir yandan da örgütteki diğer birimlere danışmanlık yapmakta; tüm alt, orta ve üst düzey yöneticilerin kendi birimlerinde birer İK yöneticisi olmaları için çalışmaktadır (Yüksel, 2000: 10).

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

Stratejik yönetim düşüncesinin gelişimiyle birlikte İKY fonksiyonu da değişime uğramıştır. 1990'lı yıllarda önemi giderek artan stratejik İKY, İKY politikalarını stratejik planlarla ilişkilendirdiğinden klasik İKY anlayışına göre daha uzun erimli bir bakış açısına dayanmaktadır. Ayrıca stratejik İKY, bireysel performansın yerine örgütsel performansa odaklanmakta ve örgütün problemlerinin çözümünde bireysel İKY uygulamaları yerine İK sistemine vurgu yapmaktadır (Ayyıldız Ünnü, Keçecioğlu, 2009: 1173). Böylece stratejik İKY'nin yatay ve dikey olmak üzere iki boyutu bulunur. Yatay düzlem, birbiriyle uyumlu, birbirini destekleyecek İK uygulamalarının bir araya getirilmesi ve bunların kümelenmesini ifade ederken, dikey boyut İK uygulamaları ve örgüt stratejisi arasında karşılıklı uyumu içerir (Cingöz ve Akdoğan, 2013: 92).

Stratejik İKY, İK yöneticilerinden beklenen özelliklerin ve yetkinliklerin değişmesini gerektirir. Bu anlayışta, İK yöneticileri ve uzmanlarının klasik İK uygulamalarının yanında bilgi yönetimi, değişim yönetimi ve planlama gibi konularda da profesyonel olmaları beklenir. İK uzmanları ve yöneticileri de planın hazırlanması ve uygulanması süreçlerine katılmaları ve katkı verebilmeleri için her şeyden önce, örgütte bir stratejik plan hazırlanması ve stratejik yönetim sisteminin uygulanıyor olması gerekir (Cingöz, Akdoğan, 2013: 92, 106). Sadece işletmelerde değil, son yıllarda kamu kurum ve kuruluşlarında da stratejik yönetim uygulandığından, İK uzmanları ve yöneticileri planlama sürecine katılmakta ve İK politikaları ve amaçları stratejik planlara entegre edilmektedir. Bu bağlamda, İK birimlerinden rutin İK fonksiyonlarını yerine getirmenin ötesinde, İKY'nin stratejik rolünü daha fazla üstlenmesi beklenmektedir.

Örgütlerin çevresindeki değişimlere adapte olması konusunda da İKY'nin rol ve sorumlulukları bulunmaktadır. Değişim yönetimi işlevi nedeniyle İKY'nin çevresindeki değişimleri izlemesi ve bu değişimler karşısında yenilik ve öneriler geliştirerek üst yönetime raporlaması beklenir. Ayrıca İKY birimleri örgütün misyon ve vizyonunu, amaç, strateji ve politikalarını eğitim ve iletişim gibi yollarla çalışanlara aktararak, çalışanların değişime karşı gösterdikleri direncin azaltılmasını sağlar. Bunun için İKY politikalarının örgüt stratejileri ve stratejik yönetim süreciyle bütünleşmesi gereklidir (Öztutku, 2010: 12-13). Bu açıdan İK yöneticilerinin değişim ajanı olarak değişimi başlatması, yönetmesi, kolaylaştırması ve değişime liderlik etmesi beklenmektedir. Böylece İK yöneticileri ve uzmanları değişime direnci

azaltmak, sürekli öğrenme yoluyla değişimi sürdürmek, çalışanlar tarafından değişimin anlaşılmasını sağlamak, çalışanlara yeni davranışlar öğreterek değişim kültürü yaratmak gibi fonksiyonları yerine getirerek örgütsel değişimin yönetiminde etkin rol oynayabilmektedirler (Ünal, 2012: 1240-1241).

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ

Türkiye'de kamu yönetiminde İKY'ye geçilmesine ilişkin öneriler 1990'lı yıllarda gündeme gelmiştir. Bu bağlamda performans değerlendirme, iş analizi ve iş ölçümleri gibi temel İK fonksiyonlarının kamu kurumları tarafından da kullanılması önerilmiştir (Canman, 1992; Kalkandelen, 1997; Şaylan, 2000). 1990'lı yıllara kadar yürütülen personel reformları temelde özlük haklarının iyileştirilmesi, ücret adaletsizliklerinin giderilmesi ve memur güvencesi gibi konulara odaklanırken, özellikle 2000'li yıllardan sonra reformların yönü İKY'ye doğru yönelmiştir.

Bu değişim hükümet politikaları ve kalkınma planları gibi ulusal politika belgelerine de yansımıştır. 1990'lı yıllara kadar yeni bir kamu personel rejiminin kurulması, yeterli sayıda kamu görevlisinin istihdam edilmesi, kayırmacılığın önlenmesi, liyakat ve ehliyet, ücret dengesi, sosyal ve sendikal haklar gibi konular farklı hükümetlerin gündemine girmiştir. Kamu personeli, kamu çalışanı ya da kamu görevlisi deyimlerinin yanında "insan kaynakları" ifadesi ise ilk olarak 58. Hükümet (18.11.2002-14.03.2003) döneminde hükümet programına girmiştir. Hükümet programında yerel yönetimlerin insan kaynakları ve mali açıdan güçlendirilmesi amaçlanmış; kamuda yöneticiler ve çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetiminin geliştirilmesi ve uzun vadede performansa esaslı ücretlendirmeye geçilmesi gibi İKY uygulamaları hedef olarak belirlenmiştir. Yerel yönetimlerle birlikte tüm kamu yönetiminde İKY'ye geçiş, takip eden hükümet programlarında yer almaya devam etmiştir.

Kalkınma planları incelendiğinde 1990'lı yıllara kadar personel verimliliği, ihtiyaç duyulan nitelik ve nicelikte insan gücünün yetiştirilmesi ve tasarruf amacına yönelik olarak insangücü planlaması yapılarak personel alımlarının buna uygun hale getirilmesi

gibi politikaların hâkim olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk defa personel etkinliğinin artırılması için iş analizlerine dayalı norm kadroların oluşturulması, yönetici sınıfta yer alan devlet memurlarının görevlerinde gerekli performans hedeflerine ulaşamayanların öğrenim ve niteliklerine uygun başka görevlere nakledilmelerinin sağlanması ve çalışanların performanslarının elde edilen sonuca göre değerlendirilmesi gibi İKY fonksiyonlarına ilişkin hedefler belirlenmiştir (DPT, 1995: 119-120). Plan dönemi içinde yerel yönetimlerde insangücü planlaması çerçevesinde norm kadro çalışmalarının yapılması ve belediyelerin yürütme organlarındaki sorumlu mevkilere profesyonel yöneticilerin getirilmesinin sağlanması öngörülmüştür (DPT, 1995: 131). Böylece 2000'li yıllara girilirken VII. Kalkınma Planı ile birlikte, İKY yaklaşımı akademik tartışmalarla sınırlı kalmamış; genel olarak kamu yönetiminde ve özelde yerel yönetimlerde İK fonksiyonları politika ve planlara yansımıştır.

1990'lı yıllarda ulusal düzeyde plan, politika ve programlarda yer verilen ve akademik tartışmalarda önerilen İK fonksiyonları; 2000'li yılların başında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarıyla birlikte yasal düzenlemelere girmiş ve ardından da uygulamalara yansımıştır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetimlerde değişime kapı aralayan ilk yasal düzenleme olmuştur. 5018 sayılı Kanun mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans denetimi, performans esaslı bütçeleme, faaliyet raporları, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim gibi çağdaş yönetim tekniklerinin belediyeleri de kapsayacak şekilde kamu yönetiminde uygulanmasını sağlamıştır. 5018 sayılı Kanunla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanan çağdaş yönetim teknikleri, İKY'ye geçiş için bir köprü görevi görmüştür.

3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İNSAN KAYNAKLARI FONKSİYONLARININ UYGULANMASI

Türkiye'de belediyelerde İKY'ye geçilmesinde 2005-2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu önemli bir rol oynamıştır. 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2005 yılında çıkarılan Belediye Kanunu, açıkça İKY fonksiyonlarının belediyelerde yasal olarak uygulanmasını zorunlu kılmıştır.

Belediyelerde İKY'ye geçiş süreci analiz edildiğinde, ilk olarak, kurulduğu günden itibaren personel işlerinin yürütülmesinden sorumlu olan personel birimleri, yerini insan kaynakları birimlerine bırakmıştır. Böylece büyükşehir belediyelerindeki "Personel Daire Başkanlıkları" yerine "İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlıkları" kurulmuştur (Ömürgönülşen, 2017: 205). İKY'ye geçiş sürecinde ikinci önemli düzenleme ise personel kadrolarının "norm kadro" ilke ve esaslarına göre düzenlenmesi zorunluluğunun getirilmesidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde verilen yetkiye uygun olarak 2007 yılında belediyeler ve il özel idareleri için iki ayrı yönetmelik çıkarılmıştır. Belediyelerde İKY'nin önemli unsurlarından birisi olan İK planlaması belediye yönetimlerine bırakılmamış, çalıştırılacak personel sayısı ve unvanının "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Yönetmeliğine" göre merkezi idare tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.

Belediyelerde İKY'nin kurumsallaşması kapsamında personel seçimi ve işe yerleştirilmesinde esneklik sağlanması üçüncü başlığı oluşturmaktadır. Bu kapsamda, belediyelerin serbestçe zabıta memuru ve itfaiye eri istihdam etmesine imkân veren yönetmelikler çıkarılmıştır³. Personel istihdamında esnekliğin ikinci örneği olarak, belediyelerde sözleşmeli personelin seçimi ve işe yerleştirilmesinde asgari yeterlilik koşullarını sağlamak şartıyla hiçbir kısıtlama olmadan tamamen belediye başkanının yetkisinde kullanım imkânı sağlanmasıdır (Çöpoğlu, 2015: 169). Böylece belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve bunların bağlı kuruluşları ile yerel yönetim birliklerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre, belirli teknik ve uzmanlık alanlarında sözleşmeli olarak personel çalıştırabilmektedir.

³ "Belediye İtfaiye Yönetmeliği" (21.10.2006 tarih ve 26326 sayılı RG) ve "Belediye Zabıta Yönetmeliği" (11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı RG) kabul edilmiştir. Ancak Danıştay'ın belediyelerin serbestçe zabıta memuru ve itfaiye eri atamasına ilişkin düzenlemelerle ilgili kararının ardından, bu kadrolarla ilgili esneklik ortadan kalkmıştır. 2017 yılında söz konusu iki kadroyla ilgili yönetmeliklerde değişiklik yapılmış, sınav ve atamayla ilgili esaslar yeniden düzenlenmiştir.

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

İKY'nin önemli fonksiyonlarından biri olan yönetime katılım konusunda da yasalarda önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde son yıllarda işçi ve memur temsilcilerinin hasar-zarar tespit komisyonları, iş sağlığı ve güvenliği kurulları ile izin ve disiplin kurullarında üye olarak bulunmaları katılım olanaklarını genişletmiştir (Çöpoğlu, 2015: 169). Ayrıca büyükşehir belediyelerinde seçimlerin ardından altı ay içinde yapılması zorunlu olan ve bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eden stratejik planın hazırlanması ve uygulanması süreçlerine "iç paydaş" olarak kurum çalışanları katılmaktadır (Yaylı, 2012: 79). Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Uygulama Yönetmeliğine göre, stratejik planın hazırlanmasında belediye hizmetlerinden yararlananların, belediye çalışanlarının, STK'ların, ilgili kurum ve kuruluşların katılımları sağlanır ve katkıları alınır; bu kapsamdaki çalışmalar İKY birimi de dâhil olmak üzere tüm idari birimlerin katılımıyla yürütülür.

Ayrıca belirtmek gerekir ki İKY biriminin, İK yöneticileri ve çalışanlarının stratejik plan hazırlama sürecine katılması, İK politikalarının stratejik bir yaklaşımla değerlendirilmesi ve insan kaynaklarına ilişkin orta ve uzun vadeli kurumsal hedef, faaliyet ve proje geliştirme imkânı sağlaması gibi nedenlerle stratejik planlama süreçlerinin belediyelerde kullanılması belediyelerde stratejik İKY'ye geçiş için bir ön adım teşkil etmektedir.

Performans yönetimine dayalı bir sistemin kurulması, belediyelerde İKY'ye geçişte beşinci süreci oluşturmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu birlikte düşünüldüğünde stratejik plan ve yıllık performans programlarına dayanan bütüncül bir performans ölçme ve değerlendirme sisteminin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye faaliyetleri ve personelin performans ölçütleri belediye başkanı tarafından hazırlandıktan sonra belediye meclisi tarafından görüşülür ve kabul edilir. Performans ölçütlerinin uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ilgili raporlar da belediye başkanı tarafından meclise sunulur.

Performans yönetim sisteminin önemli bir unsurunu oluşturan performans esaslı ücretlendirme konusunda belediye yönetimlerinin yetkileri kısıtlıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, işçi ve sözleşmeli personel için değil, sadece memurlar için ikramiye ödemesi öngörmüştür. Kanununun 49. maddesine göre, belediyede çalışan

memurlara, başarı durumlarına göre encümen kararıyla yılda en fazla iki defa ikramiye ödenebilir. Toplam memur sayısının %10'una ve devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere ödeme yapılır. Ayrıca hastalık ve yıllık izinler dâhil olmak şartıyla çalıştıkları süreyle orantılı olarak ikramiye verilir.

İKY'nin geleneksel personel yönetiminden farkını oluşturan serbest ücretlendirme konusunda belediyelerde, özel sektördeki benzer bir esnekliğin bulunmadığı söylenebilir. Belediyelerde işçi statüsünde çalışan personelin ücretleri ve diğer sosyal hakları 4857 sayılı Kanun, iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmesiyle belirlenmektedir. Sözleşmeli personel ücretleri Maliye Bakanlığı'nın ilan ettiği tavan limit içinde kalmak şartıyla belediye meclisleri tarafından tespit edilmektedir. Taşeron işçilerin ücretleri ise ihale şartnamelerinde düzenlenmekte ve her belediyede değişebilmektedir (Çöpoğlu, 2015: 170).

İKY'nin önemli unsurları arasında bulunan kariyer planlama ve personel eğitimi açısından hukuki düzeyde ve uygulamada büyükşehir belediyeleri için önemli gelişmeler yaşanmıştır. 2009 yılında yerel yönetimlerde görev yapan memurlar için ayrı bir görevde yükselme ve unvan değişikliği yönetmeliği⁴ çıkarılmıştır. Ayrıca 2005 yılından itibaren Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), belediyelerin gelişimine yardımcı olmak, personelini eğitmek, belediyelere rehberlik etmek, belediyeler arasında yardımlaşma ve işbirliğini, teknik ve yönetsel tecrübe ve bilgi paylaşımını teşvik etmek ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardım etmek gibi görevleri üstlenerek insan kaynaklarının eğitim ve gelişiminde önemli bir fonksiyona kavuşmuştur. TBB, belediye personeline ihtiyaç duyulan konularda hizmet içi eğitim düzenlemek ve belediyeler arası bilgi, tecrübe ve iyi uygulamaların paylaşılmasını sağlamak amacıyla 2009 yılında Belediye Akademisi'ni kurmuştur. Akademi kapsamında 26 ana hizmet alanına ilişkin eğitim, 10 konuyla ilgili mevzuat eğitimi ve İKY'nin de içinde olduğu 9 konudan oluşan vizyon eğitimleri düzenlenmektedir (TBB, 2017: 86-88). TBB, belediye personeline, meclis üyelerine ve yöneticilerine verdiği genel eğitimlerin yanında

⁴ 04.07.2009 tarihli ve 27278 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan "Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik" 2014 yılında kapsamlı bir şekilde değiştirilmiştir.

farklı belediyelerin hizmet içi eğitim taleplerini de karşılamaktadır. TBB'nin eğitimlerine ek olarak belediyeler de sahip olduğu uzmanlar veya dışarıdan hizmet temini yoluyla kendi kurumsal hizmet içi eğitim planlarına dayalı olarak programlar düzenlemektedir.

TBB dışında Marmara Belediyeler Birliği gibi bölgesel belediye birlikleri, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), İçişleri Bakanlığı, üniversiteler ve özel kuruluşlar gibi çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından belediye çalışanlarının eğitim faaliyetleri sağlanmaktadır. Son yıllarda belediyeler işi yaptırarak öğretme, eğitim programları organize etme ve iş başında sistemli gözetim gibi hizmet içi eğitim yöntemlerini sıklıkla kullanmaktadır (Zengin, 2013: 118, 121). Buradan anlaşılmaktadır ki, büyükşehir belediyelerinde İKY sadece bir tabela değişikliği olmayıp, yönetim anlayışı ve uygulamalarında bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Özel sektör örgütlerinde görülen temel İK fonksiyonları, rutin personel faaliyetlerine eklenmiştir. Bu değişimin bir paradigma değişimi olarak adlandırılıp adlandırılmayacağı ise teorik ve pratik olarak tartışmalı bir konudur.

4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İNSAN KAYNAKLARI BİRİMLERİ VE YÖNETİCİLERİNİN ROLLERİNDE DEĞİŞİM ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

4.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı

Bu araştırma, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinde İKY'nin uygulanma düzeyini, İK yöneticilerinin İKY yaklaşımlarını ve İKY'ye geçiş sürecindeki rollerini anlamayı amaçlamaktadır. Kurumsal kapasite, insan kaynağı, mali yapı ve hizmet edilen nüfus bakımından diğer yerel yönetim kuruluşlarına göre çok daha gelişmiş olması nedeniyle büyükşehir belediyeleri, personel yönetiminden İKY'ye doğru yaşanan dönüşümün incelenmesi için adeta bir laboratuvar niteliğindedir. Bu nedenle, Türkiye'deki yerel yönetim kuruluşları arasında özel olarak büyükşehir belediyeleri araştırma birimi olarak tercih edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinde İKY fonksiyonları, 2004-2005 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle birlikte uygulamaya aktarılmıştır. Aradan geçen süre içinde büyükşehir belediyelerindeki İK birimleri

ve İK yöneticilerinin İKY yaklaşımını benimsemiş olması ve kurumsal olarak temel İKY fonksiyonlarının etkili bir şekilde uygulanması beklenmektedir. Bu çalışma, söz konusu beklentinin gerçekte ne düzeyde karşılık bulduğunu derinlemesine araştırmayı amaçlamaktadır.

4.2. Araştırmanın Yöntemi ve Sınırlılıkları

Araştırmada büyükşehir belediyelerinin İK yöneticilerinin İKY yaklaşımlarını anlamak, kendi kurumlarında İKY'ye geçiş süreci hakkındaki görüşlerini almak ve İKY fonksiyonlarının ne düzeyde uygulandığını tespit etmek amacıyla açık uçlu sorulardan oluşan bir soru formu geliştirilmiştir. Araştırmanın amacına uygun sorulardan oluşmasını sağlamak için geliştirilen soru formu, insan kaynakları uzmanı 3 akademisyenden oluşan bir heyetin görüşlerine sunulmuştur. Uzmanlardan gelen geri dönüşlere dayalı olarak, tamamı açık uçlu olmak üzere iki bölümden oluşan soru formuna son şekli verilmiştir. Soru formunun ilk bölümünde İK yöneticilerinin İK yaklaşımına ne kadar uyum sağladığı, İK rollerinin ne kadar farkında oldukları ve stratejik İKY'ye yönelik bakış açılarını anlamaya yönelik sorular bulunmaktadır. Bu kısımda, ayrıca, İKY'ye geçiş sürecini zorlaştıran veya engelleyen faktörleri belirtmeleri de istenmiştir. Soru formunun ikinci kısmında ise, makalenin ilk bölümünde yer verilen ve büyükşehir belediyelerinde yasal olarak uygulanmakta olan temel İKY fonksiyonlarının ne düzeyde karşılık bulduğu İK yöneticilerine soru olarak yöneltilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinde İK birimleri, genellikle "İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlıkları" şeklinde örgütlenmiştir. Maaş, tahakkuk ve özlük işleri gibi rutin personel yönetimi işlevlerinin yanında İK fonksiyonları genelde ayrı müdürlükler bünyesinde yerine getirilmektedir. Büyükşehir belediyelerindeki İK müdürleri, uzmanlık alanları olması nedeniyle İK yöneticisi olarak tanımlanmış ve kendilerine soru formları ulaştırılmaya çalışılmıştır.

12.11.2012 tarihinde kabul edilen "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundan" önce kurulan 16 büyükşehir belediyesi araştırmanın evrenini oluşturmaktadır. 6360 sayılı Kanunla birlikte 14 yeni büyükşehir

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

belediyesi kurulmuştur. 14 yeni büyükşehir belediyesinin 30 Mart 2014 tarihinde gerçekleştirilen mahalli idareler seçimleriyle birlikte hayata geçmesi planlanmıştır. 2014 yılından itibaren aradan geçen kısa süre içinde İKY birimlerinin organizasyonu ve İK fonksiyonlarının kurumsallaşması mümkün olmadığından, bu belediyeler araştırma kapsamının dışında bırakılmıştır. Sonuç olarak, 6360 sayılı Kanundan önce var olan 16 büyükşehir belediyesinin İK müdürlerine hazırlanan soru formu ulaştırılmaya çalışılmıştır.

2016 yılının Şubat-Nisan ayları arasında 16 büyükşehir belediyesinin İK yöneticilerine telefon ve mail yoluyla ulaşılmış, hazırlanan formlar kendilerine e-posta olarak gönderilmiştir. Formun doldurulması sürecinde de İK yöneticileri ile sürekli iletişime devam edilmiştir. Tüm çabalara rağmen toplamda 9 büyükşehir belediyesinin İK yöneticisinden soru formları geri alınabilmiştir. Diğer İK yöneticilerine çeşitli yollardan ulaşılmak istense de başarılı olunamamıştır.

Toplanan bilgi formlarının sayısının az olması ve istenen bilgilerin özelliği nedeniyle verilerin analizinde herhangi bir nitel software programı kullanılmamıştır. Bunun yerine, soru formları yoluyla elde edilen metinler, ortak yönleri itibariyle kategorilere ayrılmıştır. Betimsel içerik analizi sonucunda dört temel kategori ortaya çıkmıştır: İK yöneticilerinin İKY algısı, İK yöneticileri ve birimlerinin rolü, İKY'ye geçişi güçleştiren faktörler ve başlıca İKY fonksiyonlarının uygulanma düzeyi. Bu kategorilere uygun olarak alt kodlar oluşturulmuştur. Ayrıca belirtmek gerekir ki, nitel araştırmaların temel özelliklerinden birisi olan anonimliği sağlamak amacıyla kendilerinden soru formu temin edilen ve farklı büyükşehir belediyelerinde görev yapan İK yöneticileri, G1'den başlamak üzere G9'a kadar kodlanmıştır.

4.3. Araştırma Bulgularının Analizi

Araştırmadan elde edilen bulguları dört başlık altında incelemek mümkündür. İlk olarak, büyükşehir belediyelerindeki İK yöneticilerinin İKY'ye yönelik bakışları ele alınmaktadır. İkinci olarak İK yöneticilerinin rollerindeki değişim, üçüncü başlıkta ise büyükşehir belediyelerinde İKY'ye geçişi engelleyen faktörler analiz edilmektedir. Son olarak, büyükşehir belediyelerinde İK

fonksiyonlarının ne düzeyde uygulandığını gösteren sorulara İK yöneticilerinin verdikleri cevaplar değerlendirilmektedir.

4.3.1. İnsan Kaynakları Yöneticilerinin İKY'ye Bakışı

Büyükşehir belediyelerindeki İK yöneticilerinin İKY'yi nasıl algıladıklarına ilişkin üç soru sorulmuştur. İlk olarak büyükşehir belediyelerinde İKY'ye ihtiyaç duyulup duyulmadığı sorulmuştur. Bu soruya cevap veren tüm katılımcılar, büyükşehir belediyelerinde İKY'nin gerekli olduğuna inandıklarını belirtmiştir.

18

İİBF Dergi
36/1
Haziran
June
2017

Hemen ardından gelen İKY'ye neden ihtiyaç duyulduğu sorusuna verilen cevaplardan, yöneticilerin İKY'ye yönelik bakış açılarının farklılaştığı anlaşılmaktadır. İK yöneticileri arasında özlük işleri, maaş gibi geleneksel personel yönetimi faaliyetlerini İKY olarak algılayanlar olduğu gibi, İKY anlayışına tüm unsurlarıyla birlikte hâkim olan İK yöneticileri de bulunmaktadır.

Üçüncü olarak, İK yöneticilerinden personel yönetimi ile İKY arasındaki benzerlik ve farklılıkları belirtmeleri istenmiştir. Böylece iki yönetim anlayışı arasındaki ilişkiyi nasıl ve ne düzeyde ayırt ettiklerinin anlaşılması amaçlanmıştır. Buna göre, bu soruya cevap verenlerin büyük kısmı (G1, G2, G3, G4, G5, G6) personel yönetiminin özlük işleri, terfi, yıllık izinler gibi rutin işlerin takibinden ibaret olduğunu belirtmiştir. Yine de yöneticilerin İKY'yi tanımlarken kullandıkları kavramlar ve unsurlar farklılaşmaktadır. İKY'nin personel yönetimini de içerdiği (G2, G5, G6), stratejik ve bütüncül bir bakış açısına sahip olduğu (G3, G5, G6) ve insangücü planlamasına odaklandığı (G1, G4) katılımcılar tarafından belirtilmiştir. Bir belediyenin İK yöneticisi (G4), İKY'yi personel yönetiminin çağdaş versiyonu olarak görürken, başka bir belediyenin İK yöneticisi (G7) iki yönetim anlayışı arasında fark olmadığı kanaatinde dir.

4.3.2. İnsan Kaynakları Yöneticilerinin Rolündeki Değişim

Araştırma kapsamında İK yöneticilerinin İKY'ye geçişte ve İK fonksiyonlarını yerine getirmedeki rollerini anlamak amacıyla üç soru yöneltilmiştir. İlk olarak, katılımcılara İKY'ye geçişte üst yönetimin desteği ve rolünün ne olması gerektiği sorulmuştur. Bu soruya cevap veren İK yöneticileri, genel olarak üst yönetimin kendi kurumlarında

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

İKY'ye geçişi desteklediğini belirtmiştir. Ancak üst yönetimin rolünün ne olması gerektiği konusunda farklı yanıtlar bulunmaktadır. Buna göre, İKY'ye geçişte üst yönetimin insan kaynağını yönlendirme ve motivasyon (G9); stratejik planlama (G6); süreçlerin takip edilmesi ve siyasi nedenlerle değil, İK ihtiyacına göre personel istihdam edilmesi (G1) gibi fonksiyonlar üstlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Cevap verenlerin tamamı, üst yönetimin İKY'ye desteğinin olması gerektiği konusunda hemfikirdir.

İKY'nin büyükşehir belediyelerinde benimsenmesinde İK şube müdürlüğü önemli bir role sahiptir. Bu nedenle katılımcılara İK şube müdürlüklerinin rollerinin ne olması gerektiği sorulmuştur. Bu soruya verilen cevapları iki gruba ayırmak mümkündür. Birinci grupta, özlük işlemlerini gerçekleştirmek, personel seçimi ve ataması, mevzuatı uygulamak, ücretlendirme gibi geleneksel personel yönetimine ait iş ve işlemlerin yürütülmesi konusunda yetki verilmesi gerektiği savunulmaktadır. İkinci grupta ise İK faaliyetlerini koordine etmek, üst yönetime kurumsal İKY'ye ilişkin bilgi vermek ve danışmanlık yapmak, iş analizleri ve İK planlaması, personelin gelişimi için hizmet içi eğitimler düzenlemek, personelin başarı değerlendirmesini yapmak, personelin iş motivasyonu ve kurumsal aidiyetini artırıcı önlemler almak gibi İKY'ye ilişkin fonksiyonları belirtenler bulunmaktadır.

Bu kapsamda sorulan üçüncü soru ise, büyükşehir belediyelerinde İK yöneticilerinin stratejik İKY'ye ilişkin rol ve sorumluluklarını anlamaya çalışmaktadır. 10 yılı aşan bir süredir büyükşehir belediyelerinin stratejik plan yaptıkları düşünüldüğünde, stratejik İKY sürecinde örneklem kapsamındaki belediyelerin İK yöneticileri ve İK birimlerinin rollerinin değerlendirilmesi mümkündür. Bu soruya verilen cevaplara göre, İK yöneticisi ve biriminin stratejik planlama sürecine ağırlıklı olarak bilgi, belge paylaşımı, toplantılara iştirak ve teknik destek şeklinde katıldığı anlaşılmaktadır. İK yöneticileri, görüşlerinin tam olarak stratejik plan sürecine yansıtılmadığından ve doğrudan katılımın sağlanamadığından yakınmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde İK yöneticilerinin stratejik planlama sürecine olan etkilerinin sınırlı kalmasının iki sebebi olabilir. İlk olarak stratejik planlama sürecinin yürütülmesi ve koordinasyonu, diğer kamu kurumlarında olduğu gibi büyükşehir belediyelerinde de Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından sağlanmaktadır. İK

birimleri, diğer birimler gibi stratejik plan hazırlama sürecine girdi sağlayan birimler olarak görülebilmektedir. İkinci olarak, belediyelerde genelde stratejik planların hazırlanmasında özel firmalardan ya da üniversitelerden danışmanlık desteği alınmaktadır. Kendi personeli ve olanaklarıyla stratejik plan yapan belediye sayısı fazla değildir. Kurum dışından gelen danışmanlar ise, özel olarak İK birimlerine önem vermek yerine, daha genel bir bakışla plan oluşturmayı tercih edebilmektedir.

4.3.3. İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Güçleştiren Faktörler

20

İİBF Dergi
36/1
Haziran
June
2017

Soru formunda, büyükşehir belediyelerinde İKY'ye geçiş ve süreci güçleştiren faktörlerle ilgili üç soru bulunmaktadır. Katılımcı İK yöneticileri, kendi belediyelerinde personel yönetiminden İKY'ye geçişin sağlanıp sağlanmadığı sorusuna üç tür cevap vermiştir. G6, G7, G8 ve G9 kodlu İK yöneticileri kendi belediyelerinde İKY'ye geçildiğini düşünürken G2, G3, G4 ve G5 kodlu büyükşehir belediyelerinin İK yöneticileri kısmen geçildiğini belirtmektedir. Sadece G1 kodlu İK yöneticisi, kendi kurumunda İKY'ye geçilemediğini ifade etmiştir.

Ayrıca büyükşehir belediyelerinin İK yöneticilerine hem genel olarak hem de kendi belediyelerinde İKY'ye geçiş güçleştiren faktörler iki ayrı soru şeklinde sorulmuştur. Genel olarak belediyelerde İKY'ye geçiş güçleştiren faktörler konusunda cevaplar ağırlıklı olarak mevzuat yetersizliği/katılığı, merkezîyetçilik, geleneksel yönetim anlayışı ve belediyelerin siyasi kurumlar olmaları üzerinde toplanmıştır. Sadece bir belediyenin İK yöneticisi (G7), ne genel olarak ne de kendi kurumunda İKY'ye geçiş engelleyen bir faktör olmadığını belirtmiştir.

Katılımcılar, kendi belediyelerinde İKY'ye geçiş zorlaştıran nedenler arasında ise üst yönetim ve diğer birimlerin yeterince desteklememesi, ücret adaletsizlikleri, personel ve yöneticilerin yeniliğe karşı direnci, personel kalitesinin düşük olması ve teknolojik altyapının yetersiz olması nedenlerini vurgulamıştır.

Bu araştırmada İKY'ye geçişte büyükşehir belediyelerinin karşılaştıkları temel sorunlar, kurumsal stratejik planlarında yer

verdikleri personel sorunlarına ilişkin tespitler ile kısmen örtüşmektedir. Nitekim, Erençin (2007: 5; 2017: 12) tarafından farklı tarihlerde büyükşehir belediyelerinin stratejik planları üzerinden yapılan bir içerik analizi sonucunda, büyükşehir belediyelerinin en önemli personel sorunları arasında nitelikli personel yetersizliği, personel eğitimi, ücret dengesi, eşgüdüm eksikliği, mevzuat yetersizliği ve personel sayısının azlığı öne çıkmaktadır.

4.3.3. İnsan Kaynakları Fonksiyonlarının Uygulanma Düzeyi

Büyükşehir belediyelerinde İKY fonksiyonlarının ne düzeyde uygulandığını görmek amacıyla, araştırmaya katılan İK yöneticilerine yazılı İK politikası ve çalışma yönetmeliği, iş analizi ve görev tanımları, eğitim yönetim sistemi, kariyer yönetimi ve planlama, yönetime katılım, çalışan memnuniyeti ve performans değerlendirme gibi İKY fonksiyonlarından oluşan yedi soru yöneltilmiştir.

4.3.3.1. Yazılı İnsan Kaynakları Politikası ve Çalışma Yönetmeliği

Belediyenin iç ve dış çevresi dikkate alınarak, gelişime açık ve katılımcı bir yaklaşımla belirlenmesi gereken İK politikası, personel ihtiyacının belirlenmesi, kadro ihdası, personel istihdamı, liderlik, hizmet içi eğitim, motivasyon ve örgüt içi iletişim gibi alanlarda genel ilkeleri belirleyen bir çerçevedir (Bozlağan, Yaş, 2007: 134). Araştırmaya katılan İK yöneticilerine kendi belediyelerinde yazılı bir İK politikalarının⁵ var olup olmadığı sorulmuştur. Ancak sadece üç belediyenin İK yöneticisi görev yaptıkları belediyede yazılı bir İK politikasının bulunduğunu ifade etmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin kendi İK politikasını geliştirmelerinin önündeki temel engel, Türkiye’de öteden beri belediyelerde

⁵ Belediyelerin personel veya İK politikalarına ilişkin fazla çalışma bulunmamaktadır. Bu konuda İzmir ilindeki belediyelerde yapılan bir çalışmaya göre, belediye personel politikasında liyakat ilkesine uyma, kayırma işlemi yapmama, performansa dayalı ödüllendirme ve yükseltme gibi ilkelere dikkat edildiği tespit edilmiştir. Ancak belediyelerde pratikte liyakat ilkesini hayata geçirecek gerekli mekanizmaları geliştirme ve etkili bir bireysel performans değerlendirme sistemi kurma konularında ciddi sorunlar bulunmaktadır (Coşkun ve Şekercioğlu, 2011: 51-52).

uygulanan personel sisteminin, büyük ölçüde merkezi yönetimle bir örnek olması ve personel yönetimi bakımından merkezi düzeyde yapılan değişikliklerin belediye çalışanlarını da etkilemesidir (Sezen ve Karasu, 1999: 22). Bununla birlikte, yasal olarak zorunlu hale gelmesiyle birlikte, büyükşehir belediyeleri 5 yılda bir hazırladıkları stratejik planlar çerçevesinde personel sorunlarının çözümüne yönelik politika, strateji, amaç ve faaliyetler yürütmektedir. 16 büyükşehir belediyesinin stratejik planlarının incelendiği bir araştırmada (Erençin, 2017: 17), en fazla hedef ve faaliyet geliştirilen personel sorunları sırasıyla eğitim, kalite, etkinlik, sosyal gelişim ve performans olarak bulunmuştur.

22

İİBF Dergi
36/1
Haziran
June
2017

Ayrıca belirtmek gerekir ki, belediyelerde İK faaliyetleri, İK birimlerinin çalışma yönetmeliklerine bağlı olarak yürütülmektedir. Bu nedenle, katılımcılara kendi birimlerinin çalışma yönetmeliğine sahip olup olmadığı sorulmuştur. Verilen cevaplara bakıldığında, tüm belediyelerde bir çalışma yönetmeliğinin kabul edildiği ve etkin bir şekilde uygulandığı anlaşılmaktadır.

4.3.3.2. İş Analizi ve Görev Tanımları

İş analizi, işleri tanımlayıp kayıt altına alarak, işi yerine getirmek için zorunlu olan becerileri, yetkinlikleri ve diğer gerekleri belirleme sürecidir. Örgütlerde yürütülen tüm işlerin niteliği, niceliği, gerekleri, sorumlulukları ve çalışma koşullarının bilimsel yöntemlerle incelendiği bir tekniktir. İş analizi sonucunda ortaya çıkan bilgi personel seçimi, ücretlendirme, iş değerlemesi, eğitim ve performans değerlendirmesi gibi süreçlerin yürütülmesinde kullanılır. Bu yönüyle iş analizi, İKY'ye temel oluşturur (Bingöl, 2014: 77). Özellikle toplam kalite yönetimi (TKY) uygulanan ve daha önceden norm kadro uygulamasını kendi imkânlarıyla yapmış olan belediyelerde iş analizleri, görev tanımları, personel el kitapları, süreç yönetimi gibi modern İKY tekniklerine rastlamak mümkündür.

Araştırma kapsamında belediyede çalışanların ve idari birimlerin iş analizi ve görev tanımlarının yapılıp yapılmadığı sorusuna verilen yanıtlara göre, büyükşehir belediyelerinin çoğunda belediye birimlerinde iş analizleri ve görev tanımları yapılmıştır. Sadece bir katılımcı (G7), kendi belediyesinde devam eden İKY projesinin tamamlanması durumunda iş analizi ve görev tanımlarının hazırlanacağını belirtmiştir. G2 kodlu katılımcı ise iş analizi ve görev

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

tanımlarının İKY birimi tarafından değil, fakat Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğüne hazırlandığını belirtmiştir. Yani İKY biriminin yürütmesi gereken bir fonksiyon, bu belediyede başka bir birime aktarılmıştır.

Yeni idari birimlerin kurulması, kapatılması, yeni personel istihdamı, yeni görev alanlarının çıkması ve personelin görev ve yer değişiklikleri gibi sebeplerle iş analizi ve görev tanımlarının belirli aralıklarla yenilenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak katılımcıların verdikleri cevaplardan, büyükşehir belediyelerinde var olan iş analizi ve görev tanımlarının genel olarak güncellenmediği anlaşılmaktadır.

4.3.3.3. Eğitim Yönetim Sistemi

İKY, geleneksel hizmet içi eğitimden farklı olarak çalışanların eğitimini yetiştirme ve geliştirme bağlamında değerlendirmektedir. Yetiştirme, işin gerektirdiği nitelik ve yeteneklerin bireye kazandırılmasıyla ilgili eğitsel faaliyettir. Daha geniş bir kavram olan geliştirme ise, kişinin bilgi ve yetenekleri mevcut iş için yeterli olsa bile, bireyin daha verimli çalışması ve farklı pozisyonlarda istihdamının sağlanması için yeni bilgi ve yeteneklerin kazandırılması ya da mevcut olanların yenilenmesidir (Özçelik, 2009: 164).

Türkiye’de belediyelerde eğitim ve geliştirme konusunda ne 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ne de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Belediyelerde hizmet içi eğitim, merkezi yönetim kuruluşlarının düzenlemelerine ve Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan ilgili hükümlere dayalı olarak yürütülmektedir (Bozlağan, Yaş, 2007: 133). Belediyelerin özerk olması ve kamu tüzel kişiliğinin bulunması nedeniyle kendi hizmet içi eğitim yönetmeliklerini çıkarmaları mümkündür. Bununla birlikte çeşitli araştırmalarda kendi hizmet içi eğitim yönetmeliği bulunan belediyelerde, hizmet içi eğitimin amaçları, yasal dayanakları, ilkeleri, eğitim planları, programlar ve uygulanacak sınavlara ilişkin hükümlerin yer almadığı tespit edilmiştir (Zengin, 2013: 124; Genç, 2007: 62-63). Bu durum, belediyelerin genel kurumsal kapasitelerine ve İKY birimlerinin becerilerine dayalı olarak hizmet içi eğitim uygulamaları ve eğitimlerden elde edilen sonuçlar açısından ciddi farklılıkların oluşmasına neden olmaktadır.

İK yöneticilerinin hizmet içi eğitime ilişkin verdikleri cevaplar değerlendirildiğinde, ilk olarak katılımcıların büyük çoğunluğu kendi belediyelerinde oryantasyon programı uyguladıklarını belirtmiştir. Belediyelerde, özellikle aday memurluk sürecinde yasal olarak verilmesi gereken eğitimler bulunmakta ve bu eğitimlerde gösterdikleri başarı ilgili memurun asaleten atanmasında etkili olmaktadır. Bu nedenle, büyükşehir belediyelerinde oryantasyon amacıyla eğitim verilmesine İK yöneticilerinin olumlu cevap vermesi normal karşılanmalıdır.

24

İİBF Dergi
36/1
Haziran
June
2017

Büyükşehir belediyeleri düzeyinde, personel politikalarının geliştirilebilmesi ve eğitim süreçlerini yönlendiren bir idari birimin bulunması nedeniyle hizmet içi eğitimin bir noktaya kadar diğer yerel yönetim kuruluşlarına göre daha profesyonelce yürütüldüğü söylenebilir. Yine de hizmet içi eğitimin ne kadar sistematik yapıldığını anlamak için, büyükşehir belediyelerinde “eğitim yönetim sisteminin” var olup olmadığı ve bu kapsamda ne tür çalışmaların yapıldığı soruları katılımcılara yöneltilmiştir. Verilen yanıtlara göre, eğitim yönetim sisteminin, sadece bir büyükşehir belediyesinde (G8) bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu bulgu, büyükşehir belediyelerinde kurumsal eğitim faaliyetlerinin nispeten sistematik bir şekilde yürütüldüğü konusunda ipuçları sunmaktadır.

4.3.3.4. Kariyer Planlama ve Kariyer Yönetim Sistemi

2016 yılı itibarıyla büyükşehir belediyelerinde 2.218, il belediyelerinde 845, büyükşehir ilçe belediyelerinde 4.884, ilçe belediyelerinde 903 ve belde belediyelerinde 255 yönetici ve nitelikli personel bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2017: 58). Yerel yönetimler personelinin görevde yükselme ve unvan değişikliğine dair mevzuat incelendiğinde, sadece memur personel için sistematik düzenlemelerin yapıldığı, farklı statüdeki personelin ise kapsam dışında bırakıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum, mevzuatta memurların hâricinde belediye personeli için sistematik ve istikrarlı bir kariyer sisteminin kurulamadığını göstermektedir. Tüm belediye personelinin içine alacak kariyer planları oluşturulsa bile, kadrolar arasındaki yasal farklılıklar söz konusu kariyer planlarının uygulanmasını engellemektedir.

Katılımcıların kariyer planlamasına yönelik verdikleri cevaplar incelendiğinde, yukarıdaki tespitle uyumlu bir şekilde büyükşehir belediyelerinde kariyer planlaması kapsamında sadece görevde

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

yükselme yönetmeliği çerçevesinde işlem yapıldığı anlaşılmaktadır. Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavları yalnızca memurlar için yapılmakta, işçi ve sözleşmeli personel gibi diğer çalışanlar için herhangi bir kariyer planlaması faaliyeti yürütülmemektedir. Katılımcı İK yöneticileri, kariyer yönetimi ve planlamanın gerçekleştirilebilmesi için mevzuat değişikliğinin gerektiğini vurgulamaktadır.

Kariyer planlaması örgütlerde çalışanların yetenek ve isteklerine göre en uygun pozisyonda görevlendirilerek insan kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması, yükselme ya da yeni bir alanda çalışma gibi nedenlerle çalışanların değerlendirilmesi, çalışanların sunulan kariyer geliştirme olanaklarından yararlandırılması, personelin iş tatmini, sadakati ve işe bağlılığının temin edilmesi, bireysel eğitim ve gelişme ihtiyaçlarının daha iyi belirlenmesi gibi işlevleri yerine getirmektedir (Uzun, 2003: 395-396). Ancak büyükşehir belediyelerinde sistematik kariyer planlama olanaklarının kısıtlı olması, yukarıda sayılan fonksiyonların yerine getirilmesini de engellemektedir.

4.3.3.5. Çalışanların Yönetime Katılımı

İKY'nin geleneksel personel yönetiminden en önemli farklarından birisi, çalışanların görüş ve önerilerine önem verilerek onların farklı yollarla yönetime katılımının sağlanmasıdır. Büyükşehir belediyelerinde son yıllarda çeşitli yollarla kararların alınması süreçlerine katılım sağlanmaktadır. Stratejik yönetim sürecinde büyükşehir belediyesi çalışanları iç paydaş olarak tanımlanmakta ve görüşlerine önem verilmektedir. Ayrıca kalite yönetim sistemlerinin uygulandığı belediyelerde, belediye çalışanlarının kalite kurulları, kalite çemberleri ile çeşitli koordinasyon ve istişare toplantılarına katılmalarına olanak sağlanmaktadır. Gerçekten de araştırmaya katılan İK yöneticilerinin verdiği cevaplara göre, kalite yönetim sisteminin uygulandığı belediyelerde öneri sistemi ve anket uygulamaları çalışanların katılımını sağlamanın araçları olarak görülmektedir.

Personel güçlendirmenin önemli unsurlarından birisi olan çalışanların yönetime katılımının nasıl sağlandığı sorusuna araştırmaya katılan İK yöneticileri farklı cevaplar vermiştir. Ağırlıklı olarak toplantılara farklı birimlerden temsilcilerin katılmasını sağlama yolu tercih edilmektedir. Bunun dışında uzmanlık bilgisine ihtiyaç duyulan

personelerle danışmak, hiyerarşik düzen içinde iletişim araçlarını kullanmak ve projeler kapsamında çalışanların görüşlerine başvurmak gibi katılım yolları da belirtilmiştir.

Verilen cevaplardan, belediyelerde katılımın yatay işbirliğine, birlikte karar verme ve etkileşime dayalı olmak yerine; yukarıdan aşağıya, formel ve görevlendirme yoluyla gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Anketlere cevap vermek, şikâyet kutularını kullanmak veya görevlendirme yoluyla bir toplantıya katılmak gibi uygulamalar çalışanları katılım sürecinde aktif değil, pasif kılmaktadır.

26

4.3.3.6. Çalışanların Memnuniyetinin Takibi

Belediyelerde çalışanların memnuniyetlerinin ölçülmesi son yıllarda yaygın olarak kullanılan İKY uygulamalarından birisidir. Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlamanın zorunlu olması, bazı belediyelerin TKY uygulamaya başlaması ve İKY anlayışının belediyeler arasında yayılmasıyla birlikte son yıllarda belediye personelinin memnuniyet düzeyinin ölçülmesine verilen önem de artmıştır. Stratejik planlar hazırlanırken, özellikle SWOT analizi ve durum analizi çalışmalarında personelin memnuniyeti analiz edilmektedir. TKY sürecinde ise personel memnuniyetinin artırılması hususunda somut hedefler belirlenmekte ve düzenli olarak memnuniyet ölçümleri yapılmaktadır.

Araştırma kapsamında çalışanların memnuniyet ölçümlerinin yapıp yapılmadığı ya da ne sıklıkta yapıldığına ilişkin sorulara, büyükşehir belediyelerinin İK yöneticilerinin büyük çoğunluğunun ölçüm yapıldığını belirtmesi önemlidir. Sadece bir yönetici (G8) kurumunda memnuniyet ölçümü yapılmadığını belirtmiştir. Çalışanların memnuniyetlerinin ölçülme yöntemi ve sıklığı birbirinden farklılaşmaktadır. Memnuniyet ölçümleri, ağırlıklı olarak düzenli ya da düzensiz yapılan anketlerle sağlanmaktadır. Ancak elde edilen sonuçların ne kadarının iyileştirme ve çalışan taleplerini karşılamada kullanıldığı belirsizdir. Bu konuda daha kapsamlı araştırmaların yürütülmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

4.3.3.7. Performans Değerlendirme Sistemi

İKY'nin personel yönetiminden farklı bir yönünü oluşturan fonksiyonlarından birisi performans değerlendirmedir. Örgütlerde

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

performans değerlendirme, çalışanların belirli bir dönemdeki başarı durumlarını ve geleceğe ilişkin gelişme potansiyellerini belirlemeye yönelik çalışmalar bütünüdür. Bir süreç olarak performans değerlendirme, performans hedeflerinin belirlenmesi, performans dayalı ücretlendirme, personelin eğitimi ve geliştirilmesi, başarısız personelin durumuna karar verme gibi çeşitli süreçleri içerdiğinden günümüzde “performans yönetim sistemi” olarak adlandırılmaktadır (Uyargil, 2009: 210-211).

5018 sayılı Kanun ile birlikte düşünüldüğünde 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerde performans yönetimini stratejik planlama, performans programı oluşturma ve performans dayalı bütçeleme gibi yönetim süreçlerinin bir parçası olarak görmektedir. Nitekim Kanununun 38. maddesine göre belediye başkanı, belediyenin stratejik planını oluşturmak, belirlenen kurumsal stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak, belediye faaliyetleri ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, uygulamak, izlemek ve değerlendirmekle yetkilendirilmiştir. Böylece belediyelerde kurumsal ve bireysel performans değerlendirme sisteminin birbirini tamamlayacak şekilde kurulmasının önü açılmıştır. Belediye Kanunu açıkça bir performans değerlendirme modeli tanımlamamıştır. Merkezi yönetim kurumları belediyelerin hangi performans değerlendirme modeli veya yöntemlerini kullanacağına ilişkin bir politika veya program da ortaya koymamıştır. Bu nedenle, belediyelere kurumsal ve bireysel performans değerlendirme konusunda nispeten esneklik sağlandığı söylenebilir.

Performansa dayalı ücretlendirme konusunda ise 5393 sayılı Belediye Kanunu, tüm belediyelerde uygulanmak üzere, sadece memurların bireysel performanslarına göre yılda iki kez ikramiye ile ödüllendirilmesine imkân vermektedir. Belediye Kanunu’na göre (md. 49), sözleşmeli personele, sözleşme ücreti dışında herhangi bir ek ödeme yapılması mümkün değildir. İşçi personel ise toplu iş sözleşmesi kapsamında ek ödemeler alabilmektedir. Bu nedenle, belediyelerin asli ve sürekli hizmetlerini yerine getirmesi gereken memurların %10’una, önceden belirlenen performans ölçütlerine dayalı olarak yapılacak değerlendirmeler neticesinde, çalışma isteği, işe bağlılık ve motivasyonun yükseltilmesi için belirli oranda ikramiye ödenebilmektedir.

Bununla birlikte, performansın nasıl değerlendirileceği, ödüllendirmenin nasıl yapılacağı, başarısız performans gösteren memurlar için ne gibi tedbirler uygulanabileceği konuları mevzuatta açıkça düzenlenmemiştir. Performans değerlendirme sisteminin kurulması ve uygulanması belediyelerin yapacağı iç düzenlemelere bırakılmıştır. Ancak memurlarla ilgili temel kanun olan Devlet Memurları Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılmadığından performans sistemlerinin işletilmesinde sorunlarla karşılaşmaktadır.

Bu araştırma kapsamında soru formunu cevaplandıran katılımcıların ifadelerine göre, 5 büyükşehir belediyesinde (G1, G2, G3, G4, G8) bireysel performans değerlendirme sisteminin bulunmadığı, ikisinde (G2 ve G4) ise performans ölçüm sisteminin kurulacağı belirtilmiştir. Performans değerlendirmenin kendi kurumlarında uyguladığını ifade eden iki katılımcı (G6 ve G9) performans değerlendirme yönetmeliği çerçevesinde, diğer iki katılımcı ise (G5 ve G7) birim amirleri tarafından değerlendirmelerin yapıldığını belirtmiştir. Katılımcılar hangi performans değerlendirme yöntemlerinin kullanıldığı konusunda ise bilgi vermemiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de yerel yönetimlerde personel yönetiminden İKY'ye geçiş, 2000'li yıllarla birlikte girilen kamu yönetimi reformlarının bir parçası olarak gündeme gelmiştir. Her ne kadar kamuda İKY'ye ilişkin politikalar, planlamalar ve akademik tartışmalar 1990'lı yıllarda başlasa da İKY'nin yasal düzenlemelere konu olması 2000'li yıllarda mümkün olmuştur. 2004-2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformunun bir boyutunu, personel yönetiminden İKY'ye geçiş oluşturmaktadır. Gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle birlikte, makalenin konusunu oluşturan büyükşehir belediyelerinde çeşitli İKY fonksiyonları hayata geçirilmiştir.

Bu bağlamda, makalede büyükşehir belediyelerinde İK yöneticilerinin İKY'ye yönelik bakış açıları, İK birimleri ve yöneticilerinin rollerindeki değişim ve temel İKY fonksiyonlarının uygulanma düzeyi olmak üzere üç konu araştırılmıştır. Bu amaçla 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanundan önce kurulmuş olan 16 büyükşehir belediyesinin İK müdürlerine ulaşılarak, açık uçlu sorulardan oluşan bir görüşme formunu doldurmaları istenmiştir. Toplamda 9

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

büyükşehir belediyesinin İK yöneticisinden sorulara cevap alınabilmiştir. Elde edilen cevaplar, betimsel içerik analiziyle değerlendirilerek aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

Araştırmanın ilk boyutunu oluşturan İKY'ye geçiş sürecinde İK yöneticilerinin İKY algılarının nasıl olduğu sorusuna verilen cevaplar üç grup İK yöneticisi olduğu göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, İK yöneticileri birbiriyle ilişkili üç İKY algısına sahiptir:

1. **Geleneksel personel yönetimi yaklaşımı:** Bu yaklaşımdaki İK yöneticileri (G4, G7, G8) özlük işleri ve maaş gibi klasik personel yönetimi faaliyetlerini İKY olarak görmektedir.
2. **İKY'nin tüm unsurlarıyla birlikte uygulanmasını içeren yaklaşım:** Bu kapsamdaki İK yöneticileri (G2, G3, G5, G6); performans değerlendirme, eğitim, kurum aidiyeti geliştirme, iş analizi, kariyer yönetimi ve personel motivasyonu gibi İKY'nin tüm unsurlarını kapsayan bir İK düşüncesine sahiptir. Ayrıca özlük işlemlerinin ötesinde İKY'nin kurumsal, birey odaklı ve dinamik, stratejik ve bütüncül, işbirliği ve katılıma dayanan bir yaklaşıma sahip olduğunu vurgulamaktadırlar.
3. **İK planlaması açısından personel verimliliğini vurgulayan yaklaşım:** Bu anlayıştaki İK yöneticileri (G1 ve G9), mevcut duruma göre ihtiyaç duyulan personelin nicelik ve nitelik olarak planlanması, personel ve hizmetler açısından İKY yoluyla verimliliğin artırılmasını öncelemektedir. Kısacası İKY'yi dar anlamda İK planlaması olarak değerlendirmektedirler.

Araştırmanın ikinci sorusu İKY'ye geçiş sürecinde İK yöneticilerinin rol ve fonksiyonlarındaki değişimi anlamaya yöneliktir. Bu bağlamda, büyükşehir belediyelerinde on yıldan fazla bir süredir İKY, stratejik planlama ile birlikte uygulandığından, İK politika ve amaçlarının stratejik plan ile bütünleştiği, İK yöneticileri ve birimlerinin stratejik plan hazırlama süreçlerine katıldığı söylenebilir. Büyükşehir belediyelerinin bu süreçte edindiği tecrübeye dayalı olarak, bu kurumlardaki İK yöneticilerinin stratejik İKY'nin farkında olduğu ve stratejik planlamanın İK birimleri ve yöneticilerinin örgütteki rollerini değiştirdiği varsayılmaktadır. Bu bağlamda, İK yöneticilerinin verdiği cevaplar analiz edildiğinde, büyükşehir belediyelerinde İK fonksiyonunun stratejik planlama süreciyle entegrasyonu Golden ve

Ramanujam'ın (1985) formüle ettiği iki yönlü bağlantı düzeyine uygun olup, bütüncül bağlantının gerçekleşmediği söylenebilir.

Golden ve Ramanujam'a göre (1985: 438), iki yönlü bağlantıda stratejik planlamadan sorumlu ekip ya da birim örgütün stratejileri hakkında İK fonksiyonunu bilgilendirir. İK uzmanları, örgüt stratejilerinin İK ile ilişkisini analiz eder ve stratejik planlama ekibine bildirir. Hazırlanan stratejik plan, uygulama planlarının yapılması için İK birimine gönderilir. Böylece stratejik planlama ve İK fonksiyonu karşılıklı olarak birbirine bağlıdır. İK yöneticisi ve biriminin stratejik planlama sürecine tam entegrasyonunun sağlandığı bütüncül bağlantı düzeyi ise sürekli bir etkileşime dayalı, dinamik ve çok yönlüdür. İK yöneticisi veya uzmanı, stratejik planlama sürecinin ayrılmaz bir üyesidir. Örgüt strateji formülasyonu ve uygulama süreçlerini bünyesinde toplayan kendi İK fonksiyonlarına sahiptir (Golden, Ramanujam, 1985: 439). Birçok özel sektör kuruluşunun bile tam olarak sağlayamadığı bütüncül bağlantı, büyükşehir belediyelerinde de kurulamamıştır.

Makalenin üçüncü araştırma sorusu olan, büyükşehir belediyelerinde İKY fonksiyonlarının ne düzeyde uygulandığına ilişkin İK yöneticilerinin verdikleri cevaplar değerlendirildiğinde, İK biriminin çalışma yönetmeliği, iş analizi ve görev tanımları, çalışan memnuniyet ölçümleri ve oryantasyon gibi İK fonksiyonlarının iyi uygulandığı anlaşılmaktadır. Söz konusu İKY uygulamalarının ortak bir özelliği, hayata geçirilmesi konusunda büyükşehir belediyelerinin yasal olarak sorumluluğunun bulunmasıdır. Bu durum, bir kamu kurumu olarak büyükşehir belediyelerinde İKY'ye geçiş sürecine ilişkin yasal düzenlemelerin önemli ve gerekli olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

Bununla birlikte, İKY'nin temel fonksiyonları arasında bulunan yazılı bir İK politikası, kariyer yönetim sistemi ve performans değerlendirme sisteminin büyükşehir belediyelerinde etkili bir şekilde uygulanmadığı söylenebilir. Hatta çalışanların atanma ve yükseltilmelerine ilişkin kural ve süreçler yasal olarak belirlenmiş olduğundan, hiçbir büyükşehir belediyesinde kariyer yönetim sistemi kurulamamıştır. Büyükşehir belediyelerinde performans değerlendirme sistemlerinin yasal düzenlemelerin yetersizliği ve uygulama eksiklikleri nedeniyle başarılı bir şekilde uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Katılımcı İK yöneticilerinin, kendi büyükşehir belediyesinde yazılı ve kurum çalışanları tarafından benimsenmiş bir

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

İK politikası geliştirmekte zorlandığı görülmektedir. Tüm bu bulgular, büyükşehir belediyelerinde İKY fonksiyonlarının başarılı bir şekilde uygulanmasında, o kurumda daha önceden TKY gibi çağdaş yönetim tekniklerinin kullanılması ve ilgili İKY fonksiyonlarının yasal olarak düzenlenmiş olmasının önemini göstermektedir.

KAYNAKÇA

58. Hükümet Programı. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP58.htm> (13.12.2017).

Ayyıldız Ünnü, A. N.; Keçecioğlu, T (2009). "İnsan Kaynakları Yönetiminden "Stratejik" İnsan Kaynakları Yönetimine Dönüşüm". *Ege Akademik Bakış*, 9 (4), 1171-1192.

Bayat, B. (2008). "İnsan Kaynakları Yönetiminin Stratejik Niteliği". *Gazi İİBF Dergisi*. 10.3, 67-91.

Bilgin, K. U. (2011). "İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Kamu Personel Sistemi". F. Kartal (Ed.). *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları, 221-240.

Bingöl, D. (2014). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. 9. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.

Bozlağan, R.; Yaş, H. (2007). "Belediyelerde Hizmet İçi Eğitim". Eryılmaz, Bilal; Eken, M. ve Şen, M. L. (Ed.). *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ankara: Nobel Yayınları, 123-144.

Canman, D. (1992). "Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler". *Amme İdaresi Dergisi*. 25 (3), 3-11.

Cingöz, A.; Akdoğan, A. (2013). "İnsan Kaynakları Yönetiminin Stratejik Bir Boyut Kazanması İçin Gerçekleştirilen Faaliyetlerin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma". *Erciyes İİBF Dergisi*. 42, 91-122.

Coşkun, B.; Şekercioğlu, L. S. (2011). "Belediyelerde Bireysel Performans Değerlendirme: İzmir İli İlçe Belediyelerinin İncelenmesi". *Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi*. 13 (2), 43-64.

Çöpoğlu, M. (2015). "Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri". *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*. XI, 163-182.

Dolgun, U. (2011). "İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş". U. Dolgun (Ed.). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Bursa: Ekin Kitabevi, 1-34.

Devlet Planlama Teşkilatı-DPT (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*.

Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: İnsan Kaynakları Birimleri ve Yöneticilerinin Değişen Rolü Üzerine Bir Araştırma

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (10.01.2018).

Erençin, A. (2007). "Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu". *Bilim ve Eleştiri: Gazi Üniversitesi SBE Dergisi*. 4 (6), 1-10.

Erençin, A. (2017). "Büyükşehir Belediyeleri ve Personel Sorunu: 2006-2016 Dönemi". *Yasama Dergisi*. 35, 5-25.

Genç, F. N. (2007). "Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı: Aydın Örneği". *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*. 9 (3), 57-74.

Golden, K. A.; Ramanujam, V. (1985). "Between A Dream and A Nightmare: On the Integration of the Human Resource Function and Strategic Business Planning Process". *Human Resource Management*. 24 (4), 429-452.

İçişleri Bakanlığı (2017). *2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.

Kalkandelen, A. H. (1997). "Kamu Personel Yönetimimizdeki Temel Sorunlar ve Çözümler". *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 6 (1), 77-79.

Ömürgönülşen, U. (2017). "6360 Sayılı Kanun Ekseninde Büyükşehir Belediyelerinde Personel Sistemi ve Çalışma Hayatı". H. Ateş ve M. Bıyıkoglu (Ed.). *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*. İstanbul: Der Yayınları, 183-224.

Özçelik, A. O. (2009). "Eğitim ve Geliştirme". C. Uyargil (Ed.). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Beta Basım Yayım, 161-208.

Öztutku, H. (2010). *Örgütlerde Performans Boyutuyla İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Sabuncuoğlu, Z. (2011). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Beta Yayınevi.

Sadullah, Ö. (2009). "İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş: İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı, Önemi ve Çevresel Faktörler". Uyargil, C. (Ed.). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1-46.

Sezen, S. ve K. Karasu (1999). "Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı". *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 8 (3), 20-54.

Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri*. İstanbul: TESEV Yayınları 18.

Türkiye Belediyeler Birliği (2017). *2016 Faaliyet Raporu*, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/faaliyet-raporu/> (13.03.2018).

Uğur, A. (2008). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Sakarya: Sakarya Yayıncılık.

Uyargil, C. (2009). "Performans Değerlendirme". Uyargil, C. (Ed.). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Beta Basım Yayım, 209-263.

34 Uzun, T. (2003). "İnsan Kaynakları Yönetiminde Etkin Bir Yöntem: Kariyer Planlaması ve Yönetimi". A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 391-407.

İİBF Dergi
36/1
Haziran
June
2017

Ünal, Ö. F. (2012). "İnsan Kaynakları Profesyonellerinin Değişim Yetkinlikleri: Değişim Şampiyonu Bağlamında Bir Değerlendirme". *Gaziantep University Journal of Social Sciences*. 11 (4), 1226-1247.

Üsdiken, B.; Wasti, S. A. (2002). "Türkiye'de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya "İnsan Kaynakları" Yönetimi, 1972-1999". *Amme İdaresi Dergisi*. 35 (3), 1-33.

Yaylı, H. (2012). "Türk Belediye Sisteminde Personelin Yönetime Katılması Üzerine Bir Araştırma". *Karadeniz Araştırmaları*. 35, 61-80.

Yüksel, Ö. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Zengin, G. (2013). "Türkiye'de Belediye Personel ve Yöneticilerinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu ve Çözümleri Üzerine Bir Değerlendirme". *Öneri Dergisi*. 10 (3), 117-134.

SUMMARY

Human resource management (HRM) has been a concept that is used to underline the changing functions of traditional personnel administration. HRM was primarily adopted in private sector companies and then dispersed among public sector organizations in various developed and developing countries in the beginnings of the 1980s with the effects of globalization, liberalization, and new public management reforms. Therefore, HRM has been a new challenge for the traditional public personnel administration which depends on Max Weber's bureaucracy phenomenon.

Adopting HRM in public administration has been in the agenda of governments since the midst of the 1990s. Some of the HRM functions can be traced in government policies, programs and development plans in the late 1990s. Moreover, we witness an emerging HRM literature in the discipline of public administration during the 1990s. However, comprehensive regulations and systematic policies have not been developed since the beginnings of the 2000s. HRM has been an important reform agenda for the consecutive AK Party governments since the party took power in 2002. HRM has also been a critical element of the local government reforms that were undertaken in 2004 and 2005 in Turkey. After the promulgation of the new Metropolitan Municipality Law in 2004 and Municipality Law in 2005, HRM functions have begun to be carried out in local governments. The name of the traditional personnel department has been changed as department of human resource management in municipalities. Moreover, HRM practices such as permanent staff, rational human resource planning, hiring experts with contracts, flexible employment, performance measurement, performance payment, career planning, training and development activities have been implemented in municipalities. All these developments address a shift from traditional personnel administration to HRM in local governments in Turkey.

This study focuses on how HRM functions have been practiced in municipalities in Turkey. In this context, this article aims to answer three research questions: (1) How do HR managers in metropolitan municipalities perceive HRM? (2) How can we explain the changing role of the HR managers and HR departments in metropolitan municipalities? (3) To what extent the HRM functions have been conducted in metropolitan municipalities? Depending on the fact that HRM has been experienced for over a decade in municipalities in Turkey, it is assumed that HRM practices have been embedded in administrative practices.

There are three types of local governments in Turkey including villages, special provincial administrations, and municipalities. Villages and special provincial administration are weak institutions in terms of personnel,

financial resources and duties. This study focuses on transition to HRM in metropolitan municipalities in Turkey on the ground that they are serving more than 70% of the people settled in cities, employing most of the personnel working in local governments, and collecting most of the local taxes and executing higher amounts of local investments. In essence, metropolitan municipalities are more institutionalized in terms of personnel, administration, and financial resources comparing with other types of local governments.

It is worth to note that the research universe of the study is composed of 16 metropolitan municipalities founded before the law numbered 6360 enacted in 2012. We gathered qualitative data from HR managers in 16 metropolitan municipalities and asked them to fulfill a questionnaire that is composed of open ended questions. Despite all our effort to reach the whole HR managers in the universe, we managed to receive only 9 of the questionnaires. We analyzed the data with descriptive content analysis.

Three conclusion can be drawn from the research: (1) some of the HR managers in metropolitan municipalities still have an insight that depends on personnel administration, (2) Even though there is a possibility to implement strategic HRM in metropolitan municipalities, a systematic and holistic approach has not been established yet, (3) activities related with personnel administration have been integrated with HR functions in metropolitan municipalities, and to carry out the main HRM functions in these organizations, adoption of modern management techniques such as total quality management, and fulfilling the necessary legal arrangements are required.