

PAPER DETAILS

TITLE: Belediye Personeli Bakimindan Türkiye ve Fransa Karsilastirmasi

AUTHORS: Sezai Öztop,Cuma Bolat

PAGES: 8-19

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3597157>

Belediye Personeli Bakımından Türkiye ve Fransa Karşılaştırması¹

Comparison of Türkiye and France in terms of Municipal Personnel

Cuma BOLAT²
Sezai ÖZTOP³

Journal of Civilization Studies
Volume 8, Issue 2, pp. 8-19
2023

DOI: 10.52539/mad.1404338

Received: 15 December 2023

Accepted: 31 December 2023

© The Author(s) 2023

For reprints and permissions:

<https://dergipark.org.tr/pub/mad>

Özet

Bu çalışmanın amacı, Türkiye ve Fransa'daki belediyelerin personel yapısı bakımından karşılaştırılmasıdır. Bu amaca uygun olarak, Fransız ve Türk belediyelerine ilişkin literatür ve mevzuat taranmıştır. Çalışmanın başlangıcında yerel yönetimler ve belediyelere ilişkin kavramsal çerçeve özetlenmiş ve çalışmanın odak noktasını oluşturan, Türkiye ve Fransa'daki belediye personeline ilişkin hususlara yer verilmiştir. Türkiye ve Fransa'nın belediyelerinin organları, bu organların yetkileri, görevleri, imtiyazları ve personel yapılarına dair bilgiler verilerek iki ülkenin belediye personeline yönelik hususlar karşılaştırılmıştır. Çalışmada, iki ülkenin yerel yönetim politikaları uygulamaları bakımından önemli farklılıklar gözlenmiştir. Fransa'da nüfusuna bakılmaksızın en küçük yerleşim biriminde belediye kurulmakta iken Türkiye'de belediye kurma kriteri nüfus ve mesafe ile çizilmiş olup 5.000'in üzerinde nüfusa sahip ve merkeze 5.000 metre mesafede yerleşim yerlerinde belediye kurulması hükmü getirilmiştir. Çalışmanın bulguları, Türkiye ile Fransa'nın belediye personel yapısında birçok farklılığın olduğunu göstermektedir. Fransa'da belediye personel kadrolarının ihdası ve iptali, meclise bırakılmış görevlerdir. Türkiye'de ise 2005 yılından itibaren belediye kadrolarının yetkisi, merkezi hükümet tarafından belirlenen standartlar çerçevesinde belediye meclislerine verilmiştir. Türkiye'de yerel yönetim personeli; kamu görevlileri, sözleşmeli personel ve işçi olarak istihdam edilmektedir. Fransa'da yerel yönetim personeli; kamu görevlileri (corps), yetkili pozisyon (genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı), yarı zamanlı personel, geçici personel olarak istihdam edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, Belediye, Kamu Personeli, Fransa, Türkiye

Abstract

The aim of this study is to compare municipalities in Türkiye and France in terms of personnel structure. In accordance with this purpose, the literature and legislation on French and Turkish municipalities were scanned. At the beginning of the study, the conceptual framework regarding local governments and municipalities was summarized and the issues related to municipal personnel in Türkiye and France, which constitute the focus of the study, were included. Information about the bodies of the municipalities of Türkiye and France, their powers, duties, privileges and personnel structures is given and the issues regarding the municipal personnel of the two countries are compared. In the study, significant differences were observed in terms of local government policy practices of the two countries. While a municipality is established even in the smallest settlement regardless of its population in France, the criterion for establishing a municipality is drawn by population and distance in Türkiye and a provision has been made to establish a municipality in settlements with a population of over 5,000 and 5,000 meters from the center. The findings of the study show that there are important differences in the municipal personnel structures of Türkiye and France. In France, the creation and cancellation of municipal personnel positions are tasks left to the parliament. The authority on the municipal staff has been given to municipal councils within the framework of the standards determined by the central government in Türkiye since 2005. Local government personnel in Türkiye are employed as public officials, contracted personnel and workers. Local government personnel in France are employed as public servants (corps), authorized positions (secretaries general and assistant general secretaries), part-time personnel and temporary personnel.

Key Words: Public Administration, Local Governments, Municipality, Public Personnel, France, Türkiye

¹ Bu çalışma, 26 – 27 Ekim 2023 tarihlerinde Ankara ODTÜ Vişnelik Tesisleri'nde gerçekleştirilen, “Cumhuriyet’in 100. Yılında Nasıl Bir Kamu Yönetimi” başlıklı Uluslararası Kamu Yönetimi Kongresi’nde sunulan ve özet metin olarak yayımlanan bildirinin genişletilmiş ve gözden geçirilmiş halidir.

² Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, e-mail: cumabolat251@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-8875-7056

³ Doç. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: sezai.oztop@medeniyet.edu.tr, ORCID: 000-0003-2656-2776

GİRİŞ

Benzerlikler ve zıtlıklar aracılığı ile bir sentez yapmak bir bilimsel araştırma yöntemi olmakla birlikte bu sentezi bir süreç içinde araştırmak, karşılaştırılan iki olgunun, hangi dinamiklerin etkisiyle son halini aldığını görmek açısından önemlidir. Kuruluş aşamasında Türkiye Anayasası, devlet organları ve nihayetinde yerel yönetimleri Fransa ile benzerlikler göstermesine rağmen, günümüzde gelinen noktada her iki ülkede de farklı yönelimler ve gelişmeler olmuştur. Geçmişte yaşanan sürecin geleceğe de etkisi olabileceği düşünüldüğünde bu yönelim ve gelişmeleri anlamının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Fransa’da 17. ve 18. yüzyıllarda, “*intendant*” olarak adlandırılan görevlilerin; taşrada merkezi hükümetin gücünün ve yetkisinin hissedilmesinde önemli yerleri olduğu kabul edilmektedir. “*intendants*” bazı kaynaklarda “*eyalet denetçileri*” olarak geçmektedir. Fransa’da eyalet sistemi bulunmadığı için krala bağlı olarak çalışan bu görevliler; adalet, askere alma, vergi toplama gibi konularda merkezin yetkilerini kullanmaktaydı. Başlangıçta, gezici olarak görev yaparken daha sonra görev yaptıkları yerlere yerleşmiş ve kurumsallaşma yolundan ilk adımları atmışlardır (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2016: 423). Tarihten gelen merkeziyetçi yapı zamanla yerel yönetimlerde özerklik uygulamaları ile farklı bir hal almıştır.

Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk ve son anayasası olarak 1876 tarihli Kanun-i Esasi; Belediye İdarelerini tayin etmiştir. Anayasa; illerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edilirken, yürütme organı olarak belediye meclislerinin seçimle iş başına geleceğini esasa bağlamıştır. Bu dönemde çok uluslu Osmanlı Devleti’nde merkezi yönetime geniş yetkiler tanınırken, belediye meclislerine seçimle iş başına gelme hakkının tanınması önemli bir adımdır. Yerel yönetimlerin önemli fonksiyonlarından biri olarak, merkezi yönetim karşısında denge unsuru olması göz önünde bulundurulduğunda, devletin kendi iktidarını kısıtlayacak bir yapıya yetki vermesi önemli bir gelişmedir. Bununla birlikte, devlet yönetim kültürünün merkeziyetçi bir yapı üzerine inşa edilmiş olduğundan, yerelliğe ilişkin maddeler yüzeysel kalmıştır (Özmen, 2012: 172). 1864 Vilayet Nizamnamesi ile taşra örgütlenmesinde eyalet sistemi terkedilmiş, merkezi yönetime bağlı en büyük birimler vilayetler olmuştur. Vilayetlerin alt birimleri; liva (sancak), kaza, nahiye ve köyler olarak sınıflandırılmıştır. Yerinden yönetim birimleri ise vilayet idare meclisi, belediye, nahiye, mahalle ve köylerdir (muhtarlık). Bu yönetim birimlerinde zaman içinde seçimle gelen yöneticiler ön plana çıkmış; kurumların özerklikleri güçlenerek tüzel kişilik kazanmışlardır (Uygun, 2015: 4).

Köklü bir devlet geleneğine sahip üniter bir devlet olarak Fransa, kamu yönetimi gelenekleri açısından özel bir yere sahiptir. Fransa’da, 1982’deki 5. Cumhuriyet Dönemi ile başlayan yerelleşme reformları tüm dünya ile birlikte Türkiye’yi de etkilemiştir. Bugüne kadar olan süreç içinde gerek Fransa gerekse Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili pek çok reform gerçekleştirilmiştir. Çalışma, her iki ülkedeki yerel yönetimlerle ilgili reform hareketlerinin personel politikaları üzerindeki etkilerini de özetlemektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde günümüzde Türkiye’de yerel yönetimlerin personel politikaları aktarılırken, ikinci bölümde Fransa’da yerel yönetimlerin personel politikalarına yer verilmektedir. Üçüncü bölümde ise iki ülke arasındaki benzerlik ve farklar (i) belediye sayıları, (ii) personel sayıları ve statüleri, (iii) işe alma sistemleri, (iv) temel hak ve yükümlülükler, (v) kariyer, liyakat ve eğitimler, (vi) ücretlendirme ve (vii) sendikal haklar bakımından incelenmektedir.

1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM PERSONELİNE İLİŞKİN POLİTİKALAR

1974 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda (DMK) yapılan değişiklikle tüm yerel yönetim birimleri, 657 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Böylece, genel kamu personel rejiminin bir parçası olmakla birlikte ayrı bir mevzuatla düzenlenen yerel yönetimler, merkezi personel rejimine tabi olmuşlardır. Merkezi sistemde yerel yönetimler kendi kadrosu ve personel işlemleri için her yıl İçişleri Bakanlığı’na başvurmakta ve Devlet Personel Başkanlığı koordinasyonunda yapılan toplantılar ile uygun bulunan değişiklikler yapılmaktaydı. Bu durum 2004 yılına kadar sürdü ve yerel yönetimlerin kadro işlemlerinin merkezi olarak düzenlenmesine son verildi ve norm kadro uygulamasına geçildi. Norm kadro ifadesi aslen personelin görev, sorumluluk ve niteliklerini belirtirken, yerel yönetimler için norm kadro ise unvan ve personel sayılarını düzenlemeyi ve bir standart oluşturmayı hedeflemektedir. 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile norm kadro esasları yeniden belirlenmiş ve kadroların ihdas, iptal ya da değiştirme yetkisi, merkezi hükümet tarafından belirlenen standartlar çerçevesinde belediye meclislerine verilmiştir. Yeni uygulamanın düzenlenmesi bir süreç almış ve 2007 yılında, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik yürürlüğe girmiştir (Albayrak, 2020: 32).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2021 yılındaki Yerel Yönetimlerin Personel Alımı Rehberi içinde memur, işçi, sözleşmeli personel alımları ile sınavlar ve atamalar ile ilgili şart ve koşullar belirlenmiştir. Yerel yönetimlerde memur, sözleşmeli personel ve (sürekli ya da geçici) işçi olmak üzere üç tür personel istihdamı mümkündür. 657 sayılı DMK 4/A maddesine göre memur statüsünde; muhtelif unvanlarda memur, bilgisayar işletmeni, mühendis, tekniker, teknisyen, zabıta memuru, itfaiye eri vb. istihdam edilirken 4/D maddesine göre sürekli ve geçici işçiler, 375 sayılı KHK ile de belediye şirketlerindeki işçilerin istihdamı gerçekleştirilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre ise mühendis, avukat, programcı gibi sözleşmeli personel istihdam edilmektedir.

Yerel yönetimlerde bir diğer istihdam yöntemi ise Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) aracılığı ile gerçekleşmektedir. 2004 yılında yayımlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesi belediyelere, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilme hak ve yetkisi vermektedir. BİT'ler, belediyelere tanınan şirket kurma hak ve imkânı ile ortaya çıkan belediye iktisadi teşebbüsleridir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulacak sermaye şirketleri olarak ifade edilseler de sahip oldukları tüzel kişiliğe ilişkin yasal düzenlemelerde bir belirleme olmadığı iddiası ile bu şirketlerin hukuki niteliği ile ilgili tartışmalar süregelmektedir (Yaprak, 2019: 21, 47).

2. FRANSA'DA YEREL YÖNETİM PERSONELİNE İLİŞKİN POLİTİKALAR

Fransa'da 1789 Devrimi'nden sonra yönetim yapısını kökten değiştiren reformlar yapılmıştır. Fransız yerel yönetimleri 1789'dan 1981'e uzanan yaklaşık 200 yıllık süreçte önemli değişimler yaşamıştır. Bu dönemde, Fransa'nın Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyine üyeliğiyle birlikte Avrupa'da "en büyük" olma hedefi, Avrupa Topluluğu çalışmalarına verilen önem, Avrupa Topluluğu'nun bölgeler komitesi ve bölgeler fonu, merkeziyetçi yönetimlere bir karşı çıkış olmuş ve Fransa'da desantralizasyon çalışmalarına hız ve derinlik kazandırmıştır. Ayrıca bu dönemde ilk olarak kurumsal bölgeselleşme çalışmaları ile bölge yönetimleri yerel yönetimlere dönüşmeye başlamıştır (Atasoy, 2022: 67).

1982 ve 1983'teki 'Defferre Yasaları' yerelleşme sürecini başlatmış, Devletin yerel yönetimlerin faaliyetleri üzerindeki denetim yetkileri kaldırılmıştır ve bölgeler, doğrudan seçilmiş meclisler tarafından yönetilen bölgesel otoritelere dönüşmüştür. Bakanlık ve bölgesel yürütme (Conseil General et Conseil Régional) yetkileri de kendi konseylerinin başkanlarına devredilmiştir. Adem-i merkeziyetçilik, Bölgelerin statüsünün anayasal olarak tanındığı ve Fransa'nın üniter (daha az merkezi olan) bir devlet haline geldiği 2003 anayasal reformuyla daha da geliştirilmiştir. Söz konusu reform, yerel makamların mali özerkliğini yasa ile güvence altına almış ve yerel referandumlara izin vermiştir. 2004 yılında Departmanlar ve Bölgelere bazı yeni yetkiler verilmiştir. Günümüzde Fransa'da yönetişimin Bölgeler (regions), Departmanlar (départements) ve Belediyeler (komünler) olmak üç alt düzeyi vardır: Bu birimlerin yasama yetkileri bulunmayıp görevlerini, yönetmelikler ve bütçelerinin uygulanması yoluyla yerine getirmektedirler (European Committee of the Regions, 2023).

Fransız belediyelerindeki personel devlet memuru, kadrosuz geçici personel ve kabine asistanı olarak istihdam edilmektedir. Devlet memurlarının istihdam edilebilmeleri için diploma, yeterlilik ve birtakım sınavları geçme şartlarını yerine getirmeleri gerekmektedir. Kadrosuz personel, devlet memuru olmayan kamu çalışanlarıdır. Rekabetçi bir sınav olmaksızın işe alınırlar ve açıkça belirtilmediği sürece daimi çalışan olamazlar. Daimi olmayan personel, geçici veya mevsimsel faaliyet artışları için işe alım durumları haricinde, yasallık kontrolüne tabi bir sözleşme yoluyla işe alınır. 1984 yılında çıkarılan 84-53 sayılı Kanun'un 110. maddesi uyarınca bölgesel otoritelerin kabinesini oluşturmak için ihtiyaç duyduğu kabine asistanlarını istihdam etmesine izin verilmektedir. 2017 yılındaki 2017-1339 sayılı Siyasi Hayatta Güven Kanunu nepotizmi önlemek için bu maddeye ekleme yapmış ve belirli kategorilerdeki aile fertlerinin kabine yardımcısı olarak istihdam edilmesine yasak getirmiştir. Diğer kategorilerdeki aile fertlerinin istihdamında ise "*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*" (HATVP) uyarınca bilgilendirme yükümlülüğü getirilmiştir. Kamu hayatında güven için 2017'deki Kanun ile çerçevesi çizilen kabine yardımcılarının istihdamına ilişkin içerik ve usuller 19 Ekim 2017 tarihli hükümet talimatı ile detaylandırılmıştır (Collectivites Locales, 2023).

Önemli bir taslak çalışmasını temsil eden Fransa'nın Yeni Kamu Hizmeti Kanunu, kamu çalışanları için geçerli olan tüm kanunları ve nihayetinde tüm yönetmelikleri birleştirmektedir. Kanun, genel kamu hizmeti düzenlemelerini oluşturan dört kanunu kapsamaktadır. Bunlar: 13 Temmuz 1983 tarihli Devlet

Memurlarının Hak ve Yükümlülükleri Kanunu; “Genel Düzenlemeler” olarak bilinen 11 Ocak 1984 tarihli Merkezi Hükümet Kamu Hizmeti Yasası; 26 Ocak 1984 tarihli Yerel Hükümet Kamu Hizmeti Yasası ve 9 Ocak 1986 tarihli Hastane Kamu Hizmeti Yasası’dır. Bu çerçevede başka düzenlemeler de yapılmıştır. Bunlar: 2 Haziran 2021 tarihli ve 2021-702 sayılı merkezi hükümet kamu hizmetinde üst düzey yönetim reformu ve 6 Ağustos 2019 tarihli Kamu Hizmeti Dönüşüm Yasası’dır (Ministre de la Transformation et de la Fonction, 2022: 5).

3. TÜRKİYE VE FRANSA’NIN BELEDİYE PERSONELİNE DAİR KARŞILAŞTIRMA

Bu çalışmada Türkiye ve Fransa belediye personel sistemi açısından bir karşılaştırma yapabilmek için şu temel başlıklar belirlenmiş ve iki ülkenin belediye personel rejimine ilişkin yapılan karşılaştırmada bu başlıklar temel alınmıştır: (i) belediye sayıları, (ii) personeli sayıları ve statüleri, (iii) işe alma sistemleri, (iv) temel hak ve yükümlülükler, (v) kariyer, liyakat ve eğitimler, (vi) ücretlendirme ve (vii) sendikal haklar.

3.1. Belediye Sayıları

Fransa’da 2022 yılı itibarıyla 18 Bölge (13 metropoliten ve 5 denizaşırı bölge), 101 departman ve 35.358 belediye bulunmaktadır (European Committee of the Regions, 2023). Mevcut haliyle Fransa, Avrupa’da en fazla belediyeye sahip ülkedir (Almanya 11.000, İspanya ve İtalya 8.000’nin üzerinde). Fransa’da belediye oluşturulurken coğrafi büyüklük ve nüfus dikkate alınmaz; en küçük yerleşim biriminde belediye kurulabilir. Yaklaşık 24.850 belediyenin nüfusu 1.000’den azdır ki bu rakam Fransız nüfusunun % 25’ini temsil eder (les Communes, 2023). 2010 yılından bu yana Fransa’da bir dizi yasal çerçeve ve mali düzenleme, mevcut belediyelerin (komünler) "yeni belediyeler" olarak birleştirilmesini teşvik etmiştir. 2012’den itibaren ve özellikle 2015-2016 yıllarında çok sayıda birleşme gerçekleşmiştir (Bideau, 2019: 79). Belediye Başkanı, Bölge Meclisi üyeleri tarafından mutlak çoğunluk yöntemiyle üç yıllık bir süre için seçilir. İki tur oylamadan sonra bir adayın seçilememesi durumunda, basit çoğunluk yönteminin kullanıldığı üçüncü tur oylama yapılır. Oyların eşitliği halinde en yaşlı üye seçilir (Erbay ve Akgün, 2024).

Osmanlı Dönemi’nde, II. Mahmut ile başlayan reform çabaları, taşra teşkilatında da bazı değişiklikler yapılmasına sebep olmuş, 1864’te ve 1871’de yürürlüğe sokulan vilayet nizamnameleriyle taşra idaresi baştan ele alınarak köklü ve yeni bir vilayet örgütlenmesine gidilmiştir. Bu örgütlenmede yeni idari birimler ayrıntılı olarak tanımlanmış, en üstten en aşağıya kadar taşra idarecilerinin görev ve yetkileri belirlenmiş ve yeni temsili kurumlar ihdas edilmiştir. 1864 ve 1871 nizamnameleri, Türk idare tarihinde bir dönüm noktası olmuştur (Gençoğlu, 2011). Merkeziyetçi eğilimin güçlü olduğu 7 Kasım 1864 Vilayet Nizamnamesi örnek olarak Fransız departemente sistemini benimsemiştir. 1864’den itibaren Osmanlı Avrupası’nda 10 vilayet (44 sancak), Osmanlı Asya’sında 16 vilayet (74 sancak) Osmanlı Afrika’sında ise 1 vilayet (5 sancak) da uygulanan bu sistemin, 22 Ocak 1871’de yeniden düzenlenerek, İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi adıyla ilan edilmiştir. Başkent İstanbul, özel statüye sahip Cebel-i Lübnan, özerk yapıdaki Mısır, Bosna ve Girit, aşiret yapısındaki Yemen uzaklığı dolayısıyla nizamnamenin dışında tutulmuştur. 1871 Vilayet Nizamnamesinde bu birimlerin yönetimi yeniden merkeziyetçi bir düzenlemeyle değerlendirilmiştir (Ortaylı, 2008: 429-433).

Türkiye’de Belediyeler, Cumhuriyet döneminde tek bir kanunla, 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’yla düzenlenmiş olup, 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1580 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Türkiye’deki belediye sayısında 1950’lerden itibaren önemli bir artış yaşanmıştır. 1980’lerde artış hızı daha da artarak 2000’de Cumhuriyet tarihinin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 5393 sayılı Kanun’un 8. ve 11. maddelerine göre yapılan düzenlemeler ile “5747 sayılı Kanun’un uygulanması neticesinde 2013 yılı sonu itibarıyla toplam belediye sayısı 2.950’ye ulaşmış olup, 6360 sayılı Kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında % 53 bir azalma gerçekleştirilmiştir. 2021 tarihi itibarıyla 1.390 olan belediye sayısı, Çankırı ili Orta ilçesine bağlı Dodurga Belediyesi’nin 04.04.2022 tarihinde tüzel kişiliğini geri kazanmasıyla 1.391 olmuştur (Mahalli İdareler Faaliyet Raporu, 2021: 20).

Tablo 1: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları

Yıl	Belediye Sayısı
1923	421
1950	628
1970	1.303
1980	1.727
1990	2.061
2000	3.215
2010	2.950
2013	2.950
2014	1.396
2020	1.390
2021	1.390

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2021: 7.

3.2. Personel Sayısı ve Statüsü

Tablo 2’de görüldüğü gibi Fransa’da yerel yönetimlerde (bölgesel konseyler, il meclisleri ve belediyeler gibi yerel ve bölgesel makamlar) 1.942.500 kişi istihdam edilmektedir (Ministre de la Transformation et de la Fonction, 2022: 4). 2021 yılı verilerine göre Fransa’da yerel yönetimler kadrosunun % 74’ü devlet memuru, % 22,4’si ise sözleşmeli personel olarak istihdam edilmektedir.

Tablo 2: Fransa’da Yerel Yönetimler Personelinin Statüsü

Statü	Sayı	%	2011-2021 arasındaki gelişme %
Memur	1.446.000	74	0,3
Sözleşmeli Personel	436.800	22,4	2,0
Diğer Kategoriler	59.700	3	-0,4
Toplam	1.942.500	100	0,6

Kaynak: (Colin, S. & Godefroy, P., 2021: 2)

Tablo 3’de Türkiye’de yerel yönetimlerin personel sayıları ve oranları verilmiş olup 2021 sonu itibarı ile toplam personel sayısı 736.664 olarak ifade edilmiştir. 2021 yılı sonunda Türkiye’de yerel yönetimler kadrosunun % 81,15 ‘i sürekli işçi, % 14,85 ‘i devlet memurudur.

Tablo 3: 31.12.2021 İtibarı İle Türkiye’de Yerel Yönetimler Personelinin Statüsü

Statü	Sayı	%	2011-2021 arasındaki gelişme%
Memur	109.449	14,85	7,54
Sözleşmeli Personel	25.493	3,46	39,50
Sürekli İşçi	597.856	81,15	328,73
Geçici İşçi	3.866	0,5	-2,19
Toplam	736.664	100	93,395

Kaynak: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın 2021 verileri yazar tarafından tabloya dönüştürülmüştür.

Tablo 4’de Türkiye’de belediye personelinin hangi kurum aracılığı ile istihdam edildiğine dair, 2011-2021 yılları itibarı ile karşılaştırmalı rakam ve oranlar yer almaktadır.

Tablo 4: Belediye Hizmetlerinin Karşılandığı Kurum Türü

	2011	Toplam İçinde %	2021	Toplam İçinde %
Belediyeler	222.701	79	188.764	25
BİT'ler	22.041	8	536.580	73
İl özel İdareleri	35.839	12	11.320	2
Toplam Personel	280.581	100	736.664	100

Kaynak: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın 2021 verileri yazar tarafından tabloya dönüştürülmüştür.

3.3. İşe Alma

Fransız belediyelerinde iş modeli, kariyere dayalı bir kamu hizmeti modeli olmasına rağmen, son yıllarda sözleşmeli personel alımı artırılmıştır. Fransa'da kamu çalışanları normalde sınav vb. seçilme süreçleriyle işe alınırlar. Her kamu hizmeti sınavının kendine özgü kuralları ve koşulları vardır. İşe alımda çeşitliliği sağlamak için üç tür sınav vardır (Ministre de la Transformation et de la Fonction, 2022: 5):

- 1) Dışarıdan yapılan sınavlar: Eğitim şartlarını karşılayan tüm adaylara açıktır. Bunlar genellikle kariyerlerine yeni başlayan yeni mezunları işe almak için kullanılır.
- 2) Şirket içi sınavlar: Belirli bir pozisyona ve kıdeme sahip mevcut çalışanlarla sınırlıdır.
- 3) Üçüncü tip sınavlar: Özel veya kâr amacı gütmeyen sektör ve/veya yerel kamu görevinde iş deneyimi olan adaylara açıktır.

Türkiye'de belediyelerde memur statüsünde çalıştırılacak kişilerin işe alımında 657 sayılı DMK 48. maddesindeki genel ve özel şartlar ile 49, 50 ve 51. maddelerindeki sınav şartlarının yerine getirilmesi gerekmektedir. 657 sayılı kanunun genel şartlarına ek olarak 24.12.2019 tarih ve 30988 sayılı Resmi Gazete' de, Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliğinin Atama Usulü başlıklı 5. maddesinde, boş bulunan memur kadrolarına “merkezi yerleştirme” yoluyla veya “idare tarafından” yapılacak bir sınavla açıktan atama yapılabileceği hususu hükme bağlanmıştır. Her iki seçenekle memur alımı için, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın izninin alınmasını zorunlu kılınmıştır. Belediyeler memur istihdamı ile birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre sözleşmeli personel de istihdam edebilmektedir. Norm kadroda belirtilen unvanlara sahip olanlar için Belediye Başkanı tarafından atama yapılmaktadır ve sınav şartı yoktur. Belediyelerde işçi olarak çalışmak isteyenler ise, ortaöğretimden mezun olanların katılabildiği KPSS C düzeyinden sınava girmeli ve en az 60 puan almalıdır. Bu puanı alan adaylar, işçi kadrosu açan kurumlara başvuru yapabilmektedir. Belediye şirketleri, sadece belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyet gösteren şirketlerdir. Belediyelerin çoğunlukla personel alımı yaptığı belediye şirketleri, belediye tarafından belirlenen yönetim kurulları ile yönetilirler. Bu şirketlerin yönetimi ve çoğunluk hissesi belediyelere ait olsa da bu şirketler özel şirketlerdir. Bu belediye şirketlerinin kendi özel bütçeleri vardır. Bu şirketlere işçi alınması özel bir izne ya da kadro şartına tabi olmayıp istedikleri işçileri çalıştırabilmektedirler. Bu şirketlerin işçileri, 4-D kapsamında olmayıp, kadrolu işçilerden sayılmaz. Belediye şirketleri, özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleridir (Gençay, 2018: 162).

3.4. Temel Haklar ve Yükümlülükler

Fransa'da devlet memurlarının temel hakları şunlardır: grev hakkı, bir sendikaya üye olma, sürekli eğitim, katılım, ücretlendirme, korunma ve fikir özgürlüğü (siyasi, sendika ile ilgili, felsefi veya dini). Başlıca yükümlülükleri ise şunlardır: mesleki gizlilik, mesleki sağduyu ve kamuoyunu bilgilendirme, kendilerine verilen görevleri yerine getirme, üstlerinden gelen emirlere uyma vb. Örgütlenme hakkı, özgürce sendika örgütleri kurabilen, bunlara katılabilen ve görevlerini yerine getirebilen memurlara garanti edilmektedir. Sendikalar, personelin statüsüne ilişkin düzenleyici işlemlere ve memurların toplu çıkarlarını etkileyen bireysel kararlara karşı yasal işlem yapabilir ve yetkili mahkemelere başvurabilir. Devlet memurlarının sendikaları, kamu görevlilerinin maaşlarındaki değişikliklere ilişkin müzakerelere ulusal düzeyde katılma hakkına sahiptir. 13 Temmuz tarih ve 83-634 sayılı Kanunun 8. maddesinde sayılan belirli konulara (çalışma koşulları ve organizasyonu, vb.) ilişkin olarak, memur sendika kuruluşlarının yetkili makamlar nezdinde müzakerelere katılma hakları vardır (Le Portail de la Fonction Publique, 2023).

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı 1961 Anayasası ile başlamıştır. Anayasanın 46. maddesi ile devlet memurlarına ilk defa sendikal hak tanınmıştır. 12 Eylül 2010 yılında kabul edilen referandumla, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Anayasanın 128. maddesinde yapılan değişiklikle de kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin hususların toplu sözleşme ile düzenlenebileceği belirtilmiştir. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu 4 Nisan 2012 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir. Kanun örgütlenme hakkını genişletirken, toplu görüşme yerine toplu sözleşme sistemine geçişi sağlamıştır. Kanun genel ve hizmet kolu düzeyinde sözleşme yapılmasına da imkân verirken uzlaşmazlık halinde ise kamu işveren heyeti ile sendikaların adil bir şekilde temsil edildiği Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun karar vermesine imkân tanımıştır (ÇSGB, 2012).

Türkiye’de 657 sayılı DMK’na göre “devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler”. Türkiye’de devlet memurlarına tanınan önemli bir hak ise; aynı kanun ile garanti altına alınan dava açma hakkıdır. Kanuna göre “devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikâyet ve dava açma hakkına sahiptirler”. Bu hak, belediyelerin memur istihdam tercihinde caydırıcı bir unsur olarak göze çarpmaktadır.

3.5. Kariyer, Liyakat ve Eğitim

Fransa’da, sınavı geçmeleri halinde, başarılı adaylar stajyer devlet memuru olurlar ve kapsamlı bir eğitim sürecinden geçerler. 81 kamu hizmeti okulundan, 1 Ocak 2022 itibarıyla Ulusal İdare Okulu’nun (ENA) yerini alan Ulusal Kamu Hizmeti Enstitüsü (INSP), mevcut ve gelecekteki üst düzey devlet memurlarının eğitildiği ve işe alındığı yerdir. Ayrıca Bastia, Nantes, Lille, Metz ve Lyon’da idari yöneticiler için eğitim veren beş Bölgesel İdare Enstitüsü (IRA) bulunmaktadır. Place de l’Emploi Public, her üç branş için de resmi iş bulma platformu sağlamaktadır (Ministre de la Transformation et de la Fonction, 2022: 5-6).

Yürürlükteki terfi kuralları, adım ilerlemesi, derece ilerlemesi, sınıf ilerlemesi veya dahili terfiyi içerir. Adım ilerleme, iş değiştirmeden maaş artışı ile sonuçlanır. Derece ilerleme; maaş artışı ve hiyerarşik olarak daha üstün bir işe erişim anlamına gelir. Sınıf ilerleme; seçimle, profesyonel sınavla veya profesyonel rekabetle yapılır. Bir sonraki üst derecede boşluk bulunmalıdır. Kurum içi terfi devlet memurlarının daha yüksek bir kategoriye yükselmesini sağlar. Bunu yapmanın iki yolu vardır. Birincisi seçim yoluyla terfi, uygun adaylar listesine girerek terfi etmeye uygun çalışanlar mesleki liyakatleri ve mesleki deneyimlerinin değerlendirilmesi temelinde alfabetik sıraya göre ve CAP’ye danışıldıktan sonra listeye girerler. İkincisi mesleki sınav, terfi tablosu, çalışanların mesleki değerlendirilmesine ve aynı zamanda sınavda elde edilen sonuçlara dayanarak hazırlanır. Bu durumda Certificat d’Aptitude Professionnelle (CAP)’ye danışılması gerekmez. Terfi ettirilen personel sayısı, her bir yerel makam tarafından işe alınan memur sayısına bağlı olarak özel tüzükler tarafından belirlenen kotalarla sınırlıdır. Devlet memurları, fiilen doldurulması gereken görev sayısı sınırı dahilinde uygun adaylar listesine yerleştirilir ve ardından bir göreve atanırlar (Collectivites Locales, 2023).

Görevdeki memur ile her yıl mesleki bir görüşme gerçekleştirilir. Bu görüşme ve değerlendirme, doğrudan hiyerarşik amir tarafından gerçekleştirilir ve performans olduğu kadar mesleki gelişim beklentilerine de dayanır. Değerlendirme sonucu devlet memuruna bildirilir. Değerlendirme yıllık ya da yılda iki kez olabilir ve her bir idare için belirlenmiş kuralları belirler. Değerlendirme, idari yargıya başvurma olasılığı da sahip olan memurun talebi üzerine gözden geçirilebilir. Kariyer alanındaki kıdemın önemi liyakat denetimleri azaltılmıştır. Değerlendirmenin sonucu, seviye veya kademe yükseltme yoluyla kariyer ilerlemesine hizmet eder (Ministre le l’Intérieur, 2023).

Türkiye’de liyakat ve kariyer ilkeleri doğrultusunda mahalli idarelerde görev yapan Devlet memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliği usullerinin düzenlenmesi amacıyla 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmî Gazete’de, “Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik ile görevde yükselme için yazılı ve sözlü, unvan değişikliği için ise sadece yazılı sınav şartı getirilmiştir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından, yazılı geçen sınavların daha objektif olabilmesi için, sınavların bağımsız olarak değerlendirilebilecek başka kamu kurumları tarafından yapılması protokol kapsamına alınmıştır. Bununla birlikte sözlü sınavların personelin kendi kurumunda yapılması, yazılı sınav puanları ile mülakat puanlarının birbirlerinden çok farklı olabilmesi tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Ancak sözleşmeli

personel için görevde yükselme ve unvan değişikliği için sınav şartı aranmamaktadır. “Belediye Kanunu’nun 38. maddesinde Belediye Başkanlarının görev ve yetkileri arasında “belediye personelinin performansını değerlendirmek” yer almakta olup bu yetki tüm istihdam türleri için geçerlidir

Belediyelerin eğitim müdürlükleri, doğrudan hizmet içi eğitim programlarından sorumludur. Birçok belediye, eğitim programları ile ilgili yönergeler hazırlamaktadır. Bu kapsamda eğitimler, işbaşı ve iş dışı olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir.

3.6. Ücretlendirme

Fransa’da ücretlendirme, çalışanın derecesine ve işgal ettiği pozisyonun rütbesine dayanmaktadır. Rütbe, memurun ortak bir ölçekteki konumuna göre bir taban ücretle bağlantılıdır. Kademe, rütbe ve pozisyona ek olarak, ücret; ikamet tazminatı, aile zammı ve yasal tazminattan oluşmaktadır. Bu nedenle, ana ücret, bir memurun kurumundaki derecesi ve 280 ile 821 arasında değişen bir sınıflandırma endeksi ile belirlenir. Yıllık maaş, bu maaş endeksinin bir yüzde ile çarpılmasıyla hesaplanır. Hâlihazırda "İşlev ve Performans İkramiyesi" olarak bilinen uyumlaştırılmış, modernize edilmiş ve daha bireyselleştirilmiş bir ikramiye sistemi uygulanmakta olup, bu sistemde ücretin, memurun sorumluluklarını dikkate alan bir kısmı ve bireysel görüşmelerde değerlendirilen kişinin bireysel performansını kapsayan başka bir kısmı bulunmaktadır (Eurostat Statistics, 2023).

Türkiye’de Devlet memurlarının temel kanunu olan 657 sayılı Kanunun benimsediği aylık rejiminde, Aylık *Gösterge Tablosu* önemli bir yer tutar. Aylıkların hesabında, aylık katsayısı, taban aylık katsayısı ve yan ödeme katsayısı olmak üzere üç katsayı kullanılır. Aylık katsayısı ile taban aylık katsayısının üçer veya altışar aylık dönemler itibarıyla Genel Bütçe Kanunu ile belirleneceği, ancak yılın ikinci yarısında ülkenin ekonomik durumu ve Devletin mali imkânları göz önünde bulundurularak Cumhurbaşkanının bu katsayıları değiştirmeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Katsayılar; 4688 sayılı Kanuna göre yapılan toplu sözleşmelerle, altışar aylık dönemler için belirlenmektedir. Aylık dışında memurlara makam, hizmet, görev, temsil, yabancı dil tazminatı ve ek ödemeler de yapılmaktadır (Kayar, 2021: 269).

Belediye Kanunu’na göre (49/3) belediye ve bağlı kuruluşlarında istihdam edilen tam zamanlı sözleşmeli personel; yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmektedir. Sözleşmeli personele ödenecek net ücret, aynı kadronun birinci derece birinci kademesi esas alınarak 657 sayılı Kanuna göre belirlenecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının %25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi tarafından alınacak kararla belirlenmektedir. Bu personele sözleşme ücreti dışında bir ödeme yapılmayıp, başkaca bir menfaat temin edilemez (Kayar, 2021: 67).

3.7. Sendikal Haklar

Fransa’da teorik olarak, sendikaların maaş artışları dışında toplu pazarlık başlatmak için yasal yetkileri bulunmamaktadır. Pazarlık uygulaması son on yılda büyümüş ve önem kazanmıştır. Müzakereler sırasında hükümet, Kamu Hizmeti Bakanlığı (merkezi hükümet kamu hizmeti), Sağlık Bakanlığı (hastane kamu hizmeti) ve Yerel Yönetimler Bakanlığı (yerel yönetim kamu hizmeti) tarafından temsil edilmektedir. Çalışan temsilcileri ise sekiz büyük sendikadan gelmektedir. Görüşülen konular arasında çalışma koşulları, sağlık, ücretlendirme vb. yer almaktadır. Varılan anlaşmalar bağlayıcı olmamakla birlikte, siyasi ağırlıkları bulunmaktadır. Anlaşmaya varılamaması durumunda Hükümetin tek taraflı olarak hareket etme yetkisi bulunmaktadır (Eurostat Statistics, 2023).

Anayasa’ya göre Türkiye’de sendika hakkı mutlak bir hak olmayıp (m.51/2) “milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması” nedenleri ile sınırlandırılabilir. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının, gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenmesi (m.51/5), bu hakkın kapsamının daraltılması ya da yasaklanması mümkün kılınmıştır. Bu kapsamda belediye başkan ve yardımcıları sendika üyesi olamayacak kamu görevlileri arasında sayılmıştır. Türkiye’de 12 adet kamu görevlisi sendikası olup en fazla üyeye sahip üç konfederasyon; Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK’dir. Kamu kesiminde çalışanların sendikalaşmaları tarihsel süreçte işçi hareketleri ile görülmeye başlayan sendikal hareketlerden sonra görülmüştür. Memurların çalışma koşullarının işçilerden farklı olması sendikal gelişmeleri de etkilemiştir (Kayar, 2021: 240, 248, 251).

SONUÇ

Türk idari mevzuatı ve teşkilatlanmasının Fransa'dan etkilendiği bilinmektedir. Ancak zaman içinde her iki ülke kamu yönetimlerinde de önemli reformlar kaydedilmiştir. Yerel yönetimler açısından bir karşılaştırma yapıldığında zaman içinde benzerliklerin azalarak farklılıkların arttığı gözlemlenmektedir. Her iki ülke de hem merkezi hem de yerel yönetimlerinde sürekli reformlar gerçekleştirmiştir. Genel anlayış, merkezi yönetime yönelik reformlarda karşılaşılan direncin yerel yönetimlerde düşük olduğu yönündedir. Fransa gibi, üniter bir devlet yapısına sahip Türkiye, merkezi yönetim geleneğine bağlı kalırken, bir takım değişiklikler ve düzenlemelerle yerinden yönetimlerin elini güçlendirmiştir.

Fransa'da 1981'de yapılan başkanlık seçimlerinde François Mitterrand'ın seçilmesinin ardından, Marsilya Belediye Başkanı olan Gaston Defferre, büyük âdem-i merkeziyet reformunu hazırlamaya başlamış ve Fransa 1982 ve 1983 tarihli Defferre Yasaları, âdem-i merkeziyetçilik sürecini başlatmıştır. 1982'den 1986'ya kadar 25 kanun ve buna ek olarak yaklaşık 200 KHK birbirini takip etmiş ve bunlar "Adem-i merkeziyetçilik Yasası I" olarak isimlendirilmiştir (Republique Française, Collectivites Locales, 2023). Yerel makamların yönetim özgürlüğü ilkesi Anayasa'da açıkça yer almakta ve mali özerklik ilkesi ile tamamlanmaktadır (European Committee of the Regions, 2023). Reformlar günümüzde de devam etmektedir. "Sessiz devrim" olarak tanımlanan belediye birleşmeleri ve yeni belediyelerin oluşturulması, önemli değişiklikler doğurmuştur. Yeni belediyeler olgusu görece yeni olmakla birlikte, Fransız bölgesel dinamiklerini anlamak için incelenmesi gereken bir hareketi temsil etmektedir. Bu, tam anlamıyla bir yeniden düzenleme ve reform hareketidir ve tüm yönetim biçimleri üzerinde sonuçları vardır (Bideau, 2019: 79).

Fransa ile Türkiye arasında yerel yönetimler ile ilgili en büyük fark belediye sayıları ile ilgili görülmektedir. Fransa'da 2022 itibarı ile 35.358 belediye bulunmakta iken Türkiye'de aynı dönemde bu sayı 1.391'dir. Fransa'da belediye oluşturulurken alan nüfusu dikkate alınmaz; en küçük yerleşim biriminde de belediye kurulabilirken Türkiye'de belediye kurma kriteri nüfus ve mesafe ile çizilmiş olup nüfusu 5.000'in üzerinde olan ve merkeze 5.000 metre mesafedeki yerleşim yerlerinde belediye kurulabilmektedir. Fransa, Avrupa'da da en yüksek belediye sayısına sahiptir. Fransa'da belediye sayısının yüksekliği süregelen bir tartışma konusudur. Dolayısıyla, belediyelerin nüfus, coğrafi konum, gelişmişlik düzeyleri arasında ayırım yapılmadan aynı hukuksal yapıya tabi tutulması optimal ölçekte hizmet ve maliyet sorununu doğurmaktadır. Çok sayıda belediye olması hizmet verimliliğini düşürmekte ve kamu kaynaklarının rasyonel kullanımını engellemektedir. Reform çalışmalarına rağmen belediye sayılarını azaltacak çözümler bulunamamıştır. Reformların başarısızlığında, belediyenin tarihselliği ve yerel halkın aidiyet duyguları kadar, belediye meclis üyelerinin ve belediye başkanlarının, reformların siyasal gücüne zarar verebileceği endişeleri de etkili olmuştur (Şengül, 2012: 35).

Fransa'da, en küçük yerleşim biriminde belediye kurulmuş olması dolayısıyla, gerek belediye sayılarının yüksek olması gerekse personelin görev, yetki ve sorumluluklarına paralel olarak personel sayısı da yüksektir. Fransa'da belediye sayısı Türkiye'dekinin yaklaşık 25 katı, personel sayısı ise 2,63 katıdır. İstihdam edilen personelin statüsü ise Fransa'da devlet memurları lehine iken (çalışan personelin % 74'ü) Türkiye'de Belediye şirketlerinden istihdam edilen personel lehinedir (çalışan personelin % 73'ü).

Fransa'da belediye personel kadrolarının ihdası ve iptali için tümüyle belediye meclisi yetkilidir. Türkiye'de belediye kadrolarının yetkisi, merkezi hükümet tarafından belirlenen standartlar çerçevesinde belediye meclislerine verilmiştir. Belediyelerde görevde yükselme memur kadrosu için sınav ve performans değerlendirme sistemleri ile yapılmakta olup çalışan personelin % 74'ü memur olduğundan ağırlıklı olarak sınav ve liyakatin göz önüne alındığı görülmektedir.

Türkiye'de ise ağırlıklı olarak sözleşmeli personel ve Belediye Şirketlerinden alınan personel istihdam edilmesi ve bu personel için sınav şartı olmaması kayırmacılık tartışmaları ile birlikte belediyelerde liyakatsiz personelin istihdam edilmesine yol açmaktadır (Albayrak, 2020: 43). Devlet memurlarının görevde yükselme sınavları yazılı ve sözlü sınav şeklinde iki aşamalı olup yazılı sınavlar farklı bir kamu kurumu bünyesinde mülakatlar kurum bünyesinde yapılmaktadır. Ancak mülakat aşamaları da tartışmalıdır ve mahkemelere yansıyan davalar bulunmaktadır. Periyodik olarak yapılan bir performans değerlendirme sistemi ise uygulanmamaktadır.

Fransa'da ücretlendirme yapılırken, çalışanın derecesi ve rütbesi esas alınmaktadır. Rütbe, taban bir ücretle bağlantılıdır. İşlev ve Performans İkramesi olarak bilinen kişiye özel bir ikramiye sistemi de

uygulanmakta olup, memurun sorumlulukları ve bireysel görüşmeler ile değerlendirilen bireysel performansı dikkate alınmaktadır. Türkiye’de devlet memurlarının ücretlendirmesinde Aylık gösterge tablosu kullanılır. Aylıkların hesabında kullanılan katsayılar 4688 sayılı Kanuna göre yapılan toplu sözleşmelerle belirlenmektedir. Aylık dışında memurlara makam, hizmet, temsil, yabancı dil tazminatı gibi ek ödemeler yapılmaktadır. Sözleşmeli personele ödenecek ücret ise, söz konusu kadronun ödemeler toplamının net tutarının % 25’ini geçmemek üzere belediye meclisi tarafından belirlenmektedir.

Fransa’da sendikaların maaş artışları dışında toplu pazarlık başlatma yetkisi yoktur. Yerel yönetimler bakanlığı yerel kamu otoritesini temsil ederken çalışanlar ise sekiz büyük sendika tarafından temsil edilmektedir. Görüşülen konular arasında çalışma koşulları, sağlık, ücretlendirme vb. yer almaktadır. Anlaşmaya varılamaması durumunda Hükümet tek taraflı olarak hareket edebilmektedir. Türkiye’de ise 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na göre sendikalar, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az 7 işçi veya işverenin bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023). Toplu iş sözleşme görüşmelerinde anlaşmaya varılamaması durumunda; özel hakem, arabuluculuk veya yüksek hakem kuruluna başvurma gibi seçenekler mevcuttur (Kasisen, 2023).

Çalışmanın bulguları, Fransa ve Türkiye’nin üniter devlet yapısına sahip olmaları ve merkezi yönetim ve idare hukuku açısından birçok benzer özellikler taşımalarına rağmen, yerel yönetimler açısından önemli farklar sergilendiklerini göstermektedir. Özellikle belediye ve personel sayısı çokluğu bakımından Fransa’nın farklılaştığı tespit edilmiştir. Belediyelerde çalışan personel türü açısından ise Türk ve Fransız belediyelerindeki istihdam içinde memurların oranı çok farklıdır. Fransa’nın, küçük yerleşim yerlerinde dahi belediye teşkilatı kurmakta tereddüt etmemesine rağmen, belediyelerdeki personel istihdamında, Türkiye’nin tam tersi oranda, memur oranını (3/4) yüksek tuttuğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Albayrak, S. O. (2020). Yerel Yönetimlerde Personel Yönetimi. Burak Hamza Eryiğit (Ed.), *Yerel Yönetimler Teori Uygulama ve Yeni Yaklaşımlar* içinde (31-61) Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Atasoy, T. (2022). Fransa’da Desantralizasyon: Merkez-Yerel İlişkileri Üzerine Bir İnceleme, (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (2007). Resmî Gazete (Sayı: 26442). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150402-3.pdf>
- Bideau, G. (2019). “The New Municipalities in France (2010-2019): Part of a Quiet Process of Territorial Reorganization”, *Annales De Géographie*, Volume 728, Issue 4, July 2019, pages 57 to 85
- Collectivites Locales (2023). Erişim Adresi: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fonction-publique-territoriale/faq-reclassement-maintien-dans-lemploi#>
- Colin, S. & Godefroy, P. (2021). Caractéristiques et localisation des postes de la fonction publique en 2021. Ministre de la transformation et de la Fonction publiques, Erişim Adresi: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Publications%20Etudes%20et%20statistiques/Stats%20Rapides/2023/caracteristiques-et-localisation-des-postes-de-la-FP-en-2021.pdf>.
- Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı (2012). 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu 2012 .Erişim Adresi <https://www.csqb.gov.tr/media/1316/4688-say%C4%B1%C4%B1-kamu-goerevlileri-sendikalar%C4%B1-ve-toplu-soezle%C5%9Fmeler-kanunu.pdf>.
- Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı (2023). Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Erişim Adresi: <https://www.csqb.gov.tr/ss/calisma-genel-mudurlugu/sendikalar-ve-toplu-is-sozlesmesi->

kanunu/#:~:text=Toplu%20i%C5%9F%20s%C3%B6zle%C5%9Fmesi%20en%20az,s%C3%B6zle%C5%9Fmesi%20s%C3%BCresinden%20%C3%B6nce%20sona%20erdiremez .

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimlerin Personel Alım Rehberi (2021). Erişim Adresi : <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/personel-alim-rehberi-ve-formlar-i-103128>

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2022). *2021 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Erişim Adresi: https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2021_yili_mahall-_dareler_genel_faaliyet_raporu-20220720132303.pdf

Değer, Hamide (2022). Fransa. Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi (Editör: H. Ateş), Ankara: TİAV Yayınları, ss.219-246.

Demir, Fatih (2018). Avrupa’da Kamu Yönetimi. Ankara: Gazi Kitabevi.

Erbay, Y. & Akgün, H. (2024). Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler. Erişim Adresi <https://yerelyonetimler.info/fransa/#5.5>.

Eroğul, Cem (2016). Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, ABD, Fransa, Almanya. Ankara: İmaj Yayınları.

European Committee of the Regions (2023). Erişim Adresi: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>

Eurostat Statistics (2023). Archive:Public employment – France ,Erişim Adresi: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_France#Remuneration

Gençay, F. D. S. (2018). Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 153-175. Erişim Adresi: <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2018-134-1737>

Gençoğlu, M.(2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 2(1): 29-50.

Karahanoğulları, Onur (2009). Fransa’da Kamu Yönetimi. Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (Editörler: B. A. Güler vd.), Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara: İmge Yay., ss.39-168.

Kasisen -Türkiye Selüloz, Kâğıt ve Ağaç Mamulleri Sanayi İşverenleri Sendikası (2023). Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Erişim Adresi: https://www.kasisen.org/kanunlar_sendikalar_09.html

Kayar, N. (2021). Kamu Personel Yönetimi. 11. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi

Korkmaz, Tuğrul (2012). Fransa Cumhuriyeti. Çağdaş Siyasal Sistemler (Editörler: B. Aykaç ve Ş. Durgun), Ankara: Binyıl Yayınları, ss.103-139.

Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Helmut (2014). Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Les Communes (2023). Erişim Adresi: <https://www.lescommunes.com>

Ministre de la transformation et de la Fonction (2022). Transforming the French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century. Erişim Adresi: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2022/04/Presentation_french-civil-service.pdf

Ministre de l'intérieur (2023). Erişim Adresi: <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/evaluation-professionnelle-fonction-publique-etat>

Ortaylı, İ. (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. 3.Baskı. Ankara: Cedit Neşriyat

Özmen, A. (2012). Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, ISSN: 2146-5843. Erişim Adresi: <https://www.ijses.org/index.php/ijses/article/view/60/62>

Parlak, Bekir; Caner, Cantürk (2009). Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar. Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Bursa: Alfa Akademi Yayınları.

- Republique Française, Collectivites Locales (2023). Erişim Adresi: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). Kamu İstihdamı, *Kamu Sektörü İstihdam Sayıları 2021*, Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>
- Şengül, R. (2012). Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri Erişim Adresi: Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl/Year: 2012, Cilt: 9, Sayı: 20, s. 31-44.
- Taş, S. (2007). 1980 sonrası Türk kamu yönetimi yazını üzerine bir çözümleme Amme İdaresi dergisi incelemesi 1980 – 2005.YL.Tezi.*Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi.Sosyal Bilimler Enstitüsü*.EriřimAdresi: <https://acikbilim.yok.gov.tr/handle/20.500.12812/669886>
- Tortop, N, İsbir, E. G, Aykaç, B, Yayman, H ve Özer, M. A (2016). *Yönetim Bilimi*. 10. basım, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd.
- Tunç, Ahmet (2018). Fransa. Yönetmel Yapı İncelemeleri, İkinci Baskı (Editörler: B. Aykaç, H. Altunok, F. Gedikkaya), Ankara: Nobel Yay., ss.187-210.
- Uygun, O. (2015). “Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler” *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, Issue No: 2, December 2015, ISSN 2149-9543, pp. 1-27.Erişim Adresi: <https://dergipark.org.tr/en/pub/spmj/issue/27172/290342>
- Yaprak, N. (2020). Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği, İstanbul Üniversitesi (Doktora Tezi) Erişim Adresi: <http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/TEZ/ET001115.pdf>
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965). Resmî Gazete (Sayı: 12056). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). Resmi Gazete (Sayı: 25874). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>