

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

**BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİ VE
NORM KADRO UYGULAMALARI**

DOKTORA TEZİ

Kadir PEKER

**Enstitü Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi**

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütü ŞEN

ARALIK – 2014

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİ VE
NORM KADRO UYGULAMALARI

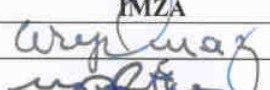
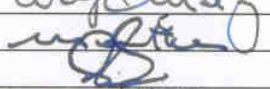
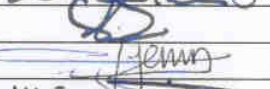
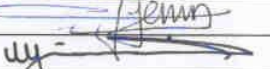
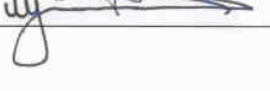
DOKTORA TEZİ

Kadir PEKER

Enstitü Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Enstitü Bilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

“Bu tez 05/12/2014 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından ~~Oybirliği~~/ Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. Bilâl ERYILMAZ	Kabul	
Prof. Dr. Musa EKEN	Kabul	
Doç. Dr. Şuayyip ÇALIŞ	Red	
Doç. Dr. Cemal İYEM	Kabul	
Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN	Kabul	

BEYAN

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

Kadir PEKER

05.12.2014

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın hazırlanmasında, konunun tespiti aşamasından itibaren akademik anlamda deneyimlerini benimle paylaşarak, bu tezin ortaya çıkmasında maddi manevi katkılarını esirgemeyen başta saygıdeğer hocam Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ ve danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütü ŞEN, kuşkusuz en büyük paya sahiptirler. Tez çalışması sırasında bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren, bakış açımı derinleştiren, yorumlarıyla çalışmanın zenginleşmesine katkı sağlayan hocalarım Prof. Dr. Musa EKEN, Doç. Dr. Şuayyip ÇALIŞ ve Yrd. Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU'na şükranlarımı sunuyorum. Değerli birikimlerini benimle paylaştıkları için tüm hocalarımın müteşekkirim.

Son olarak, eğitim hayatım boyunca gerek maddi gerek manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen, her zaman yanımda olan anneme, babama ve kardeşlerime şükranlarımı sunarım. Ayrıca burada isimlerini tek tek sayamadığım, tüm hocalarımın ve arkadaşlarıma, bana destek olan herkese minnettarlığımı ifade etmek isterim.

Kadir PEKER

05.12.2014

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	vi
TABLO LİSTESİ	viii
ÖZET.....	xi
SUMMARY	xii
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM 1: BELEDİYELERDE PERSONEL SİSTEMİ.....	6
1.1. Belediyelerde Uygulanan Personel Sistemleri ve Özellikleri	6
1.2. Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyelerin Dayandığı Değerler ve Personel Sistemine Etkileri.....	7
1.3. Türk Kamu Personel Sisteminin Tarihi Gelişimi.....	12
1.3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Personel Sistemi	12
1.3.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Personel Sistemi.....	13
1.3.1.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrası Personel Sistemi.....	14
1.3.2. Cumhuriyet Dönemi Personel Sistemini Kurma Çabaları	18
1.3.2.1. Personel Sistemini Kurma Çabaları (1923 – 1946).....	19
1.3.2.1.1. 788 Sayılı Memurin Kanunu.....	19
1.3.2.1.2. 1108 Sayılı Maaş Kanunu	20
1.3.2.1.3. 1452 Sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun	20
1.3.2.2. Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları (1946-1960)	23
1.3.2.2.1. Hines Raporu – Dorr Raporu	23
1.3.2.2.2. Thornburg Raporu	25

1.3.2.2.3. Neumark Raporu-----	26
1.3.2.2.4. Barker Raporu-----	28
1.3.2.2.5. James W. Martin ve Frank C. E. Cush Raporu-----	29
1.3.2.2.6. Leimgruber Raporu-----	33
1.3.2.2.7. Gıyas Akdeniz Raporu-----	35
1.3.2.2.8. Chailloux – Dantel Raporu-----	36
1.3.3.2.9. Devlet Personel Kanunu Tasarısı-----	39
1.3.2.3. Planlı Dönem ve Kurumsallaşma Çabaları (1960 – 1980).....	40
1.3.2.3.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor----	40
1.3.2.3.2. Mook Raporu-----	41
1.3.2.3.3. Fisher Raporu -----	43
1.3.2.3.4. Podol Raporu-----	44
1.3.2.3.5. Devlet Personel Dairesinin / Başkanlığının Kurulması ---	45
1.3.2.3.6. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi -----	48
1.3.2.3.7. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu -----	51
1.3.2.4. 1980 Sonrası Dönem ve Liberal Etkiler	55
1.4. Türk Personel Sisteminin Temel İlkeleri ve Karakteristik Özellikleri.....	57
1.4.1. Temel İlkeleri.....	57
1.4.1.1. Liyakat (Yeterlilik) İlkesi	57
1.4.1.2. Kariyer İlkesi	58
1.4.1.3. Sınıflandırma İlkesi	59
1.4.2. Türk Personel Rejiminin Karakteristik Özellikleri	61
1.5. Belediyelerde Personel Sayısı ve İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Temel Sorunlar.....	62
1.5.1. Belediyelerde Personel Sayısı.....	63

1.5.2. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Sorunlar	65
1.5.2.1. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar	65
1.5.2.2. İstihdam Biçimlerinden Kaynaklanan Sorunlar	68
1.5.2.3. Personel Seçim Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar.....	69
1.5.2.4. Personel Hareketliliği / Personel Devir Hızı	70
1.5.2.5. Kariyer ve Görevde Yükselme Sorunu.....	71
1.5.2.6. Seçme ve Yerleştirme Sorunu	73
1.6. Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim ve İnsan Kaynakları Yönetimine Yansımaları	74
1.7. Belediye Personel Rejimi Konusunda Ülke İncelemeleri.....	81
1.7.1. Fransa.....	82
1.7.2. Almanya.....	85
1.7.3. İngiltere	90
1.7.4. Hollanda.....	93

BÖLÜM 2: BELEDİYELERDE NORM KADRO SÜRECİ VE YASAL

DAYANAKLARI	96
2.1. Norm Kadronun Tanımı ve Kapsamı	96
2.2. Norm Kadronun Amacı ve Yararları.....	98
2.3. Norm Kadronun Tarihi Gelişimi	99
2.4. Norm Kadro Süreci	101
2.4.1. Örgüt Analizi	101
2.4.2. İş Analizi	102
2.4.2.1. İş Analizinin Amaçları ve Yararları	104
2.4.2.2. İş Analizinde Kullanılan Yöntemler.....	105
2.4.2.2.1. Bilgi ve Belge Toplama	106

2.4.2.2.2. Gözlem Yöntemi-----	107
2.4.2.2.3. Anket Yöntemi-----	108
2.4.2.2.4. Mülakat Yöntemi -----	108
2.4.2.3. İş Analizi Süreci ve İş/Görev Tanımlarının Hazırlanması	109
2.4.3. Norm Kadro Sayısının Tespit Edilmesi	113
2.4.3.1. İş Ölçümü Çalışmalarının Yapılması	114
2.4.3.2. Norm Kadro Kılavuzunun Hazırlanması.....	117
2.5. Belediyelerde Norm Kadronun Tarihi Gelişimi ve Yasal Dayanakları	119
2.5.1. 2000/1658 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	121
2.5.2. 2001/39 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	123
2.5.3. 2003/6532 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	124
2.5.4. Kalkınma Planları ve Norm Kadro	125
2.5.5. Yerel Yönetim Yasaları ve Norm Kadro	126
2.5.6. Belediyelerde Norm Kadro Standartlarına İlişkin Esaslar	127
2.5.7. Belediyelerde Norm Kadro Standartlarına İlişkin Yönetmelik.....	128
2.5.7.1. Ek-1: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri.....	130
2.5.7.2. Ek-2: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri	131
2.5.7.3. Ek-3: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listeleri	131
2.5.7.4. Ek-4: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütükleri	132
2.5.7.5. Ek-5: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Cetvelleri.....	133
2.5.8. Norm Kadro Yönetmeliği ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar	134

BÖLÜM 3: BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİ VE NORM KADRO UYGULAMASINA İLİŞKİN GÖRÜŞLERİNİ BELİRLEMeye YÖNELİK ARAŞTIRMA.....	143
3.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı	143
3.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi	144
3.3. Araştırmanın Yöntemi, Teknikleri ve Kısıtları	144
3.4. Araştırmanın Kısıtları.....	146
3.5. İstatistiksel Analiz ve Elde Edilen Bulgular	146
3.5.1. Demografik Verilere İlişkin Bulgular	146
3.5.2. Belediye Yöneticilerinin Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşleri	150
3.5.3. İnsan Kaynakları Yöneticilerinin Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşleri	168
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	176
KAYNAKÇA	184
EKLER.....	197
ÖZGEÇMİŞ.....	199

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
BM	: Birleşmiş Milletler
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İETT	: İstanbul Elektrik Tramvay Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İKY	: İnsan Kaynakları Yönetimi
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
md.	: Madde
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
NPM	: New Public Management
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: 1931 Yılı Umumi Bütçesinde Devlet Memuru ve Müstahdem Sayısı	18
Tablo 2: Mahalli İdareler Personelinin Toplam Kamu Personeli İçindeki Oranı	63
Tablo 3: Türler İtibariyle Mahalli İdarelerin 2013 Yılı Personel Sayısı	64
Tablo 4: Geleneksel Yönetim İle Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması	78
Tablo 5: Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetiminin Karşılaştırılması.....	80
Tablo 6: Federal Alman Devletinde Personel Sayıları (2000-2013).....	87
Tablo 7: Federal Alman Devletinde Personel Azalması (1991-2013)	87
Tablo 8: Federal Almanya Devletinin Kamu Harcamaları Bütçesi ve Personel Harcaması Oranı	89
Tablo 9: Genel Bütçeye Göre Personel Harcama Oranı	90
Tablo 10: İstanbul İlinde Faaliyet Gösteren Belediyelerin Personel Sayıları	137
Tablo 11: Mahalli İdarelerde Hizmet Satın Alma Yöntemiyle Çalıştırılan Personel Sayıları.....	138
Tablo 12: Norm Kadroya Göre ve Hizmet Satın Alma Yöntemiyle Çalıştırılan Personel Sayısı Karşılaştırılması	139
Tablo 13: Mevcut ve Önerilen Kadro Sayıları	142
Tablo 14: Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları ...	147
Tablo 15: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yöneticilerinin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları	148
Tablo 16: İlçe Belediyesi Yöneticilerinin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları	149
Tablo 17: Görev ve Cinsiyete İlişkin Benzerlik Oranı Testi.....	150
Tablo 18: Yöneticilerin Birimlerinde Çalışacak Personelin Statüsüne İlişkin Görüşleri	151
Tablo 19: Sicil Sistemi Kaldırıldıktan Sonra, Personelin Başarı ve Performansının Değerlendirilmesine İlişkin Görüşleri	151
Tablo 20: Memur Personele Başarı Durumuna Göre İkramiye Dağıtım Usulüne İlişkin Görüşler	153
Tablo 21: Farklı Statüdeki Personelin Bir Arada Çalışmasının Motivasyon ve Performansa Etkisine İlişkin Görüşler.....	154
Tablo 22: Yönetici Statüsü ile Görev ve Farklı Statüdeki Personelin Bir Arada Çalışmasının Motivasyon ve Performansa Etki Edip Etmemesine İlişkin Ki-Kare Testi	155
Tablo 23: “Belediyeler, İhtiyaç Duyduğu Memur Personeli, KPSS’yi Kazanan Adaylar Arasından Mülakatla Seçebilmelidir” Önermesine İlişkin Bulgular	156

Tablo 24: “Belediyelerin 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndan Ayrı Kendilerine Ait Bir Personel Kanunu ve Rejimi Olmalıdır” Önermesine İlişkin Bulgular	157
Tablo 25: “Belediyelerde Görev Yapan Sözleşmeli Personelin Kadroya Geçirilmesi Yönünde Alınan Karar Doğrudur” Önermesine İlişkin Bulgular.....	157
Tablo 26: “Norm Kadro Çalışmalarının Belediyenin Sunduğu Hizmetlerde Etkinlik ve Verimliliği Sağlamada Rolü Olmuştur” Önermesine İlişkin Bulgular ...	158
Tablo 27: “Belediyeler Norm Kadro Dışında Hizmet Alım Yöntemiyle Personel İstihdam Etmemelidir” Önermesine İlişkin Bulgular	159
Tablo 28: “Norm Kadro Uygulaması Belediyeleri Personel Yönetimi Açısından Merkezi İdareye Bağımlı Kılmıştır” Önermesine İlişkin Bulgular	160
Tablo 29: “Belediyelerde, Merkezi Sınavla Atanan Memurların, Adaylık Dönemi Sonunda Başka Kurumlara Naklen Gitmelerini Engellemek Amacıyla Belli Bir Süre (Örneğin 5 Yıl) Kurumda Hizmet Verme Şartı Getirilmelidir” Önermesine İlişkin Bulgular	161
Tablo 30: “Merkezi Sınav Sistemi, Belediyelerde Kayırmacılığı Büyük Ölçüde Ortadan Kaldırmıştır” Önermesine İlişkin Bulgular	162
Tablo 31: “Birimimde Bulunan Personelin Mesleki Yeterliliği Tatmin Edici Düzeydedir” Önermesine İlişkin Bulgular	163
Tablo 32: “Belediyelerde Mesleki Ehliyete Sahip Olmayan Kimseler, Siyasi Tercih Nedeniyle Yönetici Pozisyonlarına Atanabilmektedir” Önermesine İlişkin Bulgular	164
Tablo 33: Yönetici Statüsü İle Belediyelerde Görev Yapan Sözleşmeli Personelin Kadroya Geçirilmesi Yönünde Alınan Kararın Doğru Olup Olmadığına İlişkin Ki-Kare Testi.....	164
Tablo 34: Yönetici Statüsü İle Norm Kadro Uygulamasının Belediyeleri, Personel Yönetimi Açısından Merkezi İdareye Bağımlı Kılıp Kılmadığına İlişkin Ki-Kare Testi	165
Tablo 35: Görev Süresi İle Norm Kadro Çalışmalarının Belediyenin Sunduğu Hizmetlerde Etkinlik Ve Verimliliği Sağlamada Rolünün Olup Olmadığına İlişkin Ki-Kare Testi	166
Tablo 36: Belediye Yöneticilerinin “Görev Süresi” ve “Görev Unvanı”na Göre Birimlerinde Çalışan Personelin Mesleki Yeterliliğine İlişkin Tatmin Düzeyini Ölçmeye Yönelik MANOVA Testi	167
Tablo 37: İK Yöneticilerinin İKY Alanında Çalışma Süresi	168
Tablo 38: İK Yöneticilerinin Norm Kadro Standartları Cetveli’nde Belediyeleri İçin Belirlenen Personel Sayısına İlişkin Görüşleri.....	169
Tablo 39: Norm Kadro Standartları Cetveli’nde Belediyeniz İçin Belirlenen Kadro Sayıları Birimlere Nasıl Dağıtıldı?	169
Tablo 40: Belediyenizde norm kadro çalışması yapılırken, belirlenen kadro unvanları için görev tanımları yapılıp, o görev ve pozisyonda çalışacak	

kişinin yapacağı görevler, yetki ve sorumluluklar ve yapılacak iş için gerekli olan nitelikler belirlendi mi?	170
Tablo 41: Yıllık hizmet içi eğitim planı hazırlıyor musunuz?	171
Tablo 42: Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitim İhtiyacını Nasıl Belirliyorsunuz?171	
Tablo 43: “Hizmet Alımı Yöntemiyle Personel Temini Yasal Yolla Engellenmiş Olsa Norm Kadro Standartları Cetvelinde Belediyeler İçin Belirlenen Kadro Sayıları Yeterli Olmaz” Önermesine İlişkin Bulgular.....	172
Tablo 44: “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri’nde yer alan kriterler (nüfus, sanayi-ticaret, turizm vb.) norm kadro sayısını belirlemede yetersizdir.” Önermesine İlişkin Bulgular.....	172
Tablo 45: “Norm Kadro Gruplar Arası Kadro Aktarımında Belediyelere Esneklik Tanınmalıdır” Önermesine İlişkin Bulgular	173
Tablo 46: “Norm kadro uygulaması sonucunda, kadro unvanları ekli listelerde bulunmayan personel (örneğin Müdür Yardımcısı vb.), durumlarına uygun kadroların bulunduğu başka kurumlara gönderilmelidir” Önermesine İlişkin Bulgular	174
Tablo 47: “Belediye Kanunu’nda yer alan, “personel harcamaları bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %30’unu aşamaz” hükmü pratikte uygulanmamaktadır.” Önermesine İlişkin Bulgular.....	174
Tablo 48: “Norm kadro uygulaması sayesinde kadrolarda standardizasyon sağlanmıştır” Önermesine İlişkin Bulgular	175

ÖZET

SAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Tez Özeti

Tezin Başlığı: Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamaları

Tezin Yazarı: Kadir PEKER

Danışman: Yrd.Doç.Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

Kabul Tarihi: 5 Aralık 2014

Sayfa Sayısı: xii (ön kısım) + 196 (tez) + 2 (ek)

Anabilimdalı: Siy. Bil. ve Kamu Yönetimi **Bilimdalı:** Siy. Bil. ve Kamu Yönetimi

Bu çalışmanın amacı, Türk kamu yönetiminde önemli bir yere sahip olan belediyelerin personel sistemini ve norm kadro uygulamalarını, Türk kamu personel sisteminin tarihi gelişimi, yerli-yabancı uzman raporları ve norm kadro uygulaması çerçevesinde bütüncül bir anlayış ile incelemek, belediyelerin norm kadro uygulaması nedeniyle yaşadığı sıkıntıları tespit etmek ve sorunların giderilmesine dönük çözüm önerileri sunmaktır.

Belediyeler halka hizmet sunumunda merkezi idareye kıyasla halka en yakın birimlerdir. Mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçların karşılanmasında önemli role sahip olan belediyelerin hizmetlerini etkili, verimli bir şekilde yerine getirebilmesi içinse nitelikli bir insan kaynağına ihtiyacı vardır. Ancak Türkiye’de belediyeler üzerinde belediyelerin özerk yapıları ile bağdaşmayan personel yönetim anlayışı hakimdir. Belediyelerde uygulanması zorunlu olan norm kadro uygulaması da söz konusu anlayışın tezahürüdür. Belediyeler, insan gücü açısından kamu yönetimi sistemi içinde önemli bir yere sahiptir. Vatandaşa hızlı kaliteli verimli ve etkili hizmet sunması gereken belediyeler söz konusu uygulama nedeniyle kendilerini değişen koşullara uygun bir yapıya getirememektedirler.

Üç bölümden meydana gelen çalışmanın birinci bölümünde Türk kamu personel sisteminin temel ilkelerini ve karakteristik özelliklerinin oluşmasında rol oynayan yerli ve yabancı uzman raporları incelenmiştir. Belediyelerde uygulanan personel sistemi, belediyelerin dayandığı değerler çerçevesinde incelenmiş ve belediyelerin tabi olduğu personel mevzuatı açısından yaşadıkları sorunlar ortaya konmuştur. İkinci bölümde belediyelerde uygulanması zorunlu olan norm kadronun, tanımı, kapsamı, amacı, yararları, tarihi gelişimi, norm kadronun uygulama süreci ve belediyelerde gelişimi ve yasal dayanakları incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise belediye yöneticilerinin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına ilişkin görüşlerini belirlemeye yönelik, İstanbul Büyükşehir Belediyesi yöneticilerine ve İstanbul’da faaliyet gösteren 39 ilçe belediyesi yöneticilerine anket çalışması yapılmıştır.

Son olarak, belediyelerin insan kaynağı yönetimi üzerinde varlığını hissettiren vesayetçi anlayışın belediyelerin özerk yapısı nedeniyle bağdaşmadığı ve merkezi idareden farklı ayrı bir personel sisteminin gerekli olduğu ifade edilerek çalışma tamamlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Belediye, İnsan Kaynağı Yönetimi, Norm Kadro

SUMMARY

Sakarya University Institute of Social Sciences

Abstract of PhD Thesis

Title of the Thesis: Personnel System of Municipality and Practice of Norm Staff

Author: Kadir PEKER **Supervisor:** Assist. Prof. Mustafa Lütü ŞEN

Date: 5 Nov 2014 **Nu. of pages:** xii (pre text) +196 (main body) +2 (ap.)

Department: Pol. Sci. and Public Adm. **Subfield:** Pol. Sci. and Public Adm.

The aim of this study is to analyze the personnel system and staffing norm of the municipalities, which are vital in Turkish public administration and historical development of Turkish personnel system within the framework of norm staff policy with reports from domestic and foreign experts. It also aims at determining the problems that municipalities are currently facing due to norm staff practice and offering solutions to these problems.

Unlike central administration, municipalities are the closest units in serving the public. Municipalities, playing an important role in fulfilling common local needs, require a qualified of human resources in order to carry out their services effectively and efficiently. Yet, administrative mentality predominates in the municipalities of Turkey which does not comply with the autonomous structures of the municipalities. Norm staff policy that has to be practiced in the municipalities is the manifestation of the point in question. In terms of human recourses, municipalities are engaged in public administration. Municipalities, which have to provide fast, effective and efficient service to the public, cannot catch up with some changing conditions due to the aforementioned practice.

In the first chapter of the study which is composed of three chapters, problems and viable solutions derived from the reports of the domestic and foreign experts, that played crucial role in the formation of basic principles and characteristic features of Turkish public administration system, have been examined. Personnel policy practiced in the municipalities have been surveyed upon the values that municipalities rely on and the problems they are facing in terms of the personnel policy legislation they depend on have been put forward. In the second chapter, the definition, scope, aim, benefits, historical development, process of the practice and the legal foundation of norm personnel policy and its development and practice in municipalities have been examined.

The third chapter is aimed at determining the ideas of municipality administrators about the personnel system and practice of norm personnel policy. The results of the research based on questionnaire filled up by the administrators of İstanbul Metropolitan Municipality and 39 other municipalities situated in Istanbul are presented.

The study comes up with the conclusion that the centralised administrative perception which has an impact on the human resources management of the municipalities does not comply with the autonomous structure of the municipalities and a brand new personnel policy is needed.

Keywords: Municipality, Human Reseource Management, Norm Staff

GİRİŞ

Çalışmanın Konusu ve Amacı

İnsan kaynakları yönetimi, insan potansiyelini en etkili ve verimli bir şekilde kullanmayı amaç edinen yönetsel bir yaklaşımdır. Günümüzde kurumlar, ürün/hizmet veya ekonomik endişelerden ziyade nitelikli insan kaynağına yönelmişlerdir. Örgütlerin başarı elde etmesinde vazgeçilmez bir özne olarak öne çıkan insan kaynakları, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de yönetim sürecinin önemli bir parçasıdır. Zira insan faktörünün örgütün amaçlarına yönelik fonksiyonel bir şekilde kullanılması performans hedefli bir kamu yönetimi için ciddi anlam taşımaktadır. Kamu yönetimi teşkilatı içinde yer alan yerel yönetim kuruluşlarından belediye örgütünün insan kaynakları anlayışı bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Belediye, belirli bir beldede yaşayan halkın yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarının karşılanması için faaliyet gösteren en yaygın yerel yönetim birimidir. Yerel halka daha iyi hizmet etmeyi amaç edinen belediyelerde merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri bağlamında üç farklı personel/insan kaynağı sistemi uygulanmaktadır. Bunlar; “ayrı personel sistemi”, “tek personel sistemi” ve “bileşik veya karmaşık sistem” şeklindedir. Ülkemizdeki belediyelerde, Cumhuriyetin kuruluşundan beri tek personel sistemine yakın karma personel sistem uygulanmaya gelmiştir. Ancak söz konusu personel sisteminin uygulama açısından yetersiz kaldığı söylenebilir.

Merkezi yönetim personeli için oluşturulan mevzuat, idari anlamda özerk olan ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan belediye personeli için de geçerlidir. Oysa idari özerklik, yerel yönetimlere sadece hizmet sunumu ile ilgili karar alma ve uygulama yetkisi vermez; aynı zamanda personel alanında da merkezden bağımsız olarak karar alma ve uygulama inisiyatifi tanır. Personel politikalarının merkeziyetçi anlayışla oluşturulması, belediyelerin kendilerine özel bir personel düzenlemesi yapamamasına ve uygulamada zorluklarla karşılaşmalarına neden olmaktadır. Son dönemde yapılan yasal düzenlemelerle belediyelere sözleşmeli personel istihdam edebilme yetkisinin verilmesi, geçici ve kısmi bir çözüm olmanın ötesinde bir anlam taşımamaktadır.

Yönetiminden sorumlu olduğu beldenin ve sakinlerinin beklenti ve ihtiyaçlarından haberdar olan, sorunlarını bilen; bu taleplere optimal ve sürdürülebilir yanıtlar

geliştirebilen müteşebbis ruhlu belediyeler, Türkiye’de merkeziyetçi yönetim geleneğinden kaynaklanan kapsayıcı ve planlamacı anlayıştan dolayı ideal bir yapı gösterememektedir. İnsan kaynakları yönetimi alanında da ağırlığını ortaya koyan bu merkeziyetçi yönelim norm kadro uygulaması gibi reformist bir düzenlemeyi de kendine yontmayı başarabilmiştir.

Norm kadronun esasını teşkil eden iş analizi çalışmaları, gereksiz ve fazla personel istihdamının önlenmesi amacıyla ilk olarak 1880’li yıllarda Frederick W. Taylor öncülüğünde başlamıştır. Bilimsel yönetim okulunun kurucusu olarak kabul edilen Taylor’u, çalıştığı işletmelerdeki düzensizlik, kötü yönetim, israf ve kayıplar, rasyonel ve etkin çözümler arayışına itmiştir. Çalışmalarında işgücü verimliliğini arttırmaya ağırlık vererek, iş ölçümü, metot etüdü gibi yöntem çalışmaları üzerinde duran Taylor; böylelikle bir işi yapmanın en iyi bir tek yolunu araştırmış ve uygulamaya koymuştur. Örgütün sahip olduğu hammadde, enerji ve işgücü gibi kaynakları en doğru şekilde kullanmayı amaçlayan norm kadro çalışmalarının da bu süreçte doğduğu söylenebilir.

Türkiye’de daha önceleri KİT’lerde uygulanmaya çalışılan norm kadro uygulamaları, 2000’li yıllarda tekrar hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda kamu kesimi norm kadro ile 06.11.2000 tarih ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve bu karara istinaden hazırlanan ve 11.07.2001 tarih ve 24459 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile tanışmıştır. Genelge belirli bir takvime göre norm kadro çalışmalarının yapılmasını öngörmüştür. Belirlenen takvimde yerel yönetimler de sayılmış ancak daha sonra yerel yönetimlerin norm kadro hazırlama süreci farklı bir mevzuat olarak yürürlüğe girmiştir. Belediyeler norm kadro açısından Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik’e göre hareket etmek zorundadırlar.

Bu bağlamda araştırmanın konusu, Türk kamu yönetiminde kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli bir yere sahip olan belediyelerin; personel sistemlerini ve norm kadro uygulamalarını incelemektir. Diğer bir ifadeyle merkeziyetçi personel sistemi anlayışının belediyelerin özerk yerinden yönetim anlayışıyla bağdaşmadığından hareketle belediyelerin özerk yapılarından dolayı ayrı bir personel rejiminin olması gerektiğini tespit etmektir. Bu eksende hazırlanan çalışmanın temel amaçları şu şekilde sıralanabilir:

1. Türk Kamu personel rejiminin kurumsallaşması aşamasındaki yerli ve yabancı uzman raporlarının personel rejimine ilişkin önermelerinin tespit edilmesi,
2. Belediyelerin insan kaynağı yönetimi açısından merkezi idarenin vesayet düzeyinin ölçülmesi,
3. Belediyelerin idari ve mali açıdan özerk oldukları düşünüldüğünde kendilerine özgü bir personel mevzuatının olmasının avantaj ve dezavantajlarının belirlenmesi,
4. Belediyelerin hazırladığı norm kadro ve uygulanan personel sistemi karşılaştırılarak norm kadroya uygunluk veya sapmaların tespit edilmesi,
5. Belediyelerce uygulanan norm kadro sistemini öngören Bakanlar Kurulu Kararı ve Yönetmeliğinin belediyelerin niteliklerinin ve ihtiyaçlarının dikkate alınmadan hazırlandığının ortaya konması,
6. Belediyelerde uygulanan norm kadro ilke ve standartlarına belediyelerin insan kaynakları ve diğer yöneticilerinin yaklaşımının tespit edilmesi.

Araştırmanın varsayımlarını ise aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- H₁: Belediyeler, insan kaynakları yönetimi açısından merkezi idarenin vesayeti altındadırlar.
- H₂: Norm kadro sayıları, merkezi idare tarafından belediyelerin ihtiyacı dikkate alınmadan belirlenmektedir.
- H₃: Belediye yöneticilerine göre, norm kadro uygulaması belediyelerin hareket alanını kısıtlamaktadır.

Çalışmanın Önemi

Belediyelerin etkin, verimli ve kaliteli bir hizmet sunabilmesi insan kaynakları uygulamalarını etkili bir şekilde yönetmesiyle yakından ilgilidir. Merkeziyetçi eğilimlerin yoğun olduğu ülkelerde belediye örgütleri tarafından uygulanan personel sistemi, belediye hizmetlerinin nitelikli yürütülmesinde sorunlar teşkil etmektedir. Bu çalışma, belediyelerde tatbik edilen norm kadro uygulamalarının belediyeler üzerinde merkeziyetçi yönetim anlayışını pekiştirdiği, personel yönetimi üzerinde idari vesayet anlayışının devam ettiği bu nedenle belediyelerin özerk yapılarından dolayı ayrı bir

personel sisteminin olması gerektiğini irdelemesi sebebiyle, Türk kamu yönetimi literatürüne bir katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Literatürde yer alan tezlerin¹ daha çok norm kadro süreci veya norm kadro uygulaması üzerinde odaklandığı görülmektedir. Bu çalışmada belediyelerde ayrı bir personel rejimi olması gerektiği savunulmak suretiyle alan araştırması ile söz konusu öngörüler desteklenmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla daha önce hazırlanmış çalışmalardan farklı olduğu söylenebilir.

Çalışmanın Yöntemi ve Planı

Çalışmada, literatür taraması, içerik analizi ve anket araştırması yöntemlerinden faydalanılmıştır. Uygulama bölümünün hazırlanmasında sosyal bilim alanındaki araştırmalarda geniş kabul gören istatistiksel veri işleme ve analiz programı olan SPSS (V. 17.0) kullanılmıştır. Anket uygulaması sonucunda elde edilen sayısal veriler ve bulgular, literatür taraması yöntemi sonrası oluşturulan konuları güçlendirmiştir.

Kullanılan yöntemler çerçevesinde çalışma üç bölümden oluşmaktadır. “Belediyelerde Personel Sistemi” başlıklı birinci bölümde, belediyelerde uygulanan personel sistemleri, belediyelerin dayandığı değerler, Türk kamu personel sisteminin tarihsel gelişimi, Türk kamu personel sisteminin temel ilkeleri ve karakteristik özelliklerinin oluşmasına katkı sağlayan yerli-yabancı uzman raporları ve belediye insan kaynakları yönetimine ilişkin temel sorunlar ele alınarak incelenmiştir.

“Belediyelerde Norm Kadro Süreci ve Yasal Dayanakları” başlıklı ikinci bölümde, norm kadronun tanımı, amacı, yararları, norm kadro uygulamasının süreci ve Türkiye’de norm kadronun tarihi gelişimi ve belediyelerde uygulanmasının yasal dayanaklarına değinilmiştir.

¹ Emine İmran Ak (2013), *İnsan Kaynakları Planlama Aracı Olarak Norm Kadro Uygulaması: İzmir Konak Vergi Dairesi Müdürlüğü Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE; Nacihan Kara (2010), *Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması: Isparta Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE; Serap Tezsezer (2010), *Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Uygulaması – Taşeronlaşma ve Etkileri*, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi SBE; Mehmet Eroğlu (2010), *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Norm Kadro Uygulamaları*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE; Kutluhan Özdemir (2010), *Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması Çerçevesinde Norm Kadro Uygulamasının Analizi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE; Halil Karacan (2009), *Belediyelerde Norm Kadro Süreci*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE; Murat Akçakaya (2008), *İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Uygulaması*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE; Fikrullah Erdem (2004), *Norm Kadro ve Norm Kadro Uygulaması*, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi SBE.

“Belediye Yöneticilerinin Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Araştırma” başlıklı üçüncü bölümde ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ve İstanbul sınırları içerisinde faaliyet gösteren 39 ilçe belediyesinin müdür ve üstü yöneticilerinin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına ilişkin görüşleri anket yöntemi aracılığıyla analiz edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın sonuç bölümünde anket sonucunda elde edilen bilgiler ışığında, Türk personel sisteminin gelişimi, belediye personel sistemi ve belediyeleri merkezîyetçi bir anlayış ile kontrol altında tutan norm kadro uygulaması konusunda genel değerlendirmelerde bulunulmuştur. Belediyelerin yapısından dolayı ise ayrı bir personel sisteminin olması gerektiği tespit edilerek, görüş ve önerilerde bulunulmaya çalışılmıştır.

BÖLÜM 1: BELEDİYELERDE PERSONEL SİSTEMİ

Belediyeler büyük ölçüde merkezi personel sistemi ile bütünlük oluşturmaktadır. Bu nedenle bu bölümde belediye personel sistemi incelenirken genel personel sisteminin tarihi gelişimi de ele alınacaktır. Belediyelerde uygulanan personel sistemi ve özellikleri, belediyelerin dayandığı değerler ve personel sistemine etkileri, Türk kamu personel sisteminin tarihi gelişimi, tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan personel sisteminin temel ilkeleri ve karakteristik özellikleri bu bölümde anlatılacaktır.

1.1. Belediyelerde Uygulanan Personel Sistemleri ve Özellikleri

Yerel yönetimler; mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçları gidermenin yanında aynı zamanda özgürlük, eşitlik ve demokrasi gibi amaçları gerçekleştirmek üzere var olan kuruluşlardır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin başarısı merkezi yönetim karşısındaki bağımsızlıkları ile doğru orantılıdır. Diğer bir ifade ile özerklik dereceleri ile orantılıdır. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi azaldıkça, yerel yönetimlerin amaçlarına ulaşma şansı, başarısı da o derecede artacaktır (Güler ve Öktem, 1989: 25).

Belediyeler üzerindeki vesayet denetim alanlarından biri olan personel konusunda, merkezi yönetim - yerel yönetimler ilişkileri bağlamında üç tür personel sistemi söz konusudur. Birincisi “ayrı personel sistemi”dir. Ayrı personel sistemine göre, belediyelerin personel yönetimi merkezi idareden tamamen özerk olarak yürütülmekte ve her belediye personelini kendi istihdam edebilmektedir. Ayrı personel isteminde merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetimi son derece sınırlıdır. Buna bağlı olarak yerelin özerklik derecesi de yüksektir. Gelişmiş ve kapitalist ülkelerde uygulanan bu model ideal bir model olup çalışanlar sadece kendilerini işe alan yerel yönetime karşı sorumlu sayılmaktadır. İkinci sistem ise “tek personel sistemi”dir. Tek personel sisteminde belediye personeli merkezi idare personelinden farksız görülmektedir. Dolayısıyla bu sistemde merkezi idare, personeli istediği bir kamu kurum ve kuruluşunda görevlendirme yetkisine sahiptir. Belediyelerin personeli üzerinde söz hakkına sahip olmadığı bu sistem yakın geçmişe kadar sömürge ülkelerinde uygulanmıştır. Üçüncü ve son sistem ise birbirine zıt iki sistem arasında yer alan “bileşik veya karma sistem”dir. Bu sistemde çalışanlar belediyeler tarafından işe

alınmaktadır. Fakat personel sistemi başından sonuna kadar merkezi yönetim tarafından yönlendirilmekte ve kontrol edilmektedir. Bu sistem her ne kadar karma ya da bileşik sistem olarak adlandırılrsa da sonuçta uçlardan birine daha yakın olacaktır. Ülkemizde ise, Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne kadar gelen süreçte “tek personel sistemine yakın karma model” uygulanagelmiştir (Şanlı, 2005: 162; Güler ve Öktem, 1989: 25; Şen ve Eken, 2007: 542-543).

5393 sayılı Belediye Kanunu² da karma personel sistemini benimsemiştir. Yeni Belediye Kanunu belediyelerde personel sistemi konusunda önceki 1580 sayılı Belediye Kanununa³ nazaran bir takım değişik düzenlemeler getirmiştir.

Türkiye’de belediyelerin örgüt yapıları incelendiğinde, belediyelerin dikey ve yatay yönden farklılaşma özelliği taşıdığı anlaşılmaktadır. Belediye örgütünün dikey yönden görev ve yetki farklılaşması veya karmaşıklaşmasının sonucu olarak dikey farklılaşma karşımıza çıkmaktadır. Dikey farklılaşmanın doğal bir sonucu ise hiyerarşik kademelenme ve bölünmedir. İkinci farklılaşma ise yatay farklılaşmadır. Benzer ve aynı türden faaliyetlerin birlikte gruplandırıldığı ve aynı birimin yetkisine bırakıldığı yatay farklılaşma “fonksiyonel örgütlenme” ilkesine göre gerçekleşmektedir (Bozlağan, 2003: 25-27).

Yerel yönetimlerin dayandığı değerler de yerel yönetimlerin ayrı bir personel sistemi olması gerektiğini desteklemektedir. Bu nedenle aşağıda yerel yönetimlerin dayandığı değerler ve personel sistemine etkilerine değinilecektir.

1.2. Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyelerin Dayandığı Değerler ve Personel Sistemine Etkileri

Ülkelerin kamu yönetimi yapılanması “merkezden” ve “yerinden” yönetim ilkelerine göre şekillenmektedir. Yerinden yönetim ilkesine uygun olarak ortaya çıkan yerel yönetimler idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır. İdari ve mali özerklik; karar alma, uygulama, kendi personelini seçme, ihtiyacına göre örgütlenme ve kendi bütçesini kendisi yapma gibi konuları kapsamaktadır.

² Resmi Gazete: Sayı: 25874, Tarih: 13.07.2005.

³ Resmi Gazete: Sayı: 1471, Tarih: 14.04.1930.

Tarihsel süreç içerisinde, yerel yönetimler devlet ile birlikte doğmuşlar ve adeta devletin bir parçası halinde yerel nitelikli hizmetleri gerçekleştirme görevini üstlenmişlerdir. Yerel yönetimler devletle birlikte ortaya çıktığından, ilk olarak nerede ve nasıl ortaya çıktığı bilinemeyecek kadar eski tarihsel bir olgudur (Nadaroğlu, 2001: 19)

Yerel yönetimlerin ne zaman ortaya çıktığı bilinemeyebilir ancak uzun süreden beri toplumsal yaşam içindeki varlıklarını sürdürebilmesinin nedeni yerel yönetimlerin dayandığı değerlerdir. Dayandığı değerler vasıtasıyla meşruiyet kazanmakta ve toplumdan gördüğü destek sayesinde mevcut konumunu koruyarak sürekli gelişme göstermektedir (Tortop ve diğerleri, 2008: 18).

Yukarıda da ifade edildiği üzere yerel yönetimler kamu yönetiminin vazgeçilmez unsurudur. Yerel yönetimlerin etkinliği o ülkenin demokrasi düzeyi ile yakından ilişkilidir. Bu açıdan yerel yönetimler; demokrasinin vazgeçilmez unsuru olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda yerel yönetimler demokrasi için önemli olduğu kadar yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda da verimlilik ve etkinliğin sağlanması açısından son derece önemli kurumlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 20).

İdari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimler, siyasal iktidarın merkezileşmeden kaynaklı sorunlarının çözümünde, hizmet sunumunda etkinliğin artırılmasında, yerel ihtiyaçlar doğrultusunda hizmet sunulması ve yerel halkın karar mekanizmasına katılımının sağlanmasında önemli bir role sahiptir. Böylece yerel yönetimler iktidarın merkezden yerele doğru kaymasında ve özellikle de demokrasinin vazgeçilemez temel değerleri olan, özgürlük, eşitlik ve katılımın hayata geçirilmesinde önemli rol üstlenmektedirler (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 39).

Yerel yönetimlerin ve özelde de belediyelerin varlık nedenlerini açıklamada yararlanılan ve belediye personel sistemine etkisi olduğu düşünülen “fonksiyonel etkinlik”, “özerklik” ve “yeniden paylaşım” değerlerini kısaca incelemek yerinde olacaktır.

Belediye personel sistemine etkisi olduğu düşünülen değerlerin ilki olan fonksiyonel etkinliği çeşitli açılardan tanımlamak mümkündür. Bunun için öncelikle, etkinlik kavramını tanımlamak gerekecektir. Etkinlik, hizmet için tahsis edilen geniş manadaki kaynak ile amaç arasındaki uygunluk olarak tanımlanabilir. Uygunluk sağlandığı

takdirde sonuç kararlarda isabet olarak ortaya çıkacak demektir (Eryılmaz, 2014: 171). Siyasi kurumların, siyasi sistemdeki birey ve grupların beklentilerini yerine getirebilmesine “fonksiyonel etkinlik” denir (Gönenç, 2001: 139). Diğer bir ifade ile aslında birey ve grupların beklentilerinin karşılanmasında yerel yönetimler en iyi aracı olmaktadır.

Fonksiyonel etkinliğin sağlanmasında, alınan kararlarda isabetin sağlanabilmesi adına siyasi otoriteler daha yakın bir denetim varlığı ile kuşatılması, halkı sürece dâhil eden mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir. Özellikle de belediyeler, bir yandan hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği arttırmak, öte yandan da belde halkının yönetime ve hizmet sunum sürecine katılımını özendirmektedirler (Doğan ve Dağ, 1995; 48). Bu bağlamda halka en yakın hizmet sunan birimler olan yerel yönetimler, fonksiyonel etkinliğin sağlanması konusunda önem kazanmakta ve hizmet sunduğu yerel halkın tercih ve talepleri doğrultusunda hizmet sunması gerektiğinden dolayı yakın bir denetim mekanizmasıyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Yerel yönetimler, kaynakların verimli ve rasyonel kullanımı hususunda merkezi idareye göre daha ussal araçlar olarak değerlendirildiğinden fonksiyonel etkinliğin sağlanmasına yardımcı olmakta ve vazgeçilmez unsuru olarak kabul görmektedirler (Mahmutoğlu, 2006: 235).

Bu bakımdan yerel yönetimler fonksiyonel etkinliğin sağlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Belediyelerin kendisinden beklenen; siyasi sistem içerisinde birey ve grupların beklentilerini en üst düzeyde yerine getirebilmesi ise sağlam bir insan kaynağı ile mümkün olabilecektir. Bu nedenle belediyelerin kendisi ile uyumlu, verimlilik ve etkinliği sağlayabilecek bir insan kaynağı yapısı oluşturmasının önünün açılması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile belediyeler kendi personelini kendisi alabilirse fonksiyonel etkinliği en üst düzeyde yerine getirebileceklerdir.

Yerel yönetimlerin dayandığı ve personel sistemine etkisi olduğu düşünölen ikinci değer özerkliktir. Eski kent ve komün yönetimlerinin en belirgin özelliği olan kendi kendini yönetme ve kentle ilgili konularda özerk davranma, günümüz yerel yönetimlerinde özerk bir yapıya sahip olma biçiminde ortaya çıkmaktadır (Coşkun ve Koyuncu, 2008. 363). Özerklik, yerel yönetimlerin kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde mahalli nitelikteki işleri, kendi sorumlulukları altında ve yine kendi

organları eliyle yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleyebilmesi, yönetebilme hakkı ve imkânıdır (Eryılmaz, 2014: 174).

Özerkliğin veya yerel özerkliğin bir tanımını yapmak gerekirse, “özerklik, yerel yönetime, herhangi bir devlet ya da merkezi yönetimin karışması olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işlerini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı yasal yetkiye verilen addır” (Yıldırım, 1993: 149).

Yerel özerklik ilkesinin belli başlı üç temel amaca hizmet ettiği söylenebilir (Yıldırım, 1993: 149):

1. Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik sağlamak,
2. Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimi belirlemesine imkân tanımak,
3. Yerel yönetimi çoklukla merkezi yönetimin karışmalarından korumak ve aynı zamanda, merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılarına muhatap kılmamak.

Merkezi idarenin dışında kalan ve kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar Anayasa ve kanunlar çerçevesinde kendi yapısını, kendi örgütünü ve kendi iç işleyişini düzenleme konusunda karar verme ve karar alma hakkı elde ederler. Kendilerine mahalli nitelikli hizmetleri görme görevi verilir. Bu görevlerini yerine getirmek için ayrı mali imkânlara, ayrı bütçeye ve ayrı karar mekanizmasına sahip olunması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Böyle bir yapılanma da yerel özerkliğin gereğidir (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 29).

Burada özerkliğin iki boyutundan bahsetmek yerinde olacaktır. Birincisi idari özerklik, ikincisi de mali özerklidir. İdari özerklik, yerel yönetimlerin kendi organları aracılığıyla serbestçe karar alabilmesini, mali özerklik ise yerel yönetimlerin, ayrı mal varlığına ve görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların koyduğu kurallar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcaabilmesine imkân tanınmasıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 30). Bu bakımdan, unutulmamalıdır ki; özerklik bağımsızlık demek de değildir (Eryılmaz, 2014: 174). Dolayısıyla idari ve mali

özerklik birbirinden ayrı düşünülemez, yerel özerkliği sağlamada iki boyut bir birini tamamlayıcı konumundadır.

Genelde yerel yönetimlerin, özelde de belediyelerin özerkliğinin sağlanması, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini idari ve mali özerklik boyutuna uygun olarak düzenlemesine bağlıdır. Yerel yönetimler merkezi hükümetin etki ve müdahalesinden uzak kaldığı oranda özerkleşmektedirler. Merkezi yönetimin etki ve müdahalesinden bağımsız bir gelir sisteminin yokluğu, yerel özerkliği anlamsız kılacaktır (Eryılmaz, 2014: 174).

Yerel yönetimler kanunla idari ve mali özerk yapı olarak tanımlanmalarına rağmen halen insan kaynağını seçme ve yerleştirme açısından özerk olamamışlardır. Diğer bir ifade ile yerel yönetimler personel yönetimi açısından halen merkezi idarenin vesayeti altındadırlar. Yerel yönetimlerin tam manasıyla özerk olabilmeleri için sadece idari ve mali açıdan özerk olmaları yeterli görülmemelidir. İleri düzeyde özerklik için belediyelerin kendi insan kaynağını seçme ve istihdam etme açısından da özerk olması gerekmektedir.

Personel sistemine etkisi olduğu düşünülen son değer ise yeniden paylaşım"dır. Yeniden paylaşım para ve benzeri ekonomik değere sahip kaynakları, önceki paylaşımından farklı bir yolla insanlar ve kurumlar arasında dağıtmak demektir (Eryılmaz, 2014: 174). Özellikle sosyal devletin yani refah devleti anlayışının altın yıllarını yaşadığı dönemde popülerite kazanan yeniden paylaşım uygulaması 1980'li yıllardan sonra kriz ortamının ve yaşanan bütçe açıklarının da etkisiyle inişe geçen sosyal politikaları takiben makro ölçekte daralmıştır (Nebati, 2010: 53).

1980'li yıllara kadar hâkim bir uygulama olan refah devleti anlayışı ve bu anlayışın yerel yönetimlere yansıyan yönü olan "refah belediyeciliği" anlayışı yeniden paylaşım konusunda önemli uygulamalar içerisinde olmuştur (Eryılmaz, 2014: 174). Özellikle, sosyal hizmetler, eğitim gibi alanlara finansman ayıran devletler, refah devleti anlayışına paralel olarak gelirin yeniden dağılımında geniş kapsamlı hizmetler vermişlerdir. Ancak, 1980 sonrası yeni sağ düşüncenin de etkisiyle (Peker, 2008: 51) refah devleti ve refah belediyeciliği büyük ölçüde değişerek yerini girişimci ve işletmecî belediyeciliğe bırakmaya başlamıştır ve dolayısıyla da kamu otoritesi eliyle yapılan yeniden paylaşım, kapsam ve alan itibarıyla daraltılmış oldu (Eryılmaz, 2014: 174).

Yeniden paylaşımın kapsam ve alan itibariyle daralmasına rağmen günümüzde yerel yönetimler, girişimci ve işletmeci belediyecilik anlayışına kavuşmalarıyla birlikte farklı bir boyut kazanmıştır. Dolayısıyla belediyeler, yeniden paylaşımı “sosyal belediyecilik” anlayışı ile farklı bir boyutta sürdürmektedirler.

Bir başka açıdan belediyeler, personel istihdamı konusunda kendi hizmet alanına giren bölgenin insanını istihdam etmek istemektedirler. Belediyelerin bu isteğinin altında bölgenin sorununu bilen personel ile çalışma isteği yatmaktadır. Aslında belediyelerin kendi bölgelerinin insanı ile çalışabilmesi sağlanırsa, istihdamın bölgelerarası eşit dağılması da sağlanmış olacaktır.

1.3. Türk Kamu Personel Sisteminin Tarihi Gelişimi

Ülkemizde belediye personel sistemi büyük ölçüde genel anlamda kamuda uygulanan personel sistemiyle benzerlik göstermektedir. Bu nedenle burada genel olarak Türk Kamu Personel sisteminin geçirdiği evrime değinilecektir.

1.3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Personel Sistemi

Türk kamu personel sisteminin gelişimini daha iyi anlayabilmek için öncelikle Osmanlı Devleti dönemindeki durumu bilmenin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Çünkü Cumhuriyetle birlikte inşası başlayan kamu personel sisteminin, Osmanlı kamu personel yönetimi anlayışının bir uzantısı olduğu görülmektedir. Genç Cumhuriyet rejimi sadece Osmanlı Devleti'nin kurumlarını değil, aynı zamanda kamu personelini de aynen devralmıştı (Akgüner, 2009: 3). Diğer bir deyişle Türk kamu personel sistemi Osmanlı personel sistemi üzerine inşa edilmiştir.

Osmanlı Devleti, Büyük Selçuklu Devleti'nin mirası sayesinde ileri bir devlet teşkilatı ve personel sistemi kurmuş ve bu sistem 19. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren köklü bir değişikliğe uğramıştır (Eryılmaz, 1991: 156). Osmanlı Devleti, devlet işlerinin ancak belirli bir eğitim ve terbiyeden geçirilmiş; bilgili ve tecrübeli memurlar aracılığıyla yerine getirilebileceğini öngörmüştür. Bu yüzden ki memur seçimine, seçilenlerin yetiştirilmelerine büyük önem vermiş ve özen sarf etmiştir (Özdemir, 2001: 98-113).

Osmanlı devletinin personel anlayışını, Tanzimat öncesi dönem ve Tanzimat sonrası dönem olarak aşağıdaki gibi iki ayrı kategoride incelemek yerinde olacaktır.

1.3.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Personel Sistemi

13. yüzyılın sonlarından 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar devam eden, çok uzun ömürlü bir siyasal kuruluş (Armağan, 2011: 140) olan Osmanlı Devleti, merkezi bir yönetim anlayışına sahip olup sıkı bir otorite ile yönetiliyordu. Bu durumun doğal sonucu olarak tımar sistemi, kul sistemi gibi kurumlara, ulema gibi sınıflara ve feodal düzene benzer bir yapıya dayalı kamu personel sistemi göze çarpmaktadır.

Osmanlı Devleti'nin örgüt yapısı, temeli Osman Gazi tarafından atılan "Tımar Sistemi" çerçevesinde şekillenmiştir. Kuruluşunda basit bir yapıda olan örgüt, devletin topraklarının genişlemesi sonucunda kurumsallaşmaya başlamıştır. Böylece kendisine özgü bir devlet örgütü, idari yapı ve yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Türk yönetim tarihinde, Osmanlı Devleti'nde devlet işlerindeki kurumsallaşma "ilmiye", "mülkiye", "kalemiye" ve "seyfiye" olarak dört sınıftan müteşekkil olup idari yapılanmada bu dört sınıf arasında denge kurulmaya çalışılmıştır (Akgündüz, 1997: 15). Carter Findley, kalemiye sınıfının 1830'lardan sonra mülkiye sınıfına dönüştüğünü ifade etmektedir (Findley, 1996: 4-5).

İlmiye; eğitim-öğretim, din ve yargı gibi geniş bir hizmet alanını kapsayan sınıftır. Osmanlı toplumunda önemli bir yere sahip olan bu sınıf karşısında padişah iradesi de sınırlandırılmıştır. İlmiye sınıfında, eğitim alanında müderrisler, dini hizmet alanında müftüler ve imamlar, yargı hizmetinde ise kadılar ve naipiler sayılabilir. Ayrıca ilmiye sınıfından sayılabilmek için medrese tahsili yapmış olmak şarttı.

Osmanlı Devletinde ilmiye sınıfı üç önemli görevi yerine getirmekteydi. Bunlar, "tedris" yani eğitim-öğretim görevi, "kaza" yani kadıların İslam Hukukuna göre yargılama ve hüküm vermesi ve son olarak "ifta" yani yapılan işlerin şeriata uygun olup olmadığının fetvasını verme görevidir.

Mülkiye; Osmanlı Devleti'nde en yüksek dereceli sivil ve askeri yöneticilerin oluşturduğu sınıftır. Sadrazamlar, vezirler, beylerbeyi ve sancakbeyleri gibi kişiler mülkiye sınıfındandı (Akgüner, 2009: 9).

Kalemiye; Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarında örgütlenmiş kalem daireleri ve profesyonel kâtipler bulunmamaktadır. Ancak devletin hızla genişlemesi ve yazılı

kayıtlara ihtiyaç duyulması 16. yüzyıla kadar birçok önemli görevi yerine getiren kalem personelinin ortaya çıkmasını gerekli kılmıştır.

Devlet arazisine ilişkin kayıtları, mali kayıtları tutan ve devlet iletişimini yani hükümet yazışmalarını yürüten kalem görevlileri 19. yüzyıldan itibaren merkezi hükümet gücünün hem sayı hem işlev bakımından artmasından dolayı büyük kazançlar elde etmiş ve mülkiye memurlarına dönüşmüştür (Findley, 1996: 74; Akgüner, 2009: 9).

Seyfiye; padişahın örfünün uygulayıcısı olan sınıftır. Kapıkulu ve tımar sistemleri içinde yetişen ve görev yapan ve üst düzey askeri yetkililer dışında kalan, kapıkulu askerleri, tımarlı sipahiler, yeniçeriler ve humbaracılardan oluşmaktadır.

Seyfiye sınıfı içinde yer alan her derecedeki görevliler, reyanın huzur içinde yaşayabilmesi, ülkenin adalet içinde yönetilebilmesi için merkez ve taşrada görev yapıyorlardı. Seyfiye sınıfı askerlik gibi önemli bir görev icra ediyordu.

1.3.1.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrası Personel Sistemi

Osmanlı Devleti'nde kamu hizmetinde görev alacak memur ve yöneticilerin yetiştiği iki önemli kurum vardı. Bu kurumlar "Enderun Mektebi" ve "Medrese" idi. Tanzimat ile birlikte yeni açılan okullara ayak uyduramayan Enderun ve medreseler, kamu kurumlarının yönetiminde görev alacak memurları yetiştirememiştir (Eryılmaz, 1991: 162 - 164). Dolayısıyla, Tanzimat ile birlikte memurluğa hazırlanma ve giriş yöntemi değişmiştir.

Personel yönetim sistemimizde izleri hâlâ görülmekte olan, Tanzimat ile birlikte daha da belirginleşen Osmanlı Devleti yönetim sisteminin dayandığı felsefe ve nitelikler şu şekilde sıralanabilir (Canman, 1995: 248):

- Osmanlı yönetim sistemi **merkezcidir**, diğer bir ifade ile yetkiler tepede toplanmıştır ve yine kararlar merkezde alınır.
- **Kuralcı ve mevzuatçidir**; kurallara ve yasalara bağlılık esastır.
- **Gelenekçidir**; alışlageldiği gibi çalışmak, mevcudu korumak, yeniliklere direnç göstermek ve idari geleneklere bağlılık esastır.

- **Seçkinidir;** devlet memuriyeti sadece belli bir eğitimden geçenlerin yani okumuş olanların mesleğidir, bu durumuyla da devlet hizmetine değer veren bir modeldir.

Cumhuriyet idaresinin Osmanlı Devleti'nden devraldığı personel kadrosu; Cumhuriyetin erdemlerine inanmış bir biçimde yetişmemiş, bilgisiz ve enerjisi tükenmiş bir vaziyette idi (Akgüner, 2009: 24). Cumhuriyete miras kalan personel rejiminin hukuki ve mali durumu ile idari ve teknik karakteri ise aşağıdaki gibi özetlenebilir (Adal, 1968: 39):

1. Osmanlı devlet idaresi sona erdiğinde, kamu personel düzeni mesleklere dayanmasına rağmen modern manada teminatını kaybetmiş ve güvencesiz bir kariyer sistemi karakteri sergiliyordu.
2. Memurlar, kanun, tüzük ve kararnameler ile idare edilen bir statü rejimi içinde çalışmalarına rağmen, devlet ile memur arasındaki ilişkide tek taraflı hukuki bir ilişki durumu söz konusuydu.
3. Düzenli ve uyumlu bir sınıflandırma sistemi mevcut değildi. Yükselmelerde bilginin yerine kıdem esas alınıyordu. İlerleme ve yükselmeler her meslek grubunda ayrı ayrı belirtilen dereceler ve unvanlar hiyerarşisinde kıdem esasına göre cereyan ediyordu.
4. Liyakat sistemi benimsenmemişti. Memurluğa girişte, yarışma sınavları yerine, kayırmacı, düzensiz ve kontrolsüz sınav yöntemi uygulanıyor, partizanlık, rüşvet ve adam kayırmacılık yaygınlaşmıştı.
5. Güvenceden yoksundu. Teminat rejiminin yerine azil sistemi hâkimdi; bu nedenle memurun devlete değil Padişaha ve Halifeye sadakat göstermesi gerekiyordu.
6. Maaşların hesaplanması, sosyal, ekonomik, mali esas ve ilkelere dayanmayan ilkel bir usule dayanıyordu. Aylıklar arasında büyük farklılıklar vardı ve düzenli ödenmesi bile mümkün olmuyordu.
7. Memurlara emeklilik hakkı ilk defa 1909 yılında Emekli Kanunu ile tanınmıştı.
8. Tam gün çalışma mecburiyetinde olan memurların ticaret ve sanatla uğraşmaları yasaktı.

9. Memurların siyasetle uğraşmaları yasaklanmış olmasına rağmen siyaset adamlarının, memurları kendi siyasal amaçları için çalıştırmaları ve onlardan yararlanmaları usulü devam ediyordu.
10. Memurların sendika ve grev hakları bulunmamaktaydı.
11. Memurların görevleri dolayısıyla işledikleri suçlarda özel muhakeme usulünün uygulandığı sıkı bir mesleki disiplin düzeni uygulanıyordu ve bu disiplin düzeni oldukça sert tedbirler içermekteydi.
12. Her kurumda bir zat işleri dairesi ve sicil bürosu bulunuyordu. Bu yetersiz ve dağınık teşkilat yüzünden bugünkü anlamda bir personel idaresinden söz edilemez.
13. Memurun devlete olan güven duygusu, tenkisat usulünün uygulanmasından, kadro dışında kalacağı düşüncesinden dolayı sarsılmaktaydı. Bu durum memurda devlete karşı sadakat hissi bırakmamıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Ankara'da kurulmasının ardından, İstanbul'da ve işgal altındaki diğer bölgelerdeki memurlar, Atatürk tarafından Ankara Hükümeti'nin emrine girmeye davet edilmişlerdir. Ankara Hükümeti'nin davetini kabul eden memurlar ve öğretmenler cephelerde ve çeşitli idari birimlerde görev aldılar. Ankara Hükümeti'nin davetini kabul etmeyenler ise İstanbul Hükümetinin emrinde çalışmaya devam ettiler. Ancak, Cumhuriyet'in ilanından sonra milli mücadeleye katılmayanlar arasında, subaylar hariç, genel bir tasfiye ve tenkisata (azaltma) gidilmeden Osmanlı Bürokrasisi olduğu gibi devir alındı.

Yeni kurulan Cumhuriyet İdaresi Osmanlı Devleti'nden, o günkü şartlara göre yetersiz ve düzensiz bir personel rejimini miras olarak aldı. Osmanlı Devleti'nin bilgili, yetişmiş ve enerjik kuşakları savaş meydanlarında kaybedilmiş, savaştan sağ çıkanlar ise randıman veremeyecek kadar yorgun ve yaralı ya da öğrenimlerini yarıda bırakmak zorunda kalan gençlerdi. Misak-ı Milli sınırları içinde kurulan genç Cumhuriyet'in elinde az sayıda aydın insan kalmış ve mevcut aydın insan gücüyle 12 milyonluk bir halkın hizmetleri görülmeye çalışılacaktı (Adal, 1968: 38).

Cumhuriyetin öncelikli görevi yeni rejime göre düzenlenecek kamu hizmetlerini başarabilecek kudretli aydın insan gücüydü. Yarı sömürge bir ekonomik sistemden,

sosyal kültürel alanda geri bırakılmış bir düzenden, her bakımdan bağımsız, özgür ve ileri medeniyet seviyesine geçebilmek için yeni Devlete ağır ödevler düşüyordu. Adal'a (1968: 38) göre tarihte hiçbir zaman hiçbir memlekette, hiçbir siyasi iktidar bu kadar ağır sorumluluklarla karşı karşıya kalmamıştır.

Uzun yıllar savaştan yorulmuş, fakirleşmiş ve kamu hizmetlerinin çoğundan yoksun kalmış bir milletin sosyal, ekonomik ve kültürel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak zorunda kalan devlet, idareyi genç Cumhuriyetin prensiplerine ve yurt ihtiyaçlarına cevap verecek bir nitelikte teşkilatlandırmaya ve personel rejimini yeniden kurmaya yönelmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin, Osmanlı Devletinden devir aldığı memur kadrosu sayısı hakkında sağlıklı bilgilere ulaşamamakla birlikte 1932 yılında Başbakanlık İstatistik Umum Müdürlüğü tarafından neşredilen bültende Maliye Nezareti'nin yayımladığı İhsaiyatı Maliye (Mali İstatistik) mecmuasından naklen bazı istatistiki bilgilere yer verilmektedir. Mecmuadaki istatistiki verilere göre, saray memurları hariç olmak üzere, Maliye, Duyunu Umumiye İdaresi, Divan-ı Muhasebat (Sayıştay), Rüşumat (Gümrük) Posta ve Telgraf, Defter-i Hakani (Tapu), Hicaz Demiryolu, Sadaret (Başbakanlık), Dâhiliye (İçişleri), Emniyet-i Umumiye (Polis), Şura-yı Devlet (Danıştay), Hariciye (Dışişleri), İlmiye (Din İşleri), Adliye, Maarif, Nafia (Bayındırlık), Ticaret ve Ziraat, Jandarma, Bahriye, Harbiye, İmalatı Harbiye (son üç grubun sadece askeri kâtip ve subayları dâhil edilmiştir) personelinin 1910 yılındaki sayısal miktarı, İstanbul'da 9.185, taşrada 128.353, toplamı ise 137.538 kişidir. Bir yıl sonra 1911'de İstanbul'da 8.123, taşrada 89.202, toplamı ise 97.225 kişidir. 1910 yılına kıyasla 1911 yılında istihdam edilen memur sayısındaki düşüşün nedeni 1911 yılında istihdam edilen jandarma sayısının düşürülmesine bağlanmaktadır. Çünkü 1910'da taşrada 60.496 jandarma istihdam edilmişken 1911'de 26.096 jandarma istihdam edilmiştir (Adal, 1968: 38).

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte yukarıda ifade edilen kadrolardan ne kadarının Cumhuriyet rejimine devredildiğine dair bilgilere rastlanılamamıştır. Bütçelerdeki kadrolar ise fiili devlet memuru sayısını tam olarak verememektedir. Ancak, 1930 yılında 1554 sayılı Kanunla kurulan İstatistik Umum Müdürlüğü'nün yapmış olduğu çalışmalar neticesinde bazı istatistiki verilere ulaşılmıştır. Buna göre 1931 yılı umumi

bütçesinde devlet memuru ve müstahdem sayısı şöyledir (1931 Memur İstatistiği, Başbakanlık İstatistik Umum Müdürlüğü Neşriyatı No: 23, 1932'den Aktaran: Adal, 1968: 38):

Tablo 1: 1931 Yılı Umumi Bütçesinde Devlet Memuru ve Müstahdem Sayısı

1- Umumi Bütçeye Dâhil Edilen Memur ve Ücretli Sayısı	
Barem İçi Memurlar	42.209
Barem Dışı Memurlar	3.478
Ücretliler	12.431
Genel Toplam	58.118
2- Katma Bütçelere Dâhil Memur ve Ücretli Sayısı	
Maaşlı	3.704
Ücretli	13.114
Toplam	16.818
Boş Kadro	681
3- Yevmiye İle İstihdam Edilen Memur ve Ücretli Sayısı	
Memur ve Müstahdem Toplamı	11.218
4- İl Özel İdarelerindeki Memur ve Ücretliler	
Memur	15.572
Ücretli	8.427
Toplam	23.999
5- Belediyedeki Memurlar (1932 yılı itibariyle)	
Toplam	5.180

Kaynak: Adal, 1968: 39

Yukarıdaki beş grupta yer alan memur ve ücretli çalışanların genel toplamı 116.333'tür. Bu rakamdan da anlaşılacağına göre Cumhuriyet daha 8 yaşında iken memur ve ücretli çalışan sayısı olarak Osmanlı İmparatorluk döneminin memur kadro sayısını aşmış bulunmaktadır.

1.3.2. Cumhuriyet Dönemi Personel Sistemini Kurma Çabaları

Osmanlı Devleti'nden devir alınan miras üzerine inşa edilen Cumhuriyet dönemi personel sistemini dört temel dönemde incelemek mümkündür. Birinci dönem, personel sistemi kurma çabalarını oluşturan ve bu amaçla bir dizi kanuni düzenlemeler içeren 1923-1946 yılları arasını, ikinci dönem, ikinci dünya savaşı sonrası personel rejiminin yapılandırılması için uzman görüşlerinden yararlanan 1946-1960 yılları arasını, planlı dönem olarak da ifade edilen üçüncü dönem 1960-1980 yılları arasını ve liberal dönem olarak adlandırılabilir son dönem ise 1980 sonrası kapsamaktadır.

1.3.2.1. Personel Sistemini Kurma abaları (1923 – 1946)

1923 - 1946 yılları arasında personel sistemi kurma adına önemli kanunlar çıkartılmıştır. Bunlar; 1926 tarih ve 788 sayılı “Memurin Kanunu”, 1927 tarih ve 1108 sayılı “Maaş Kanunu”, 1929 tarih ve 1452 sayılı “Maaşların Tevhid ve Teadülüne Dair Kanunu”dur. Aşağıda adı geçen kanunlara ayrıntılı olarak değinilmiştir.

1.3.2.1.1. 788 Sayılı Memurin Kanunu

Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen yıllarda personel rejimi ile ilgili yapılan ilk yasal düzenleme 18.03.1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu⁴dur (Eroğlu, 2007: 340). 1924 Anayasası’nın 93. maddesi “bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel bir kanunla gösterilir” demektedir. 1924 Anayasası’nın 93. maddesine istinaden çıkarılan Kanun; devlet memurlarının hizmet şartlarını ve ödeneklerini düzenleyen ilk kanun olması açısından önemlidir.

788 sayılı Memurin Kanunu, personel rejiminin genel bir statü içinde düzenlemesini yapan, personel idaresi prensiplerine ve zamanın şartlarına uygunluk açısından ileri bir kanundur. Kanun eski rejime nazaran bir reform niteliği de taşımaktadır (Adal, 1968: 42). Kanunda memur ve müstahdem tanımı yapılmış, asker ve jandarmadan başka bütün devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiştir. Kanunda memur ve müstahdem olabilme koşulları, adaylık, hak ve sorumluluklar, yükümlülükler, sicil ve disiplin işleri, atama, terfi, nakil, takdirname, emirlerin yürütülmesi, işten el çekirme, şikâyet hakkı, çalışma saatleri, istifa, mecburi hizmet, işten ayrılan memurun tekrar atanması, izinler, vekâlet, aylığa hak kazandırma ve başka görevde çalıştırma gibi konular düzenlemiştir (Akın, 1969: 6).

Memurin Kanunu ile Osmanlı döneminden devredilen personel rejiminin olumsuz deneyimleri ve bu olumsuzlukların kamu personel düzenine olan yanlış yansımalarını kaldırmak amacıyla, nakiller ve görev yerinin değıştirilmesi (tahvil) konularında, idarenin sahip olduğu takdir yetkisini, imkânların elverdiği ölçüde kısıtlayarak memura güvence verilmesi amaçlanmıştır. Kanunun, hukuksal açıdan güvenceli, ekonomik yöndense cazip bir memurluk statüsü yarattığı ifade edilse de, memur olmanın sadece

⁴ Resmi Gazete: Sayı: 336, Tarih: 31.03.1926.

genel koşullarını ve en asgari niteliklerini saymakla yetindiği ve hizmete almayı büyük oranda kurumların kendi takdirine bıraktığı için eleştirilmektedir (Eroğlu, 2007: 341).

Memurin Kanunu'na göre memuriyete girişte belli bir öğrenim görmüş olmak şarttı, sınavdan geçme yöntemi ve meslek içinde yükselme esası getiriliyordu. Kadınların ilk kez memur olmaları da Memurin Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ayrıca, kariyer ilkesini kabul eden Kanun, sınıflandırma ilkesini kabul etmiyordu. Memurların aylıklarının hesaplanması asli maaş ve katsayıya göre belirleniyordu. Damga vergisi ve pul vergisinin dışında aylıklardan yapılan tüm kesintiler kaldırılarak, maaşların yükseltilmesi ve rahatlık yaratılması isteniyordu. Memurin Kanunu hizmet içi eğitime yer vermemiştir. Memurların siyaset ve ticaretle uğraşmalarını da yasaklamıştır (Adal, 1968: 43-46).

1.3.2.1.2. 1108 Sayılı Maaş Kanunu

20 Haziran 1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunu⁵, 788 sayılı Memurin Kanunu'nun geçici 2. maddesi gereğince çıkartılmıştır. Geçici 2. madde devlet memurlarının maaşlarının birleştirilmesi ve denkleştirilmesi için özel yasalar çıkarılabileceğini öngörüyordu. Özel yasalardan ilki olan Maaş Kanunu ile memur maaşlarının verilmesi, maaşların kesilmesi, işe başlama süreleri, naklen atananların maaşları, atamaların tebliği, vekâlet maaşları, makam ödenekleri, ücretlerin mali statüsü ve hakları, işten el çektirilenlerin maaşları, hakları, tutuklanan, yargılanan memurların maaşlarına ilişkin işlemler, aday memurların maaşları, fiili hizmet ve eğitim için silahlaltına alınan memurların maaşları ve izinde olanların maaşları gibi konular düzenlenmiştir.

1.3.2.1.3. 1452 Sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun

İkinci özel Kanun olan 1452 sayılı Kanunun⁶ hazırlanma gerekçesini dönemin Maliye Bakanı Şükrü Saraçoğlu üç noktada toplamıştır (DPD, 1982: 34).

... Birincisi ve en mühimi maliyede ıslahat, ikincisi maaşat da ıslahat ve zam, üçüncüsü küsuratına tevhide ve vergilerde bir miktar zam.

⁵ Resmi Gazete: Sayı: 622, Tarih: 02.07.1927.

⁶ Resmi Gazete: Sayı: 1229, Tarih: 30.06.1929.

Barem sistemi ilk kez bu yasayla uygulanmaya başlanmış, tek tip maaş sistemi ve eşitlik yani denklik ilkesi getirilmiş, değişik adlar altında memurların maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler kaldırılarak net maaş ödenmesi yapılmaya başlanılmıştır. Fakat yasanın çıkmasının ardından dünyayı sarsan ekonomik buhrandan dolayı maaşlar yeniden vergilendirilmeye başlanmış, brüt maaş sistemine yeniden dönmek zorunda kalınmıştır.

1452 sayılı Kanunun getirdiği sistemde memur kadro unvanları belirtilmiştir. Kadro sistemi (A), (B), (C) biçiminde 3 ana seriye ve her bir seri derecelere ayrılmaktaydı. Toplam 20 dereceden 1-5 arasında olanlar (A) serisini, 6-13 arasında olanlar (B) serisini, 13-20 arasında olanlar (C) serisini oluşturmaktaydı. (A) serisindekiler genelde yükseköğrenim görmüş olanlardı. Memuriyete ilk girişte 15. dereceden; yüksekokul mezunları 12. dereceden, yabancı ülkede uzmanlık eğitimi alanlar 10. dereceden başlayacaklardı. Memuriyete 15. ve 12. dereceden girecek olanlara batı dillerinden birinden girecekleri sınavda başarılı olmaları halinde bir üst dereceden hizmete alınma ayrıcalığı tanınacaktı. Derece yükselmesi bulunduğu derecede en az 3 yıl hizmet görme şartına bağlanmıştı. Yüksekokul mezunlarında bu süre 2 yıl olarak belirlenmişti. En düşük derecenin aylığı 10, en yüksek derecenin aylığı ise 150 göstergeye sahipti. Bu gösterge rakamları katsayı (emsal) ile çarpılarak aylık maaş tutarları hesaplanmaktaydı (Şaylan, 2000: 107).

Dengeli bir ücret yelpazesi oluşturmayı amaç edinen bu sistem, dünyayı sarsan ekonomik buhran nedeniyle uzun soluklu olamamıştır. İktisadi Devlet Teşekküllerine ilişkin çıkarılan 3460 sayılı Kanun⁷ da bozulmaya katkı sağlamıştır. 1938 yılında çıkarılan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun'la bu kuruluşlarda çalışan personel için serbest bir ücret rejimi uygulanmıştır. Bu ücret rejimi, devlet memurlarına sağlanan olanaklardan daha çoğunu sağladığı için, nitelikli memurlar İktisadi Devlet Teşekküllerine kaçmaya başlamışlardır (Şaylan, 2000: 107-108).

1452 sayılı Kanunun kurmaya çalıştığı seriler ve derecelendirmeye dayalı asli maaş ve emsal sistemine bağlı ödemeler, 1 Eylül 1939'de yürürlüğe giren 30.06.1939 tarihli

⁷ Resmi Gazete: Sayı: 3950, Tarih: 04.07.1938.

3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun⁸ ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni düzenleme ile kalıplaşmış bir barem sistemi uygulamasına gidilmesi amaçlanmıştır. İktisadi Devlet Teşekkülleri personelinin ayrıcalıklı statüsü, 11 Temmuz 1939 tarihinde çıkarılan 3659 sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun⁹'la kaldırılarak, bu personel de barem sistemi içerisine alınmış oldu (Şaylan, 2000: 108).

Yasanın çıkarılmasından çok geçmeden yaşanan İkinci Dünya Savaşı'ndan, Türkiye savaşa girmemesine karşın büyük ölçüde etkilenmiştir. Savaş memur açısından hayat pahalılığına neden olmuştur. Pahalılıkla mücadele amacıyla memur maaşlarına çeşitli yasalarla zam ya da başka isimlerle yapılan eklemeler, düzeni bozulmuş olan aylık sisteminin daha da bozulmasına neden olmuştur. 1942-1946 yılları arasında çıkarılan beş yasayla (4178¹⁰, 4598¹¹, 4644¹², 4805¹³ ve 4988¹⁴ sayılı Yasalar) 3656 sayılı Kanunda çok sayıda değişiklik yapılmıştır. Daha sonra 1953 yılında 6211¹⁵, 1956 yılında 6675¹⁶ ve 1959 yılında çıkarılan 7244¹⁷ sayılı Kanunlar, çeşitli zam ve ödenek artışlarıyla sistemin biraz daha bozulmasına adeta yardımcı olmuşlardır (Şaylan, 2000: 108).

Sonuç olarak, Cumhuriyetin kuruluşundan planlı döneme kadar geçen sürede çıkarılan yasalar ile amaçlanan personel sistemi, maaş ve kadro düzenlemesinin ötesine geçememiş, sistematik ve yaklaşım bütünlüğü sürekli yitirilmiştir. Ortaya çıkan sorunlar, yeniden düzenleme konusu içinde algılanmış ve yeni düzenlemeler yapılmıştır. Yani problemleri çözmek için yapılan yasalar zamanla problemin ana konusunu oluşturmaktan öte geçememişlerdir.

⁸ Resmi Gazete: Sayı: 4253, Tarih: 08.07.1939.

⁹ Resmi Gazete: Sayı: 4255, Tarih: 11.07.1939.

¹⁰ Resmi Gazete: Sayı: 5020, Tarih: 30.01.1942.

¹¹ Resmi Gazete: Sayı: 5739, Tarih: 24.06.1944.

¹² Resmi Gazete: Sayı: 5781, Tarih: 12.08.1944.

¹³ Resmi Gazete: Sayı: 6189, Tarih: 25.12.1945.

¹⁴ Resmi Gazete: Sayı: 6494, Tarih: 31.12.1946.

¹⁵ Resmi Gazete: Sayı: 8593, Tarih: 26.12.1953.

¹⁶ Resmi Gazete: Sayı: 9245, Tarih: 28.02.1956.

¹⁷ Resmi Gazete: Sayı: 10148, Tarih: 02.03.1959.

1.3.2.2. Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları (1946-1960)

Personel rejiminin yeniden yapılandırıldığı 1946-1960 yılları arasında yazarlarının isimleri ile anılan raporlar hazırlanmıştır. Hines Raporu-Dorr Raporu, Thornburg Raporu, Neumark Raporu, Barker Raporu, James W. Martin ve Frank C. E. Cush Raporu, Leim Gruber Raporu, Gıyas Akdeniz Raporu ve Chailloux-Dantel Raporu bu dönemde hazırlanan raporlar olup hazırlanış sırasına göre anlatılacaktır.

1.3.2.2.1. Hines Raporu – Dorr Raporu

1933-1934 döneminde “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” adlı çalışma, Walker D. Hines ve arkadaşları tarafından 1934 yılının Mayıs ayında İktisat Vekili Celal Bey’e sunulmuştur. 1932 yılında Türkiye Cumhuriyeti, ABD’li uzmanlara yönelik altı kişilik iktisadi danışmanlık kadrosu açmıştı. Altı kişinin dördü ticaret ve madencilik alanında teknik uzman, diğer ikisi ise iktisadi uzman ve genel iktisadi danışman kadrolarına alınmıştı. İktisadi uzman ayrıntılı ekonomik rapor hazırlarken, iktisadi danışman ise raporun dile getireceği önlem ve adımların gerçekleştirilmesi için çalışmalar yürütecekti. İktisadi uzman olarak heyetin başına seçilen Walker D. Hines, uluslararası iktisat ve tahkim konularında uzmandı. New York’ta bir hukuk bürosunun ortağıyken, Türkiye’nin Washington Büyükelçisi Ahmet Muhtar Bey’in daveti üzerine ABD Dış İşleri Bakanlığı tarafından Türkiye’ye gönderilerek Türkiye üzerine bir buçuk yıl kadar çalıştı ve gözlemlerde bulundu (Kara, 2006: 151). Çalışma komisyonunun kurulduğu günlerde başkanlığı Walker D. Hines yürütürken Hines’in rahatsızlanarak vefatı üzerine Goldthwaite H. Dorr heyetin başkanı olmuştur (Yayman, 2008: 90). Bu nedenle söz konusu rapor bazı kaynaklarda Hines Raporu olarak anılırken bazı kaynaklarda da Dorr Raporu olarak anılmaktadır.

Çalışmamızda komisyonun ilk başkanı olan Hines’in adı ile anacağımız rapor, Walker D. Hines, Goldthwaite H. Dorr, Edwin W. Kemmerer, Profesör Charles R. Whitlesey ve Profesör Walter L. Wright gibi yabancı uzmanlarca hazırlanmıştır. Rapora yabancı uzmanların yanı sıra Şükrü Baban ve Hazım Atıf Bey, Turhan Süleyman, Azmi Cemil, Dr. Kasım Nebioğlu, Ahmet Muzaffer gibi Türk uzmanlar da katkıda bulunmuşlardır (Kara, 2006: 151; Yayman, 2008: 92).

Rapor, 1923 yılının ocak ayında Alaşehir’de Atatürk’ün “Arkadaşlar! Bundan sonra pek mühim zaferlere kavuşacağız. Fakat bu zafer süngü zaferleri değil, iktisat, ilim, bilgi ve anlayış zaferleri olacaktır” sözü ile başlamaktadır. Atatürk’ün bu sözü aslında raporun özeti niteliğindedir. Çünkü 1929 ekonomik bunalımından sonra, ABD ve dünyada tekrar toparlanmaya ve güçlenmeye başlayan devlet destekli kalkınma ve özel sektör girişimciliğinin birlikte desteklendiği, liberal sayılmamakla birlikte özel sektörün de unutulmadığı nitelikleri bünyesinde barındırıyordu (Kara, 2006: 152).

Walker D. Hines ve arkadaşları tarafından hazırlanan rapor, Türkiye’nin iktisadi koşulları, doğal donanımı, sermaye birikimi, sanayii, ulaştırma, iç ve dış ticareti, demir çelik sanayi, demir yolu, vakıfları gibi birçok konudan ayrıntılı bir şekilde bahsetmesine rağmen çalışmamızın kapsamı açısından sadece Raporun idare başlığını taşıyan kısmı incelenecektir. Raporda, müessir bir idarenin ehemmiyeti, idarenin muhtelif veçheleri, teşkilat, personel, iktisadi mesailde kifayetli malumata lüzum, kanunlar, mütehassıslarından yardım ve konklüsyon ve tavsiyeler idare başlığı altında incelenen konulardır (Hines Raporu, 1933: 364’ten aktaran: Yayman, 2008: 99). “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” adlı çalışmada günümüze yansiyabilecek değerlendirmeler yapılmış ve personel konusunda da önemli konulara değinilmiştir.

Son olarak raporun personel yönetimi ile ilgili tavsiyelerini maddeler halinde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Hines Raporu, 1933: 398-399’dan aktaran: Yayman, 2008: 96-99):

1. Nitelikli kamu personelinden azami ölçüde faydalanabilmek için işe elverişli olmayan memurların işten uzaklaştırılması gerekmektedir. Memurların işe alınması, tayini hususlarında daha etkili usuller geliştirilmeli ve ısrar edilmelidir.
2. Verimsiz işlerde ülkenin katlanamayacağı kadar memur çalıştırılmaktadır. Bir kişinin görebileceği işi, iki kişiye gördürme eğilimi vardır. Bu nedenle memur sayısı azaltılmalıdır.
3. Çeşitli bakanlıklarda hükümet politikalarına yön vermekle görevli memurların gerek teknik gerekse idari uzmanların görüşlerinden faydalanabilmek için gerekli imkânların sunulması gerekmektedir. Bu gibi uzmanların öncelikle Türk

uzmanlardan oluşması, mümkün olmadığı durumlarda da yabancı uzmanlardan faydalanılması yoluna gidilmelidir.

4. Bütün bu sayılanların üstünde bir husus vardır ki bu mesele milli amaçların gerçekleştirilmesinde en büyük engeldir. Bu engel kırtasiyecilik sorunudur. Bu sorunu kökünden yok etmek için bütün idarecilerin mesailerini bu konu üzerine vermeleri ve daima kırtasiyeciliğe karşı uyanık olmaları gerekmektedir.

1.3.2.2.2. Thornburg Raporu

Yabancı uzmanlara yaptırılan ikinci ve en kapsamlı rapor, Max Westen Thornburg'un hazırladığı ve adı ile anılan rapordur. Rapor, ABD Dış İşleri Bakanlığının Petrol Müşaviri olan Max Westen Thornburg ve Uzakdoğu ve Hindistan uzmanı olan arkadaşları Graham Spry ve George Soul tarafından kaleme alınmıştır.

ABD'nin yürüttüğü siyasetin bir parçası olarak değerlendirilen Thornburg Raporu, Türkçeye "Türkiye Nasıl Yükselir" ve "Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi" isimli iki farklı rapormuş gibi tercüme edilmiştir. Rapor, ABD'nin Türk ekonomisinin kalkınabilmesi için yardımda bulunup bulunmayacağı, Türkiye'nin ne gibi yardımlara ihtiyacının olduğu ve bu yardımların ne şekilde nasıl yapılacağı, hususlarında veri sağlamak maksadıyla hazırlanmıştır (Avcıoğlu, 1969: 270).

Rapor, dokuz ana bölümden oluşmakta ve Türkiye'nin yer altı ve yerüstü kaynakları, yönetim sistemi, ekonomi politikaları ve politik tercihleri konusunda ayrıntılı bilgi sunmaktadır. Aslında rapor, Türkiye'nin yürüttüğü devletçilik politikasını ve mevcut düzenini keskin bir dille eleştirmekte, ülkenin sanayi politikasının yanlış olduğunu ve çözüm içinse Amerikan tecrübeleri ışığında özel sermayenin önünü açacak liberal bir ekonomi politikası tercihinin yapılması gerektiğini tavsiye etmektedir. Türk kamu yönetiminin kırtasiyecilik ve aşırı mevzuatçılıktan kurtarılması gerektiğini ifade etmekte ve personel yönetimi içinse tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu tavsiyeler; kamu personelinin nitelik açısından yükseltilmesi, kamu personeli sayısının azaltılması ve bu yönde çalışmaların yapılması gerekliliği, nitelikli uzman ve danışmanlara gereksinim olduğu, bu açığın giderilmesi için liyakat ilkesine önem verilmesi ve ücret sisteminin de bunu geliştirecek düzeyde ve uygun olması gerektiğidir. Rapor ayrıca, bozuk yönetimin ekonomideki verimsizliğin hazırlayıcısı olduğunu dile getirmektedir. Bu nedenle, Türk

yönetiminin yaşadığı uzman ve danışman sıkıntısının aşılması için Amerika'dan destek alması yönünde de tavsiyelerde bulunmuştur (Şaylan, 2000:109; Yayman, 2008, 112; Kara, 2006: 154). Thornburg Raporu, sadece Türk idaresini kırtasiyecilik ve mevzuatçılıktan kurtarılmasını değil, aynı zamanda topyekûn sistem eleştirisi yapan ilk çalışmadır.

1.3.2.2.3. Neumark Raporu

İstanbul Üniversitesi Maliye Profesörü Dr. Neumark, 1949 yılında Başbakan İsmet İnönü'nün talebi üzerine "Devlet Dairesi ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında" isimli bir rapor hazırlamıştır.

Neumark, Türkiye'de bulunduğu süre zarfında iktisat ve maliye alanında yazdığı kitapların yanı sıra, ekonomik gidişe, gelir vergisi düzenlemelerine ve Türkiye idaresine dair birçok rapor, inceleme ve makale yazmıştır. Neumark'ın Türkiye'nin idaresini incelediği rapor, altmış sayfa ve yedi bölümden meydana gelmektedir. Eser aynı zamanda 1949 yılında Başbakanlık matbaasınca basılan ilk eserdir.

Neumark'ın raporda personel rejimi ile ilgili tespitleri önemlidir ve aşağıdaki değerlendirmelerde bulunmuştur (Neumark, 1949; Yayman, 2008: 132-134; Adal, 1968: 79-80):

1. Neumark'ın yaptığı anketlere göre Bakanlıklarda gereğinden fazla memur istihdam edilmektedir. Bu durumun önlenmesi gerekmektedir. Bunun için Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının, Ulaştırma Bakanlığı ile Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı gibi bakanlıklar ile genel müdürlükler ve diğer bazı daireler birleştirilebilir.
2. Bakanlıklarda rasyonelizasyon komisyonları kurulmalıdır.
3. Maaş politikası elverişli değildir. Kamu personelinin ücret sistemi yeniden düzenlenmeli barende yatay ve dikey ilerleme sağlanmalıdır. Elde ettiği maddi menfaat yetersiz olan memurun, her bakımdan tatmin olduğu söylenemez. Maaşının yetersiz olması meşru olmayan sebeplerle izin almasına ve kanunen yasak olmasına rağmen tali iş yapmasına neden olacaktır. Bunun içindir ki kamu personeli ücret sistemi yeniden düzenlenmelidir.

4. Bazı hizmetlerde kadro fazlalıklarını ve bu fazlalığın neden olduğu personel masrafları artışını dikkatli bir şekilde takip etmek gerekir.¹⁸
5. Memur fazlalığı vardır. Memur fazlalığı daha çok merkezdedir. Kamu personelinin ülke geneline dengesiz dağılımında adalet sağlanmalı ve çalışanların niteliklerini arttırıcı önlemler alınmalıdır.
6. Devlet dairelerinde büro makinelerinin kullanımının sağlanması ve memurların yetiştirilmesi için hizmet içi eğitim geliştirilmelidir. Memuriyete alımda ve yükselmelerde sınav usulü kabul edilmelidir.
7. İhtiyaç dışında lüzumsuz kadro ihdası yapılmıştır. Bu usul, kayırmacılığı teşvik etmektedir. Kadrolar yükseltilmiş ve memuriyet unvanları çoğalmıştır. Bu durum garip ünvanlı kadroların oluşmasına sebebiyet vermektedir.
8. Kamu yönetiminin sorunlarının çözümü ve halka anlatılması için Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosu kurulmalıdır.
9. Aşırı kırtasiyeciliğe karşı idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi sağlanmalı ve kanunların yeniden kodifikasyonu yapılmalıdır.
10. Kamu hizmetlerinde görünüşte bir adem-i merkezîyet mevcutsa bile uygulamada aşırı merkezîyetçi bir yapının varlığı ve hakimiyeti görülmektedir. Bu duruma son verilmeli zaman kaybına neden olan bu durumun önüne geçilmelidir.

Neumark'ın, raporda kamu kurum ve kuruluşlarında tespit ettiği sorunlardan birisi de kamu personeli sorunudur. Neumark'a göre memur sayısı ile niteliğine ilişkin sorunlar, rasyonel çalışmayı engellediğinden önemlidir. Raporda memur sayısının gereğinden fazla olduğunu, ancak kimi dairelerde ise az olduğunu ve en çok rastlanan memur grubunun ise odacılar olduğunun tespitinden sonra işin gerekli kıldığı nitelikte ve yeterli sayıda memuru elde tutup geri kalanların ise tasfiye edilmesini önermiştir. Ayrıca Neumark, memurların merkezi birimlerde yığıldığını belirtmiş ve bu sorunun taşra lehine çözümünü tavsiye etmiştir. Özetle, az memur istihdamı ve yeterli maaş verilmesini önermiş ve memur sayısı ve nitelikleri arasında denge kurulması

¹⁸ Hasan Şükrü Adal (1968: 80) bu durumu Maliye Bakanlığında odacı sayısının artması ile örneklendirmiştir. 1938 yılında 84 odacı varken, 1948 yılında odacı sayısı 174'e çıkmıştır. Yıllık ücret tutarı da 30,000 liradan 180,000 liraya yükselmiştir.

tavsiyesinde bulunmuştur (Yayman, 2008: 134; Öktem 1992: 88; Kayar, 2010: 14, Şaylan, 2000: 109).

Neumark raporunda tespit edilen birçok sorunun hala güncelliğini koruduğu görülmektedir. Aşırı kuralcılık ve kırtasiyecilik, memur sayısının hizmete göre dağılımı, memurların niteliği, memur ücret rejimi gibi sorunlar hâlâ güncelliğini koruyan sorunlardandır.

1.3.2.2.4. Barker Raporu

James M. Barker'a atfen Barker Raporu olarak adlandırılan “Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler” isimli rapor, Türk hükümeti ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından finanse edilen 13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanmış ve 15 Mayıs 1951’de dönemin Cumhurbaşkanı Celal Bayar’a sunulmuştur.

Rapor (DPB, 1963: 61), Amme İdaresi başlığı altında, Türk kamu yönetiminin sorunları ve bu sorunların çözümü için bazı önerilerde bulunmuştur. Merkeziyetçi sistemin mahzuru belirtilerek, yetki devrinin gerekliliği ve tavsiye edilmesi, personelin ücret sistemi, sınıflandırma, işe alma, emeklilik, iş ve görev tanımları, terfi usulleri gibi konular üzerinde durmuştur. Bilindiği gibi bu tür sorunlar günümüzde kanuni düzenlemeler yapılarak çözülmeye çalışılsa da hâlâ çözüm bekleyen sorunlar arasında sayılabilirler. Barker Raporu’nun yerel yönetimler ve personel rejimi ile ilgili görüşleri özetle şöyledir:

Rapor, merkeziyetçi yapılanmanın sebep olduğu sıkıntıları ifade ederek merkeziyetçiliğin kaynak israfına ve bürokrasinin artmasına neden olduğu gibi verimliliği de ciddi oranda engellediğini belirtmiştir. Üst düzey yöneticilerin yetki devri yolu ile rutin işlerden kurtulmalarının sağlanması ve birimlerin yapmaları gereken gerçek iş ve görevleri ile ilgilenmeleri hususunda gerekli düzenlemelerin yapılmasını tavsiye etmektedir. Raporda aslında yetki devri sorununun kanun çıkarmakla çözülemeyeceği, bunun yönetim kültürü sorunu olduğuna dikkat çekilmek istenmiştir (Barker, 1951; Yayman, 2008: 142).

İdarenin merkeziyetçi bir anlayışla örgütlenmesinden dolayı, merkez ve taşra teşkilatları arasında sorunlar yaşanmaktadır. Barker Heyeti’ne göre merkezi idare, yetkilerinin bir bölümünü il ve belediye amirlerine bırakmalıdır. Diğer bir ifade ile mahalli açıdan

inisiyatif alabilme ve mesuliyet hissi geliştirilmelidir. Raporda mahalli idarelerin kaynak açısından yaşadığı sıkıntılara da değinilmiş, Anayasada birçok görev ve sorumluluk verildiğinden hak ettikleri kaynaklara bir an evvel kavuşmaları gerektiği belirtilmiştir (Barker, 1951; Yayman, 2008: 143).

Barker Heyetine göre personel ve barem kanunlarının meydana getirdiği sistem yeterli değildir. Devlette haddinden fazla memur vardır ve nitelik açısından da yeterli değildirler. Hizmetler sınıflandırılmamış, terfiler liyakat ilkesinden ziyade kıdeme dayandırılmıştır. Verimsiz memurların katı mevzuatın himayesinden yararlanarak keyfi uygulamalar yapabildikleri belirtilmiştir. Barker Raporu'nun en önemli önerisi, kamu personel politikalarının tespit edilmesi, geliştirilmesi ve yürütülmesi için merkezi düzeyde personel dairesinin kurulması olmuştur (Adal, 1968: 81; Yayman, 2008: 144-145; Öktem, 1992: 88).

1.3.2.2.5. James W. Martin ve Frank C. E. Cush Raporu

13 Ağustos 1951 tarihinde Maliye Bakanı Hasan Polatkan'a sunulan ve tam adı "Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor" olan inceleme James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanmıştır. Rapor yazarlarının isminden dolayı Martin-Cush Raporu olarak da anılmaktadır. Martin-Cush Raporu, Barker Raporu ile eş zamanlı hazırlanmış ve birbirini tamamlar niteliktedir. Barker Raporu, Türkiye'nin kalkınma gayelerini gerçekleştirmeye elverişli bir kamu maliyesi politikasını ve idare mekanizmasını irdelerken, Martin-Cush Raporu ise özelde Maliye Bakanlığı'nı irdelleyen bir araştırma olmasına karşın Türk idare sistemini ve Türkiye iktisadiyatını araştıran bir rapordur.

Rapor, devlet personel politikasının ve idaresinin, Maliye Bakanlığına bırakıldığı bir zamanda hazırlanmıştır. Bu nedenle raporda personel meseleleri Maliye Bakanlığı'nın görevi olarak arz edilse de ve Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma ve personel sorunları üzerinde dursa da raporun çeşitli bölümlerinde konunun önemine binaen tüm bakanlıkları ve daireleri ilgilendiren sorunlar üzerinde durmuş ve tavsiyelerde bulunmuştur. Bu nedenle raporun tavsiyeleri ve önerileri genel bir nitelik taşımaktadır (DPB, 1963: 70).

Bu bağlamda rapor, sevk ve idare ilkeleri, sınıflandırma, işe alma ve emeklilik usulleri, memurların yetiştirilmesi, sınıflandırma, devlet memurları için adil ücret sisteminin kurulması ve memurlara eşit davranılması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması ve personelin kayıt altına alınması gibi personel sorunları tespit etmekte ve çözüm önerileri sunmaktadır. Barker Raporu'nda da önerildiği gibi, yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde merkezi bir personel dairesinin kurulmasını önermektedir (Sürgit, 1972: 71; Akgüner, 2009: 19; Şaylan, 2000: 110). Ayrıca, mahalli idarelerin esaslı bir revizyona tabi tutulmasının gerekliliği ifade edilmiş ve merkeziyetçi yapının değiştirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır.

Martin-Cush Raporu'nun genel idareye ilişkin değerlendirmelerini maddeler halinde aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

1. Kamu personeli politikalarının tespiti, geliştirilmesi ve tek elde birleştirilmesi için Devlet Personel Dairesi kurulmalıdır.
2. Yürürlükte olan Barem Rejimi iyileştirilmelidir.
3. Türk idaresinin yetişmiş personel sorunu vardır bu sorun çözülmelidir.
4. Liyakat sistemi mutlaka hayata geçirilmelidir.
5. Kanunların memurlara yüklediği ve yapmakla mükellef kıldığı vazifeleri gösteren hizmet talimatnameleri hazırlanmalıdır.
6. Devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi için organizasyon ve metot birimleri kurulmalıdır.
7. Türk idaresine hakim olan mevzuatçılık ve kırtasiyecilik önlenmelidir.
8. İktisadi politikaların belirlenmesi için Başbakanlığa bağlı İktisadi Planlama birimi kurulmalıdır.
9. Merkeziyetçilik gevşetilmelidir, merkezi idarenin elinde bulundurduğu yetkiler mahalli idarelere devredilmelidir.

Memurları memnun edecek düzenlemelerin yapılmasıyla birlikte devletin de menfaatinin korunacağı, memurların zevkle çalışmadığında ise devlet işlerinin sekteye uğrayacağı ve işlerden bir fayda sağlanamayacağı fikrinden hareketle, Rapor personel

politikasının belirlenmesi ve koşulları üzerinde durmaktadır. Memurların çalıştıkları kurumları "iyi bir yer" olarak tanımlamaları için memurlar arasında beraberlik ruhunun sağlanması ve fark gözetmeyen bir maaş sisteminin kurulması gerekmektedir. Memurlar bu sayede işlerini daha mükemmel bir şekilde yerine getireceklerdir (DPB, 1963: 73).

Raporun ayrıntılı bir şekilde üzerinde durduğu bir diğer konu da, bütün kamu hizmetlerini bünyesinde barındıran bir sınıflandırma kanununun çıkarılmasıdır. Sınıflandırmanın sadece maaş cetvellerinin belirlenmesi için değil, aynı zamanda her göreve ait yetki ve sorumlulukların belirlenerek aynı nitelikteki görevlerin tanımının yapılması için gerektiği ifade edilmektedir (DPB, 1963: 74-75).

Raporda Birleşmiş Milletler'in (BM) 1951 yılında New York'ta düzenlediği devlet memuriyeti hakkında bir seminer raporuna atıfla sınıflandırma planının özellikleri şu şekilde belirtilmiştir (DPB, 1963: 76):

1. Her pozisyonun yetki ve sorumluluklarını objektif olarak tahlil ve takdir etmek.
2. Yetki ve sorumluluklarda benzerlik bakımından gruplar oluşturularak her pozisyonu bir gruba dahil etmek; bu grup veya sınıflar arasında bir geçiş olmayacak ve gruplar birbirinden açıkça ayrılmış olacaktır.
3. Her sınıfın özelliklerini açıkça tarif etmek.
4. Sınıflar veya gruplar arasında bir ahenk, münasebet ve denetim kademeleri tesis etmek, sınıflar yada gruplar arasında yükselme imkanlarını sağlamak.
5. Plan, daimi surette gözden geçirilmeli ve değişen şartlara uyumunun sağlanması için esnek olmalıdır.

Rapor'da tavsiye edilen sınıflandırma anlayışından Türkiye'de uygulanan Barem Kanunu'ndaki anlayışın çok farklı olduğu ifade edilmektedir. Mevcut sınıflandırma anlayışından Rapor'un tavsiye ettiği sınıflandırma anlayışına geçişin çok kolay olmayacağı ve bu nedenle geçişin zaman alacağı belirtilmektedir. Bu yüzden başarmak için bir takım çarelere başvurulabileceği ifade edilmektedir: Birincisi, devlet daireleri, katma bütçeli daireleri ve devlet iktisadi teşekküllerini kapsamına alacak geniş bir sınıflandırma planı hazırlamak ve izleyen mali yılbaşında uygulamaya koymak yada ikinci olarak her bir bakanlığın benimsemesi ve Maliye Bakanlığının öncülük etmesinin

sağlanmasıdır. Üçüncü ve son ihtimalde kanunların müsaade ettiği oranda pozisyonların yeniden tasnif edilmesidir (DPB, 1963: 78-80).

Martin ve Cush, terfi ve maaş sistemi konusunda da bir dizi tavsiyelerde bulunmuştur. Terfi konusunun kıdem ve verimlilik olarak düzenlenmesi gerektiğini belirtmiş ve şu tavsiyelerde bulunmuştur: Memur, vazifesini layıkıyla yerine getirdiği müddetçe, en çok her üç yılda bir olmak üzere, bir kıdem terfi edecektir. Üstün bir başarı gösterdiği takdirde de en çok her yıl olmak üzere bir verimlilik terfi edecektir. Aksi durum olduğunda yani vazifesini ilgisiz bir şekilde yerine getirdiğinde, vazifesini başarıncaya kadar hiç terfi edemeyecektir. Maaş sistemi ile ilgili olarak da, barem rejiminin mutlaka değiştirilmesini ve her memura ancak yerine getirdiği vazifeye orantılı maaş ödenmesini tavsiye etmektedir (DPB, 1963: 82).

Rapor işe almada liyakatin sağlanabilmesi adına koşullarının belirlendiği sınav sisteminin benimsenmesini tavsiye etmiştir. Diğer bir ifade ile memur alımının yarışma sınavı sonucuna göre olmasını tavsiye etmiştir. Yarışma sınavı; yazılı sınav, sözlü sınav, yetenek denemesi, eğitim ve tecrübe ölçütü gibi çeşitli yöntemlerde olabilir (DPB, 1963: 85).

Rapor'un personel dairesi kurulması konusunda da iki önerisi vardır:

- Umumi Personel Dairesi Kurulması
- Bakanlık Personel Dairesi Kurulması

Umumi Personel Dairesi; Rapor Türkiye'de bütün Bakanlıkları, Katma Bütçeli Daireleri, Devlet İktisadi Teşekküllerini kapsayacak Umumi Personel Dairesi'nin kurulmasını önermektedir. Rapor'a göre şimdiye kadar kanunlarla, mevzuatla yürütülen personel işleri ve kamu hizmetinin gerektiği gibi yerine getirilebilmesi için merkezi bir personel dairesinin kurulması gereklidir ve bu daire uygulanan mevzuat sonucunda elde edilen başarıdan çok daha fazla başarı elde edecektir.

Böyle bir Merkezi Personel Dairesi, Bakanlığın yerine getirmekle yükümlü olduğu bazı görevleri benimsemesine rağmen, Bakanlığın kendi içinde personel dairesi oluşturmasına engel bir durumda teşkil etmeyecektir (DPB, 1963: 105).

Bakanlık Personel Dairesi; Rapor'da, personel işlerine Müsteşara bağlı Bakanlık Personel Dairesi'nin bakması ve bu konuda daire amirleri ile birlikte çalışmak üzere bu dairenin tam yetkiye sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Personel Dairesi, kendi takip edeceği, geniş bir personel politikası hazırlamak zorundadır. Rapora göre, Bakanlık Personel Dairesi hakkındaki öneriler şöyle sıralanmaktadır (DPB, 1963: 106-107):

- Hizmetleri tasnif, memuriyete alma, sınav, hizmet içi eğitim programı hazırlama ve uygulama gibi görevlerin yerine getirilmesi için daha fazla elemana ihtiyaç vardır.
- Personel programlarının başarı ile uygulanabilmesi için personel işlerinde çalışan personelin teknik bakımdan yeterli ve tecrübeli olması gerekmektedir.
- Personel işlerinde tüm ihtiyaçları tespit etmek üzere, Bakanlık Personel Dairesi'nin tüm Genel Müdürlükler, Müdürlükler ve Kurullar ile taşra teşkilatında yapılacak araştırmalarda öncülük etmesi gerekmektedir.

1.3.2.2.6. Leimgruber Raporu

İsviçre'nin eski Şansölyesi Profesör Walter Leimgruber, Türk hükümetin isteği üzerine Türk idare teşkilatı ve personeli konusunda bir dizi incelemelerde bulunmuştur. Gruber, incelemeleri neticesinde “İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor” isimli bir rapor hazırlamış ve hazırladığı bu raporu 25.11.1952 tarihinde İsviçre'den Ekonomi ve Ticaret Bakanı Muhlis Ete'ye göndermiştir (DPB, 1963: 1139). Bazı kaynaklarda ise Leimgruber'in çalışmasını Muhlis Ete'ye mektuplar biçiminde göndermiş olduğu ifade edilmektedir (Şaylan, 2000, 110; Öktem, 1992: 89).

Leimgruber raporunda genel olarak Türkiye'nin idare teşkilatına dair gözlemlerini ve incelemelerini aktarmakta ve bilhassa bakanlıkların organizasyon yapıları ve personel sorunlarını incelemektedir. Ancak, 1963 yılında Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanan Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949 - 1959 Yılları Arasında) isimli özet çalışmada raporun sadece personel sorunlarına ilişkin kısmı yer alırken, Gruber'in idare teşkilatına dair değerlendirmeleri yer almamıştır. Hemen belirtilmelidir ki Rapor'un orijinal metni bulunamadığından inceleme ve değerlendirmeler ikincil kaynaklar üzerinden olmuştur. İncelediği konu açısından orijinal metne ulaşamaması literatür açısından önemli bir eksiklik teşkil etmektedir.

İsviçre’li uzman çalışmasında idari teşkilat ve bakanlıkların organizasyon yapılarını incelemenin yanında personel sorunları üzerinde de durmuş ve şu başlıklar altında konuyu ele almıştır.

1. Kamu personelinin hukuki statüleri hakkında düşünceler
2. Personelin ücret rejimi hakkında düşünceler
3. Personelin çalışma saatleri hakkında düşünceler
4. Personel kadrolarında şişkinlik
5. Sınıflandırma hakkında düşünceler

Rapora göre ücret rejimi hakkında iki görüş vardır. Birincisi, “yapılan işe göre ücretlendirme” ikinci ise “sosyal ücret”, yani ihtiyaç veya aile durumuna göre ücret sistemidir. Yapılan işe göre ücret sisteminde ücret, personelin medeni durumu ve diğer hayat şartları dikkate alınmadan, yapılan işin nicelik ve niteliğine göre ücretlendirilmektedir. Bu ücretin yüksekliği genellikle çalışılan yerin asgari geçinme sınırına göre belirlenmektedir. Sosyal ücret sisteminde ise, memurun belirli oranda aile geçimini sağlayabilecek masrafları, sosyal mevki ve diğer ihtiyaçları dikkate alınarak ücret hesaplanır (DPB, 1963: 150; Adal, 1968: 82-83). Bu bağlamda ücret sisteminde iyileştirmenin gerekliliğini vurgulamıştır.

Leimgruber, ülkemizde uygulanan mesai saatleri uygulaması hakkında eleştiride bulunmanın hatırından bile geçmediğini, zaten Memurin Kanununun mesai saatleri ile ilgili hükümleri olduğuna ve mevsime göre de günde 6-8 saat olarak uygulandığını ifade etmiştir. Ancak iş yerine uzak mesafede oturulmaması, öğle arası tatilinin kısaltılması, öğle yemeğinin iş yerinde yenilmesi gibi tavsiyelerde bulunmuş özellikle çalışma saatlerinin sınırlandırılmasını ve standarda kavuşturulması tavsiyesinde bulunmuştur (DPB, 1963: 161-165).

Leimgruber, sınıflandırma konusunda da çalışması olduğundan, hatta sınıflandırma şemasını ve taslağını hazırladığını ifade etmiştir. Ancak bunu beraberinde Türkiye'ye getirmek istediğini ifade etmiş ve bu konudaki mesaisinin zaman ve emek gerektireceğinden, mesaisini Ankara’da sarf etmek gerektiğini belirtmiştir (DPB, 1963: 168).

Leimgruber Rapor'da, istihdam edilen memur sayısının fazla olduğunu belirtmiştir. Ordu mensupları, ulaştırma işletmelerinde ve kamuda çalışan işçi sayılarının kendisine ulaşmamasına rağmen memur sayısının oldukça şişkin olduğuna dikkati çekmiş ve azaltılması yönünde tavsiyede bulunmuştur. Memur kadrolarının tamamında düşük miktarlara ulaşmaya kadar daha doğrusu yeni teşkilat tedbirlerine uygun bir seviyeye ininceye kadar yeni tayin yapılmaması gerektiği önerilmiştir (DPB, 1963: 165-166).

Ayrıca, zat işlerinin eşgüdümünü sağlayacak bir merkezi personel dairesi kurulmasını tavsiyesi etmiştir (Kara, 1992: 157; Yayman, 2008: 157).

1.3.2.2.7. Gıyas Akdeniz Raporu

1952 yılında, Gıyas Akdeniz¹⁹ tarafından hazırlanan ve bir ücret reformu öneren raporun tam adı “Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor”dur. Önerilen ücret reformu ile alt düzeylerdeki memurlara asgari geçim, üst düzeydeki memurların da azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, sınıflandırma temelli; bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması, taban ve tavan sınırları belli bir ücret rejiminin kurulması öngörülmüştür. Raporda, 1939 ve 1952 yılları arasının maaş yapıları incelenmiş ve satın alma gücündeki aşınma gösterilmeye çalışılmıştır (Şaylan, 2000: 109-110).

Rapor, barem sisteminde iyileştirmenin gerekli olduğunu vurgulamış ve iyileştirmeyi şu nedenlere bağlamıştır (Sulhun, 1970: 46; Öktem, 1992: 90);

- Barem Kanunu olarak bilinen "Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun" ücret rejiminde adalet ve eşitliği sağlayamıyor, yani eşit işe eşit ücret ilkesini uygulayamaz durumdadır,
- Niteliğine göre hizmetleri sınıflandıracak bir sistem mevcut değildir,
- Kademe ilerlemesi sistemini kapsamadığı,
- Liyakate ilkesi yerine, kıdeme öncelik verdiği,

¹⁹ Gıyas Akdeniz, Türkçe literatürde ilk defa “**Devlet Teşkilatı ve Rasyonalizasyon**” isimli makaleyi yazmıştır. Makale İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisinde yayımlanmıştır. Yazar, idari reform çalışmalarının başlamadığı bir dönemde kapsamlı ve nitelikli bir çalışma yapmasından dolayı önemlidir.

- Sistem konjonktürel değişikliklere ayak uyduracak bir yapıda olmadığından, ek görev, tazminat veya yevmiye sistemlerine yol açmaktadır,
- Çeşitli zamanlarla gelişigüzel zamlar yapılmasıyla, en yüksek derecedeki memur ile en düşük derecedeki memur arasındaki maaş farkının 13 kattan 6 kata düştüğü, bu nedenlerle, yüksek derecedeki görevlerin kalifiye personel açısından çekiciliğini yitirdiği vurgulanmaktadır.

Rapor, yabancı uzmanlara rapor hazırlatmanın adeta moda olduğu bir dönemde yerli bir uzmanca hazırlanması ve tespit ettiği sorunların günümüzde de olumsuz etkilerinin sürdüğü düşünüldüğünde, gerçekçi çözümler üretmesi açısından önemlidir.

1.3.2.2.8. Chailloux – Dantel Raporu

Fransız yönetim ve personel uzmanı olan M. Maurice Chailloux-Dantel Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde (TODAİE) Birleşmiş Milletler (BM) Baş Müşaviri olarak bir süre çalışmıştır. Dantel'in, 1956 yılında hazırlanan "Devlet Personel Kanunu Tasarısı" hakkındaki eleştiri ve görüşleri TODAİE tarafından 1959 yılında "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" isimli rapor üç cilt olarak yayımlanmıştır.

Maurice Cahailoux-Dantel, Türk kamu personel sorununu ilk defa kapsamlı olarak ele almış, önemli tespitler ve çözüm için önerilerde bulunmuştur. Aynı zamanda Barker Rapor'u ile kurulan TODAİE'nin de bu alanda yaptığı ilk çalışmadır.

M. Maurice Chailloux-Dantel'in birinci ciltteki Türkiye Devlet Memuriyeti ve Reformu hakkındaki kısa raporu, Devlet Personel Rejimimizin içinde bulunduğu ciddi ve sıkıntılı durumu, gerçekçi bir açıdan ele almış ve incelemiştir. O'nun personel sistemimiz üzerindeki tespitleri, görüşleri, varlığını ve değerini halen korumaktadır. Bu açıdan bu tespit ve görüşlere kısa değinmek gerekmektedir.

Bir memlekette siyasi rejim yerleşmiş olsa bile idari müesseseler sabit kalmaz (Adal, 1968: 84). Çünkü demografik, ekonomik, sosyal, kültürel şartlar hızla değişmekte ve bu değişme reformları zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla idari yapıda bu değişime ayak uydurmak zorundadır.

Cumhuriyetin ilanını inkılaplar takip etmiştir ve modern devletin ilk adımları atılmıştır. Fakat II. Dünya Savaşının sonucunda da demografik ve ekonomik şartlardaki değişim, geniş ölçüde idari reformu zorunlu kılmıştır. Bu reformun ilk sırasını da “Devlet Memuriyeti” almaktadır (DPB, 1963: 112). 1956 yılında, hükümetin Meclis’te “Devlet Personel Kanunu” tasarısını tartışmaya açması bu sorunla ilgisini göstermektedir. Reformu zorunlu kılan konu ise memur ve hizmetlilere ödenmekte olan maaş ve ücretlerin yetersizliği meselesidir.

Türkiye’de personel rejiminin birleştirilmesi için emek ve gayret sarf edilmesine karşın mozaik bir yapı görünümündedir. Nedeni, her kurumda görülen, bölünme ve dağılma eğilimiyle Bakanlıkların farklı uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Ayrıca bakanların veya kurum âmirlerinin sorumluluklarının hukuken şahsileştirilmesi personel idaresindeki parçalanmanın sürmesine yardım etmektedir (DPB, 1963: 115).

Çeşitli Bakanlıklarda ve kurumlarda personel idaresi açısından ferdiyetçiliğin hala yenilemediği gözlemlenmektedir. Bu durum devlet memuriyetinin mozaik bir görünüm almasına yardımcı olmaktadır. Ferdiyetçilik aşağıda sıraladığımız endişe verici birçok sonucu da beraberinde taşımaktadır (DPB, 1963: 117-118).

1. Kamu personelinin niteliği sorunu kurumdan kuruma değişiklik göstermektedir.
2. Memuriyet unvanları çok çeşitlidir.
3. Memuriyetlerin sınıflandırılması zordur.
4. Bu gün eşit işe eşit ücret denilen “birbirine benzer işe müsavi ücret” sistemi uygulanmamakta ve uygulanması uzun zaman alacak gibi görünmektedir.
5. Geçici meslek grupları hukuken mevcut olmadıklarından, bunların her birine hususi bir statü vermeye imkân yoktur.

Fonksiyon itibariyle bir sınıflandırma yapıldığında her grup ayrı statülere tabi olacaktır. Bu statüler, personelin fert fert değil gruplar, sınıflar halince idare edilmesini sağlayacaktır. Böylece bakanlıklar arasında farklı uygulamalar, kişiye özel uygulamalar kalkacak mozaik görünüm yerini sınıflara terk edecektir.

Reformların hazırlanması ve gerçekleştirilmesi teknik donanıma sahip ve dinamik bir idari kurumun kurulmasına bağlıdır. Yani reformları gerçekleştirmek için Devlet Personel Dairesi kurulmalıdır (DPB, 1963: 119-120).

Memurların satın alma gücünde düşüş olmuştur. Milli gelirin artış göstermesine karşın Memur her geçen gün fakirleşmiştir. Bu durumda milli gelirin artışında rol oynayan memur bu artıştan yararlanamamaktadır. Hatta yüksek dereceli memurların satın alım gücü alt kademe memuruna göre daha düşmüştür. Bu sorunlar memuriyete olan ilginin azalmasına ve memurlar içinse ek görevler alma zorunluluğunu doğurmuştur (DPB, 1963: 130-131).

Maaş sistemindeki düzensizlikler ve yetersiz maaş, tazminat sistemini doğurmuştur. Her kurum kendine has tazminat sistemi kurmuştur. Bu durum tazminatlarda büyük farkların oluşmasına sebep olmuştur.

Değişmeli Barem (Echelle Mobile) sistemini uygulamak için, etüt, araştırma yapacak, istatistikî değerlendirmeler yapacak bir örgüt kurulmalıdır. Böyle bir sistem olmadan, örgüt kurulmadan sistem etkili olamayacaktır ve sistem kuruluş esnasında mukavemetle karşılaşacaktır. Çünkü devlet maliyesi ve ekonominin idaresi gibi önemli bir hükümet fonksiyonundan kamu idarelerini mahrum edecektir (DPB, 1963: 134).

Rapor'a göre Türkiye, bir hak niteliğinde olan sosyal sigorta sistemi yerine, bir lütuf olan sosyal yardım sistemini benimsemiştir (DPB, 1963: 135). Rapor, yürürlükte olan mevzuatın memur haklarını, Cumhuriyetin kuruluş yıllarında ki devlet personel statüsünü tayin ve tarif eden 1926 tarihli yasaya göre daha az savunduğu yorumunu yapmaktadır. Bu durum, memurların muhkem olamadığından ve hükümetin fazla müsamahakâr davrandığını düşünmesinden dolayı meslek teminatları yavaş yavaş kemirilmiştir (DPB, 1963: 122).

Rapor yukarıda da ifade edildiği gibi birçok ilki barındırmaktadır. İlk defa memurlara yönelik anket yaparak sorun tespiti ve çözüm önerisi sunmaya çalışmıştır. Bu açıdan kapsamlı bir incelemeye tabi tutmuştur. Çalışma, personel sisteminin kişiselleştiğinden, atama-nakil ve terfilerde kurumlara ve kişilere göre farklılıkların varlığından, sınıflandırma, liyakat ve kariyer sisteminden uzak olduğundan sistemin kayırmacılığa ve kollamaya müsait olduğundan, merkezi düzeyde bir personel dairesinin kurulmasının

gerekliliğinden, kamu personelinin ücret sorunundan ve niteliksiz olduğundan uzun uzun bahsetmektedir.

1.3.3.2.9. Devlet Personel Kanunu Tasarısı

Yabancı uzman raporları neticesinde Başbakanlığın isteği üzerine, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğünce Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanun Taslağı hazırlanmıştır. Tasarı 4 Nisan 1956 tarihinde TBMM'ye gönderilmiştir. Güler'e göre, Tasarısının amacı; Türk personel sistemini Amerikan iş sınıflaması ilkesine göre düzenlemektir ve tasarıda güdülen ve aşağıda sayılan dört temel amaç bu özelliği açıkça ortaya koymaktadır (2005: 218);

1. Memuriyet ve görev unvanları ne olursa olsun, benzer iş yapanlara eşit ücret verilsin.
2. Ücret, hizmette gösterilen, ehliyet, verim ve başarıya göre arttırılsın, diğer bir ifade ile performansa göre arttırılsın.
3. Hizmetler işin niteliğine göre kadrolara bağlansın.
4. Ücretlerde adalet ve eşitlik sağlanmak üzere, hizmetleri sınıflandırma ve standart kadrolarla (norm-kadroya) ilişkilendirme görevi, kurulacak olan Devlet Personel Dairesi tarafından yapılsın.

Kanun Tasarısı, barem sisteminin idareye özgürlüğü vermediği ve memurlarla hizmetliler arasında dengesizlik doğurduğu, aylıkların en az yaşam standardının altında kaldığı ve memurların görevde kalmalarını sağlamadığı gibi tespitlerde bulunmuştur (Akgüner, 2009: 20). Kanun Tasarısı tespitlerinden sonra bazı önerilerde bulunmuş ve yeni düzenlemeler yapmıştır. Bunlar; memur gelirlerinin asgari hayat standardının gerekli kıldığı düzeye çıkarılması, nitelikli personelin maaşının yükseltilerek görevde kalmalarının sağlanması amacıyla hazırlanmıştır. Kurumların adil ücret prensibini gerçekleştirmek, objektif ölçütlere göre sınıflandırma yapmak, kadroları kurum gereklerine uygun hale getirmek, unvanlarda standartlaşma sağlamak, gerek görülmesi halinde askeri kadrodan sivil kadroya veya sivil kadrodan askeri kadroya geçişe imkân tanımak, ülkenin ekonomik durumunu göz önüne alarak, maaş, ücret ve özlük haklarında yapılması gereken değişikliklerle ilgili teklifte bulunmak amacıyla

Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesinin kurulmasını önermiştir (Kayar, 2010: 17).

Kanun kapsam olarak geniş tutulmuştur. Hâkimler, subaylar, askeri memurlar, astsubaylar, özel idare ve belediye çalışanları, banka, teşekkül, müessese ve ortaklıklar personelini kapsamaktadır. Fakat Tasarı, seçimler nedeniyle kadük olmuştur. 1958 yılında TBMM'ne tekrar sunulmuş fakat tekrar kadük olmaktan kurtulamamıştır.

Kadük olmaktan kurtulamayan Kanun Tasarısı iki açıdan önemlidir. Birincisi, Tasarı sonraki dönemler için bir alt yapı oluşturmuştur. 1965 yılında çıkarılacak olan 657 Devlet Memurları Kanununun zemini olmuştur. İkincisi ise, Devlet Personel Dairesinin kurulmasını amaçlayan ilk kanun girişimi olduğundan dolayı da ayrı bir önemi vardır (Ayman Güler, 2005: 219).

1.3.2.3. Planlı Dönem ve Kurumsallaşma Çabaları (1960 – 1980)

Personel rejiminin yeniden yapılandırıldığı 1960-1980 yılları arasında, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Mook Raporu, Fisher Raporu, Podol Raporu ve kısa adı MEHTAP olarak anılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi hazırlanmıştır. Söz konusu çalışmalar aşağıda incelenecektir.

1.3.2.3.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Milli Birlik Komitesi ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın talepleri üzerine Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünce (TODAİE) hazırlanmış ve 10.02.1961 tarihinde ilgili makamlara sunulmuştur. Rapor, 1960 müdahalesinden sonra yeni kamu kurumlarının kurulması ve kurumsallaşması adına önemlidir. Çünkü askeri müdahale sonrasında yaşanan cumhuriyete yön verme girişimlerinin, yaşanan heyecanlı tartışmaların ve entelektüel arayışların ürünüdür.

Rapor, yabancı ülkelerde elde edilen deneyimler ve Türk yönetim tarihi tecrübeleri ışığında, ilgilileri örgüt sorunları konusunda düşünmeye davet eden bir ön rapor niteliğindedir. İki bölümden oluşan Rapor'un iki amacı vardır. Birinci amacı; idari reform ve reorganizasyonun anlamı hakkında gerçekçi bir kanaate varılması, ikinci amacı ise Türkiye'de yapılacak idari reform çalışmasının kapsamının nasıl gerçekleştirilebileceği hakkında somut bir fikir vermektir (Aykaç vd. 2003: 166).

1.3.2.3.2. Mook Raporu

Devlet Personel Dairesinin kurulmasının hemen ardından, tartışmaları 27 Mayıs askeri müdahalesinden sonrada devam eden, yeni bir personel rejimi kurma konusundaki çalışmalara başlanmış, ya kendisi doğrudan ya da yabancı uzmanlar aracılığıyla devlet personel rejimi hakkında yeni raporlar hazırlanmış ve önerilerde bulunmuştur.

1962 yılında OECD tarafından gönderilen Hollandalı (Ayman Güler, 2005: 219) Van Mook Devlet Personel Dairesi'nde (DPD) müşavir olarak görevlendirilmiş ve 21.03.1962'den 07.04.1962'ye kadar ve 30.05.1962'den 14.07.1962'ye kadar Ankara'da çalışmış, Ankara'dan ayrılışı ve tekrar gelişi arasında geçen sürede de Fransa'da çalışarak dört adet rapor hazırlamış ve Devlet Personel Dairesine sunmuştur. Mook Raporu olarak bilinen raporun birincisinde "Personel Rejimi Hakkında Genel Durum", ikincisinde "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Ana Prensipleri ve Gayeleri", üçüncüsünde " Teknik Yardım Programı Hakkında Devlet Personel Dairesi Başkanına Verilen Muhtıra" ve dördüncüsünde ise "İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme" başlıklarından oluşmaktadır (Yayman, 2008: 221; Akgüner, 2009: 21; Mook, 1962, 21).

Mook, "Personel Rejimi Hakkında Genel Durum" isimli birinci raporda mevcut durumu aşağıda ki şekilde ifade etmiştir. (Mook, 1962: 4-5)

1. "Mevcut gruplara hiyerarşik derecelere ve maaşlara taalluk eden kadrolar, kuruluşlarında modern idarenin icap ettirdiği nizam ve metot bakımından aşikâr bir terakki arz ettiği halde ihtisaslaşmaya birçok yönden imkân vermeyecek surette fazlasıyla katılmış bir hal almıştır.
2. Personel politikası mevzusunda, kuvvetli bir merkezi sevki idarenin yokluğu, perakende kanunlarla ihtiyaçları karşılama neticesini doğurmuş ve çıkarılan kanunların mütecanis bir şekilde tatbik edilmemesi de durumu karışık bir hale sokmuştur.
3. Enflasyonun sık sık tekerrürü memurlar için tatminkâr bir ücret ve maaş sisteminin tatbikinin idamesini fazlasıyla güçleştirmiş ve tashih edici tedbirlerin kabulü ise esas sistemi büsbütün karıştırmıştır.

4. Bir taraftan pratik ihtiyaçları karşılamaktan ziyade akademik ve nazari bir sisteme giden eğitim, diğer taraftan teknolojik eğitimde yeni gelişmelere ayak uydurulamaması amme hizmetlerinin ihtiyaçları ile yetiştirilmiş eleman arasındaki farkı fazlalaştırmıştır.
5. Politik ve sosyal tesirler, daha yuğersek memuriyetlere liyakat esasına göre terfi ettirilme kaidesi ile memuriyet teminatını zaman zaman engellemiştir”.

Mook, Cumhuriyet döneminin ilk personel kanunu olan 788 sayılı Memurin Kanununu memur ve hizmetliler arasında çok büyük fark yarattığından, ödül ve ceza dengesinin tam olarak kurulamadığından, ağdaş bir sınıflama sisteminin benimsenmediğinden ve liyakat ilkesine uyulmadığından dolayı eleştirmektedir. Mook hazırlanmasını tavsiye ettiği yeni personel reformunu aşağıdaki niteliklere sahip olmasını tavsiye etmiştir (Mook, 1962: 21-35).

1. Mevcut barem rejimi kaldırılmalı ve rasyonel bir sınıflandırma için kadrolar kategori, grup sınıf ve derecelere ayrılmalı,
2. Personele hizmete girişten önce ve sonrasında da hizmet içi eğitim verilmeli,
3. Personel alma sistemini esaslı şekilde tespit edilmiş standartlara bağlamak ve açık sınav sistemini tesis etmek.
4. Personelin işe alınması ve işe alındıktan sonra da terfi ettirilmesi liyakat ilkesine göre uygulanmalı, her açık pozisyon tanımlanmalı ve memurun taşıması gereken nitelikler belirlenmeli.
5. Yurt dışında öğrenim görecekler bir merkezden yönlendirilmeli ve eğitimleri sonrasında en faydalı olabilecekleri işlerde istihdam edilmeli,
6. Yeterli türdeş bir maaş sistemi ve tatmin edici bir emeklilik maaşı ve sosyal yardım düzeni kurup geliştirilmeli,
7. Personel mevzuatı sağlam temellere oturtulmalı,
8. Devlet personel dairesi personel sorunları hususunda daha aktif ve yetkili hale getirilmeli,

9. Yeni personel mevzuatının takibi, Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı ile birlikte koordineli yürütülmeli,
10. Her sınıf, kategori ve derece için maaş cetvelleri düzenlenmeli,
11. İktisadi Devlet Teşekküllerinde istihdam edilecek personelin durumunun diğer kamu personelinden farklı bir statüde değerlendirilmesi gerekmekte ve farklı hükümler konulmalıdır.

Mook raporunu personel rejiminde reform yapılmasını gerektirecek sorunlardan yola çıkarak hazırlamıştır. Bu açıdan yapılmasını tavsiye ettiği görüşler daha sonra hazırlanan Devlet Memurları Kanunu'nda yer almış ve adeta Mook'un görüşlerinin çerçevesi genişletilerek ve zenginleştirilerek benimsenmiştir (Yayman, 2008: 224).

1.3.2.3.3. Fisher Raporu

Amerika Birleşik Devletleri California Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü olan ve Milletlerarası Kalkınma Örgütü (AID) tarafından Türkiye'ye gönderilen John Fisher, Van Mook ile aynı dönemde Ankara'da bulunmuş ve yine Mook gibi DPD müşaviri olarak görevlendirilmiştir. Ankara'ya 03.05.1962 tarihinde gelmiş ve kısa sürede çalışmasını tamamlayarak 29.06.1962 tarihinde ayrılmıştır.

Personel dairesi konusunda ve özellikle liyakat sistemi konusunda tecrübeli, bilgili bir yönetici ve uzman olan Fisher, Türkiye'de bulunduğu süre içerisinde Devlet Personel Dairesine personel sistemi hakkında üç rapor sunmuştur. Birinci rapor, "Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi", ikinci rapor "Devlet Personel Dairesinde İmtihanları Yapacak Olan Teşkilata Dair Mütalaalar", üçüncü ve son rapor ise "Türk Personel Sistemi" başlıklarını taşıyordu.

Fisher raporlarında, liyakat ilkesi, liyakat ilkesi standartlarının geliştirilmesi gerektiği, personel gereksiniminin ve memurluğa giriş sınavlarının biçiminin belirlenmesinin önemi ve sınıflandırma konuları çözülmesi gereken sorun alanları olarak tespit etmiştir (Şaylan, 2000: 113).

1.3.2.3.4. Podol Raporu

Planlı dönemde hazırlanan bir diğer raporda, 1961-1965 yılları arasında Ankara'da Birleşik Amerika "Milletlerarası Kalkınma Örgütü"nde (AID) yönetim danışmanı olarak görev yapan ve zamanının büyük bir kısmını Devlet Personel Dairesinde geçiren Richard Podol tarafından hazırlanan ve Podol Raporu olarak anılan rapordur. Rapor, "Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yönetimi" adıyla 1963 yılında yayımlanmıştır. Türkçe çevirisi ise TODAİE tarafından çıkarılan Amme İdaresi Bülteninde 1967 yılında yayınlanmıştır (Yayman, 2008: 229; Podol, 1967: 10).

Podol'un hazırladığı raporun ilk defa Türkiye'ye gelen Amerikalı uzmanlara Türk kamu yöneticileri hakkında bilgi vermek amacıyla hazırladığı ileri sürülmektedir.

Podol'un raporu on sayfadan oluşmasına rağmen ilk defa yöneticiler üzerinden yönetim aygıtını incelemesi kendisini önceki ve sonraki kamu yönetimini ele alan diğer çalışmalardan ayırmakta ve özgün kılmaktadır. Raporda yazar bilimsel bir araştırma yapmaktan ziyade kişisel gözlem ve sübjektif analizlerine dayanarak yazmıştır (Yayman, 2008: 229).

Podol, personel sisteminin sadece bir boyutunu yani yönetici kategorisi incelemiştir. Podol'a göre Türk yöneticileri şu özelliklere sahiptir (Podol, 1967: 10; Şaylan, 2000: 113; Yayman, 2008: 231; Öktem, 1992: 91);

- Türk yöneticisinin iş başarıma eğilimi zayıftır. Girişimci değildir. Mevcut prosedürü uygular, iş başarıma eğilimi zayıf ve girişimci olmadığından yeni metotları hayata geçirmekte yavaş davranır. Dolayısıyla, önemli kararlar almaktan ve sorumluluk almaktan kaçınır.
- Yöneticiler yetkilerinin bir kısmını astlarına devretmeye yanaşmazlar. Karar alma konusunda bürokratik işlemlere bağılılıkları nedeniyle karar alma mekanizması ağır işlemektedir.
- Türk yöneticilerin iletişimi ve bilgi paylaşımı zayıftır. Merkezci bir anlayışa sahiptirler. Bu nedenle bazı yöneticiler astlarını ehliyetsiz kabul ettiklerinden astlarından fikir alma ihtiyacı hissetmezler. Dolayısıyla aşağıdan yukarı yönlü bilgi akışına pek rastlanmaz.

- Türk yöneticiler rütbe ve mevkie gereğinden fazla önem verirler. Podol bu durumunun eski Türk toplumuna hâkim olan askeri yapıdan kaynaklandığını ifade etmektedir. Şöyle ki; savaşı olan bir ulusun askeri sınıfa olan geleneksel saygısı, sivil örgüte de sirayet etmiş ve sivil yönetici seçkinler sınıfının parçası haline gelmiştir.
- Türk yöneticisi kendisinin batılı olduğuna inanır ve bu nedenle öğrenmeyi ve gelişmeyi istemektedir. Fakat teknik açıdan yetişkinliği ve yetkinliği ABD yöneticilerine göre geridir ve yöneticilik eğitimi almış olanların sayısı azdır.

Yazar, önce Türk yöneticisinin olumsuz yönlerini sıralamış ve batılı olduğuna inanması, öğrenmeye ve gelişmeye açık olduğunu belirterek adeta gönlünü almaya çalışmıştır. Ayrıca, Podol personel sisteminin yönetici boyutunu incelediği raporunda yapılması gerekenleri aşağıdaki gibi sıralamıştır (Şaylan, 2000: 112-113; Öktem, 1992: 92);

- Yöneticiler düşünce ve fikren gelecek için hazırlanılmalı,
- Gelenekçi eğilimin yalıtılmalıdır,
- Personel ve bütçe gibi uzmanlık alanları için uzman yetiştirilmeli,
- Temel iyileştirme davranışlarına girişme isteği, enerjisi ve cesareti olanlara destek olunmalı,
- Mevcut yönetime yeni fikirler ve yeni yöntemler kazandırarak geliştirme amacına yönelmiş kurumlar desteklenmelidir.

1.3.2.3.5. Devlet Personel Dairesinin / Başkanlığının Kurulması

27 Mayıs 1960 darbesinden sonra, 1961 Anayasası, Türk idaresine yeni esaslar getirmiş, kamu personel düzeni açısından da önemli değişikliklere imza atmıştır. Askeri müdahalenin ardından kurulan Milli Birlik Komitesi yabancı uzman raporlarında²⁰ kurulması önerilen ve uzun zaman beklenen merkezi personel dairesini kurmuştur.

²⁰ Barker, Martin-Cush, Leimgruber ve Chailloux-Dantel Raporları merkezi bir personel dairesinin kurulmasını önermişlerdir.

Devlet Personel Dairesi, 13 Aralık 1960 tarih ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun²¹ ile kurulmuştur. Kanun Tasarısı, o güne kadar personel işlerinden de sorumlu tutulan Maliye Bakanlığı'nca hazırlanmış ve Başbakanlığa sunulmuş ve Milli Birlik Komitesi Hükümetince de kabul edilerek kurulmuştur.

Güler'e göre Devlet Personel Dairesi'nin kurulması kamu personel sistemi yönetiminde önemli bir değişikliğe gidilmesi demektir. Çünkü sistem artık, Frankofon Maliye Bakanlığı odaklı bir sistemden Anglosakson merkezi personel örgütü odaklı bir modele kaymıştır (Ayman Güler, 2005: 219).

Kanunun gerekçesinde, Devlet Personel Dairesinin kuruluş amacı, kamu çalışanlarına hizmetleri ile orantılı maaş ödenmesi ve nesnel ölçütlere göre belirlenmesinin sağlanması, kadroların tarafsız ve yetkili bir organ olan DPD'nin incelemesinden sonra onaylanması suretiyle aynı görevler için farklı derecelerin belirlenmesini önlemek, ücretleri günün koşullarına göre düzenlemek ve bozuk olan ücret dengesini düzeltmek olarak belirtilmiştir.

Kurulan Devlet Personel Dairesi şu görevleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir; memuriyet ve hizmetleri gruplandırmak, böylece kurumların eş değerdeki işleri için eşit işe eşit ücret ilkesini hayata geçirmek, memur, hizmetli, kadro unvanlarını tek biçimleştirmek; işe alma ve yükseltmelerde gerekli yeterlilik koşullarını belirlemek; çalışma koşullarının ussallaştırılması için gerekli teknikleri belirlemek; ülke genelinde yaşanan gelişmeleri izleyerek maaş, ücret ve toplumsal haklarda yapılması gereken iyileştirmeleri yapmak, kamu görevlilerine ilişkin sayısal verileri toplamak, kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek, uygulanacak disiplin düzenin belirlemek, hizmet içi eğitim için teknik belirlemek, ödüllendirme ile ilgili konuları incelemek ve Başbakanlıkça verilecek diğer işleri görmek şeklinde özetlenebilir (Güler, 1988: 85).

Kuruluş amacı kamu personel reformunu gerçekleştirmek olan Devlet Personel Dairesi, kendisinden beklenen performansı gösteremediğinden, kamu personel reformunun gerçekleştirilebilmesi için Devlet Personel Dairesinin yeniden düzenlenmesi gerektiği düşüncesi düşünülüyordu (www.dpb.gov.tr, 2012).

²¹ Resmi Gazete: Sayı: 10683, Tarih: 17.12.1960.

Devlet Personel Dairesinin reorganizasyonu hakkında ilk resmi görüş 1973 yılı İcra Planında ve takibinde icra planlarında da ifade edilse de en önemli adım IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile atılmıştır. Planda; yeniden düzenleme çalışmalarında idari yapının komple gözden geçirilmesi, temel politikalar doğrultusunda çalışmaların yönlendirilmesi, bu amaç için kurumlara teknik yardımlar yapılması, çalışmaların izlenmesi, değerlendirilmesi, yapılmayan kamu hizmetlerinin tespit edilmesi ve görevlerin daha etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi için Devlet Personel Dairesinin yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu çalışmalar ile daha işlevsel hale gelmesi ve merkezi kamu yönetiminin geliştirme birimi niteliği kazandırılması amaçlanmıştır. Amaçlanan düzenlemeler hayata geçirilinceye kadar geçen sürede Devlet Personel Dairesi, kamu yönetimini yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmalarda Devlet Planlama Teşkilatı'nın sorumluluğunda işbirliği yapacaktır (www.dpb.gov.tr, 2012).

12 Eylül 1980 darbesinden sonra yönetimi elinde bulunduran Milli Güvenlik Konseyi, daha önceden belli bir ivme kazanan personel reformunu gerçekleştirme ve Devlet Personel Dairesinin yeniden düzenlenmesi çalışmalarını hızlandırmak istemiştir. Bu maksatla 46. Hükümet programında, Türk kamu yönetiminin bütünüyle gözden geçirilmesi, kısa zamanda pratik düzenlemelerin yapılması, kamu hizmeti sunumunda neden olan aksamaların tespit edilerek en kısa sürede bunların giderilmesi, basit sade ve pratik yöntemler geliştirilerek kamu hizmetinin sunumunun gerçekleştirilmesini öngörmüştür (www.dpb.gov.tr, 2012; Güler, 1988: 93).

Sözü edilen amaçların gerçekleştirilmesi için; Devlet Personel Dairesi uzmanları, bakanlık ve kurum temsilcilerinden oluşan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu oluşturulmuş ve komisyon bir rapor hazırlamıştır. Rapor, kamu yönetiminin sunumunda sorun tespiti ve çözüm önerileri geliştirmeye çalışmıştır (www.dpb.gov.tr, 2012). Rapora göre; Devlet Personel Dairesi fonksiyonlarını kaybetmiş durumdadır. Maliye Bakanlığı personel sorunlarına müdahale etmiş ve bizzat merkezi personel organı haline gelmiştir. Bu yönden DPD vasat ölçüde bile sorumluluklarını yerine getirememektedir. Kararlarını yürütememektedir, aldığı kararlar istişare niteliğinde olup Bakanlar Kurulu onayına tabidir. Karar yetkisi yoktur. Başkanın rolü biçimsel nitelikte kalmaktadır. Karar mekanizması yavaş işlemekte, örgütlenme, çalışma tarzı yetersiz

kalmakta ve daire ekip çalışmalarından yoksundur (Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu: 1982, s. 34'ten aktaran Güler, 1988: 95).

Komisyon çözüm önerisi olarak; güçlü bir merkezi örgüte olan ihtiyacın o güne kadar geçirilen denemelerle sabit olduğunu, kurulacak olan örgütün tek başlı olması gerektiği, Başbakanlık'a müsteşarlık vasıtasıyla bağlı olması gerektiği düşüncesindedir. Ayrıca örgütle diğer kamu kurumlarıyla kuruluşlarının görevli birimleri arasında belli konularda, teknik düzeyde işlevsel ilişki kurulması gerektiğini ayrıca DPB'nin sözleşmeli personel çalıştırılabilmesine olanak tanınmasını önermektedir (Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu: 1982, s. 34'ten aktaran Güler, 1988: 95).

Komisyonun önerilerinin yerine getirilmesi maksadıyla, 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile hususunda Bakanlar Kurulu'na 18 ay geçerlilik süresi olan Yetki Kanunu ile yetki verilmiştir. Yetki Kanunu ile Bakanlar Kurulu, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik şekilde yürütülmesi için Kanun Hükmünde Kararname çıkarabilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu yetki Kanununun geçerlik süresi 02.12.1984 tarih ve 2967 sayılı Kanun ile 6 ay daha uzatılmıştır. Süresi içinde birçok Kanun Hükmünde Kararname çıkaran Bakanlar Kurulu, 08.06.1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmüne Kararname'yi çıkararak 1973 yılı sonrası İcra Planlarında ve IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında bahsi geçen Devlet Personel Dairesinin reorganizasyonunu gerçekleştirmiştir (www.dpb.gov.tr, 2012). Böylece Başkanlık, ana hizmet, danışma ve yardımcı birimlerden oluşan Devlet Personel Bakanlığı kurulmuştur.

1.3.2.3.6. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

Bakanlar Kurulunun, 13.02.1962 gün ve 6/209 sayılı kararı ile "Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dâhil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılım tarzını tespit etmek ve bu dağılımın amme hizmetlerin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği

yapması suretiyle bir araştırma yapılmasını ve bu araştırmayı sevk ve idare edecek Proje Yönetim Kurulunun Başbakanca seçilmesi” kararlaştırılmıştır (Mehtap Raporu, 1966: 8).

Araştırmanın Proje Yönetim Kurulu; Tahsin Bekir Balta, Kemal Fikret Arık, Kenan Sürgit, Mümtaz Soysal, Hasan Şükrü Adal, Süleyman Demirel, Ziya Eralp, Birleşmiş Milletlerin TODAİE’de görevli uzmanı J. W. Foster ve Arif Payaslıoğlu’ndan oluşmaktadır. Araştırma, Proje Yönetim Kurulunun genel sorumluluk ve gözetimi altında, araştırma konusu dairelerin 93 temsilcisi ve temsilci yardımcısı ile işbirliği sağlanarak bir Merkezi Araştırma Grubu tarafından yapılmıştır. Merkezi Araştırma Grubu, bir Genel Araştırma Grubu, altı Araştırma Ekibi, bir Özel Etütler Grubu, bir El Kitabı Ekibi ve bir Dokümantasyon Ekibinden kurulmuştur. Bu grupta, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Devlet Planlama Teşkilatı, bazı bakanlık ve daireler ile özel sektörden seçilen 33 araştırmacı ile 12 idari personel görevlendirilmiştir (Mehtap Raporu, 1966: 8).

Planlı dönemin en kapsamlı çalışmalarının ilki ve kısaca MEHTAP olarak bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, TODAİE öncülüğünde ve yönetiminde iki aylık bir hazırlık sürecinden sonra 24.04.1962 tarihinde fiilen başlanmış ve bir yıl gibi kısa bir sürede hazırlanarak 24.04.1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerdeki eksiklikler ve eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının aldığı biçim, yapılması gereken başka araştırmalar, ana başlıkları altında merkezi hükümet örgütünün görevlerini irdlemiştir (Aykaç vd. 2003: 166). Görüldüğü üzere, proje merkezi hükümet teşkilatında görev dağılımı konusunda derinlemesine bir araştırma sonucunda hazırlanmıştır. Bakanlıklar ve yapıları incelendikten sonra, genel sorunlar üzerinde durulmuş, sebepleri ve sonuçları belirlenmeye çalışılmıştır. Böylece öncelikle var olan durumun tespit edilmesi, bu durumun neden olduğu sorunların ortaya konulması ve çağdaş yöneticilik bilgi ve deneyimlerinden yararlanarak çözüm önerilerinin üretilmesi biçiminde bir yol izlenmiştir (Karaer, 1987: 31).

Kısa adı MEHTAP olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi’nde amaçlanan temel konu, merkezi hükümet görevlerinin en uygun biçimde dağılımını sağlayarak

daha rasyonel bir örgütlenme ve yöntemler, daha sistematik planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef tutan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların iç örgütlenme ve yöntemlerinin geliştirilmesi hususunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında tavsiyelerde bulunmaktır (MEHTAP, 1966; Karaer, 1987: 31; Çoskun, 2005; 20-21).

Proje'nin genel amacı, merkezi hükümet ve görevlerinin rasyonel şekilde dağıtılışının temini suretiyle, daha sistemli ve düzenli bir planlama, daha iyi işleyen bir personel sistemi, daha çağdaş örgütsel yapı ve daha etkin bir mali kontrol kurmayı hedefleyerek, yapılacak çalışmalara yol göstermeyi amaçlayan durum tespitinde ve tavsiyelerde bulunmak olmuştur. Şaylan'a göre de araştırmanın iki amacı vardır; birincisi, merkezi hükümet görevlilerinin dağılış biçimini yani örgütlenme düzenini saptamak, ikincisi ise bu dağılışın kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesine imkân verip vermediğinin saptanmasıdır (Şaylan, 2000: 114).

Başta personel rejimi olmak üzere, yönetim yapısı, süreçler ve geliştirme faaliyetlerinin incelendiği (Aykaç vd., 2003: 166) araştırma projesinde personel yönetiminin, tek bir görev değil yürütülmesinde tüm devlet örgütünün katıldığı bir görevler topluluğu olduğu vurgulanır. Bu bağlamda projede personel sisteminin cumhuriyetin kuruluşundan itibaren kat ettiği yol boyunca geçirdiği evreleri de özetleyici nitelik taşıyan esasları arasında şunlar sayılmıştır (Şaylan, 2000: 114-115);

- İşin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve örgütlenmesi
- Personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi
- Ücret oranları ve başka hizmet koşullarının belirlenmesi ve düzenlenmesi
- Her örgüt için personel gereksiniminin takdiri ve saptanması
- Personel sağlanması.

1.3.2.3.7. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

1980'li yıllardan sonra insan ögesinin ön plana çıktığı insan kaynakları yönetimi (İKY), 50 yılı aşkın süredir kullanılan bir deyim olmakla birlikte aslında personel yönetimine çağdaş bir bakış açısıdır. İnsan kaynakları yönetiminin konusu, insan kaynağının en etkili biçimde sağlanması, kullanılması ve geliştirilmesi ilkelerinin yol ve yöntemlerinin araştırılması ve gösterilmesidir (Canman, 1995: 55; Torba, 2000: 55).

Herhangi bir örgütsel ve çevresel ortamda insan kaynağının; örgüte, bireye ve çevreye faydası olacak şekilde, yasaların imkân tanıdığı ölçüde, etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlayan işlev ve çalışmaların tümüne insan kaynakları yönetimi denilmektedir (Kaynak, 1998: 1663'den aktaran Filizöz, 2003: 162). İnsan kaynakları yönetimi en geniş anlamı ile bir organizasyonun en değerli varlığının, yani orada çalışan insanların, etkin yönetimi için geliştirilen stratejik ve tutarlı bir yaklaşım olarak tanımlanabilir. Son bir tanım daha vermek gerekirse, insan kaynakları yönetimi bir organizasyon içinde yüksek performanslı iş gücünün kazanılması, geliştirilmesi, motivasyonunun sağlanması ve elde tutulması için yerine getirilen tüm etkinliklerin yönetimidir (Barutçugil, 2004: 32).

İnsan kaynakları yönetimi kurumlar için kritik bir önem taşımaktadır ve gerçekleştirmek istediği iki temel amacından söz edilebilir (Palmer ve Williams, 1993: 25'ten aktaran Filizöz, 2003: 162; Barutçugil, 2004: 37);

1. Birincisi, örgütün amaçları ve stratejileri doğrultusunda insan kaynaklarını verimli ve etkin olabilecek şekilde harekete geçirmek.
2. İkincisi de çalışanların ihtiyaçlarına cevap vermek, iş tatminin sağlanması ve mesleki bakımdan gelişmelerini sağlayacak imkânlar sağlamasıdır.

Görüldüğü üzere insan kaynakları yönetiminin çift yönlü amacı vardır. Bu amaçlar örgüt adına iş görenlerin bilgi, yetenek ve tecrübelerinden maksimum düzeyde yararlanmak ve bu sayede örgütün amaçlarını gerçekleştirmektir. Bu nedenledir ki örgütlerde insan kaynakları yönetimlerine önemli sorumluluklar düşmektedir.

Birçok ülkede ve ülkemizde de yerel yönetimlerde, tüm kamu yönetiminde olduğu gibi her bakımdan büyük bir değişim sürecinden geçmekte, değişen ve gelişen toplumsal

sisteme ayak uydurmak için önemli çabalar harcamaktadırlar. Söz konusu değişim bürokratik bir yönetim anlayışından, yurttaş odaklı hizmet sunan örgütlere doğru bir gelişme olarak kendisini göstermektedir. Geleneksel anlayışın hakim olduğu düzende, yasalarla verilen bürokratik görevlerin yerine getirilmesi temel amaç iken, yeni yaklaşımlar ile birlikte daha çok, yönetsel örgütlere, hizmet sunan bir girişimci gözüyle bakılmaktadır. Bürokrasi yerine etkinlik ve verimlilik temel amaç olarak görülmekte ve “yurttaş” bütün etkilerin kaynağı ve hedefi olmaktadır (Çukurçayır, 2002: 160).

Ülkemizde Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde yapılan yasal düzenlemeler ile birlikte, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılmış ve “stratejik plan”, “performans programı” ve “analitik bütçe” gibi araçlarla örgütsel süreçlerin güçlenmesine katkıda bulunulmuştur. Sosyo-ekonomik açıdan ülkede yaşanan gelişmeler ve gerçekleştirilen yasal düzenlemeler, belediyelerin kurumsal anlamda kendilerini geliştirmelerini zorunlu kılmaktadır. Şüphesiz kurumsal gelişmenin temel koşullarından biri de insan kaynaklarının geliştirilmesidir (Bozlağan ve Yaş, 2007: 123). Ülkemizde belediyelerde insan kaynakları yönetiminin gelişimi yönünde gerek kurumsallaşması gerekse de geliştirilmesi yönünde önemli yasal düzenlemeler mevcuttur.

Belediyelerde insan kaynakları yönetiminin kurumsallaşması ve gelişiminin yasal dayanakları; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu²², 5393 sayılı Belediye Kanunu²³ ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu²⁴ dur.

Söz konusu kanunlarda insan kaynakları yönetimi ile ilgili düzenlemelere; tarihsel ve kendilerinden önceki kanunlarla karşılaştırmalı olarak incelemek yerinde olacaktır.

Cumhuriyet tarihinin ilk Belediye Kanunu olan 1580 sayılı Kanun²⁵ ile belediye personel sisteminin temel çizgileri belirlenmiştir. Belediye personel sisteminin temel çizgileri her ne kadar 1580 sayılı Kanun ile ilk defa belirlenmiş olsa da aslında 1928 yılında TBMM tarafından verilen bir yorum²⁶ kararı tarafından yönlendirilmiştir. Meclis bahsi geçen yorumda “belediye işler devlet hizmetlerinden ad ve itibar edilse de”, devlet

²² Resmi Gazete: Sayı: 12056, Tarih: 23.07.1965.

²³ Resmi Gazete: Sayı: 25874, Tarih: 13.07.2005.

²⁴ Resmi Gazete: Sayı: 25531, Tarih: 23.07.2004.

²⁵ Resmi Gazete: Sayı: 1471, Tarih: 14.04.1930.

²⁶ Belediye Memurlarının Memurin Kanununun Birinci Maddesinde Mezkûr Memurin İdadına Dâhil Olup Olmadıklarının Tefsirine Mahal Olmadığına Dair Heyeti Umumiye Kararı, Karar No: 468, Resmi Gazete: Sayı:1080 Tarih: 31.12.1928.

memurunun genel bütçeden maaş alan kişi olduğunu, belediyelerin genel bütçe içinde yer almadıkları için burada çalışanların “devlet memuru” sayılmayacakları sonucuna varmıştır. Bu nedendir ki 1580 sayılı yasanın 103. maddesi “devlet memuru” “belediye memuru” ayrımının gereği olarak, belediye personel sisteminin ayrıca çıkarılacak bir nizamname (tüzük) ile düzenlenmesini öngörmüştür. Kanunun öngördüğü nizamname, 1931 yılında “Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname”²⁷ yürürlüğe girmiş ve böylece yasanın gereği yerine getirilmiştir. Söz konusu nizamname belediye memurunu “belediyelerde kendisine kanun ve tüzükler ile sürekli bir görev verilen ve memur olabilme şartlarına sahip olan, belediye bütçesinden aylık alanlara belediye memuru denir” şeklinde tanımlama yapmıştır. Böylece belediye personel sistemi, genel personel sisteminden ayrı bir yapı olarak doğmuştur (TODAİE, 2001: 19).

Belediye personel sisteminin her ne kadar ayrı bir Tüzük ile düzenlenmesi öngörülmüş olsa da genel yönetimde geçerli ilkelere koşut bir şekilde düzenlenmiştir. Bu nedendir ki genel sistemde meydana gelen değişiklikler Nizamnamenin birçok hükmünün geçersiz olmasına ve sistematığının zedelenmesinde etkili olmuştur. Belediye personel sistemini düzenleyen Tüzük 1931 yılında yürürlüğe girmiş, 1943²⁸ ve 1969²⁹ yılları olmak üzere iki sefer değişikliğe uğramış ve “Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğünün Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Tüzük”³⁰ ile 1994 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Yürürlükten kalkan Tüzük belediyelerde, memur ve müstahdem istihdamı olmak üzere iki ayrı istihdam şekli öngörmüştür. Tüzük birinci ve ikinci maddesinde memur ve müstahdemi tanımlamıştır. Tüzüğün birinci maddesine göre belediye memuru; belediye teşkilat dâhilinde kendisine kanun ve nizamnamelerle muayyen daimi bir vazife verilen ve belediye bütçesi maaş tertibinden aylık alan personeldir. İkinci maddesine göre de müstahdem; belediyeye ait vazife ve görevleri gören, mukaveleli ve mukavelesiz ücret veya aidat veya yevmiyeli hizmet görmeyi kabul eden personeldir. Sağlık ve teknik hizmetler personeli ile ilgili sorunların ortaya çıkmasıyla 1943 yılında tüzüğün öngördüğü belediye memuru ve müstahdem tanımı revize edilmiştir. Belediye memuru

²⁷ Resmi Gazete: Sayı: 1608, Tarih: 29.09.1930.

²⁸ Resmi Gazete: Sayı: 5380, Tarih: 13.05.1943.

²⁹ Resmi Gazete: Sayı: 13285, Tarih: 26.08.1969.

³⁰ Resmi Gazete: Sayı: 22150, Tarih: 23.12.1994.

tanımı, belediye ya da ilgili bakanlık siciline bağılı olmak özelliğı eklenerek; müstahdem tanımı ise “odacı, kolcu, bekçi, ücretli tahsildar, daktilograf gibi çeşitli hizmetler” grubu bu gruba dâhil edilmek suretiyle yeniden yapılmıştır. Bir diğere önemli hususta, Tüzükte tanımı yapılan istihdam türlerinin, 1965 yılından başlanarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun öngördüğü şekilde değıştirilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunun öngördüğü sisteme değıinmeden birkaç hususa daha değıinmekte yarar vardır. Bunlardan birincisi mülga 1580 sayılı Belediye Kanununun 88. maddesi belediye örgütünü, yönetici kadroları belirlemiş, açıklığa kavuşturmuş, çalıştırılacak personelin kadrolarını belirleme, sayılarını saptama ve ücretlendirmesini de belediye meclislerine bırakmıştır. Belediye meclisinin personel sayısını saptama ve onaylama yetkisiyle personel yönetiminin yerel yönetimlerin yetki alanında gerçekleşeceğı anlaşılmaktadır. Fakat söz konusu yetkiler, 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun³¹ ile değıişikliğe uğramıştır. Kanunun 23. maddesinin son fıkrasına göre belediye memur kadroları Bakanlar Kurulu tarafından onaylanacaktır. İlgili hüküm ile belediyelerde çalışan memurların maaşlarının belirlenmesi işlemleri de belediye meclislerinin yetkisinden çıkarak Bakanlar Kurulunun yetkisine bırakılmış olmuştur.

Söz konusu düzenlemelere ek olarak Danıştay’ın, kadrolar Bakanlar Kurulu’na onaylanarak ihdas edildiğine göre “kadronun tadil, tebdil ve ilga” işlemlerinin de Bakanlar Kurulu onayı ile yapılması gerektiğı yönünde ki kararıyla³² belediye meclislerinin yetkileri iyice daraltılmıştır. Söz konusu uygulama 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesine göre norm kadroya bağılı kalınmak şartı ile tekrar belediye meclislerine verildiğini belirtmek gerekmektedir.

Yukarıda da ifade edilmeye çalışıldığı üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna kadar gelinen süreçte personel yönetimi merkezileştirilmiştir. Belediyeler için ayrı bir personel rejiminden tek personel rejimine geçilmiştir. Bugün 657 sayılı Devlet Memurlar Kanununun öngördüğü personel rejimi hem merkezi hükümet teşkilatında hem de belediyelerde hâkim olan personel rejimidir.

³¹ Resmi Gazete: Sayı: 4253, Tarih: 08.07.1939.

³² Danıştay 5. Daire Kararı, 959/616 sayılı karar.

657 sayılı Kanun 1. maddesinde kapsamını “Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda ... çalışan memurlar hakkında uygulanır” diyerek kapsamını belirlemiştir.

657 sayılı Kanunun amacı; “devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini” düzenlemektir. Görüldüğü üzere Kanun, devlet memuru belediye memuru ayırımı yapmamış, tüm memurlarının devlet memuru olduğunu kabul etmiştir. Ayrıca belediyelerde de istihdam şekli olan, memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi de 657 sayılı Kanunun 4. maddesinde sayılan istihdam şekilleridir.

Devlet Memurları Kanun Tasarısı, TBMM’de 11 ay, Millet Meclisi ve Senato Karma Komisyonlarında ve Genel Kurullarında görüşüldükten sonra 14.07.1965 tarihinde kanunlaşmış ve 23.07.1965 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

1.3.2.4. 1980 Sonrası Dönem ve Liberal Etkiler

Kısa adı KAYA Raporu olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Devlet Planlama Teşkilatı’nca 1988 yılında TODAİE’den bir araştırma yapması isteğinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Ergun, 1991: 12). Kapsam olarak, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumlarını kapsayan, KAYA Raporunun amacı; “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek” şeklindedir (Coşkun, 2005: 34; TODAİE, 1991: 2).

KAYA Raporuna göre kamu personel sisteminin sorunları belirli bir iç içelik göstermekte ve bu sorun alanlarından ilki daha işe alma aşamasında kendisini

göstermektedir. Bu bağlamda, personele sağlanan mali haklardaki yetersizlikler ve mali haklardaki kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı mevzuat hükümleri, sosyal hak ve yardımların dağılımındaki dengesizlikler, kadro derece ve sayısında gözlenen tıkanmalardan kaynaklı nedenler, kamu hizmetlerine nitelikli personel alımını ve alınanların da hizmette tutulmasını güçleştirmektedir (TODAİE, 1991: 199; Coşkun, 2005: 22).

Rapor ayrıca, personelin sınıflandırılması, sınıfların en yüksek derecesine kadar yükselme olanağı ve yükselmenin ölçütleri, kadrolarda ödevi yetki ve sorumlulukları kadro tanımlaması ile ortaya konmadığından, kadro analizleri ile kadronun iş gerekleri ve kadroyu işgal edecek personelde aranan nitelikleri ve personelin mali hakları ve iş değerlemesiyle önceden açıkça belirlenemediğinden, kamuda yerinde istihdamın gerçekleştirilemediği, kamuda reel ücret sorunu, ücret sisteminin karmaşık ve dengesiz oluşu, başarının ölçülmesinde nesnel kriterlerin olmamasından, yöneticilerin değerlendirmede nesnellik ilkesinden uzaklaşmaları, hizmet içi eğitimlerin yetersizliği ve Devlet Personel Başkanlığı'nın rehberlik, yönlendiricilik, denetim ve gözetim işlevlerini yerine getiremediği gibi sorun alanları üzerinde durulmuş ve tespit edilen sorun alanlarına pratik çözümler getirici öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır (TODAİE, 1991: 199-200).

KAYA Raporunun pratik çözüm getirici önerileri arasında, merkezi sınav sistemi, sınıf sisteminin yeniden tesis edilmesi, eşit işe eşit ücret sisteminin kurulması, hizmet içi eğitimlerin geliştirilmesi, personelin performansının değerlendirilmesinin nesnel ve yansız ölçütlere bağlanması, sözleşmeli personel çalıştırılması, sayılabilir (TODAİE, 1991: 200).

Son olarak KAYA Raporunun temel özelliklerini belirtmek yerinde olacaktır. Birinci özelliği, kamu yönetimini bir bütün olarak ele almıştır. Merkezi yönetim, taşra birimleri ve yerel yönetim bir bütünlük içinde bir arada ele alınmış ve incelenmiştir. Daha önceki çalışmalarda KAYA Raporundaki gibi bütünlükten söz edilemez. İkincisi, merkezi yönetim ve merkezi yönetiminin taşra uzantıları ve yerel yönetimlerin kendi aralarında gerekli bağlantılar kurulmaya çalışılmıştır. Üçüncü olarak KAYA Raporu, verimlilik, etkinlik ve demokratikliğin birbiriyle çelişen zıt kavram olarak ele alınmayışıdır (Geray, 1993: 10).

Fakat bu özelliklere sahip olan KAYA Raporu, Güler tarafından “mevcut yapıyı zamanın ilerisine taşıma iddiasında olan bir reform çalışması olarak, kendisi zamanın gerisinde” kaldığı iddiasıyla eleştirilmiştir (Ayman Güler, 2005a: 39).

1.4. Türk Personel Sisteminin Temel İlkeleri ve Karakteristik Özellikleri

Yukarıda sözü edilen yasal düzenlemeler ve idari raporlar doğrultusunda personel rejimimizin temel ilke ve özellikleri ortaya çıkmıştır. Aşağıda incelenecek olan Türk personel rejiminin temel ilkeleri ve karakteristik özellikleri belediye personel rejiminin anlaşılmasında yardımcı olacaktır.

1.4.1. Temel İlkeleri

Türk personel rejiminin temel ilkeleri; liyakat, kariyer ve sınıflandırmadır. Geçmişteki yanlışların yinelenmesini engelleyen ve geleceğe yönelik yön ve yol gösteren (Canman, 2000, 17) ilkeler sırasıyla aşağıda ele alınacaktır.

1.4.1.1. Liyakat (Yeterlilik) İlkesi

Kökünü Arapça olup Osmanlıca liyakat kelimesinin temelinde “hak etme”, “layık” olma gibi anlamlar yatmaktadır. Liyakat; görevi başarıyla yapabilme gücü, layık, uygun ve yeterli olma gibi anlamlara gelmektedir (Eryılmaz, 2014, 321). Liyakat ilkesini, kamu yönetiminin temel direği ve personel sisteminin temel taşı olarak görenler vardır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 158). Günlük dilde sıklıkla kullanılan liyakat kavramının dar ve geniş olmak üzere iki kullanımı vardır (Eryılmaz, 2014: 322; Kayar, 2010: 94). Dar anlamda liyakat memuriyet kadrolarına en yetenekli kişilerin seçilmesidir. Buradaki yetenek, hem bilgi görgü ve kültürü, hem de fiziksel beceriyi kapsamaktadır. Bu ilkenin gerçekleşmesinde yarışma sınavları araçtır. Yarışma sınavı aynı zamanda kayırmacılığın da önlenmesinde önemli bir araçtır. Geniş anlamda liyakat ise, personel yönetiminin tüm aşamalarında kendisini gösteren; etkin, verimli ve rasyonel bir personel rejimi kurmada araç olan, imkân ve uygulamalar bütünüdür. Bir başka ifade ile kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde ilerlemenin, bilgi, görgü ve diplomayı esas alan, etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına katkı sağlayan kural ve uygulamalar bütünüdür.

Liyakat ilkesi yalnızca işe girişte değil, sınıflar içinde yükselme ve görevin bitimine kadar olan tüm aşamalarda önem kazanmaktadır (Eryılmaz, 2014: 322; Günday, 2002: 514). Bu durumda liyakat ilkesi tarafsız bir personel sisteminin kurucu unsuru olmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 1988: 596).

Liyakat ilkesinin egemen olduğu personel sistemine “liyakat sistemi” (merit system) denilmektedir. Liyakat sistemi, kayırma (spoils system) sisteminin tam tersi bir sistemdir ve hizmetin yürütülmesinde gerekli olan özelliklerden başka hiçbir ölçüte bakmaz. Çünkü her türlü ayrımcılığı, siyasi kayırmacılığı ret eder (Kayar, 2010: 94-95). Kayırma sistemi ise, kamu hizmetine girişte ve görevde kalmada; belli bir ideolojiye, siyasi partiye, etnik kökene veya mezhebe veya bir sosyo-ekonomik sınıfa ait olma ölçütlerine dayanır (Ayman Güler, 2005b: 142).

Bu bağlamda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3. maddesine göre liyakat; devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.

Kanunda liyakata yer verilmekle birlikte, ilkeyi hayata geçirecek düzenlemelere yer verilmediği için uygulamada kayırmacılık sistemini andıran durumlar ile karşılaşabilmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, her ne kadar liyakat ilkesini temel ilke olarak kabul etmiş olsa da, memurluğa giriş, terfi, yönetici kadrolarına atama gibi konularda söz konusu ilke ile ters düşen düzenlemeler içermektedir (Şen, 1995: 92)

Liyakat sistemi aşağıda ele alınacak kariyer ilkesi ile birlikte ele alındığında bir anlam ifade etmektedir. Liyakat sisteminin kariyer sistemini dışlaması düşünülemez. Bunlardan sadece birine yer veren personel rejimi, adı ne olursa olsun, gerçekte bir tür kayırma sistemi uygulamasıdır.

1.4.1.2. Kariyer İlkesi

Beğenilen, herkese cazip gelen ve Latince “carraria” kelimesinden türetilmiş kariyer kavramı; insanın çalışabileceği yıllar boyunca, herhangi bir iş alanında adım adım ve sürekli ilerlemesi, tecrübe ve maharet kazanması anlamını taşır (Adal, 1968: 132; Kayar, 2010: 91). Kariyer; kişinin kendisini bir uzmanlığa adanması ve yaşamı boyunca,

ilerleme ve yükselme olanağı sağlayan bir meslek anlamına gelmektedir. Kişinin meslek olarak seçtiği işte kademeli olarak ilerlemesini ya da hayatta ki başarı derecesini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2014: 322; Kayar, 2010: 91).

Kamu kesiminde kariyerin anlamı, memurluğun meslek haline getirilmesidir. Memurluğun meslek haline getirildiği kariyer sisteminde, yetenekli kimseler memurluk hizmetine çekilir ve hizmette tutulur. Diğer bir ifade ile kişi genç yaşta ilerlemek için girdiği memurluk mesleğinde, şartlarında elverişli olmasıyla emekli olana kadar devam edilir (Akgüner, 2009: 30; Eryılmaz, 2014: 322). Hatta emekli olunduktan sonra emekli aylığı alacağından kariyer ile ilişkisi kesilmez.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3. maddesine göre kariyer; devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır. Ancak kanunda belirtildiği gibi bir kariyer sistemi kurulamamıştır.

Kariyer düşüncesi uygulanış biçimine göre iki farklı kariyer sistemini ortaya çıkarmıştır. Birincisi, “işe yönelmiş kariyer sistemi” (kadro sistemi), ikincisi ise “kişiye yönelmiş kadro sistemi” (rütbe sistemi)’dir (Tutum, 1979: 24-31; Eryılmaz, 2014: 323; Şen ve Eken, 2007: 542).

Söz konusu personel sistemleri ana konumuz olan norm kadro uygulamasının teorik temelini teşkil ettiğinden 2. bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.4.1.3. Sınıflandırma İlkesi

Sınıflandırma, belli yönlerden birbirine benzeyen şeylerin bir araya getirilmesidir. İnsanın çevresini tanımasına ve yorumlamasına yardımcı olan sınıflandırma yaşamı kolaylaştıran bir işlemdir. Sınıflandırma insana yardımcı olduğu kadar devlete de yardımcı olmaktadır. Devletin yüklendiği görev ve sorumluluklarının üstesinden gelebilmesi, yerine getireceği görevlerin açık bir biçimde tanımlanmasına ve bu görevleri yerine getirecek kimselerde bulunması gereken niteliklerin önceden açık bir biçimde belirlenmesine bağlıdır. Hizmet ile insan arasındaki ilişki, ancak sınıflandırma ile kurulabilmektedir.

Sınıflandırmanın iki yararı vardır. Birincisi sınıflandırmanın hizmete almada sağladığı kolaylıktır. Sınıflandırma, devlet tarafından yerine getirilecek olan hizmetlerin türünü ve özelliklerinin neler olduğunu ortaya koyduğundan görevleri yerine getirecek kişilerde bulunması gerekli niteliklerinde neler olduğunu da ortaya koymaktadır. İkinci yarar ise sınıflandırmanın adaletli bir ücret sisteminin kurulmasına imkan tanınmasıdır. Benzer işleri yapan benzer nitelikleri taşıyan kimselere benzer ücret rejiminin uygulanmasına imkan tanımaktadır (Tutum, 1979: 46).

İki tür sınıflandırma vardır; pozisyon sınıflandırılması ve rütbe sınıflandırması. İşe yönelik personel sistemlerinin kabul edildiği ülkelerde daha “pozisyonlar” sınıflandırılırken kişiye yönelik kariyer sisteminin benimsendiği ülkelerde ise “personel” sınıflandırılmasına ağırlık verilir.

Pozisyon, görev yerinin karşılığı olarak kullanılan bir terimdir. Görev yerini belirten pozisyon bir kimseye verilebilecek ödev ve sorumlulukların toplamıdır. Diğer bir ifade ile, tam zamanlı ya da yarı zamanlı bir kimsenin hizmet ve emeğini gerektiren ödev ve sorumluluklarının bütünüdür. Sınıflandırmanın konusunu pozisyonlar oluşturduğundan görev yerini dolduran kişiden bağımsızdır. Başka bir deyişle görevliler değil görev yerleri sınıflandırılır. Bu tür sınıflandırmaya “görev sınıflandırması” ya da “kadro sınıflandırması” da denilmektedir (Tutum, 1979: 47).

Kişiye yönelik kariyer sisteminde ise, kamu hizmetleri, bu hizmetleri yerine getirecek kimselerin niteliklerine göre sınıflandırılır. Kişiye yönelik kariyer sisteminde kalkış noktası, ödev ve sorumlulukları değil, bu sorumlulukları yerine getirecek kimselerin sahip olduğu kişisel nitelikleridir. Bu niteliklerin başında kişinin gördüğü, öğrenim ve meslek formasyonu başta gelir. Görevden çok görevliye ağırlık vermesi nedeniyle bu tür sınıflandırmaya “personel sınıflandırması” ya da “rütbe sınıflandırması” adı verilmektedir (Tutum, 1979: 51-52).

Her devlet kamu personel yönetimini, hizmete uygunluk ve hizmette tarafsızlık amaçlarına yönelik yeterlilik yani liyakat ilkesini kabul etmesine karşın (Ayman Güler, 2005b: 190) ayrı usul ve sisteme göre personel rejimini düzenlemektedir. Bunun temel nedenini, her devletin kendine has yönetim anlayışı, sosyal ekonomik, siyasal yapısındaki farklılıklar gibi kendisine özgü şartlar ve kariyer düşüncesinde aramak gerekir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3. maddesine göre “devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktadır”. Ülkemizde kişiye yönelik sınıflandırma yani rütbe sınıflandırması benimsenmiştir. Devlet Memurları Kanununun 36. maddesi kendisine tabi kurumlarda çalışan personeli 10 sınıfa ayırmıştır. Fakat günümüzde çeşitlenen meslekler ile birlikte söz konusu sınıflandırma sistemi ihtiyacı karşılayamamaktadır. Farklı bir sınıf içinde değerlendirildiğinde de ücret ve sosyal adaletsizlikleri ile karşılaşılabilmektedir. Örnek vermek gerekirse belediyelerde yangın hizmeti sunan birimler Devlet Memurları Kanununda “Yangın Hizmetleri Sınıfı” diye bir sınıf sayılmadığından “Genel İdari Hizmetler” içinde sayılmaktadır.

1.4.2. Türk Personel Rejiminin Karakteristik Özellikleri

Türk kamu personel rejiminin temelleri Osmanlı Devleti’ne kadar uzanmakta ve aynı zamanda Osmanlı Devlet yönetimi geleneğinin de bir ürünüdür. Tanzimat döneminde, Osmanlı yönetim yapısının değişikliğe uğramasıyla birlikte, merkezîyetçi, gelenekçi ve kuralcı nitelikler personel rejimine de yansımıştır (Eryılmaz, 2014: 328).

Günümüzde personel rejiminin; gerek hâkim yasalardan, gerek siyasi uygulamalardan ve Osmanlı Devlet yönetimi geleneğinden kaynaklı özellikleri aşağıdaki gibidir (Eryılmaz, 2014: 328; Tutum, 1979: 97-99; Eken ve Şen, 2005: 111-112):

- Ülkemizde memurluk kapalı bir kariyer düşüncesine dayanmaktadır. Genç yaşta memuriyete giren kişi emekli oluncaya kadar kamuda çalışmaktadır. Özel ve kamu kesimi arasındaki geçişler sınırlandırılmıştır. Hatta kamu kurumları arasındaki geçişler de ilgili kurumun iznine tabidir.
- Memurluğa girişte genel öğrenim esastır. Hizmete girişte uygulanan sınav spesifik uzmanlık bilgisine dayanmamakta; daha çok genel kültüre ve öğrenime göre olmaktadır. Bunun nedeni ise, kişinin somut bir iş veya kadrodan çok geniş bir hizmet alanı için işe alınmasıdır.
- Hizmete giriş merkezi sınav sistemiyle gerçekleşmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duyduğu personel merkezi sınav ve yerleştirme sistemi ile temin edilmektedir. Bazı meslek grupları için kurumlar ayrıca sınav yapabilmektedir.

- Yükselmenin kriteri başarı ve performanstan çok kıdem ve öğrenim düzeyidir.
- Aylıklar ve ücretler, sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir. Memur aylıkları, eğitim durumu, bulunduğu kadronun sınıfı ve kıdemine göre hesaplanmaktadır. Maaşın hesaplanmasında başarı ve performansının hiçbir etkisi yoktur.
- Memurluk güvenceli bir statüdür. Görevden atılmayı gerektiren ceza ve disiplin suçu işlemediği sürece, emekli oluncaya kadar memuriyette kalınabilir. Memuriyetin güvenceli bir statü olmasında ki amaç memuru siyasal etkilerden uzak tutmaktır ancak bu durum memuru verimsizleştirmektedir.
- Memurluk gelenekçi ve şekilci bir statüdür. İtibarlı ve okumuş kişilerin uğraş alanı olarak algılanan memurluk sistemi Osmanlı geleneğinin devamıdır. Çünkü Osmanlı Devletinde memurun itibarı ekonomik gücünden, yetki ve otoritesinden kaynaklıydı. Memurluğun şekilciliği ise hizmetlerin verimli etkin ve hızlılık gibi çağdaş yönetim değerlerinden ziyade işlemlerin yazılı, belli normlara ve bürokratik değerlere uygun olmasından kaynaklanmaktadır.
- Memurluk rejimi yasalarla düzenlenmektedir. Ülkemizde memurluk rejiminin en küçük ayrıntısı bile yasalarla düzenlenmiştir. Bu durum 1982 Anayasasının 128. maddesinin ikinci fıkrasında, memurların ve diğer kamu görevlilerinin, nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ifade edilmektedir.
- Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun; memurların ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirlemek ve izlenecek usulü düzenlemektir. İdareden izin alma şartı, insan kaynakları hukukunun gelişimi ve şekillenmesi açısından önemli rol oynamaktadır.

1.5. Belediyelerde Personel Sayısı ve İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Temel Sorunlar

Bu başlık altında ülkemizde istihdam edilen toplam kamu personel sayısı, yerel yönetimlerde istihdam edilen personel sayısı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile

İstanbul ili sınırları içerisinde faaliyet gösteren 39 ilçe belediyesince istihdam edilen personel sayısı ve aralarındaki ilişki incelenmiştir. Ayrıca belediyelerin personel yönetimine ilişkin tespit edilen sorunları da bu başlık altında ele alınmıştır.

1.5.1. Belediyelerde Personel Sayısı

Tablo 2’de 2013 yılında toplam kamu personeli sayıları ve yerel yönetimlerdeki personel sayıları verilmiştir. Türkiye’de kamuda istihdam edilen toplam personel sayısı 2.717.104’tür. Bunların 259.052’si yerel yönetim personeli. Yerel yönetim personelinin kamu istihdamı içindeki payı %9,53’e karşılık gelmektedir. Yerel yönetimlerdeki memur sayısının kamuda çalışan toplam memur sayısı içindeki oranı %5,49, yerel yönetimlerdeki sözleşmeli personel sayısının kamuda çalışan toplam sözleşmeli personel sayısı içindeki oranı %1,32, yerel yönetimlerdeki sürekli işçi sayısının kamuda çalışan toplam sürekli işçi sayısı içindeki oranı % 43,56, yerel yönetimlerdeki geçici personel sayısının kamuda çalışan toplam geçici personel sayısı içindeki oranı ise %51,88’dir.

Tablo 2: Mahalli İdareler Personelinin Toplam Kamu Personeli İçindeki Oranı

Personel Türü	2013		
	Toplam Kamu Personeli (Fiili Çalışan)	Toplam Mahalli İdareler Personeli (Fiili Çalışan)	Mahalli İdareler Personeli / Toplam Kamu Personeli (%)
Memur	2.289.011	125.713	5,49
Sözleşmeli Personel	129.601	1.710	1,32
İşçi	279.232	121.637	43,56
Geçici Personel	19.260	9.992	51,88
Toplam	2.717.104	259.052	9,53

Kaynak: MİGM, 2013 Faaliyet Raporu, 2014.

Yerel yönetimlerin insan kaynaklarını memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici personel statüsünde çalışan personel oluşturmaktadır. Tablo 3’e göre 2013 yılı sonu itibariyle mahalli idarelerde çalışan 259.052 personelin 31.591’i il özel idaresinde, 194.779’u belediyelerde, 25.536’sı genel müdürlük statüsünde belediyelere bağlı idarelerde, 7.146’sı ise mahalli idare birliklerinde çalışmaktadır.

Tablo 3: Türler İtibariyle Mahalli İdarelerin 2013 Yılı Personel Sayısı

Mahalli İdare Türü	Memur	Söz. Personel	İşçi	Geçici Personel	Toplam
İl Özel İdaresi	11.050	137	20.222	182	31.591
Belediyeler	102.672	1.302	83.567	7.238	194.779
Belediye Bağlı İdareleri	10.431	117	14.732	256	25.536
Mahalli İdare Birlikleri	1.560	154	3.116	2.316	7.146
Toplam	125.713	1.710	121.637	9.992	259.052

Kaynak: MİGM, 2013 Faaliyet Raporu, 2014.

6360 Sayılı Kanunla birlikte 14 ilde yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla birlikte büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir. Kanun büyükşehir belediye teşkilatı olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğini de kaldırmıştır. Kanunun geçici 1. maddesinin 6. fıkrasına göre “tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin personeli, komisyon kararıyla ilgisine göre Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir”. Kanuna göre belediye ve bağlı kuruluşlara devredilen personelden norm kadro ve ihtiyaç fazlası olanlar, ilgili belediye ve bağlı kuruluş tarafından en geç üç ay içinde valiliğe bildirilir. Kurulan Komisyon tarafından ihtiyaç fazlası olarak tespit edilen personel listesi valinin onayı ile birlikte İçişleri Bakanlığına, İçişleri Bakanlığınca da atama teklifleri yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir. Dolayısıyla kapatılan il özel idarelerinin personelinin büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devri ile birlikte söz konusu yerel yönetim birimlerinin toplam personel sayısında artış yaşanacaktır. İl özel idarelerinin toplam çalışan sayısında ise azalma olacaktır. Devlet Personel Başkanlığına bildirilen ve atamaları gerçekleştirilenler ise merkezi hükümet teşkilatında çalışan personel sayısında artışa neden olacaktır. Söz konusu değişimler 2014 yılı faaliyet raporlarına yansıtacaktır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre 2012 yılında belediyelerde memur sayısı 84.313 iken Tablo 3'ten de anlaşılacağı üzere 2013 yılında memur sayısı 102.672'ye yükselmiştir. Sözleşmeli personel sayısı ise 2012 yılında 18.772 iken 2013 yılında 1.302'ye düşmüştür. Sözleşmeli personel sayısında azalma yaşanırken memur sayısında artış yaşanmasının sebebi; 02.08.2013 tarihli ve 28726 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 9. madde ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna eklenen

41. madde ile 25.06.2013 tarihi itibarıyla mahalli idarelerde sözleşmeli personel olarak çalıştırılmakta iken söz konusu kanunda belirtilen nitelikleri taşıyan personelin memur kadrosuna geçirilmiş olmasıdır.

1.5.2. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Sorunlar

Türkiye’de genelde yerel yönetimlerin özelde de belediyelerin insan kaynakları yönetimine ilişkin sorunları vardır. Aslında yaşanan sorunlar Cumhuriyet idaresine Osmanlı Devleti’nden miras kalmıştır. Çünkü Osmanlı Devleti’nden sadece merkeziyetçi, hiyerarşik, gelenekçi yönetim yapısı devralınmamış söz konusu yapının personel sorunları da miras kalmıştır. Cumhuriyet idaresi söz konusu sorunları çözüme kavuşturamamış ve sorun alanlarına yenileri de eklenerek sorun yumağı büyümüştür.

Türkiye’de belediyelerin yaşadığı sorunların bazıları belediyelerin örgüt yapısından ve örgütsel süreçlerin işleyişinden doğarken, bazı sorunlarda yasal ve idari düzenlemelerden doğmaktadır (Bozlağan, 2003: 80). Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir başka sorunda vesayet sorunudur ve yıllardır tartışıla gelen bir konu olmuştur. Söz konusu vesayet sorunu yerel yönetimlerin personel alanında da kendisini hissettirmektedir (Keleş, 1994: 224).

Belediyelerin personel konusunda önemli sorunları vardır. Bu sorunları aşağıdaki başlıklar altında incelemek mümkündür.

1.5.2.1. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

1965 tarihinde yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yaklaşık yarım asırdır yürürlüktedir. Dönemi itibarıyla ihtiyaçları karşılayabilecek bir kanun iken günümüzün personel sorunlarına cevap verememektedir. Kanunun hem lafzındaki “verilebilir”, “ödenebilir” gibi net olmayan, ucu açık ifadelerden hem de günümüz şartlarına cevap veremeyecek maddeler barındırmasından eksik yönlerinin olduğu ifade edilebilir. Kanunun söz konusu eksik yönleri aşağıda ele alınmıştır.

İstisnai memurluklar başlıklı 59. maddeye göre “... bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir”. Belediyelerin istihdam etmesi gereken kadrolarının belirlendiği Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm

Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte de Kanunun istisnai memurluklar arasında saydığı özel kalem müdürlüğü kadrosu da 59. maddede sayılmıştır. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine göre, büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu 150.000'in üzerindeki belediyeler (büyükşehir ilçe ve ilçe belediyeleri) özel kalem müdürü istihdam edebilmektedir. Atanmada 657 sayılı Kanunun 48. maddesinde yazılı genel şartların dışında hiçbir şart aranmamaktadır. KPSS şartı dahi aranmayan özel kalem müdürlüğü kadrosuna atama belediyeler tarafından suiistimal edilebilmektedir. Kadronun gerektirdiği yetkinlikte ve liyakatte olmayan kişiler Devlet memuru statüsünü alabilmektedir. Özel kalem müdürü olarak atanan kimse daha sonra, bu kadrodan alındığında müktesebine yani kazanılmış hak aylık ve derecesine uygun bir memuriyet kadrosuna atanabilmektedir. Bir belediye başkanının maksimum atayabileceği özel kalem müdürü sayısı kanunda ve yönetmelikte belirtilerek usulsüz uygulamanın önüne geçilmelidir.

657 Sayılı Kanunda açıkça hüküm bulunmamasına rağmen belediyelerce sıklıkla uygulanan bir diğer uygulamaya da yönetici atamalarında rastlanılmaktadır. Normal şartlarda belediyelerin yönetici atamalarını Devlet Memurları Kanununun 68. maddesinin (B) bendinde belirtilen şartları³³ taşıyanlar arasından Kanununun 86. maddesine göre ataması gerekmektedir. Ancak belediyeler kanuna aykırı bir şekilde “vekâleten görevlendirme” yerine “hizmet gereği görevlendirme” adı altında kanunda belirtilen şartları taşımayan personeli müdür ve üstü kadrolara atayabilmektedir. Hizmet gereği görevlendirme şeklinde atanan yönetici hizmet yılı yetmediğinden, vekâleten atanmadığı için kadronun imkânlarından (vekâlet ücreti, makam tazminatı vb.) yararlanamamakta olup kadro unvanı ve kadro derecesi üzerinden maaş almaktadır. Buna ilaveten Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte müdür yardımcısı kadrosu olmamasına rağmen hizmet gereği müdür yardımcısı ataması da yapılmaktadır.

³³ a) 1 inci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300 ve daha yukarıda olanlar için en az 12 yıl,
b) 1 inci ve 2 nci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300'den az olanlar için en az 10 yıl,
c) 3 üncü ve 4 üncü dereceli kadrolar için en az 8 yıl,
hizmetinin bulunması ve yükseköğrenim görmüş olması şarttır. Dört yıldan az süreli yükseköğrenim görenler için bu süreler iki yıl ilave edilir.

657 Sayılı Kanunda hükmün açık ve net olmasına karşın yanlış uygulanan bir hususta kurumlar arası geçici süreli görevlendirmedir. Ek 8. maddenin d bendine göre “geçici süreli görevlendirme süresi bir yılda altı ayı geçemez. Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri için geçici görevlendirme süresi en çok iki yıldır; gerekli görülmesi hâlinde bu süre bir katına kadar uzatılabilir” denilmektedir. Ancak 1 yıl içerisinde en çok 6 ay süre ile sınırlı olan geçici görevlendirmeyi belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesindeki³⁴ görevlendirme gibi yorumladıklarından her 6 ayda bir yenilenmektedirler. Söz konusu uygulama ile 657 sayılı Kanun hükmü açık bir şekilde ihlal edilmektedir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesi memurluk sınıflarını belirtmiştir. Kanunda sayılan genel idari hizmetler sınıfı (GİH) ile teknik hizmetler sınıfı (THS) arasında maaş konusunda önemli fark vardır. Kalkınma yıllarında teknik personele duyulan ihtiyaçtan dolayı teknik hizmetler sınıfı cazip kılınmış ve genel idari hizmet sınıfı personeline nazaran maaşları yüksek tutulmuştur. Ancak günümüzde teknik personel sınıfı açığı kalmadığından dolayı genel idari hizmet sınıfı çalışanları lehine durum düzeltilmelidir. Ayrıca genel idari hizmet sınıfında çalışan personelin öğrenimi değişse bile maaşında artış olmamaktadır. Şöyle ki GİH sınıfına mensup lise, lisans ve yüksek lisans mezunu çalışan memurun maaşında farklılık olmamaktadır. Ancak THS sınıfına mensup çalışanların öğrenimleri değiştiğinde maaşlarında ciddi artışlar olmaktadır. Tüm bunların yanında maaş hesaplamasında kullanılan ödeme kalemlerinin (katsayı maaşı, kıdem maaşı, taban maaşı, ek gösterge, yan ödeme, lisan tazminatı, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, özel hizmet tazminatı, sosyal denge tazminatı vb.) çokluğu maaş hesaplamasını karmaşık hale getirmektedir.

³⁴ Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınır. Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü malî hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediye tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirlir. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren onbeş gün içerisinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları hâlinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya müktesebine uygun başka bir kadroya atanırlar.

Uygulamada karşılaşılan bir diğer sorunda belediyelerin itfaiye eri ve zabıta memuru atamalarında yaşanmaktaydı. Belediye İtfaiye Yönetmeliği³⁵'nin sınav hükümlerini düzenleyen beşinci bölümün ilgili maddelerine göre ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36-48. maddeleri gereğince itfaiye eri adayı olarak göreve atanmaları yapılmakta iken, söz konusu Belediye İtfaiye Yönetmeliğinin sınav hükümlerini düzenleyen bölümünün yürütülmesi Danıştay 12. Dairesinin 21/09/2011 tarihli ve 2011/5607 Esas No'lu kararı ile durdurulmuştur. Aynı şekilde, Belediye Zabıta Yönetmeliği³⁶'nin 14. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36-48. maddeleri gereğince zabıta memuru adayı olarak göreve atanmaları yapılmakta iken, söz konusu yönetmeliğin sınav hükümlerini düzenleyen 13. ve 14. maddelerinin yürürlüğü Danıştay 12. Dairesinin 20/01/2009 tarih ve 2008/5911 Esas No'lu kararı ile durdurulmuştur.

Danıştay'ın ilgili yönetmeliklerin yürürlüğünü durdurmada önce belediyelerin itfaiye eri personeli için açtıkları sınavlarda itfaiyecilik ve yangın güvenliği bölümü mezunları yerine şehir plancısı, mühendislik (inşaat mühendisi, makine mühendisi, elektrik mühendisi, elektrik-elektronik mühendisi, harita mühendisi), hukuk gibi alanlardan ilana çıktıkları bilinmektedir (www.memurlar.net, 2014). Belediyelerin hülle yöntemi ile itfaiye eri kadrosuna aldığı meslekle ilgisi olmayan bölüm mezunlarını itfaiye eri kadrolarında çalıştırmadan görevlendirme yöntemiyle ihtiyacı olan birimlerde çalıştırdığı, asalet tasdik işlemlerinden sonra da unvan değişikliği sınavı ile asıl kadrolarına geçirdiği bilinmektedir (www.memurlar.net, 2014).

Yönetmeliklerin yürürlüğü durdurulduğundan, itfaiye eri ve zabıta memuru istihdamına ilişkin herhangi bir işlem yapılamamakta olup mahkeme kararının gerekçeleri dikkate alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından yapılması gereken yeni düzenleme beklenmektedir.

1.5.2.2. İstihdam Biçimlerinden Kaynaklanan Sorunlar

Belediyelerde dört farklı istihdam türü vardır. Bunlar; memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici personeldir. Belediyeler sayılan bu dört istihdam türünün dışında belediye şirketleri aracılığıyla ve hizmet alımı yöntemiyle personel istihdam etmektedir.

³⁵ Resmi Gazete: Sayı: 26326, Tarih: 21.10.2006.

³⁶ Resmi Gazete: Sayı: 26490, Tarih: 11.07.2007.

Kamu görevlileri içerisinde ağırlık noktasını (Eryılmaz, 2014: 331) oluşturan memur devlet yönetiminin bir diğer ifade ile de belediyelerin asli ve sürekli elemanıdır. İşçi kadrosu da belediyelerde memur istihdamından sonra gelen en önemli personel türüdür. Memur ve işçi kadroları güvenceli kadrolardır. Bu kadroların güvenceli olması memur ve işçinin performanslarına da yansımaktadır. Diğer bir ifade ile bu kadroların güvenceli olmasından dolayı belediyeler memur ve işçiden beklenen verimi elde edememektedir.

Belediyeler, memur ve işçi kadrosunun dışında, sözleşmeli personel, geçici personel, belediye şirket personeli ve hizmet alım yöntemiyle personel istihdam etmektedirler. Farklı kanunlara tabi farklı statüdeki personellerin bir arada çalışması ücret farklılıklarının doğmasına ve performans düşüklüğüne sebep olmaktadır. İşçinin ve belediye şirketleri aracılığıyla istihdam edilen personellerin memur gibi memurun yerine büroda çalışması ise bir başka sorun oluşturmaktadır. Farklı statüye sahip personellerin bir arada aynı işi yaparak farklı ücret almaları motivasyon kaybına ve performans düşüklüğüne sebep olmaktadır.

İstihdam biçimlerinden kaynaklanan bir diğer sorun ise liyakat sorunudur. Belediyeler kimi zaman sözleşmeli, belediye şirketleri aracılığıyla ve hizmet alım yöntemiyle personel istihdam ederken liyakat ilkesini göz ardı edebilmektedirler. Böyle durumlarda işin gerektirdiği niteliklere sahip personel yerine siyaseten güçlü kimseler istihdam edilebilmektedir.

1.5.2.3. Personel Seçim Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar

Bilindiği üzere 02.02.1999 yılında 99/12377 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kurum ve kuruluşlarında Devlet memuru olmanın şartı; Devlet Personel Başkanlığı'nca Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı (ÖSYM)'na yaptırılan merkezi sınava bağlanmıştır. Diğer bir ifade ile söz konusu düzenleme ile kamu personel sistemi ve belediyelerin personel istihdamı büyük ölçüde merkezileştirilmiştir. Belediyeler personel ihtiyaçlarını Merkezi hükümetin ilan ettiği yerleştirme takvimi içinde personel istihdamına ilişkin talep ve tekliflerini Devlet Personel Başkanlığı'na gönderirler.

Devlet Personel Başkanlığı kurum teklifini Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) Başkanlığı'na ulaştırmak suretiyle müştereken yürüttükleri çalışma sonucunda adayların tercihlerini kabul eden ÖSYM Başkanlığı tarafından merkezi yerleştirme

işlemi yapılır. Söz konusu düzenleme ile belediyelere personel istihdamı konusunda ayrıcalık tanınmadığı açıkça görülmektedir.

Merkezi atama yöntemi ile belediyeler nitelikli personel ihtiyacını karşılayamamaktadırlar. Bu duruma sözleşmeli personel istihdamı çare olarak görülmektedir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personelin de başkaca sorunları vardır.

Ayrıca belediyeler yerel kuruluşlar olduğu için kurulduğu yörenin insanını istihdam etmek istemektedirler. Zaten kuruluş amacı mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaktır. Dolayısıyla o bölgenin ihtiyaç duyduğu hizmeti, çözüm bekleyen problemini en iyi o bölgenin insanı bilebilir. Bu yüzdendir ki belediyeler kurulduğu yörenin insanını istihdam etmek istemektedirler. Ayrıca belediyeler merkezi atama ile gelen personeli asaleti tasdik olunduktan sonra memleketine gitmek istemesinden dolayı istihdam etmek istememektedir. Zaten nitelikli personel küçük belediyeleri tercih etmek istememektedir. Bu durum belediyeleri sözleşmeli personel, geçici işçi veya hizmet alımı yöntemi ile personel istihdam etme gibi alternatif yöntemlere itmektedir. Anılan personellerin istihdamı için belediyeler üzerinde yerel eşraf ve siyasal kayırmacılık baskısı oluşabilmektedir. Böylece belediyeler aşırı ve niteliksiz personel istihdam etme gibi diğer bir sorun ile karşı karşıya kalmaktadır.

1.5.2.4. Personel Hareketliliği / Personel Devir Hızı

Belediyelerin personel konusunda üçüncü temel sorunu personel hareketliliğidir. Personel hareketliliğine personel devir hızı da denilmektedir. Söz konusu hareketlilik hem kurum içinde hem de kurumlar arası yaşanmaktadır. Personel hareketliliği kurum içinde müdürlük değiştirme suretiyle yaşanırken, naklen bir başka kuruma atanma, emekli olma ve istifa etme şeklinde de yaşanabilmektedir.

Bilindiği üzere belediyeler belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişilerdir. Daha önce de değinildiği üzere belediyelerin memur alımlarında da merkezileşmenin yaşanmasıyla birlikte beldede yaşamayan, başka şehirlerde yaşayan ve belde sorunlarını bilmeyen personel atanabilmektedir. Yaşadığı şehirden bir başka beldeye atanan memur aday, yeni şehre adapte olmakta zorlanabilmektedir. Memur maaşlarının düşük olması da eklenince büyük şehirlerde

maddi zorluklar yaşanabilmekte ve bu durum adapte olma sürecini uzatmaktadır. Böylesi durumlarda yeni atanan memur, asalet tasdik işlemlerinden sonra kurumlar arası nakil aracılığıyla ailesinin de yaşadığı şehre nakil olmaktadır.

İnsan kaynakları alanında yaşanan hareketliliğin hızlı olması bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. Kurum gelecek için insan kaynağı planlaması yaparak ihtiyacı doğrultusunda memur alımı yapmakta, yeni aldığı memurun yetiştirilmesi konusunda da ciddi eğitim harcamaları yapmaktadır. Yeni işe başlayan memurların bir yıl gibi kısa bir süre sonrası nakil olmaları kurumların insan kaynağı planlamasını bozmakta ve kurumu yeni memur alımı sürecine sokmaktadır.

Bir örgütte çalışan personel sayısının belli bir dönemdeki hareketliliğine veya personel değişiminin oransal boyutuna personel değişim hızı veya devir oranı denir. Örgütün personel politikasının kontrol araçlarından birisi olan personel devir oranının çok yüksek veya çok düşük olması genellikle ister kamu sektörü olsun ister özel sektör olsun o örgütün izlediği personel politikasında bazı tutarsızlıklar olduğu şeklinde yorumlanır (Günel, 2011: 62). Dolayısıyla personel sayısında artış-azalış, işe giriş-çıkış sayısı arasındaki oranı ifade eden personel devir hızı ile verimlilik arasında ters orantı vardır. Personel devir hızı ne kadar düşük olursa elde edilen verimde o derece yüksektir. Ayrıca personel hareketliliğinden dolayı uzmanlaşma olmamaktadır. İster özel sektörde olsun ister kamu kurum ve kuruluşlarında olsun insan kaynağı kopya edilemez tek güçtür. Fakat insan kaynaklarında yaşanan hareketlilik sonucunda kopyalanamaz bu güç zarar görmektedir.

1.5.2.5. Kariyer ve Görevde Yükselme Sorunu

Daha öncede değinildiği üzere, Türk kamu personel rejiminin liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin uygulamasından kaynaklı bir takım problemlerin yaşandığı bilinmektedir. Özellikle söz konusu ilkelere belediyelerde işlerlik kazandırmak zaman zaman daha zor olabilmektedir.

Belediyeler siyasi kurumlar olarak anılmaktadır. Yerel yönetim personeli özellikle belediye personeli üzerindeki siyasi etki, işe alınma aşamasından başlamakta ve iş yaşamı boyunca devam etmektedir. Özellikle siyasetçi olan belediye başkanları, göreve gelmeleri ile birlikte gerek kendi istekleri gerekse de bağlı buldukları siyasi parti

baskısıyla yeni elemanlar almaktadırlar. Söz konusu personel alımları daha çok belediye iktisadi teşekkülleri üzerinden ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine göre sözleşmeli personel istihdamı şeklinde olmaktadır. Ayrıca göreve yeni gelen belediye başkanı önceki dönemlerde işe alınan personeli çevresinden uzaklaştırma eğilimindedir. Eski personel nitelik, deneyim ve formasyonuna bakılmaksızın “mobing”e maruz kalabilmektedir. Dolayısıyla belediyelerde her yerel seçim sonrası fiili bir yağma (spoils) sistemi gerçekleşebilmektedir. Bu durumlarda işe layık, işin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan personel görev başına gelebilmektedir. Bu sistemin sınırlandırılması gerekmektedir (Eken, 1997: 17-18). Söz konusu uygulama liyakat ilkesinin zedelenmesine neden olmaktadır.

Belediyelerde boş bulunan kadrolara “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik”³⁷ hükümlerine göre memur alımı yapılmaktadır. Yönetmeliğin 2. maddesinde kamu görevlerine memur olarak atanacaklar için sınav yapılacak kadrolar; “A Grubu ve B Grubu” olarak iki sınıfa ayrılmış ve iki ayrı kategoride değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Yönetmelik belediyelerdeki kadroları genel olarak B Grubu kadro kapsamına koyarken sadece teftiş kurullarına yapılacak atamaları A Grubu kadro olarak kabul etmiştir (Tamer, 2007: 81-82).

Kamu personel yönetiminde liyakat, bir diğer ifade ile yeterlilik, iki farklı olguyu ifade etmektedir. Dar anlamda işe uygun kişinin seçilmesini ve geniş anlamda da belli özellikleri olan bir personel sistemini belirtir. Dar anlamda liyakat ile kamu görevlerine bilgi, görgü, kültür ve fiziksel beceri açısından en yetenekli elemanın seçimi amaçlanır. Liyakat ilkesinin gerçekleştirilmesinde de en uygun araç olarak açık yarışma sınavları kabul görmüştür. Geniş manada liyakat ise etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına imkan veren kural ve uygulamalar bütünüdür. Kamu görevlerine girişin, hizmet içinde yükselişin, işe uygunluk veya başarı kriterine bağlandığı ve aynı zaman da uygulanan ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel sistemini kasteder (Şen, 1995: 77-78).

³⁷ 18.03.2002 tarih ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 03.05.2002 tarih ve 24744 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere liyakat ilkesini hayata geçirebilecek en uygun araç açık yarışma sınavlarıdır. Bu nedenle adı geçen yönetmelik kapsamında ifade edilen kadrolara ülkemizde açık yarışma sınav şekli olan KPSS puanına göre atama yapılmaktadır. Anılan sınav sistemi her ne kadar liyakat ilkesine işlerlik kazandırmak istese de belediyelerde A Grubu kadronun sadece teftiş kurulları ile sınırlı tutulması farklı sorunları doğurmaktadır. Söz konusu sorun belediyelerde kariyer ve görevde yükselme sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerde memur olarak çalışmaya başlayan bir çalışan personel emekli oluncaya kadar aynı belediyede çalışabilmektedir. Uzun yıllar memur olarak kalmak motivasyonun azalmasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerde özellikle de belediyelerde çalışanların geleceği için kariyer planlamasının yapılması gerekmektedir.

Mesleki uzmanlaşmanın öneminin giderek arttığı düşünülürse yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin mevcut kadrolarının uzmanlaşmaya ve kariyere imkan verecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Şehir planlama uzman yardımcısı, yerel yönetimler uzman yardımcısı vb. gibi A Grubu kadrolar ihdas edilmeli ve belli bir süre deneyim, yetkinlik kazandıktan sonra uzman olarak kariyerine devam edebilme imkânı tanınmalıdır. Böylece yerel yönetimlerde daha uzmanlaşma sağlanabilecek ve personelin motivasyonu korunmuş olabilecektir. Böylelikle de kariyer-meslek sorunu çözüme kavuşturulabilecektir.

1.5.2.6. Seçme ve Yerleştirme Sorunu

Yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin sıklıkla yaşadığı bir diğer sorunda seçme ve yerleştirme sorunudur. Belediyeler kendi personellerini seçemedikleri gibi istihdam ettikleri personeli görev tanımını eksik olduğundan doğru yere yerleştirememektedirler. Dolayısıyla merkezi atama ile gelen personel yeteneklerine göre uygun birimlere, uygun görevlere yerleşememektedir.

Belediyelerin görev tanımları olmadığından dolayı; eşit işe eşit ücret sistemi kurulamamakta, iş yükü dengesizliği bir diğer ifade ile gizli işsizlik oluşmakta ve bireysel ölçme ve değerlendirme sistemi sağlıklı işletilememektedir.

Günümüzde teknolojik gelişmelerin inanılmaz boyutlara ulaşması ve serbest piyasa ekonomisinin de hâkim olmasıyla örgütler arasında rekabetler yaşanmaktadır. Şüphesiz böylesine bir rekabetin yaşandığı bir ortamda, örgütün varlığını koruma ve sürdürme şansı, eldeki kaynakları en iyi biçimde değerlendirmesine bağlıdır. Bu amaçla elinde bulundurduğu maddi kaynakları optimum bir şekilde kullanmaya çaba sarf ederken diğer taraftan da örgütün insan kaynaklarını da en verimli ve etkin biçimde değerlendirmesi gerekmektedir (Muradova, 2009: 75). Kamu kurumlarının sahip olduğu insan kaynağı ve sahip olunan insan kaynağının nicelik ve niteliği kurumsal kapasitenin genelde ise devletin idari kapasitesinin en önemli bileşenlerinden birini teşkil etmektedir (Gökçe, 2007:40-41). Bu nedenle insan kaynağında israfın önlenmesi önemli hususlardan biridir. Belediyelerde görev tanımlarının eksik olması ve personelin mesleki beceri ve yeteneklerine uygun yerlere yerleştirilememesi, insan kaynağının israfı olarak değerlendirilebilir.

Bu durumda insan kaynakları yönetiminin belki de en önemli görevi doğru kişiyi doğru departmana yerleştirmektir. Fakat KPSS aracılığıyla toplu memur alımlarında personeli verimli olabileceği departmana yerleştirmek oldukça zor olmaktadır. Yanlış yerleştirme sonucunda motivasyon kaybı, performans düşüklüğü ve verimli olamama gibi sorunlar olmaktadır. Bir de bu sorunlara daha öncede değinildiği üzere atanan aday memurun asalet tasdik işlemlerinden sonra ailesinin yanına gitme düşüncesi hâkimse, atanan yeni memurdan hiç verim alınamaz olmaktadır.

İnsan kaynakları departmanının görevi, çalışanların ve yeni istihdam edilenlerin mesleki becerilerini tespit etmek ve uygun istihdam politikalarını geliştirmek olacaktır. Objektif kriterlere dayanan tespit sonrası uygun departmanda görevlendirilen personel kuruma daha fazla katkı sağlayacaktır. Böylece seçme ve yerleştirme sorunu çözüme kavuşturulacak olup insan kaynakları departmanı görevini layıkıyla yerine getirirken insan kaynağı israfının da önüne geçmiş olacaktır.

1.6. Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim ve İnsan Kaynakları Yönetimine Yansımaları

Geleneksel kamu yönetimi olarak anılan hâkim yönetim anlayışı, 19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar varlığını sürdürmüştür (Eryılmaz, 2014:

44). Ancak kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde hâkim olan geleneksel yönetim paradigması egemenliğini koruyamamıştır.

Geleneksel yönetim anlayışı büyük ölçüde Max Weber tarafından kavramlaştırılan bürokratik örgütlenme modeline göre örgütlenmişti (Bilgiç, 2008: 30). Weber, bürokrasi tanımını yapmamış sadece niteliklerini işaret etmiştir (Heper, 1973: 292). Ancak, Weber bürokrasisine dayanan bürokratik yönetim, sorumluluğun açıkça tanımlanmadığı; görevler ve yapılacak işlerin planlandığı; denetim ve teftişe dayanan; örgütteki her iş ve eylemin yazılı olduğu ve arşivlenerek saklandığı ve hiyerarşik bir yapıya sahip olması nedeniyle eleştirilmiştir. Bu nedenle negatif bir anlam yüklenmiştir (Çukurçayır, 2009: 32).

Bu nedenle geleneksel yönetim anlayışının temel özelliklerine değinmek yerinde olacaktır. Buna göre dönemin kamu yönetiminin özelliği ve yapısı; yönetimde tarafsızlık, hizmette verimlilik ve etkinliği sağlayacağı varsayılarak (Bilgiç, 2008: 31); ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayanmakta, gayri şahsi, katı hiyerarşi ve kariyer temelli merkeziyetçi nitelik taşımaktaydı. İkinci özelliği, doğrudan kamusal mal ve hizmet üretimini kendi örgütleri eli ile üretmesi gerektiği düşüncesidir. İleride de değinileceği üzere bu düşünceye dayalı olarak devlet, refah devleti anlayışının da katkısıyla sosyal ve ekonomik alanda ağırlık kazanmış ve bu durum devleti hantallaştırmıştır. Üçüncü özellik, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilmesi düşüncesidir. Politika ve strateji belirleme yetkisi siyasilerde olacak, kamu yönetimi ise belirlenen politika ve stratejileri uygulayacaktı. Böylece, kamu yönetimi denetim altında tutulurken siyasi otoritelere karşı da sorumluluğu sağlanmış olacaktır. Geleneksel yönetim anlayışının son özelliği ise kamu yönetiminin yönetimin özel bir biçimi olduğu düşüncesinden hareketle; profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların ömür boyu istihdamı esasına dayanmaktaydı. Böylece, yönetim her siyasi iktidara eşit olarak hizmet edecek, yani siyasi tarafsızlığa sahip olabilecektir. Diğer bir ifade ile topluma karşı doğrudan sorumluluğu ya da piyasaya karşı duyarlılığı olmayan, siyasilerin ve üst düzey bürokratların talimat ve yönlendirmelerine göre işleyen bir nitelik göstermiştir (Eryılmaz, 1999: 4-5; Bilgiç, 2008: 31).

1929 yılında yaşanan dünya ekonomik buhranından çıkış olarak görülen ve uygulanan Keynesyen iktisat anlayışı Refah Devleti anlayışını doğurmuştur. Refah devleti anlayışı

sanayileşme ile birlikte doyuma ulaşmış ve 1970’li yıllarda yaşanan Petrol Krizi ile birlikte sorgulanmaya başlanmıştır. Çünkü petrol krizi, maliyetleri arttırmış, ekonomide stagflasyona neden olmuş ve işsizlik ve kamu yatırımlarını verimsiz hale gelmesine, bürokrasinin artmasına ve devletin hantallaşmasına ve devlet bütçelerinde artışa neden olmuştur (Peker, 2008: 1; Şat, 2009: 98). 1900’lü yılların ilk üç çeyreği geleneksel paradigmanın hâkim yılları olmuştur. Ancak yaşanan nedenlerle devletler bütçelerindeki artışı kapatmak için bürokratik yapı ve fonksiyonlarında önemli değişim arayışına girmişlerdir (Öztürk ve Coşkun, 2000: 233).

Dünyada kamu yönetimi anlayışı ve uygulamalarında gözle görülür değişimin ortaya çıkması ile refah devleti anlayışının terk edilmesi aynı tarihlere rastlamaktadır (Balcı ve Kırılmaz, 2006: 134). Şöyle ki; 1980 sonrasında kamu sektörü birçok ülkede değişim içine girmiş ve ülkelerin kamu yönetimlerine hâkim olan geleneksel hiyerarşik bürokratik yapısı ve yönetim anlayışı değişmeye başlamıştır. Sistem daha esnek ve piyasa odaklı bir kamu yönetimi anlayışına dönüşmüştür. Söz konusu değişimin nedeni ideolojik, ekonomik ve siyasi alanlarda yaşanan gelişmeler olmuştur (Gözel, 2002: 195). Değişimle birlikte vatandaş ve devletin rolleri yeniden tanımlanmış, vatandaş memnuniyetini esas alan, katı hiyerarşik bürokratik yapı yerine esnek ve piyasa odaklı, özel sektör uygulamalarının kamu yönetime transfer edilmeye başlanmıştır. 1980’lerde İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan döneminde yürütülen politikalar ve uygulamaların sonucu olarak ortaya çıkan ve sonra teorik temelleri geliştirilen (Eryılmaz, 2004: 234) ve 1980’ler sonrasında kamu yönetimi alanına; özel sektör kökenli kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi gibi yönetim araçlarını uygulamış (Yüksel, 2004: 8) ve yaşanan bu önemli değişim ve paradigma değişimi yeni kamu yönetimi (NPM) olarak adlandırılmıştır (Battaglio ve Condrey, 2007: 25; Tortop vd., 2007: 516).

Yeni kamu yönetimi (NPM) terimi, 1990’lı yılların başında, 1980’li yıllarda bazı Anglo-Amerikan ülkelerindeki kamu yönetiminde gerçekleşen değişimi ifade etmek üzere akademik literatürde yerini almıştır. Yeni kamu yönetimi (NPM) kavramı son 20 yılda İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya ve ABD’de “kamu yönetimi sektörü” alanındaki değişimi özetlemek için kullanılmaktadır (Torres, 2004: 99).

Bütün ülkelerde aynı anlama gelmemesine rağmen bütün OECD ülkelerini etkileyen (Torres, 2004: 99) yeni kamu yönetimi (NPM) anlayışının adının ne olursa olsun tamamen yeni olmadığını savunan görüşler de vardır. Gault ve Garcia'ya göre aslında yeni kamu yönetimi (NPM), eski yönetim düşüncesinin yönetsel düşüncelerinin yeniden sunumu olarak düşünülmektedir (2004: 51-52). Şat (2009: 100) ise yeni kamu yönetimi anlayışının Weber bürokrasisini terk edemediğinden dolayı saf bir şekilde yepyeni olmadığını savunmaktadır.

Gözel'in de ifade ettiği gibi yeni kamu yönetimini belli bir yönetim teorisi veya tek bir yönetim programını ifade etmediğinden tek bir cümle olarak tanımlamak kolay değildir (Gözel, 2002: 196). Ferlie ve arkadaşları da (1996: 10) yeni kamu yönetimini boş bir tuvale benzetmişler ve "istediğiniz gibi boyayabilirsiniz" diyerek söz konusu belirsizliğe dikkat çekmişlerdir (Gözel, 2002: 196). Ancak söz konusu paradigma değişimini anlatmak için "işletmecilik" (managerialism), "piyasa temelli kamu yönetimi", "girişimci idare" gibi kavramlar kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2004: 234). Yeni kamu yönetimi anlayışının temelinde işletme yönetim tekniklerinin, hizmet odaklılığın, müşteri odaklılığın ve rekabet esaslı piyasa mekanizmalarının olduğu (Kickert, 1997a: 18), Gault ve Garcia'nın da belirttiği gibi yeni kamu yönetimi anlayışının prensiplerinin çoğunun iktisat teorilerine dayandığı (2004: 52) ve iktisadi anlayıştan etkilenecek geliştigi unutulmamalıdır.

Hughes'e göre yeni kamu yönetimi aslında geleneksel kamu yönetiminin eksik yönlerini ve yetersizliğini belirtmekte ve bu eksikliklere bir tepki olarak ortaya çıkan yeni bir yönetim yaklaşımıdır (2003: 44). Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetimini işletme yönetiminden transfer ettiği tekniklere göre yeniden düzenlemeyi amaç edinen bir yönetim modelidir (Eroğlu, 2010: 228). Diğer bir ifadeyle yeni yönetim modeli, maliyet bilinci, daha iyi müşteri/vatandaş hizmet sunumu, performans bütçe, insan kaynakları yönetimi, bilgi teknolojileri, performans denetimi üzerine yoğunlaşmıştır. Yeni yönetim araçları ile birlikte yeni kamu yönetimi anlayışı, piyasa merkezli olan özel sektör yönetimi kuram ve tekniklerinden yararlanmıştır (Kickert, 1997b: 733). Yeni kamu yönetimi anlayışının özel sektörden transfer ettiği nitelikler; geleneksel kamu yönetimi anlayışından ayırmak için aşağıdaki tabloda kavramsal düzeyde karşılaştırmalı olarak gösterilmeye çalışılmıştır.

Tablo 4: Geleneksel Yönetim İle Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması

	Geleneksel Yönetim Anlayışı	Yeni Yönetim Anlayışı
Yapı	<ul style="list-style-type: none">▪ Katı örgüt yapısı▪ Merkeziyetçi▪ Katı hiyerarşi▪ Geniş merkez▪ Hizmet devleti▪ Büyük ölçekli yapı▪ Bürokrasi yönelimli	<ul style="list-style-type: none">▪ Esnek örgüt yapısı▪ Adem-i merkeziyetçi▪ Yumuşak hiyerarşi▪ Dar merkez - geniş çevre▪ Minimal devlet▪ Küçük ölçekli yapı▪ Piyasa yönelimli
Roller İlkeler ve Politikalar	<ul style="list-style-type: none">▪ Yönetim (Administration)▪ Örgüt merkezli▪ Kurallara bağlı yakın kontrol▪ Sevk ve idare▪ Sabit ücret▪ Bürokrasi tipi yönetici▪ Gizlilik▪ Hizmetlerde nicelik▪ Üst yöneticiye bağlı değerlendirme▪ Kapalı enformasyon kanalları▪ Yetki toplayan▪ Risk almakta isteksiz▪ Kuralcı ve kırtasiyeci▪ Girdi ve süreç odaklı▪ Birey yönetimli	<ul style="list-style-type: none">▪ İşletme (Management)▪ Müşteri - vatandaş odaklı▪ Performans hedefli denetim▪ Yönetişim▪ Performansa bağlı ücret▪ Girişimci yönetici▪ Yetkilendirilmiş yönetici▪ Şeffaflık▪ Hizmetlerde kalite▪ Çok yönlü değerlendirme▪ Açık enformasyon kanalları▪ Yetkiyi paylaşan▪ Risk almakta istekli▪ Vizyon sahibi ve esnek▪ Çıktı ve sonuç odaklı▪ Ekip Yönetimli

Kaynak: Eryılmaz, 2014: 58.

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere yeni kamu yönetimi; esnek örgüt yapısına sahip, küçük ölçekli, yönlendirici, saydam, şeffaf, hesap verebilir, açık, performans odaklı, piyasa merkezli, etkin, verimli ve tutumlu, bilgi ve iletişim teknolojileriyle destekli, katılımcı bir yönetim anlayışıdır (Eroğlu, 2010: 228; Ateş, 2001: 52).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı eleştirilirken, gereksiz hiyerarşi, kırtasiyeci ve nitelsiz personel gibi açılardan eleştirilmiş ve bu durum yeniden yapılanma arayışının doğmasında etkili olmuştur. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi paradigması çerçevesinde yeniden yapılanma sürecinde örgütler üç temel açıdan ele alınmıştır. Söz konusu üç temel alan; örgütün yapısal, örgütsel ve personel sisteminden oluşmaktadır (Çukurçayır, 2009: 31). Örgütlerin verimli ve etkili olabilmesi; personeli etkin ve verimli kullanmasına, çalışanların bireysel kapasitelerinin mümkün olan en üst düzeyde tutmalarına ve çalışma arzusunu arttırmak gerekliliğine bağlı olduğu kabul edilmektedir (Ekinci, 2008: 175).

Yeni kamu yönetimi anlayışı örgütlerin, temel değer ve ilkelerinde değişikliklere neden olmuştur. Personel, örgüt, finansman ve yönetim bakımlarından dayandığı temel değer ve ilkeler geleneksel yönetim anlayışının değer ve ilkelerinden farklılıklar göstermiştir.

Dolayısıyla kamu personel yönetimi anlayışında da değişimler yaşanmaktadır. Bu değişim personel yönetimi anlayışından profesyonel personel yönetimi ya da insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş olarak kendisini göstermiştir. İnsan kaynakları yönetimi çalışma konusu olarak daha geniş tanıma sahiptir (Bach, 2005: 3).

İnsan kaynakları yönetimi, yeni kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle birlikte personel yönetimin yerini alan modern bir terim olmuştur. Ancak, insan kaynakları yönetimi, geleneksel yönetim anlayışının ürünü olan ve kapsamı dar olan personel yönetimi kavramından önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir (Karabulut, 1999: 16).

Yönetim anlayışında yaşanan değişimin insan kaynakları yönetimine yansımalarını ifade edebilmek için personel yönetimi ile arasındaki farkı açıklamakta yarar vardır. Klasik personel yönetimi, günümüzün değişen şartları karşısında ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmıştır (Eryılmaz, 2014: 316). İnsan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetiminin işlevlerini de yerine getirmekte ve bununla da sınırlı kalmamaktadır. İnsan kaynakları yönetimi ya da profesyonel personel yönetimi, geleneksel yönetim anlayışının ürünü olan klasik personel yönetiminin işe alma, eğitim gibi fonksiyonlarını da kapsamak ve yürütmekle birlikte, etkin liyakat ilkesi, çalışan motivasyonu, performans değerlendirmesi ve hizmete uygun ödeme, takım çalışması ve çatışmaların önlenmesi, birey ve gruplar arası ilişkilerin geliştirilmesi, değişime yönelik kurum kültürü oluşturma, çalışanların eğitimi ve profesyonel personel geliştirme, katılımcı yönetim gibi birçok politika ve uygulamayı kapsamakta; sürekli ve etkili bir gelişmeyi esas almaktadır (Eren, 2001: 61; Fındıkcı, 2001: 13; Aytaç, 1997: 250).

Geleneksel yönetim anlayışının ürünü olan Weberyen bürokrasi modelinin etkisi altında kalan personel yönetiminin ve yeni kamu yönetimi anlayışının ürünü işletme yönetiminin etkisi altında olan insan kaynakları yönetiminin özellikleri tablo halinde ifade etmek aralarında ki farkı daha net görmemize yardımcı olacaktır.

Tablo 5: Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetiminin Karşılaştırılması

	Personel Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi
İstihdam	<ul style="list-style-type: none">Statü hukukuna dayalıÖmür boyuKatı kuralları dayalıGüvenceli	<ul style="list-style-type: none">Sözleşme hukukuna dayalıBelli aralıklarla tekrarlananEsnek kurallara dayalıGüvence iş ve görevle sınırlı (Norm kadro)
Üst Kademelere Atama	<ul style="list-style-type: none">Kadro ve kıdeme bağlıİçsel –kurum içinden eğitim ve kıdeme göre- (Kapalı kariyer)	<ul style="list-style-type: none">Başarıya bağlıDışsal – Performans sözleşmesiyle- (Açık kariyer)
Kadro (Staffing)	<ul style="list-style-type: none">Kişiyeye yönelik kariyer (Rütbe)	<ul style="list-style-type: none">İşeye yönelik kariyer (Kadro)
Değerleme	<ul style="list-style-type: none">Tezkiye ve Liyakat SistemiDeğerleme aralığı yılda bir defaYöneticiler tarafından değerlendirme	<ul style="list-style-type: none">Performans değerlendirmeDaha sık değerlendirmeYöneticinin yanı sıra iş arkadaşları, hizmet götürdüğü kişiler vs. tarafından değerlendirme
Ücretlendirme	<ul style="list-style-type: none">Statüye dayalı (Hiyerarşik pozisyon, diploma ve kıdem)Standart	<ul style="list-style-type: none">Performansa dayalıFarklılaştırılmış ücret
Ödüllendirme	<ul style="list-style-type: none">Terfi ettirme	<ul style="list-style-type: none">Prim, ek ödeme vs.

Kaynak: Eren, 2006: 134

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, kamu yönetimi anlayışının değişimi ile birlikte personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişte önemli değişiklikler yaşanmıştır. Söz konusu değişim, istihdam, üst kademelere atama, kadro, kadro anlayışı, değerlendirme, ücretlendirme ve personelin ödüllendirilmesi konularında farklılıklar göstermektedir.

Bilindiği üzere, geleneksel Weberyen bürokraside memurluk meslek olarak algılanıp mesleğe girişte liyakatten başka bir unsur aranmamaktaydı. Bu durum memurlara iş güvencesi, düzenli bir yükselme ve emeklilik gibi haklar kazandırmıştır. İşe alma; objektif, gayri şahsi ve genel ölçütlere dayandığından, üstün ast üzerindeki keyfi davranışlarını önlemeye ve çalışanlar üzerinde kurallarca belirlenmiş istikrarlı bir statü anlayışının gelişmesine neden olmuştur. Geleneksel anlayışta memur devletin asli ve sürekli işlerini devlet otoritesini temsilen yerine getirdiğinden bu durum statü hukukunu doğurmuştur. Yeni yönetim anlayışı ile birlikte işçilerinkine benzer şekilde statü hukukundan sözleşme hukukuna geçişin yaşandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2004: 61; Eren, 2006: 134). Dolayısıyla ömür boyu istihdamdan belli aralıklarla tekrarlanan ve sözleşmeye dayanan; katı kuralların yerine esnek kurallara dayanan istihdam anlayışına geçiş yaşanmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi anlayışıyla üst kademelere atanma kadro ve kıdeme bağlı olmaktan çıkarak başarı kriterine dayandırılmıştır. Personel yönetimi anlayışında üst kademelere, kurum içinden eğitim ve kıdem esas alınarak atama yapılırken, insan kaynakları yönetimi anlayışında eğitim ve kıdemin yerini başarı, performans almıştır. Diğer bir ifade ile kapalı kariyer sisteminden açık kariyer sistemine doğru bir geçiş yaşanmıştır. Böylece de esnek istihdamın yolu açılmış ve özel sektörden kamu sektörüne personel geçişlerine imkân tanınır olmuştur (Al, 2002: 274). Kurum dışından da başarıya göre sözleşme ile “kısmi zamanlı ya da tam zamanlı” personel istihdam edilebilmektedir.

Kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişte personel değerlendirme anlayışında da değişim olmuştur. Personel yönetiminde değerlendirme; işe girişte uygunluk ve hizmet içinde yükselme ve görevi başarıyla yapabilme gücü, kudreti gibi manalara gelen liyakat (Eryılmaz, 2014: 321) ve çalışanı tanıyanlar aracılığıyla; kişiliği, bilgi ve becerisi, sosyal yaşantısı, iş yaşantısı, alışkanlıkları gibi değerlendirmelere bağlı olan tezkiye sistemine dayanmaktaydı (Ataay, 2003: 223). İnsan kaynakları yönetimi anlayışında ise söz konusu değerlendirme performans esasına dayanmaktadır. Personel yönetiminde yılda bir defa yapılan değerlendirme, performans esasına dayanan değerlendirme ile belli aralıklarla ve düzenli olarak değerlendirme imkânı doğmuş oldu.

Al (2008: 15-16), yeni yönetim anlayışının, kamu çalışanlarının istihdamından ücretlendirilmesine kadar birçok konuda yukarıda da bahsi geçen geleneksel yönetim anlayıştan ayrıldığını belirtmektedir. Yeni anlayışta iş güvencesi, verimsizliğin kaynağı olarak görüldüğünden verimliliğin sağlanması amacıyla gevşetilmiştir. Yeni anlayış, sabit maaş ve hiyerarşik düzene göre düzenlemiş maaşı anlamlı bulmamakta ve ücretleri esnekleştirerek performans ile ücret arasındaki ilişkiyi kuvvetlendirmeye çalışmaktadır. Katı disiplin ve denetimin, sorun önlemek yerine yeni sorunlara neden olduğu düşüncesinden hareketle otonomi ve esneklik üzerinde durmaktadır.

1.7. Belediye Personel Rejimi Konusunda Ülke İncelemeleri

Personel rejimi konusunda ülke incelemeleri başlığı altında, Fransa, İngiltere, Almanya ve Hollanda Avrupa Birliği'nin gelişmiş ülkeleri olarak değerlendirildiğinden incelenmeye değer görülmüştür. Türkiye'de uygulanan personel rejimi ise söz konusu ülkelerin personel rejimleri temel ilkeler açısından incelenmeye ve kıyaslanmaya

çalışılacaktır. Fransa, İngiltere, Almanya ve Hollanda'da uygulanan personel rejimlerinin ortak noktaları, merkezi idare ile yerel yönetim personel rejimlerinin bir mi veya ayrı mı olduğu, yerel yönetimlerde uygulanan personel rejimleri merkezi idare ile aynı ise yerel yönetimler ne kadar farklı kılındığı, uygulanan istihdam biçimlerinin neler olduğu, personel giderleri ile bütçe ilişkisi olup olmadığı, ücret yönetiminde yerel yönetimler serbest olup olmadığı gibi sorulara cevap aranmaya çalışılacaktır.

1.7.1. Fransa

Gerek Osmanlı Devleti'nin reform döneminde gerek yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin devlet örgütlenmesinde kendisine model aldığı ülke Fransa olmuştur. Fransa'nın örnek alınması askeriye eğitimine, hukuktan devletin idari şekillenmesine kadar birçok alanda kendini göstermiştir.

Anayurt Fransa, deniz aşırı ülkesel yönetimler ve özel statülü deniz aşırı topraklardan oluşan Fransa idari taksimat olarak 25 bölge, 101 il ve 36.682 belediyeden oluşmaktadır. Fransız yönetim sisteminde, Türk sisteminde olduğu gibi köy idaresi yoktur. En küçük yerel yönetim birimi (la commune) komündür diğer bir ifade ile belediyedir (Karahanoğulları, 2014: 48).

Fransız kamu sektöründe çalışan sayısı oldukça fazladır. Yaklaşık olarak 5 milyon resmi çalışanı bulunmaktadır (Bortoli, 2008: 19). 1980 yılından beri Fransa'da kamu hizmeti; genel kamu hizmeti, yerel kamu hizmeti ve hastane kamu hizmeti şeklinde 3 gruba ayrılmıştır (Sadran, 2006: 75). 2.373.183 kişi genel kamu hizmetinde (devlet idaresinde, bakanlıklarda, kamu kuruluşlarında), 1.136.973 kişi hastane kamu hizmetinde, 1.862.419 kişi ise yerel yönetimlerde istihdam edilmektedir. Fransa'da toplam iş gücünün % 74.6'sı özel sektörde, % 25,4'ü ise kamu sektöründe çalışmaktadır (www.fonction-publique.gouv.fr, 2014).

Genel kamu hizmeti, yerel kamu hizmeti ve hastane kamu hizmeti sektörlerinin her birinin ayrı birer geçmişi olsa da üçünün istihdam açısından birbirine yakın olduğu birçok nokta vardır. Bu yüzden, Fransa'daki kamu memurlarının genel yönetimi hâlâ ulusal, idari ve düzenleyici yapı olan ve ağır basan bir prensip tarafından desteklenmektedir. Merkezi, kariyer odaklı olan personel sistemi birkaç yüz yıllık

lkelerden daha eski tarihi olan metin ve yönetmelikler üzerine kuruludur (Bortoli, 2008: 19).

Fransa, İspanya, Yunanistan ve Japonya gibi spesifik bir mevzuat tarafından yönetilen kariyer odaklı memuriyet sistemini tercih etmiştir. Belirli bir pozisyon için sınavla seçilen kişi hayatı boyunca aynı pozisyonda çalışabilir. Söz konusu sistem personelin belirli yetenekler ile spesifik bir alanda uzmanlaşmasına uygun bir sistemdir (Bortoli, 2008: 19).

Fransız personel sistemini özgün kılan ve memurluk statüsü düzenleyen 3 temel ilke vardır. Bunlar; “kariyer ilkesi”, “derece ile görevin ayrılması ilkesi” ve “sınıflandırma ilkesi”dir. Kariyer ilkesi; görevin sürekliliğini, emekli oluncaya kadar görevin sürekliliğini ifade etmektedir. Derece ile görevin ayrılması ilkesi; derece ilerlemesinin boş bir görev bulunması durumuna değil btce olanaklarına ve hukuki düzenlemeye bağlı olarak bir üst aşamada boş derece bulunmasına bağlıdır. Diğer bir ifadeyle görevin aynı kalması fakat derecenin ilerlemesi durumudur. Son olarak sınıflandırma ilkesi ise kamu görevlilerinin kariyer ve görev benzerliklerine göre gruplandırılmasıdır (Karahanoğulları, 2014: 108-109).

Fransız kamu personel sistemine dikey yönlü sınıflandırma hâkim olup kadrolar A, B ve C olmak üzere kategorik açıdan üç gruba ayrılmıştır. A kategorisi, yönetim kademesindeki olanları kapsar ve yükseköğrenim gerektirir. A kategorisinde sınıflandırılan kamu görevlileri uzman veya idari faaliyetlerde görev yapmaktadır. B kategorisi, orta düzey yöneticileri kapsar ve lise diploması gerektirir. C kategorisi ise mesleki bilgi gerektiren işleri yürüten personeli kapsar ve meslek lisesi mezunu olmayı gerektirir (Vukonjanski vd., 2012: 43).

Kamu sektöründe üç kategoride yer alan tüm meslekler kariyer ilkesine dayanmaktadır. Bunun anlamı, kişinin belli bir pozisyona atanması ve çeşitli işleri gerçekleştirmek için bir dizi etkinlik gerçekleştirmesidir. Çalışanın kariyeri işverenin değişmesi veya faaliyet alanının değişmesiyle kesintiye uğramaz. Her iş bir veya daha fazla dereceye sahiptir. Kariyer ilerlemesi, daha iyi bir kategoriye terfi etme, bir sonraki üst dereceye terfi etme veya hizmet yılına bağlı olarak yapılan mesleki sınavlara göre yapılabilir. İstihdam döneminde her çalışan daha yüksek bir kategoriye (kategori B veya kategori A) transfer olabilir. Bu tarz transferlerin i rekabet veya dâhili terfi olmak üzere bir çok

yolu vardır, fakat bu ilerlemeler için profesyonel bir sınava girmek gerekli değildir anlamına gelmez (Vukonjanski vd., 2012: 43).

Yerel yönetimlerde işe alma adil ve meşru bir sistem olan rekabet (yarışma-sınav) sistemine dayanır. Sınavlar ya merkezi olarak ya da bazı durumlarda yerel yönetimlerin kendileri tarafından organize edilmektedir. Adil ve meşru bir sistem olarak değerlendirilen rekabete dayalı sınav sistemi verimlilik ölçümünden çok akademik bilgiyi ölçtüğünden eleştirilmektedir (Vukonjanski vd., 2012: 43; Sadran, 2006: 78).

Fransa’da yerel yönetimlere istihdam yarışma sınavı aracılığıyla olup yarışma sınavı yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamadan meydana gelmektedir. Yarışma sınavına katılabilmek için; Fransız vatandaşı veya AB üyesi diğer ülke vatandaşı olmak (AB üyesi vatandaşlarına açık olan kadrolar özel düzenlemeler ile belirlenir), en az 16 yaşında olmak, askerliğini yapmış olmak, kamusal haklardan mahrum olmamak ve işin gerektirdiği fiziksel şartları karşılamak gerekmektedir. Hemen belirtilmelidir ki sektörlerden her hangi birinde, C kategorisinde en düşük derecede herhangi bir rekabet sınavına gerek kalmadan doğrudan işçi istihdamı mümkündür. Ayrıca engelli vatandaşların da eğitim şartını taşıması durumunda doğrudan istihdamı mümkündür (Vukonjanski vd., 2012: 43-44).

Fransa’da kamu görevlileri için maaş hukuk tarafından garanti altına alınmış bir haktır. Kamu görevlisinin maaşı rütbe ve kıdeme göre hesaplanmaktadır. Bir kamu görevlisinin brüt temel maaşını hesaplamak için ücret çizelgesinde belirtilen indeks sayısı ile maaş katsayısını çarpmak yeterlidir. Örneğin, yönetici asistanın ücret çizelgesindeki indeksi 295’tir. İndeks sayısı olan 295’in maaş katsayısı olan 4,6303 €’nun çarpılması suretiyle aylık maaş 1.365,93 € olarak hesaplanır. Maaşa konut tazminatı, aile yardımı gibi kalemler de eklenmektedir (Vukonjanski vd., 2012: 45).

Fransız personel sistemi insan kaynakları yönetimi anlayışıyla 2000’li yılların başında reforma tabi tutulmuştur. Personel sistemi Fransız Devlet Şurası’nın 2003 yılı raporunda “bürokratik yönetim anlayışına sahip olması”, “öngörü yoksunu”, “kapalı olduğu için esnekleşmeyen”, “yasal düzenlemelerin ağırlaştırdığı”, “memuriyet sınıflarının kapalı hale getirdiği” bir sistem olarak nitelenmiş ve eleştirilmiştir. Söz konusu eleştirilerin giderilmesi amacıyla bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemelerden ilki “Kamu Çalışanları Gözlemevi”nin kurulması olmuştur. Gözlemevi kamu personeli sistemine

ilişkin verileri toplayacak ve toplanan verilerden hareketle öngörüye dayalı bir insan kaynakları politikası geliştirecektir. İkinci düzenleme ise kadro sisteminden iş-meslek temelli sınıflandırmaya geçilmeye çalışılması olmuştur. Memurlar tarafından yürütülen işlerin tanımlanmasıyla birlikte performans takibinin yapılması amaçlanmıştır. Reform çerçevesinde memuriyet sınıflarının sayıları azaltılmaya ve sadeleştirilmeye de çalışılmıştır. Bunların yanında kamu görevlilerinin sicil değerlendirme sistemi değiştirilmiş, mesleki gelişim için eğitime önem verilmeye başlanmıştır (Karahanoğulları, 2014: 109-110).

1.7.2. Almanya

82 milyon nüfusa sahip Federal Almanya Cumhuriyeti'ni her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip 16 eyaletten oluşmaktadır. Federal Almanya'da 12.500 civarı kasaba ve belediye bulunmaktadır. Genel olarak bakıldığında, günlük işlerin yürütülmesinde geniş bir özerkliğe sahip olan belediyeler ilçe ve eyalet yönetimleri ile etkileşim içerisinde oldukları (Vukonjanski vd., 2012: 48).

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde kamu hizmetlerinin görülmesi görevi temel olarak federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaşılmıştır. Uygulamada anılan bu kademelerin sayısı daha da fazladır. Bu doğrultuda Almanya'nın kamu yönetimine ilişkin genel örgütlenme kademeleri; Federal Yönetim (Bundesverwaltung), Eyalet Yönetimleri (Landerverwaltungen), Bölge Yönetimleri (Regierungspraesidien), İlçeler (Kreise), İlçeden Bağımsız Belediyeler (Kreisfreie Städte), Belediyeler (Kommunen)'dir. Son iki kademe yerel yönetim kuruluşlarıdır (Uzun, 2003: 608; Reissert, 2006: 160).

Tam manasıyla desantralize ve yerindelik ile karakterize olan ülkede (Banner, 2006:142), söz konusu temel prensip Anayasanın 28. maddesi ile garanti altına alınmıştır ve özerkliğin kapsamı her eyaletin belediye kanununda da (Gemeindeordnungen / Kommunalverfassungen) tanımlanmıştır (Vukonjanski vd., 2012: 48). Belediyelerin sahip olduğu özerklikler ise şunlardır; personel özerliği, organizasyon özerliği, planlama özerliği, hukuk düzeni yapılanması özerliği, mali özerklik, vergisel düzenleme yapma özerliğidir (Ökmen ve Parlak, 2010: 74).

Federal Almanya Anayasası'nın 28. maddesinin 2. paragrafına göre "Belediyelere yasalar çerçevesinde, kendi sorumluklarının temelinde yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilmelidir. Belediyeler kendi yasal görev ve yetki çerçeveleri içinde, yasalara uygun olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler. Yerel yönetimin güvence altına alınması onun mali sorumluluğunun temellerini de kapsar; bu temellere, belediyelerin matrah belirleme hakkı olup ekonomik gücüne bağlı olan bir vergi kaynağı dâhildir".

Yukarıdaki anayasal kurala bağlı olarak Federal Almanya'da belediyeler toplu iş sözleşmesi konusunda sendikalar ile ücret, çalışma saatleri, tatil, performans ücreti hususlarında müzakere edebilirler. Diğer bir ifade ile belediye yönetimleri sendikalar ile sosyal diyalog içerisindedirler (Vukonjanski vd., 2012: 48).

Gerek demokratik düşünce gerekse de özerklik nedeniyle insan kaynaklarının yönetimi tamamen belediyelerin elindedir. Ancak her belediye Anayasanın 33. maddesinde belirtilen her Almanın, her eyalette, yurttaş olarak, eşit hak ve yükümlülöklere sahip olması ve yine her Almanın ehliyet ve mesleki yeteneğine göre, eşit olarak kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olması nedeniyle personel istihdamında "açık yarışma" ve "eşit fırsat" ilkesine uygun hareket etmek zorundadırlar (Vukonjanski vd., 2012: 48).

Federal Almanya Devleti, bir statü görevi olan memurluk ile vatandaşlık arasında bağ kurmuştur. Buna göre memur olmak için Alman vatandaşı olmak gerekmektedir. Ancak bazı görevler için AB üyesi ülkesi vatandaşları da yazı ve konuşma dilinde Alman diline hâkim olmak koşuluyla atanabilmektedir. Memuriyete girişte "Staatsexamen" denilen merkezi bir sınav uygulanmaktadır. Ayrıca memuriyete girişte öğrenim ve yaş kriteri aranmaktadır (Akın, 2014: 382).

Aşağıda tablo 6'da federal devlette, eyaletlerde ve yerel yönetimlerde 2000 yılı ve sonrasının yıllara göre çalışan personel sayıları verilmiştir. Buna göre 2013 yılı itibariyle federal devlette 503.900 personel, eyaletlerde 2.353.700 personel, yerel yönetimlerde ise 1.406.400 personelin istihdam edildiği anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Federal Alman Devletinde Personel Sayıları (2000-2013)

YILLAR	Personel Sayıları		
	FEDERAL DEVLET (Bundesbereich)	EYALET (Landesbereich)	YEREL YÖNETİM (Kommunaler Bereich)
2000	597.700	2.390.700	1.572.000
2001	582.800	2.352.000	1.535.700
2002	574.300	2.369.400	1.512.700
2003	573.000	2.373.000	1.479.900
2004	569.400	2.347.500	1.410.300
2005	560.900	2.298.100	1.373.000
2006	554.900	2.287.100	1.358.200
2007	550.500	2.273.100	1.341.200
2008	536.500	2.262.800	1.331.400
2009	533.900	2.284.100	1.350.200
2010	530.300	2.317.800	1.355.200
2011	524.700	2.337.000	1.367.200
2012	513.900	2.346.500	1.386.100
2013	503.900	2.353.700	1.406.400

Kaynak: http://www.statistportal.de/Statistik-Portal/en/en_inhalt26.asp (10.09.2014)

Tablo 7’de de federal devlette, eyaletlerde ve yerel yönetimlerde çalışan personel sayısında ki azalma 1991 yılı ile 2013 yılı karşılaştırmalı verilmiştir. Her iki tablo birlikte incelendiğinde personel sayısında ciddi bir düşüşün yaşandığı anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerde ve eyaletlerde istihdam edilen personel sayısında 2000 yılı öncesi ciddi bir azalmanın olduğu anlaşılmakla birlikte 2000 yılı sonrası ciddi sayıda personel azalmasının sadece federal devletin istihdam ettiği personelde yaşandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 7: Federal Alman Devletinde Personel Azalması (1991-2013)

	1991	2013	Değişim
Federal Devlet	652.000	503.900	- 148.100
Eyalet	2.572.000	2.353.700	- 218.300
Yerel Yönetimler	1.995.900	1.406.400	- 589.500
Toplam	5.219.900	4.264.000	- 955.900

Kaynak: http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2013/zdf_2013.pdf (11.09.2014)

Belediye meclisi, kamu politikaları ve belediye bütçesini elverdiği oranda insan kaynakları ile ilgili tüm konularda çalışan temsilcileri ile sıkı işbirliğindedir ve

istihdam, eğitim, İK yönetimi gibi konularda kararları birlikte alırlar (Vukonjanski vd., 2012: 49).

Belediye meclisi belediyenin üst düzey yönetici seçiminde ve atamalarında söz sahibidir. Şöyle ki belediye meclisi üyelerinden oluşan komisyon daha önce belediye yönetiminde değerlendirilen adaylar ile mülakat yapmaktadır. Diğer tüm personel alım kararları personel alınan ilgili birimin yöneticisi, İK temsilcisi ve çalışan temsilcisinden oluşan komisyon tarafından yapılır (Vukonjanski vd., 2012: 49).

İş tanımı ve sorumluluklarına dayanarak oluşturulan, devlet mekanizmasının her kademesinde ve belediyelerde çalışanlar memur (beamte), yardımcı hizmetlerde çalışan sözleşmeli personel (angestellte) ve işçi (arbeiter) statüsünde istihdam edilmektedir (Vukonjanski vd., 2012: 49; Kuhlmann ve Röber, 2006: 90). Memurların statüsü, görevi ve bağlılığı kamu hukuku ile düzenlenirken, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar özel hukuka dayanan sözleşme ile istihdam edilmektedir. Çift mevzuatlı istihdam şekli Almanya'nın tarihsel geleneklerinden kaynaklanmaktadır. (Çapar, 2010: 51; Kuhlmann ve Röber, 2006: 90).

Almanya'da kamu hizmetinde belirgin bir şekilde göze çarpan özelliklerden biri de memuriyette oldukça kalıplaşmış ve sınırları mezun olunan okula göre belirlenmiş kariyer sınıflarında dikey yönlü hareketliliklerdir. Memurlar için bu kariyer sistemi, üst düzey yönetici/idareci sınıf (höherer Dienst), orta düzey yönetici/idareci sınıf (gehobener Dienst), büro hizmetleri sınıfı (mittlerer Dienst) ve temel hizmetler sınıfı (einfacher Dienst) şeklinde dört standart kariyer seviyesinden oluşmaktadır (Kuhlmann ve Röber, 2006: 92-94).

Almanya personel sisteminde memur ve işçinin (Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes) ücretinin belirlenmesinde toplu sözleşme önemli bir yere sahiptir. Memurların ücreti federal yasa ile kıdeme ve meslek grubuna göre belirlenmiştir. Almanya'da memurlar için toplam dört ödeme grubu vardır. A grubu hizmet yılına göre artan kamu görevlilerini, B grubu sabit ücretli kamu görevlilerini, R grubu hâkim ve savcılarını, W grubu ise akademik personelin ücretlerini düzenlemektedir. İşçilerin ücreti ise aylık ücret ödeme tablosuna göre ödenmektedir. Tablo eğitim durumuna göre toplam 15 maaş derecesi ve hizmet yılına bağlı olarak 6 kategoriden oluşmaktadır. 1'den 4'e kadar olan grup örgün eğitimsiz çalışanları, 5'ten 8'e kadar olan grup örgün eğitimin 2

ila 3 yılını, 9'dan 12'ye kadar olan grup yükseköğrenimi, 13'ten 15'e kadar olan grup yüksek lisans derecesi olanları kapsamaktadır (Vukonjanski vd., 2012: 49-50).

Tablo 8: Federal Almanya Devletinin Kamu Harcamaları Bütçesi ve Personel Harcaması Oranı

	2013 Yılı				Toplam Bütçe / Personel Harcaması
	Eyalet Bütçesi	Belediye Bütçesi	Yerel Hizmetler İçin Oluşturulan Toplam Bütçe	Personel Harcaması	
	EUR mn				
Baden-Württemberg	44,318	31,157	61,151	24,504	% 40,07
Bayern	47,404	33,115	70,102	27,475	% 39,19
Berlin	23,749	-	23,749	8,474	% 35,68
Brandenburg	10,837	6,593	13,935	4,933	% 35,40
Bremen	5,312	-	5,312	1,973	% 37,14
Hamburg	15,137	-	15,137	5,099	% 33,69
Hessen	24,201	18,659	37,95	14,721	% 38,79
Mecklenburg-Vorpommern	7,263	3,999	9,055	3,173	% 35,04
Niedersachsen	28,038	19,219	39,774	17,123	% 43,05
Nordrhein-Westfalen	65,344	52,289	101,433	39,089	% 38,54
Rheinland-Pfalz	16,022	9,726	21,527	8,948	% 41,57
Saarland	4,124	2,297	5,713	2,373	% 41,54
Sachsen	16,921	10,181	22,22	8,22	% 36,99
Sachsen-Anhalt	10,135	5,261	12,557	4,547	% 36,21
Schleswig-Holstein	10,251	7,167	14,717	5,658	% 38,45
Thüringen	9,107	5,018	11,42	4,354	% 38,13

Kaynak: http://statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb24_jahrta58.asp (10.09.2014)

Tablo 8'de Federal Almanya Devleti eyaletlerinin kamu harcamaları için oluşturdukları bütçeleri, her bir eyaletteki yerel yönetimlerin bütçeleri, yerel hizmetlerin yürütülmesi için aralarından mahsuplaşma sonucu oluşturdukları toplam bütçe ve personel harcamaları yer almaktadır. Son sütunda da personel harcamasının yerel hizmetler için oluşturulan bütçeye oranı yer almaktadır. Buna göre Federal Almanya Devletinde yerel hizmetlerin yürütülmesi için oluşturulan bütçenin % 33 - % 43'ünün personel harcamasına gittiği görülmektedir. Ancak tablo 9 incelendiğinde de yıllar itibariyle genel bütçeye göre personel harcama oranının azaldığı görülmektedir. Şüphesiz bu durumda yıllar itibariyle personel sayısının azalmasının ve gayri safi yurt içi hasılasının artışının (www.mod.gov.tr, 2014) katkısı büyüktür.

Tablo 9: Genel Bütçeye Göre Personel Harcama Oranı

Yıllar	Oran (%)
1992	12,0
1993	11,4
1995	11,4
1996	11,6
1998	11,5
1999	11,1
2002	10,9
2003	10,6
2005	10,2
2007	9,6
2009	9,5
2010	9,2
2011	9,1
2012	8,9
2013	8,7

Kaynak: http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2013/zdf_2013.pdf (11.09.2014)

1.7.3. İngiltere

İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda bölgelerinin birleşmesinden meydana gelen ve resmi adı Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı olan İngiltere’de yerel yönetimler köklü bir geleneğe sahiptir ve yerel yönetim tarihi 1215 yılındaki Magna Carta’ya kadar uzanmaktadır. Kamusal hizmet anlamında merkezi yönetimlerin görev ve yetkilerini yerel yönetimlere bırakması gelenek halini almış ve evrimleşerek günümüze kadar gelmiştir. Bu bakımdan yerel yönetimlerin şekillenmesinde yazılı düzenlemelerden çok gelenekler ve içtihatlar hukuku ekseninde bir yapılanma kendisini göstermiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 84).

İngiltere’de yerel yönetimler parlamento denetimi altında faaliyet göstermektedirler. Parlamento yerel yönetimlerin yetkisini kısıtlayabilir, karar alma organlarını dağıtabilir, görev alanlarını yeniden düzenleyebilir veya yetkilerini bir başka kuruma aktarabilir. Fakat sınırlamanın sınırı ilkesi nedeniyle parlamento hiçbir şekilde yerel yönetimleri ortadan kaldıramaz. Geniş yetki ve hak devrine rağmen tam manada İngiltere’de özerk bir yerel yönetim anlayışından söz edilemez. Yerel yönetimler merkezi yönetim ile görevleri paylaşırlar ya da merkezi idarenin denetimi altında faaliyetlerinin sürdürürler (Ökmen ve Parlak, 2010: 84).

İngiliz yerel yönetim birimleri Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’da farklı isimlerle adlandırılrsa da birbiri ile bağlantılı üç kademeli bir sistem olarak kurgulanmıştır. İlk

kademe “county”, “region” ve “areaboards”, ikinci kademe “boroughs”, “districts” veya “council”, son kademe ise “parishes” veya “islands”tır (www.akademikperspektif.com, 2014). Söz konusu yerel yönetimlerin eğitim, ulaştırma, sosyal hizmetler, konut, güvenlik ve koruyucu hizmetler, kültür, planlama ve kalkınma, çevre ve idari işlev gibi görev ve sorumluluk alanları vardır (Karasu, 2014: 206).

İngiliz personel sistemini düzenleyen temel bir kanunun olmaması nedeniyle analiz etmek oldukça zordur. Ancak kamu kurumlarının insan kaynakları politikalarına yön veren Kamu Görevlileri Komisyonu (Civil Service Commission) gibi bağımsız bir komisyon ve Kamu Hizmeti Yasası (Civil Service Code) ve temel ilkeler mevcuttur.

Kamu yönetiminde kayırmacılığı engellemek amacıyla kurulan Kamu Görevlileri Komisyonu 11 üyeden oluşmaktadır (Civil Service Commission Annual Report and Accounts 2013-2014, 2014: 11). Komisyon, devlet memuru alımlarını düzenlemekte, memur alımlarının liyakate, adalete dayalı olması ve açık rekabet ortamında adil bir şekilde gerçekleşmesi için çalışmalar yürütmektedir. Komisyon, kamusal hizmetlerin temel ilkeleri de olan dürüstlük (honesty), doğruluk (integrity), objektiflik (objectivity), tarafsızlık (impartiality) gibi değerlerin yüceltilmesine katkı sağlamaktadır (www.civilservicecommission.independent.gov.uk, 2014).

Komisyonun iki temel görevi vardır. Bu görevlerden birincisi; devlet memurları atanmasının, seçiminin liyakat ve açık yarışma sistemi prensiplerine dayalı olmasını sağlamak, ikinci görevi ise memurlardan kaynaklanan şikâyetleri çözüme kavuşturmaktır. Memurlar tarafından uyulması gereken etik ilke ve değerleri belirlemek ve hayata geçirilmesi için çalışmalar yürütmek de komisyonun sorumluluğundadır. (www.civilservicecommission.independent.gov.uk, 2014)

Memurluğa alınmanın şartlarını, memurların ödevleri, sorumlulukları ve ücretleri gibi konuları düzenleyen 1996 tarihli Kamu Hizmeti Yasası (Civil Service Code) 2006 yılında ve 2010 yılında revize edilmiştir. (www.civilservicecommission.independent.gov.uk, 2014).

İngiliz personel sisteminde, “memurlar”, “parlamento tarafından istihdam edilenler” ve “diğer kamu görevlisi” şeklinde 3 kategoriye ayrılan kamu çalışanı statüsü vardır. 63 Milyon nüfusa sahip ülkenin, yaklaşık 30 milyon aktif işgücünün; % 81’i özel sektörde

% 19'u kamu sektöründe çalışmaktadır. 5.7 milyonluk kamu çalışanın ise % 1,5'i memur, % 2,6'sı merkezi hükümet görevlisi, % 13,3'ü yerel yönetimler, eğitim, polis ve sağlık servisi, % 1,5'i askeri personeldir. Yerel yönetim personeli diğer kamu görevlisi sayılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim çalışanı memur sayılmamaktadır. (www.policy.manchester.ac.uk, 2014) Ordu personeli ve adli personel için de ayrı bir personel rejimi öngörülmüştür (Karasu, 2014: 222).

İngiliz personel sisteminde kurumlara personel alımı konusunda temel prensip ve ilkelere bağlı kalınması şartıyla geniş bir hareket alanı tanınmıştır. Tüm kamu kurumlarının uyması gereken kurallar Kamu Görevlileri Komisyonu tarafından tespit edilen prensiplere göre (Recruitment Principles 2014) olmalıdır. İngiltere'de kamu personeli alımlarında kamu kurumları üç temel kritere muhakkak riayet etmelidirler. Söz konusu ilkeler "liyakat", "eşitlik" ve "açıklık" ilkeleridir. Liyakat; işe en uygun kişinin alınmasını, eşitlik; her adaya önyargısız, eşit, tarafsız davranılması gerektiğini, açıklık ise; personel istihdam edilecek olan kadroların halka duyurulmasını ifade etmektedir (www.civilservicecommission.independent.gov.uk, 2014).

Kurumlar yukarıda sayılan prensiplere uygun personel seçimi yaparken vatandaşlık, yaş, eğitim, sağlık ve kısıtlılık gibi temel şartları da göz önünde bulundurmalıdır. Kurumlar bunların dışında işin niteliğine göre özel şartlar da belirleyebilirler (Uğuz, 2010: 156-157). Kurumlar tarafından personel istihdamı sınav ve mülakat sonucuna göre yapılmaktadır. Eğitim olarak bir sınırlama yoktur yüksek makamlara erişmek üniversite mezunu olmayı gerektirir (www.unpan1.un.org, 2014).

İngiliz personel sisteminde çalışanlar için klasik sınıflandırma sistemi yoktur, fakat yönetici asistanlığından müsteşara kadar departmanlar arasında farklılaşan kademeler vardır.

İngiliz personel sistemi incelendiğinde tarihsel olarak, meclis işgücünü fonksiyonel olarak tanımlamış ve norm kadro departmanlarının kurulması üzerine inşa etmiştir. Ancak, 1980'lerden sonra yerel bürokrasi, liberal politikaların etkisi ile birlikte özel sektörde sağlanan işgücü lehine bir kırılmayı tercih etmiştir (www.answers.com, 2014). 1980'lerden sonra yaşanan bir diğer gelişme ise sözleşmeli personel sisteminin hayata geçirilmesi olmuştur. Sözleşmeli statü ile birlikte, ücret ve yükselme sistemi de performansa ve sonuçlara dayalı değerlendirme anlayışına göre yeniden

yapılandırılmıştır. Ayrıca İngiliz personel sisteminde Üst Düzey Yönetici (Civil Service Senior) dışındaki kamu görevlileri için standart bir maaş düzenlemesi yoktur. Hazine Bakanlığı'nın onayına bağlı olarak bütün kamu örgütleri personel için maaş ve performansa dayalı ek ödeme oranını belirleyebilmektedir (Karasu, 2014: 231-232). Diğer bir ifade ile ödeme yönetimi İngiltere'de desantralize edilmiştir. Performans ölçme ve değerlendirme sistemi maaş veya ücret ile ilişkili olsa da etkililiği hala ispatlanamamıştır. Ayrıca İngiltere'de yerel yönetimler performans yönetimi konusunda merkezi yönetime oranla daha fazla tecrübe sahibidirler (McCourt, 1999: 7).

1.7.4. Hollanda³⁸

Parlamente sistemli Anayasal Monarşi ile yönetilen Hollanda; hem üniter, hem de yerel yönetimlerini özerkleştirmiş bir ülkedir. Hollanda belediyelerinin özerkliklerinin 1848 yılında Hollanda Anayasası'nın yeniden yapılanma süreci ile birlikte başladığı bilinmektedir (Önder, 2005: 35-39). İdari açıdan 12 ile bölünmüş Hollanda'da toplam 403 belediye (gemeenten) bulunmaktadır.

Hollanda'da Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni belediyelerin karar ve yürütme organlarıdır. Belediye başkanı şehrin kamu düzeninin sağlanması ve şehrin güvenliğinden sorumludur. Belediye başkanı, şehirde polisin en üst düzey emniyet amiridir. Meclis ve encümen kararlarını ilan etmek, uygulamak ve belediyeyi temsil etmek görevleri arasındadır. Hollanda'da belediye başkanları seçimle göreve gelmeyip merkezi hükümet tarafından atanmaktadır. Belediyenin karar organı olan Belediye Meclisi, 4 yılda bir gerçekleştirilen seçimle göreve gelmektedir. Meclis üye sayısı nüfusa göre değişmektedir; küçük belediyelerde 9, büyük belediyelerde ise 45 meclis üyesi bulunmaktadır. Encümen üyeleri ise meclis üyelerinin içerisinde mecliste bulunan partilerin sandalye sayısı oranında seçilmektedir. Belediye yönetiminde en etkili organ encümandır.

Hollanda belediyelerinde uygulanan personel sistemini anlatmadan önce Hollanda İçişleri ve Kraliyet İlişkileri Bakanlığının kamu personel sistemindeki rolünden bahsetmek gerekmektedir. Bakanlık devlet yapısı içerisinde yer alan tüm kamu

³⁸ Bu bölümün yazılmasında 03.11.2013-07.11.2013 tarihlerinde Amsterdam Belediyesi, Rotterdam Belediyesi ve Hollanda İçişleri Bakanlığının İnsan Kaynakları Departmanlarına yapılan ziyaretlerden elde edilen bilgilerden yararlanılmıştır.

görevlilerinin insan kaynakları yönetim politikasını belirleyen bir konumdadır. Toplu iş görüşmeleri, istihdam, ücret vb. ana konularda yol ve yöntem belirleyicidir. Hollanda İçişleri ve Kraliyet İlişkileri Bakanlığı'nın söz konusu görevleri ülkemizdeki Devlet Personel Başkanlığı'nın konumu ve görevleri ile benzerlik arz etmektedir. Belediyeler, Kamu Personel Kanunu'na göre sözleşmeli olarak süreli ve daimi statüde personel atamasında bulunabilmektedirler. Hollanda'da kamu görevlilerinin haftalık çalışma süresi 36 saat olup kamuda isteğe bağlı olarak kısmi zamanlı olarak çalışmak da mümkündür. Belediye Kanunu ve Kamu Personel Kanunu belediye personelinin hangi haklara sahip olduğunu ayrıca belirtmiştir.

Yaklaşık olarak 302 bin kamu personeli olan Hollanda da merkezi yönetim ile yerel yönetim çalışanları aynı kanuna tabidir. Ancak hukuki statüleri farklıdır. Merkezi yönetim çalışanları kamu görevlisi kabul edilirken yerel yönetim çalışanları belediye memuru olarak kabul edilmektedir.

Hollanda'da belediyeler personel istihdamında özerktirler, bir diğer ifade ile ihtiyaç duyduğu nitelikte, unvanda ve sayıda personeli hiçbir makamdan izin almadan istihdam edebilirler. Belediyenin her birimi bütçesine göre personel alımı için direkt iş ilanına çıkabilmektedir. İnsan kaynakları departmanının birimlerin personel alımında her hangi bir müdahalesi söz konusu olmamaktadır. Ancak personel alan birim genel kuralları İK departmanı tarafından belirlenen genel İK politikasına uygun hareket etmek zorundadır. Dolayısıyla her birim yöneticisi aynı zamanda İK yöneticisi gibi hareket etmektedir.

Belediye çalışanlarının maaşı sendikalar ile yapılan toplu iş görüşmesine göre belirlenir. Çalışanlara brüt maaşa ilave olarak yol parası, hastalık sigortası, eğitim yardımı gibi ilave ödemeler de yapılmaktadır. Ayrıca yıllık maaş üzerinden Aralık ayında % 7,85 13. aylık ve Mayıs ayında da % 8 tatil parası ödenmektedir.

Hollanda'da belediyeler performans yönetimine önem vermektedir. Amsterdam Belediyesi yıl içerisinde bir defa personel ile görüşme yaparak performans sonuçlarını değerlendirmektedir. Rotterdam Belediyesi ise 2007 yılında başladığı performans değerlendirme sisteminde yılda üç defa personeli ile görüşme yapmaktadır. İlk görüşme yılın başında yapılmakta olup hedefler belirlenmekte gelecek planı yapılmaktadır. Hedeflere ulaşmada kat edilen mesafenin değerlendirildiği görüşme yılın ortasında yapılmaktadır. Bu görüşmede eksiklikler varsa tespit edilir ve sürece göre farklı hedefler

belirlenebilir. Üçüncü ve son görüşmede ise hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı değerlendirilmektedir. Görüleceği üzere belediyeler tamamen özerk bir şekilde performans ölçme ve değerlendirme sistemini işletmektedirler.

Amsterdam Belediyesi'nin yaklaşık 40.000 personeli bulunmaktadır. Bu sayı içerisine su ve kanal hizmetleri, itfaiye gibi hizmetlerin görülmesi için hizmet alımı ile istihdam edilen personelde dâhildir. Amsterdam Belediyesi'nin personel giderleri yılda 900 milyon Euro civarında gerçekleşmektedir. Belediyenin toplam bütçesi ise 5 milyar Euro civarında olup bütçesinin % 18'lik bir kısmını personel gideri olarak ayırmaktadır.

Personelin hizmet içi eğitimi konusunda da her birim eğitim analizini kendisi yapmakta ve bütçesine göre personeline yönelik eğitimler vermektedir. Amsterdam Belediyesi'nde "Amsterdam Akademi" adında bir birim olup personelin eğitim, yetenek ve kariyer planlaması gibi çalışmalar bu birim tarafından yürütülmektedir.

Gerek Amsterdam ve gerekse Rotterdam Belediyesi'nin iş süreçleri, iş analizleri ve iş tanımları gibi bir çalışmaları mevcut değildir. Hollanda'da belediyelerin özellikle de insan kaynakları departmanının daha çok gelecek planlaması, takım analizleri (birim içerisindeki takımların uyumu, başarısı, eksik yönleri vb. durumların incelenmesi), personelin donanımının incelenmesi, potansiyeli olan personele özel eğitimler düzenlenmesi, performansı düşük personelden nasıl verim alınabileceğinin araştırılması gibi hususlara öncelik verdiği tespit edilmiştir.

BÖLÜM 2: BELEDİYELERDE NORM KADRO SÜRECİ VE YASAL DAYANAKLARI

Belediyelerin mahalli müşterek nitelikli hizmetlerini etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yerine getirilmesi için sağlam bir insan kaynakları yönetiminin var olması gerektiği tartışmasız kabul edilen bir gerçekliktir. Belediyelerin sahip olduğu kaynaklarını etkin, verimli ve ekonomik kullanabilmesi, hizmet sunumu için gereken unvanda, nitelikte ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Söz konusu durumun sağlanabilmesi için Cumhuriyet tarihinde gerek yabancı uzmanlarca gerek yerli uzmanlarca birçok çalışma yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Söz konusu raporlarda hep etkin ve verimli bir insan kaynakları yönetimine vurgu yapılmıştır. Norm kadro ise etkin, verimli ve ekonomik bir insan kaynakları yönetiminin kurulması için temel araçlardan birisidir. Bu bölümde norm kadronun tanımı, amacı, yararları, tarihi gelişimi, örgüt analizi, iş analizi ve norm kadro sayısının tespit edilmesinden oluşan norm kadro ve belediyelerde norm kadronun mevzuat açısından tarihi gelişim süreci ele alınacaktır.

2.1. Norm Kadronun Tanımı ve Kapsamı

Norm kadro kavramını açıklayabilmek için öncelikle bu kavramı oluşturan terimlerin anlamlarını ayrı ayrı belirtmekte yarar vardır. “Davranış prensibi”, “esas olarak benimsenmiş”, “yerleşmiş temel düşünce” ve “kanuna uygun durum”, “ortalama”, “gerekli olan standart”, “temel alınan ölçü” anlamlarına gelen norm sözcüğü, normal sözcüğünün kökeni olup, “düzgü, kural, doğal yasa” anlamlarına da gelmektedir. Bu sözcüğü bir bakıma “belli bir tip üzere yapılmış veya ayrılmış” anlamında “standart”, “vahid-i kıyas” ve “tekdüze” sözcükleriyle eş anlamda düşünmek mümkündür. Norm terimi, örnek, standart (tekdüze), kip, model olma durumlarını içermektedir.

İtalyanca kökenli bir kelime olan kadro ise resmi bir kuruluşun, bir işletmenin işlerini yürüten kimseler ve bunların yüklendikleri vazife, bu vazifelerin sayısı, nitelik ve derecelerini gösteren tablo anlamına gelmektedir (Keleş, 2005: 12). Kadro sözcüğü bazı durumlarda, bir işin yürütülmesinde aynı türden kişilerin toplamı anlamında da kullanılmaktadır. Daha somut bir ifadeyle kadro, bir örgütte benzer nitelikteki ödevlerden oluşan bir görevin yürütülmesine olanak veren saymaca bir yapı diye tanımlanabilir. Bu yapı, personelin atanmasından, görevin yürütülmesine, aylık veya

ücretin ödenmesine ve tüm personel işlemlerinin uygulanmasına imkan tanır. Bu özellik ve niteliklerine bakılarak kadro en kısa biçimde “görev yeri” olarak ifade edilebilir (Kalkandelen, 1997: 33). Bir başka tanımda, kadro sözcüğü “kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibarıyla gösteren çizelge” şeklinde tanımlanmıştır (TODAİE, 1998: 125).

Bir kurumun en uygun kadro yapısının nitelik ve nicelik yönüyle belirlenmesi olan norm kadro, kuruluşun sunması gereken hizmetleri yerine getirebilmesi için gerekli olan kişi sayısını ve kişilerin taşınması gereken nitelikleri ifade etmektedir. Bir diğer ifade ile ihtiyaç duyulan kadronun nitelik ve nicelik olarak tespiti ve standart hale getirilmiş kadro yapısının ifadesidir (Erkul, 2010; 109).

Bilinen iki tür kariyer sistemi vardır. Bunlar, kişiye yönelmiş kariyer sistemi – rütbe (rank) sistemi ve işe yönelmiş kariyer sistemi – kadro (position) sistemidir. Örgüt ve iş analizine dayanan norm kadro uygulaması işe yönelmiş kariyer sisteminin önemli bir aracıdır.

Kadro sistemi 20. yüzyıldan beri ABD’de, Kanada’da ve Yeni Zelanda’da uygulanmaktadır. Öz itibarıyla Amerika kökenli olan sistem ABD’nin devlet ve idare anlayışına, bireyci felsefeye, liberal ekonomiye ve özel sektör ile kamu sektörünün birbirleri ile ilişkilerine uygun temeller üzerine kurulmuştur. Kuruluşunda görevin gerektirdiği ödev, yetki ve sorumluluklar değişkeni üzerinden iş odaklı bir sınıflandırma ölçütü yatmaktadır. Memurluk bir kadroda tanımlanmış ve varlığını kadronun varlığına borçludur (Adal, 1968: 151; Ayman Güler, 2005b: 190). Sistem, temelde hizmeti ön planda tutmakta ve eşit işe eşit ücret ilkesine önem vererek kişiden ayrı ve soyut bir personel sistemi kurmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 1988: 602).

İş sınıflandırma esası üzerine yükselen kadro sınıflandırma sisteminde, kişinin yaşam boyu meslekte kalması göstermiş olduğu performansa bağlıdır. Dolayısıyla meslekte kalmanın ölçütü tanımlanan işte yani kadroda gizlidir (Ayman Güler, 2005b: 203). Kadro sisteminin özellikleri şöyledir (Ayman Güler, 2005b: 203; Öztekin, 2008: 21):

- Sistemin ağırlık merkezi, herhangi bir kadroya alınma koşulları üzerine kuruludur. Sistemin uygulanışı, hangi kademedede olursa olsun, tüm görevler, pozisyonlar için,

tek tek tüm özellikleriyle ayrıntılı bir biçimde tanımlanmasına bağlıdır. Sistemde işlere en uygun kişilerin kamu kesimi içinden ve özel sektörden atanması mümkündür.

- Hizmette yükselme içeriden ve dışarıdan olabilir. Her pozisyonun kendisine özgü gereklilikleri vardır. Bireyin yapacağı iş ve personelde bulunması gereken nitelikler, kadro tanımında yer almalıdır. Bu nedenle göreve getirilecek görevlide aranacak koşullar net bir şekilde ortaya konmalı ve personele kadrosunda tanımlanan işin dışında iş yaptırılmamalıdır.
- Ücret, kişinin bulunduğu rütbeyle göre değil, yaptığı işe, işin zorluğuna ve sorumluluk derecesine göre tespit edilir. Bu sayede eşit işe eşit ücret ilkesi uygulanmaya çalışılır.
- Göreve getirilecek görevli, görev için gerekli şartları taşıyanlar arasından yarışma ve yeterlilik sınavları ile objektif kriterlere göre kurum içinden veya kurum dışından seçilmelidir.
- Belirlenen göreve objektif kriterlere göre atanan kişi, izlenerek, denetlenerek ve yapılan değerlendirmeler neticesinde performansına bağlı olarak görevde tutulmalıdır.

Kadro sisteminin en büyük yararı, çalışanların sürekli kendilerini yenileyerek performanslarını arttırmalarıdır. En büyük sakıncası ise, çalışanların iş güvencesinden yoksun olmaları nedeniyle sürekli bir tedirginlik ve panik içinde olmalarıdır. Bu durum kurum içi beşeri ilişkileri zayıflatabilmektedir. Her çalışanın kendisini kurum için daha önemli ve daha yararlı gösterme çabası içine girebileceğinden birbirleri aleyhinde çalışmalarda bulunabileceklerdir (Öztekin, 2008: 22).

Ülkemizde bilinçli-bilinçsiz ya da planlı-plansız olarak norm kadro çalışmaları ile birlikte kişiye yönelmiş kariyer (rütbe) sisteminden işe yönelmiş kariyer (kadro) sistemine geçiş amaçlanmıştır.

2.2. Norm Kadronun Amacı ve Yararları

Kuşkusuz örgütlerin başarısı, iyi bir kadrolamaya ve belirlenen kadroların gereklerine uygun olarak istihdam edilen nitelikli personele bağlı bulunmaktadır. Bu nedenle, norm

kadro düzenlemesinin, çeşitli tür ve sayıda yararları vardır. Kalkandelen'e göre (1997: 38-40) norm kadro çalışmasının amaçlarını ve yararlarını şöyle sıralamak mümkündür:

- Kadro unvanlarına açıklık getirir. Tüm personel işlemlerinde, kadro alışverişinde ve bununla ilgili haberleşmede kolaylık sağlar.
- Kadro gereklerine uygun niteliklerde personelin istihdam edilmesini sağlar. Böylece tarafsız ve objektif bir yönetimin gerçekleştirilmesini sağlar, siyasal kayırmacılığa kaymayı engeller. Dolayısıyla yönetime duyulan güveni ve işlerin etkinliğini ve verimini artırır.
- Eşit işe eşit aylık veya ücret sisteminin kurulmasına yardım eder.
- Personel ihtiyaçlarının objektif bir şekilde tahmin edilmesine ve saptanmasına olanak verir.
- Personel giderlerinin gerçeğe en uygun biçimde saptanmasına imkân tanır.
- Personelin eğitim ihtiyacının saptanması sağlar.
- Personelin değerlemesine yardımcı olur. Kademe ilerlemesi ve derece yükseltilmesinin, liyakat sistemi kurallarına uygun olarak ve kadro ödevlerinin etkinliğini arttırıcı biçimde yürütülebilmesine imkan verir.
- Personel istatistiklerinin ve personele ilişkin konularda alınacak kararlar için gerekli verilerin hızla ve güvenilir nitelikte çıkarılmasını sağlar.

2.3. Norm Kadronun Tarihi Gelişimi

Gereksiz ve fazla personel istihdamının önlenmesine ve personel verimliliğinin arttırılmasına katkı sağlayan norm kadro çalışmalarına ilk olarak 1880'li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde başlanılmıştır. Çalışmaların öncüsü ise yine Amerikalı bir mühendis olan Frederick W. Taylor'dur (Timur, 2008: 155). Norm kadro emek verimliliğini arttırmada ve buna bağlı olarak da kurum ve kuruluşların genel giderler içerisinde personel giderlerini aşağıya çekmede önemli bir yere sahiptir.

1880'li yıllarda Amerika'da "Amerikan Makine Mühendisleri Derneği"nin (American Society of Mechanical Engineers - ASME) kurulması ile ortaya çıkan "Yönetim Hareketi" (Management Movement) ile birlikte, "yönetim" konusunda dernekler

kurulmuş ve konferanslar verilmiştir. Söz konusu hareket, giderek “Bilimsel Yönetim” (Scientific Management) okuluna dönüşmüştür.

“Bilimsel Yönetim” okulunun kurucusu ve öncüsü olarak kabul edilen Taylor, çalıştığı işletmelerdeki rasyonellikten uzak düzensiz ortamlardan tedirgin olarak, bunlara rasyonel ve etkin çözümler aramış ve gelişmekte olan “yönetim hareketi” düşüncelerinden geniş ölçüde yararlanarak bunları uygulamada deneme şansı bulmuştur. Çevresinde gördüğü düzensizlik, kötü yönetim, israf ve kayıplar kişiliğinin de etkisi ile dikkatini çekerek onu rasyonel çözüm arayışına zorlamıştır. Norm kadro çalışmaları da kendisini bu süreçte göstermiştir (www.eylem.com, 2012).

Henry Towne’nun “Bir Ekonomist Olarak Mühendis” başlıklı konferansından esinlenen Taylor, 1880’lerde yaptığı çalışmalarda işgücü verimliliğini arttırmanın yöntemlerine ağırlık vermiştir. Taylor çalışmalarında sadece iş ölçümü üzerinde durmamış, aynı zamanda metot etüdü denilen yöntem çalışmalarına da ağırlık vermiştir. Taylor’un düşüncesinde bir işi yapmanın en iyi tek bir yolu vardır; bu yol mutlaka bulunmalı ve uygulamaya konulmalıdır. Aslında norm kadronun da amacı belirtildiği gibi örgütün etkinliği ve özellikle de emek verimliliğini maksimize etmektir. Örgütün amacını gerçekleştirmede kullandığı kaynaklar; hammadde, enerji ve emektir. Sayılan bu kaynaklar arasında da en önemli yer “emek”e yani insan kaynağına aittir. Norm kadronun temel felsefesi de burada ortaya çıkmaktadır: En az insan kaynağı ile örgütü planlanan hedefine ulaştırmaktır (Timur, 2008: 155–156).

Bilimsel yönetim, Taylor’un izinden yürüyen ve bir kısmı, Taylor’un çok yakın çalışma arkadaşları da olan, F. B. Gilberth, L. M. Gilberth, H. L. Gantt, C. Barth, H. Emerson ve M. Cooke’un katkıları ile gelişmiştir. İsimleri sayılan ve bilimsel yönetimin öncüleri diyebileceğimiz düşünürler sayesinde önceleri Amerika’da başlayan bu hareket, daha sonra İngiltere, Fransa ve Almanya gibi Avrupa ülkelerinde özel şirketlerde ve mal üretiminde bulunan işletmelerde verimliliği arttırmak için uygulamaya konulan tekniklerden biri olarak devam etmiştir. Zamanla kamu kurum ve kuruluşları tarafından da benimsenmiştir (www.eylem.com, 2012).

2.4. Norm Kadro Süreci

Daha önce de ifade edildiği üzere norm kadro; örgütlerin görevlerini etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yerine getirebilmeleri için uygulanan bir çalışmadır. Bu çalışmanın en önemli amaçlarından birisi, görevlerin yürütülmesi için gereken kadronun nitelik ve nicelik olarak belirlenmesidir. Bu amaçla yapılan norm kadro çalışmaları, örgütün amaç ve yürütmesi gerekli görevlerini gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan, ideal kadronun nitelik ve nicelik yönünden tespitidir. Burada önemli olan amaçların gerçekleştirilmesi ve bu yöndeki işlerin yapılması için gerekli olan ideal kadronun yani, olması gerekenden ne daha az, ne de daha fazla, optimum kadronun belirlenmesidir (Yılmaz ve Özdem, 2004: 116). Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirmekle yükümlü olduğu görevlerini etkin, verimli bir tarzda yerine getirebilmesi ve optimum insan kaynağının tespiti için norm kadro çalışmaları yapılmaktadır.

Aşağıda norm kadro sürecinin aşamaları ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

2.4.1. Örgüt Analizi

Örgütlerin etkin, verimli ve tasarruf sağlayıcı tarzda örgütlenmesinin ifadesi olan örgüt analizi, norm kadronun oluşturulmasında ilk aşamadır. Örgütte yararlı bir norm kadro düzenlenmesinin yapılabilmesi için öncelikle örgüt yapısının incelenmesi, eğer gerekli ise örgütlenme ilkelerine uygun olarak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu anlamda norm kadro çalışması sadece kadroların düzenlenmesini öngörmez; aynı zamanda bir yeniden yapılanma – reorganizasyon çalışmasıdır.

Örgüt analizi, kamu kurum ve kuruluşlarında hizmetlerin eksik yürütülmemesi, teknolojik değişikliğin yapı değişikliğini zorunlu kılması veya sunulan hizmetlerin niteliksel ve niceliksel değişimleri gerektirmesi hallerinde yapılan ve örgütsel etkinliği artırmayı amaçlayan bir yöntemdir (DPB, 2001: 4).

Örgütlenme, kuruluşa verilen görev ve yetkilerin yerine getirilmesi için gerekli alt birimlerin oluşturulması, söz konusu görevlerin oluşturulan alt birimlere ve personele dağıtılması işlemlerini kapsamaktadır. İyi kurgulanmış örgüt ve örgütlenme sayesinde işler verimli bir şekilde sonuçlandırılma olanağı bulur.

Örgütler belirli bir amacı veya birden çok amacı gerçekleştirmek için kurulurlar. Bu nedenle örgütlerin, gerçekleştirecekleri amaçlara uygun olması gerekir. Bu yüzden ki; gerek yeni bir örgütün kurulması gerekse var olan bir örgütün planının değişen ihtiyaçlara ve şartlara göre yeniden uyarlanması, örgüt analizi tekniğinden yararlanmak suretiyle yapılacak bir örgüt analizi çalışmasını gerektirir (Sürgit, 1977: 5-6).

Kamu kurumlarının görevlerini etkin bir şekilde yürütebilmesi için gerekli örgütsel yapının kurulması maksadıyla yapılacak bir örgüt analizi çalışması, aşağıdaki aşamalara uyulmak suretiyle gerçekleştirilmektedir (Sürgit, 1977: 6; Eken – Şen, 2004: 614; DPB, 2001: 7-10):

- **Yasal dayanakların saptanması ve incelenmesi:** Bu aşamada örgüte ilişkin mevzuat taranmakta, örgütün kurulmasını gerektiren amaç ve politikalar saptanmakta ve örgütün yerine getirmesi gereken tüm görev ve hizmetler ortaya konmaktadır.
- **Mevcut örgütsel yapının ve işleyişin tespit edilmesi:** Bu aşamada mevcut işleyişe ilişkin bilgiler anket ve görüşme yöntemleriyle orta ve üst düzey yöneticilerden elde edilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda birimlerin görevleri, birimler arasındaki görev geçişmeleri, ortada kalan görevler, hiyerarşik bağılıklar, kaldırılması, birleştirilmesi ya da yeni oluşturulması gereken birimler ortaya konulmakta ve çözüm önerileri tartışılmaktadır.
- **Yeni örgüt şemasının ve organizasyon el kitabının hazırlanması:** Örgüt analizi sonucunda, örgütlenmeye ilişkin ilke ve esaslar doğrultusunda mevcut örgüt yapısında değişikliğe gidilmesi gerektiği kanaatine varılırsa, örgüt şeması yeniden düzenlenmekte, ana hizmet birimleri ile yardımcı ve kurmay birimler belirlenmekte, yeni düzenlemeye bağlı olarak birimlerin görev tanımları yapılmaktadır. En son olarak da “Örgüt Analizi Raporu” ile “Organizasyon El Kitabı” hazırlanmaktadır.

2.4.2. İş Analizi

Norm kadro uygulamasının ikinci aşamasını iş analizi çalışmaları oluşturmaktadır. İş analizinin tanımını yapmadan önce, işin kendisini tanımlamakta fayda vardır. İş kavramının, farklı tanımlarını yapmak mümkündür. Çalışan açısından iş, bir görevin yerine getirilmesi için yapılan çeşitli faaliyetler iken, iktisadi açıdan iş, mal ve hizmet üretmek anlamına gelmektedir. İnsan kaynakları açısından da iş; başarılması gereken

görevler, davranışlar, işlevler ve sorumluluklardan oluşan amaçlı çabadır. Aslında bireyin bir şey yapmak ya da bir sonuca ulaşmak üzere emeğini kullandığı bir faaliyetler bütününe iş denir (Yüksel, 2000: 81).

İş analizi, insan kaynağı yönetimine ilişkin pek çok çalışma alanında kullanılan önemli bir tekniktir. İş analizi, herhangi bir işin ya da görevin niteliğini ve o işin görüldüğü koşulları gözlem, görüşme, yerinde inceleme ve ilgili personele anket uygulama yöntemleriyle belirleme ve bunlarla ilgili bilgileri yazıya dökme işlemidir (MPM, 2001: 6). İş analizi bir işin kapsamı, insan kaynağı gereksinimi ve içinde yer aldığı çevre ve koşullar hakkında bilgi toplamak ve toplanan bilgiyi analiz etmek üzere kullanılan sistematik bir yöntemdir (Acar, 1999: 36).

Son bir tanım daha vermek gerekirse iş analizi, her işin niteliğini, gereksinimleri, inceliklerini ve o işin görüldüğü çevre ve şartları, müşahede ve inceleme yolu ile belirleme ve bunlarla ilgili bilgileri yazıya dökme işlemidir (Seyyar ve Öz, 2007: 180).

İş analizleri ilk kez 1900'lerin başında bir yönetim tekniği olarak geliştirilmiş ve bilimsel yönetim hareketinin etkinlik sağlayıcı programlarının birçoğunda temel araç olarak kullanılmıştır. Sanayileşme sürecinde işletmelerin karşılaştıkları çeşitli belirsizliklere çözüm arayan Taylor, verimliliği artırmak için iş ve yöntem araştırmalarından hareket ederek, parça başı ücret sistemi, iş değerlendirme, seçim ve yerleştirme teknikleri, çalışmaların yakından ve ayrıntılı olarak kontrolü konularını bilimsel olarak ele alırken, bu çalışmaların başlangıç aşamasını ve temelini iş analizleri oluşturmuştur (Uyargil, 1992: 121).

İster kamu sektörü olsun ister özel sektör olsun örgütün görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi amacıyla çalışanlar tarafından çok sayıda iş icra edilmektedir. İş analizi çalışmaları, personel tedariki ve seçimi, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi gibi birçok konuda yöneticilere yardımcı olur. Bu nedenlerle norm kadro çalışması içinde iş analizleri önemli bir yer tutmaktadır.

Ancak iş analizlerinin önünde genellikle iki temel engel bulunmaktadır. Birinci engel birçok organizasyonda iş analizi bilgilerinin güncellenmemesi, ikinci engel ise analiz bilgilerinin çok net olmayan genel bilgiler vermesi ya da çok dar kapsamlı kalmasıdır (Sabuncuoğlu, 2008: 60).

2.4.2.1. İş Analizinin Amaçları ve Yararları

İş analizi yapmadaki amaç, iş – görev tanımlarının yapılması ve görev gereklerinin ortaya konulmasıdır. İş analizi çalışmasının sonucunda her bir kadro için iş – görev tanımı yapılır ve böylelikle bu kadroya atanacak personelin nitelikleri saptanmış olur. İş analizi aracılığıyla, insan kaynağı temini, eğitimi, personelin geliştirilmesi ve değerlendirilmesi konusunda yönetime çok önemli veriler sunulmuş olur (Karcıoğlu, 2004: 56).

İş analizleri, amacına göre, “tek amaçlı” ve “çok amaçlı” diye ikiye ayrılabilir. Bu ayırım, analizlerin ne mahiyet ne de yapılış biçimlerinde herhangi bir farklılığı ifade etmez. Tek ve çok amaçlı analizler arasındaki farklılık sadece ayrıntı ve kayıt biçimlerinden ileri gelmektedir. Tek amaçlı analizlerde, belli bir çalışma alanı veya işlem için bilgi elde etmek söz konusudur. Örneğin işe almada, objektif verilerin sağlanması gibi. Çok amaçlı analizde ise, elde edilmesi düşünülen sonuçların, birden çok çalışma alanında ve / veya işlemde veri olarak kullanılabilmesi için analizin daha geniş ve kapsamlı olarak yapılması gerekmektedir (Kalkandelen, 1997: 106).

İş analizi çalışmasında, işin tam ve doğru olarak anlaşılmasına, iş ve görevlerin tam ve doğru olarak tanımlanmasına, çalışanın bir işi başarılı olarak yapabilmesi için kendinde bulunması gereken özelliklerin ortaya konmasına dikkat edilmesi gerekir (Tahiroğlu, 2002). İş analizini çalışmasının belli başlı amaçları vardır ve bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Sabuncuoğlu, 2008: 60):

- İnsan kaynakları planlamasına yardımcı olmak,
- Personel alımında açık ve kesin kriterler belirlemek,
- İş performansını geliştirmek için mevcut olan veya gelecekte ortaya çıkabilecek eğitim ihtiyacını tespit etmek,
- Performans değerlendirme sisteminin temelini oluşturan iş bilgisini sağlamak,
- Kariyer planının sağlıklı bir şekilde yapılmasına yardımcı olmak,
- Olumsuz çalışma koşullarını ortadan kaldırmak,

- İş değerlendirmesi için her bir işin göreceli önemini ortaya koymayı sağlayacak temel bilgilere ulaşmak,
- Yasal düzenlemeler için veri sağlamak.

İş analizinin iş güvenliği ve iş gören sağlığının gerçekleştirilmesinde ve endüstriyel ilişkilerin geliştirilmesinde kullanımı gibi pek çok yararları bulunmaktadır (Sabuncuoğlu, 2008: 60). Fakat özellikle yukarıda da bahsedildiği gibi, çalıştırılacak personelin tespitinde ve temininde iş analizinin önemli fonksiyonları ortaya çıkmaktadır.

Özetle iş analizleri, personel yönetiminde insan gücünün sevk ve idaresinde gerekli alt yapı hizmetlerinin oluşturulmasında yönetime temel nitelikteki işlemlerin yürütülmesinde yol gösterici ve ışık tutucu hizmetler sağlamaktadır (Kalkandelen, 1997: 107).

2.4.2.2. İş Analizinde Kullanılan Yöntemler

Daha önce de ifade edildiği gibi iş analizi, işlerin içeriklerinin çözümlenmesi yoluyla işin yapılmasını etkileyen tüm faktörlerin belirlenmesidir. İş analizi, her bir özgün iş için; neyin yapılacağına (fiziksel ve zihinsel çaba), nasıl yapılacağına (araçlar, ekipman, yöntemler, kararlar, hesaplamalar vb.) ve niçin yapılacağına (işin genel amacı ve görevlerin niçin birbiriyle bağlantılı olduğu) ilişkin bilgilerin sistematik olarak derlenmesidir. İş analiziyle elde edilecek bilgileri derlemek ve sınıflandırmak için çok sayıda yöntem kullanılmaktadır. Mülakatlar, kişisel raporlar, derlemeler, uzman gözlemcilerin dereceleme cetvelleri, iş analizi bilgilerini toplamanın yaygın yöntemleri arasında sayılmaktadır (Barutçugil, 2004: 252).

İş analiz yöntemleri, analiz edilecek işlerin sayısı ve niteliğine göre değişiklik göstermek durumundadır. Fakat özü, işin yapılış biçimine, gerektirdiği çaba ve yeteneğe, sorumluluk ve çalışma koşullarına ilişkin bilgi toplamaya dayanır. İş analizinde geliştirilen yöntemler özde bu bilgi toplamada izlenen farklı yollardan kaynaklanır. Amaç tam ve doğru bilgilerin en sağlıklı biçimde elde edilmesidir (Sabuncuoğlu, 2008: 60). Analizci, yeni teknikler bulduğunda bunları da durumun şartlarına göre gerektiğinde kullanabilir. Ancak iş analizi çalışmalarında bilgi ve belge toplama

yöntemi, gözlem yöntemi, anket yöntemi ve mülakat yöntemi olmak üzere dört yöntem yaygın olarak kullanılmaktadır.

2.4.2.2.1. Bilgi ve Belge Toplama

Yapılacak iş hakkında bilgi elde etmenin ilk yolu onun hakkındaki hâlihazır bilinen şeyleri tespit etmek, derlemek ve toplamaktır. Dolayısıyla daha önce yapılmış iş analizlerine ilişkin dokümanlar, örgüt şemaları, resmi ve özel belgeler, araştırma raporları vb. belgeler edinilmesi gerekir. Ayrıca görevin özellikleri, iş gücü, riskler, ücretler, diğer işlerle ilişkileri vb. konulara ait bilgilerin toplanması söz konusudur. Bu bilgi ve belgeler aracılığı ile işe ilişkin tüm bilgiler olmasa bile ön bilgiler edinilir ve diğer yöntemleri desteklemek amacıyla kullanılır (Sabuncuoğlu, 2008: 64–65).

İş analizine başlamadan önce analizi yapılacak işin mümkün olduğunca yakından ve ayrıntılarıyla tanınması gerekir. Bunun da iki yolu vardır. Birincisi, iş hakkında, görevin karakteri, yapıma koşulları, gücü, riski, öteki işlerle ilişkisi, ücreti gibi maddi ve beşeri her kaynaktan yararlanmak suretiyle edinilecek tüm bilgilere sahip olmaktır. İkincisi ise, göreve ilişkin her çeşit belgenin analiz öncesinde derlenip toplanmasıdır. Bu yazılı belgeleri ise şöyle sıralamak mümkündür (DPB, 2001: 18-19):

- Daha önce yapılmış iş tanımları ve kadro şemaları,
- Resmi veya özel olarak yapılmış araştırmalar ile bunlara ilişkin raporlar,
- Başka kurum ve işletmelerce yapılmış analiz çalışmalarına dayalı görev tanımları veya kadro çalışmaları,
- Uluslararası örgütlerce yapılan çalışmalar sonucunda yayınlanmış görev tanımları,
- Yerli ve yabancı uzmanlarca hazırlanmış raporlar,
- Kurullarca alınan bazı görevlerin özelliklerine değinen kararlar.

Bu tür bilgi ve belgeler incelenip analiz edildikten sonra yani analiz edilecek iş hakkında kapsamlı bir bilgi edinildikten sonra sırasıyla diğer tekniklerden yararlanmak daha doğru olacaktır.

2.4.2.2.2. Gözlem Yöntemi

Bir işin nasıl yapıldığını, ne gibi aşamalardan geçtiğini, nitelik, incelik ve içeriğini anlamının en iyi ve en etkili yolu gözlem yoluyla izlemektir. En doğru, sağlıklı ve doyurucu bilgiler, işlerin yapıldığı ortamda elde edilebilir (Sabuncuoğlu, 2008: 65).

Gözlem yönteminde, işin yükümlüsü doğal ortamında izlenerek faaliyetleri ve davranışları kayıt altına alınır. Gözlem yöntemi doğrudan gözlem veya dolaylı gözlem şeklinde uygulanabilir. Doğrudan gözlem yönteminde ilgili kişinin yanında bulunulur, uzaktan gözetlenir veya video kamera aracılığıyla izlenir. Dolaylı gözlem yönteminde ise video kayıtları incelenerek veya kişinin çıkardığı iş sonuçlarına bakılarak “değerlendirme” yapılır. Gözlem yöntemi birçok ayrıntıyı ortaya çıkarma potansiyeline sahip olmakla birlikte iş rollerini belirleme konusunda yetersiz kalan bir tekniktir. Gözlem yöntemi özellikle fiziksel görevlerin ardışık sırasını belirleme ve birden fazla kişiyle etkileşim kuran yükümlünün davranışlarını inceleme konusunda araştırmacıya yardımcı olur (www.ikademi.com, 2012).

Çalışanların iş başındaki faaliyetlerini iki şekilde gözlemlemek mümkündür. Birincisi uzun sayılabilecek bir zaman boyunca bir kişiyi sürekli gözleme, ikincisi ise örneklem olarak belirlenen kişileri rastgele seçerek daha kısa zaman süreleri içinde gözleme. Gözlem yöntemi basit ve kolay uygulanabilen bir yöntemdir. Araştırmacılar gözlem yönteminin sorulacak soruların belirlenmesine fırsat sağlayacağı için mülakat tekniğinden önce uygulanmasını önermişlerdir. Ancak gözlem yöntemini her koşulda uygulamak mümkün olmayabilir. Bazı işyerlerinde gözlem çalışmasının yapılmasına itiraz edebilirler veya iş güvenliği, meslek sırrı gibi nedenlerle gözlem yapılmasına izin verilmeyebilir. Gözlem yöntemi, basit ve rutin işler için uygun bir yöntemdir (www.ikademi.com, 2012).

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşıldığı gibi gözlem yöntemi, analizi yapan kişinin genel bir izlenim edinmesini sağlar. Fakat bu yöntem tek başına her tür işin analizinde yeterli olmayabilir. Analizci gözlem yolu ile işin yapıldığı ortam ve koşulları, tehlikeleri, kullanılan araç ve teçhizatı tanıyabilir. Ancak söz konusu işin kişide ne tür bilgi ve beceriler gerektirdiğinin gözlem yolu ile anlaşılması her zaman için kolay değildir. Bu nedenle, ele alınacak diğer bilgi toplama yöntemlerinden bir veya birkaçı

ile birlikte uygulanması halinde daha etkin sonuçlar alınacaktır (Uyargil, 1992: 129–130).

2.4.2.2.3. Anket Yöntemi

Anket yöntemi en sık kullanılan yöntemlerdendir. Bu yöntemde iş analizini yürüten araştırmacı ya da araştırma komitesi önceden belirlenmiş sorulardan hareket ederek işin çeşitli özelliklerini ve aşamalarını tanımak amacıyla iş görenlere soru formları dağıtır ve doldurulan formlar aracılığıyla işe ilişkin bilgileri derler ve değerlendirir (Sabuncuoğlu, 2008: 65).

Bu yöntemin üstün yanları ve sakıncalı yönleri vardır (Kaynak vd., 2000: 59; Sabuncuoğlu, 2008: 65). Üstünlüğü işin temel nitelik ve içeriğine ilişkin bilgilerin hızlı, ucuz ve kolay yoldan elde edilmesidir. Standart formların kullanılması nedeniyle analiz çalışmasına bir örneklik getirilmesi, ayrıca işi yapan kişinin analiz çalışmasına yazılı belgeler aracılığıyla katılması iş görenlerin üzerinde olumlu etkiler bırakır. Ancak soru formlarının her zaman beklenen ilgiyi görememesi, ciddiye alınmaması, anket sorularının gelişi güzel yanıtlanması, soruların iyi anlaşılmasından kaynaklı yanlış bilgi verilmesi, anket sorularının iyi hazırlanamaması, eğitim yetersizliğinden dolayı bazı iş görenlerin fikirlerini iyi ifade edememeleri, eksik ya da yoruma açık bilgiler vermeleri ise yöntemin sakıncalı yönlerini oluşturmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yapılacak norm kadro çalışmalarında uyulacak usul ve esasların belirtildiği ilgili mevzuatta anket tekniğinin önemi vurgulanmış ve iş analizi çalışmalarında anket tekniğinden mutlaka yararlanılması tavsiye edilmiştir.

2.4.2.2.4. Mülakat Yöntemi

İş analizi yöntemleri arasında en çok kullanılanıdır. İşin nasıl yapıldığı, hangi aşamalardan geçtiği, nitelik, incelik ve içeriğini tespit etmenin en iyi ve bilinen en etkili yolu işi yapan kişiyle bizzat görüşmektir. Böylece iş görenlerle görüşerek en doğru ve doyurucu bilgiler elde edilebilir.

Mülakat yönteminde iş analizi yapacak kişi ya da ekip gerek duyacağı bilgileri edinmek amacıyla uygun sorular sorar, görüşür, edindiği bilgileri not alır ve daha sonra bunları yorumlar. Bu aşamada toplanan bilgilerin fazla ve gereksiz olanları analiz yapan

tarafından ayıklanabilir. Mülakat yöntemi anketle birlikte kullanıldığında, daha etkin sonuçlar elde edilebilir (Kaynak vd., 2000: 60).

Mülakat yönteminin bazı sakıncalı yönleri vardır (Sabuncuoğlu, 2008: 65). Görüşmenin etkisinde kalınarak işin niteliğinden çok iş görenlerin kişiliğine dönük duygusal analiz yapılabilir. Diğer taraftan işi yapanların analizciye yaptıkları işi önemli ya da önemsiz gibi gösterme eğilimleri doğabilir. Uzun zaman alması, işlerin aksaması ve üretim yavaşlaması gibi durumlar da ortaya çıkabilir. Bu nedenle analizi yapan kişi ya da ekip ön yargılardan uzak, dikkatli ve objektif olmalı ve her zaman “iş” analiz ettiğini unutmamalıdır.

2.4.2.3. İş Analizi Süreci ve İş/Görev Tanımlarının Hazırlanması

İş analizi birden fazla aşamada gerçekleştirilen bir çalışma olup kullanılabilir ve yararlı verilere ulaşmak için her aşamasına gerekli önemin ve özenin gösterilmesi gerekir. Ayrıca aşağıda da bahsedilecek olan her aşamanın gereklerini yerine getirmek zorunludur (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 55).

İş analizi sürecinde, amaçlar ve uygulanacak yöntem belirlendikten sonra sıra, analizi yapan kişilerin seçimine, eğitimine, sistemin uygulanmasına ve denetimine gelir. Bu süreçte iş analizinin hangi işleri kapsayacağını belirlemek ve güncelleştirilmesi için nasıl bir zamanlama yapılacağını saptanması gibi birçok konunun dikkatle analiz edilmesi gerekir.

İş analizi başlıca dört aşamada gerçekleştirilir ve aşamalar sırasıyla aşağıdaki gibidir (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 55–56):

Hazırlık Çalışmaları: İş analiz çalışması, işin ve işi yapan personelin niteliklerini belirlemeye yönelik bir çalışma olduğundan, analiz çalışması öncesinde örgütün amaç, yapı, girdi ve çıktı açısından incelenmesi ve değerlendirilmesi analizciye yarar sağlayacaktır. Bu ön hazırlık çalışmasında en önemli faaliyet, analiz edilecek işlerin saptanmasıdır. İş analizcisi öncelikle örgütte bulunan farklı işleri belirlemelidir. Küçük örgütlerde az sayıda iş bulunduğu için bu faaliyet kolayca yapılabilir, ancak büyük örgütlerde çok sayıda iş vardır ve bu nedenle analiz edilecek işlerin listesi hazırlanmalıdır.

İş Analizi Ekibinin Oluşturulması: Ön hazırlık çalışmalarında analiz edilecek iş sayısı belirlendikten sonra iş analizi ekibinde yer alacak kişi sayısı saptanabilir. İş analizinden beklenen sonuçların elde edilmesi, analiz sürecinin ya da planının bilinçli biçimde uygulanmasıyla mümkündür. İş analizinin başarısı analizi yapacak kişilerin yetenek, beceri ve deneyimine, analiz esnasında objektif olmalarına bağlıdır. İş analizi ekibi, sadece kurum içinden seçilecek kişilerden oluşturulabilir ya da kurum dışından uzman kişiler de ekibe dahil edilebilir. İş analiz çalışması, bu alanda kendisini kabul ettirmiş ve uzmanlaşmış özel firmalara ya da kamu kurumlarına da yaptırılabilir. Fakat bunun ayrı bir maliyeti olacaktır.

İş analizi teknik bir çalışma olması nedeniyle bu konuda fazla bilgi ve deneyime sahip olmayan analizcilerin eğitimden geçirilmesinde yarar vardır. İş analizcileri seçildikten sonra, uygulama öncesi analizcilere iş analizi yapılacak örgüt, uygulanacak yöntem, uygulamada dikkat edilmesi gereken hususlar hakkında bilgi verilebilir.

İş Analizi Yönteminin Belirlenmesi: İş analizi yöntemleri, analiz edilecek işlerin sayı ve farklılığına göre değişiklik göstermektedir. Bilinmesi gerekir ki en iyi tek iş analizi yöntemi bulunmamaktadır. Bu nedenle iş analizcisinin her yöntemi, zaman, maliyet ve doğruluk açısından değerlendirmesi gerekmektedir. İş analizi çalışmalarında daha önce ifade edilen gözlem, bilgi ve belge toplama, anket ve mülakat yöntemlerinden yararlanmak mümkündür.

Verilenin Toplanması ve İrdelenmesi: İlk üç aşamanın tamamlanmasından sonra sıra verilerin analizi yapacak uzmanlarca toplanmasına gelmektedir. Toplanan veriler dikkatli biçimde gözden geçirilmeli, eksik toplanmış veri olup olmadığı belirlenmelidir. Bilgiler eksiksiz toplandıktan sonra, iş/görev tanımları ve iş/görev gereklerinin hazırlanmasına geçilebilir.

İş analizi çalışmalarından sonraki aşama iş/görev tanımlarının yapılması ve iş/görev gereklerinin belirlenmesidir. Bu aşamada daha önceki aşamalarda elde edilen verilere göre iş/görev tanımlamaları yapılır ve iş/görev gerekleri ortaya konulur.

İş/görev tanımı, iş analizi aracılığıyla elde edilen verilerin daha açık ve anlaşılır biçimde kâğıt üzerine dökülmesi (Sabuncuoğlu, 2008: 71) ve bilinçli ve sistematik biçimde özetlenmesiyle (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 62) oluşan bir belgedir. Bir başka ifade ile

iş/görev tanımı, işin içeriğindeki görevleri, sorumlulukları, çalışma koşullarını ve işin diğer yönlerini açıklayan yazılı bir dokümandır.

İş/görev tanımlarının hazırlanmasında iş analizi çalışmalarıyla elde edilen bilgiler kullanılır. Bu anlamda iş/görev tanımı, iş analizi çalışmasının hem uzantısı, hem de ürünüdür. Fakat iş analizi ile iş/görev tanımı arasında temel bir farklılık vardır: İş analizi işle ilgili bilgileri toplayan bir mekanizma, iş/görev tanımı ise toplanan bu bilgileri sistematik ve bilinçli biçimde sunan bir tekniktir (Sabuncuoğlu, 2008: 71).

Yukarıdaki tanımlamalardan da hareketle, iş/görev tanımını oluşturan nitelikleri vermek gerekirse bu nitelikler aşağıdaki şekilde sıralanabilir (DPB, 2001: 37):

- Yazılı bir rapordur.
- İşe ilişkin görev şartlarını belirtir.
- Görev, yetki ve sorumlulukları ortaya koyar.
- İşin gerektirdiği yetki düzeyini belirtir.
- Kuruluşun her kademesinde bulunan personelin aralarındaki ilişkileri açığa çıkarır.
- İşin profilidir.
- Atanacak personelde aranan nitelik, beceri ve yetenekleri yani kişisel nitelikleri özetler.

İş/görev tanımları iki temel bölümden oluşmaktadır. Birinci kısımda iş/görevle ilgili temel bilgiler, ikinci kısımda ise o işi/görevi yerine getirecek kimsede bulunması gereken temel nitelikler yer almaktadır (Yüksel, 2000: 87; DPB, 2001: 43).

İş/görevle ilgili bilgilerin yer aldığı birinci bölüm, üç alt kısımdan meydana gelmektedir. Birinci kısımda iş/görev unvanı, kodu, bağlı bulunduğu birim, iş/görev tanımının hazırlandığı tarih gibi bilgiler yer alır. Burada özellikle iş/görev unvanlarının standartlaştırılmasına dikkat edilmelidir. İkinci kısımda işin amacı, kapsamı ve iş/görevler ile yetki ve sorumluluklar sıralanır. Bu kısım, işi/görevi, diğer iş/görevlerden ayırt edici özellikleri belirtilecek şekilde yazılmalıdır. Üçüncü kısımda ise, iş/görev yapılırken kullanılan makine ve malzemeler, iş/görevin kim tarafından gözetim ve

denetim altında bulundurulduğu, çalışma koşulları, iş riski ve kişisel nitelikler gibi konulara yer verilir.

İş/görevi yerine getirecek kimsede bulunması gereken temel niteliklerin yer aldığı ikinci bölümde ise, eğitim, deneyim, yaş, zihinsel ve fiziksel beceriler gibi konular bulunur. İş gereklerinin tespit edilmesinde ilgili gözetimci ya da amirin yardımına ihtiyaç duyulur. Bazı işlerde, o işleri tanıyan birkaç kişi daha, personel uzmanı ve gözetimci ile işbirliği içinde çalışabilir (Uyargil, 1992: 135).

İş/görev tanımı ile iş/görev gerekleri arasında yakın bir ilişki vardır. İş/görev tanımı işin profili iken, iş/görev gerekleri de işi yerine getirebilecek personelin taşıması gereken niteliklerin bir profilidir (Tortop vd., 2007: 75). Dolayısıyla iş gereklerinin personel seçiminde kullanılmasının örgüt için önemi büyüktür. İş gerekleri ile işi yerine getirecek personele ilişkin asgari nitelikler ortaya konulduğundan, bu nitelikler esas alınarak personel seçimi yapılmalıdır. İş gereklerinde tespit edilen niteliklerden daha fazlasına sahip olan adayların işe alınması mümkünken, daha az ya da belirtilen niteliklere sahip olmayan adayların işe alınmaması gerekmektedir (DPB, 2001: 44).

Kurum veya kuruluşun amaçlarına göre iş/görev tanımlarının kullanım alanlarında değişiklikler görülmektedir. Fakat çoğu kez iş/görev tanımlarının, birden çok amaca yönelik olarak çeşitli alanlarda kullanıldığı da bilinmektedir. İş/görev tanımlarının başlıca kullanım alanlarını aşağıdaki şekilde göstermek mümkündür (Karcioğlu, 2004: 82–83; DPB, 2001: 44):

- Kadrolama ve iş değerlendirme,
- Personel planlaması,
- Personel seçimi, yetiştirilmesi ve eğitilmesi,
- Teşkilatlanma ve teşkilat şemalarının hazırlanması,
- Performans değerlendirme,
- Ücret ve aylık tespiti,
- İşle ilgili hukuki işlemler,
- Personel yönetiminde alt yapı oluşturma,

- Çalışma ortamının iyileştirilmesi.

İş tanımının kullanım alanları incelendiğinde sadece norm kadro çalışmasının bir aşaması olmadığı, insan kaynakları yönetiminin tüm süreçlerinde çözüm ürettiği anlaşılmaktadır.

Örgütlerce yürütülen iş/görevlerin tanımlanmasının belli başlı faydaları vardır ve bu faydaları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Seyyar ve Öz, 2007: 194):

- Çalışanların, görevlerini, sorumluluklarını ve kendisinden beklenenleri daha iyi anlayıp, işi hakkında bilinçlenmesini sağlar,
- Doğru işe doğru kişinin seçilmesine yardımcı olur,
- Çalışanın performansı, işi doğru, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde ve standartlara uygun olarak yapıp yapmadığı hakkında gerekli bilgileri sağlar,
- İşe almada ve işten çıkartmada kıstas olarak kullanılır,
- Örgüt bilincinin oluşmasını ve yerleşmesini sağlar,
- İşin yapısına göre, personele verilecek ücret dışı hakların tespit edilmesine yardımcı olur,
- Örgüt yapısının oluşturulmasında, örgütün personel ihtiyacının belirlenmesinde, iş değerlemesi çalışmalarında ve endüstriyel ilişkilerde yöneticilere gerekli bilgileri sağlar.

2.4.3. Norm Kadro Sayısının Tespit Edilmesi

Norm kadro çalışmalarında, örgüt analizi neticesinde ortaya çıkan örgüt yapısına uygun olarak belirlenen kadroların, iş analizi yöntemleriyle iş/görev tanımlarının yapılmasından sonra norm kadro sayısının belirlenmesi aşamasına geçilir. Norm kadro sayısının tespitinden kastedilen ise kurum ve kuruluşların ihtiyaç duydukları en uygun kadro sayılarının belirlenmesi amacıyla yapılan çalışmalardır.

Norm kadro sayısı, iş ölçümü çalışmaları sonucunda belirlenmektedir.

2.4.3.1. İş Ölçümü Çalışmalarının Yapılması

İş ölçümü, bir iş için harcanan zamanın tespit edilmesidir. Diğer bir ifadeyle nitelikli bir çalışanın, belli bir işi, belli bir çalışma hızıyla (performansla) yani kendisini aşırı şekilde yormadan yapması için gereken zamanı saptamak amacıyla geliştirilmiş tekniklerin uygulanmasıdır (Karcioğlu, 2004: 95; Şimşek, 1981: 82).

Üretim sürecindeki işlemlerin yapılması için etkin olan üretim süresini ölçmeyi dikkate alan iş ölçümüyle toplam süre içerisinde bulunan gereksiz zaman harcamaları ortadan kaldırılmaktadır. İş ölçümü çalışmaları, iş gücünün daha etkin çalışmasını sağlar ve standart zaman dilimi içerisinde işletmede verimli ve verimli olmayan çalışmayı önlemeye yarayacaktır (Bircan ve İskender, 2005: 200). İş ölçümü; özellikle zaman faktörünün önemli olduğu endüstrilerde işin tasarlanması, planlanması, örgütlenmesi ve kontrolü için gerekli temel bilgileri sağlar. Dolayısıyla işin yapılabilmesi için gerekli standart zamanların belirlenmesinde kullanılır (Prokopenko, 2005: 151).

İş ölçümünün iki amacı vardır (Karcioğlu, 2004: 95–96): Birinci amaç, nedeni ne olursa olsun herhangi bir işin yapılmadığı sürenin diğer bir ifade ile etken olmayan sürenin araştırılması ve sonucunda da yok edilmesidir. Diğer bir ifade ile iş ölçümü sayesinde işin çalışılma süresi etüt edilerek, kaç dakika, kaç saat, kaç gün, nerede ve kimlerde beklediği, hangi aşamalardan geçtiği, kimlerin ne kadar süre içinde yaptığı, zaman kayıplarının kaynaklandığını tespit etmektir. İkinci amacı ise, standart zamanın tespitinde kullanılmasıdır. Norm kadro açısından her ikisi de önemli ise de asıl ikinci amaç, norm kadro çalışmalarında uzmanlara yol gösterici olmaktadır.

İş ölçümünün aşamaları sırasıyla aşağıda şekildedir (Prokopenko, 2005: 151):

1. İlk olarak ölçülecek iş seçilir,
2. İlgili tüm veriler, yöntemler ve iş bileşenleri kaydedilir,
3. Kaydı yapılan tüm veriler incelenir, en etkili yöntemlerin ve hareketlerin kullanıldığını garanti etmek için ayrıntılı bir çözümleme yapılır ve verimli olmayan faktörler ayrıştırılır,
4. Her faktördeki iş miktarı zaman cinsinden ölçülür,

5. İşlem için gerekli standart zaman düzenlenir ve hesaplanır.

İş ölçümünde kullanılan başlıca teknikler; iş örnekleme, zaman etüdü, önceden saptanmış hareket-zaman sistemleri, standart veri, tahmin ve son olarak karşılaştırmalı tahmin tekniği olmak üzere altı tanedir (Karcıoğlu, 2004: 99).

Fakat yukarıda sayılan teknikler arasından norm kadro sayısının tespiti için önemli olan iş örnekleme ve zaman etüdü tekniği ön plana çıkmaktadır. Söz konusu teknikler, aynı zamanda dolaysız iş ölçümü teknikleri olarak da bilinmektedir. Bütün teknikleri incelemek yerine norm kadro sayısının tespiti içinde yararlı olan iki teknik sırasıyla incelenecektir.

2.4.3.1.2.1. İş Örnekleme

Yaygın olarak kullanılan, değişik ve çeşitli durumlarda yarar sağlayan ve basit bir teknik olan iş örnekleme aracılığıyla bir kuruluşta emeğin verimli ya da verimsiz bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı saptanabilir. Bu yol hem en pratik hem de en az masraflı olan yoldur. İş örnekleme, aynı zamanda personelin de belli bir süre rastgele aralıklarla gözlenmesi yoluyla zamanlarının ne kadarını çalışarak veya ne kadarını boş geçirdiklerini saptamada kullanılan bir yöntemdir. Diğer bir ifade ile de herhangi bir kuruluşta düzensiz zaman aralıklarıyla dolaşarak, o işyerindeki personelin o andaki çalışma ya da çalışmama durumlarını aynen kaydetmek işlemidir. (DPB, 2001: 70). İş örnekleme aşağıda değinilecek olan zaman etüdü kadar zaman almadığından ve masrafsız bir yöntem olduğundan tercih edilen bir yöntemdir.

İş örnekleme çalışması yapılırken bazı hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu hususlara örnek vermek gerekirse; örnekleme çalışmasının yapılacağı günlere, gözlemcinin gözlem turlarında aynı tur yolunu takip etmesine, gözlemlerin rasgele olmasına ve gözlem turlarının günün ve haftanın bütün saatlerine dağıtılmasına dikkat edilmesine ve çalışanların, gözlemci orda değilmiş gibi davranmaları gerektiğine inandırılmaları gibi hususlara dikkat edilmelidir.

2.4.3.1.2.2. Zaman Etüdü

Zaman etüdü, iş ölçümünde kullanılan diğer önemli bir tekniktir. Ancak iş örnekleme tekniği ile kıyaslandığında daha çok zaman ve daha fazla uzmanlık gerektiren bir

tekniktir. Zaman etüdü belirli bir koşulda, belirli bir başarı düzeyinde bir işin yapılması için gerekli süreyi saptamak için işin öğelerinin zamanlanması için kullanılan bir iş ölçüm tekniğidir. Diğer bir ifade ile zaman etüdü, belirli koşullar altında yapılan belirli bir işin öğelerinin zamanını ve derecesini kaydederek ve bu yolla toplanan verileri çözümleyerek, o işin tanımlanan bir çalışma hızında (performansta) yapılabilmesi için gereken zamanı saptamakta kullanılan bir iş ölçümü tekniği şeklinde tanımlanabilir (Karcıoğlu, 2004: 105).

Zaman etüdü çalışmasında bazı araçlar ölçüm için yardımcı olmaktadır. Bu araçlara kronometre bazı durumlarda da etüt tablası, zaman etüdü formları ve bunlara yardımcı olmak için ise hesap makinesi, saat, ölçü ve uzunluk aletleri gibi araçlar örnek verilebilir (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 77). Burada araçların çoğu zaman ölçümünde kullanılırken diğer araçlar ise zaman ölçümüne yardımcı nitelikli araçlardır.

Zaman etüdü çalışmasında ölçülecek işin kararlaştırılması zaman etüdünün ilk aşamasıdır. Zaman etüdü edilecek iş seçiminden sonra öğelere ayrılması ve her öğenin ayrı ayrı zamanlanması iş etüdünün temelini oluşturmaktadır. Çünkü iş öğesi, bir işin gözlemine, ölçümünü kolaylaştırmak için seçilmiş, o işe ait bağımsız parçalardır. Her iş öğesinin zamanlanması için yeterli sayıda ölçümün yapılması gereklidir. Gerekli ölçüm sayısı saptandıktan sonra personelin her iş öğesini tamamlama süresi kronometre vb. araçlarla ölçülerek iş etüdü formuna işlenir. Daha sonra elde edilen değerlerin ortalaması alınarak faaliyetin tamamlanma süresi hesaplanır (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 77-78).

Yukarıdaki aşamalardan sonra başarı derecelendirmesi yapılır. Başarı derecelendirmesi, personelin gerçek çalışma hızının normal çalışma hızına oranıdır. Başarı derecelendirmesine bu nedenle tempo takdiri de denilmektedir. Başarı derecelendirmesinin işin tamamlanma süresinin belirlenmesinde kullanılması durumunda elde edilen süreye “normal zaman” denir. Örneğin bir personel bir görevi 2 dakika içinde tamamlıyor ve zaman etüdü uzmanı personelin görevi normalden %20 daha hızlı çalışarak tamamladığını tahmin etmiş ise normal zaman, $2dk + (0,20 \times 2dk) = 2,4 dk.$ olarak bulunacaktır. Eğer çalışanın normalden %20 daha az çalıştığı gözlenmiş ise bu durumda normal zaman $2dk - (0,20 \times 2 dk) = 1,6 dk.$ olarak bulunacaktır (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 78).

Normal zamandan anlaşılması gereken; bir işin yapılması için gerekli net zamandır. Bedensel koşulları tam olan bir personelin bile bütün gün düzenli olarak durmadan çalışmadığı bilinen bir gerçektir. Mesai saatleri içerisinde, kaçınılmaz olarak tuvalet, temizlik, çay, sigara molası, çalışmada kullanılan makinenin-bilgisayarın bozulması ve zihinsel yorgunluk gibi zaman kayıpları ortaya çıkabilmektedir. Doğru bir hesaplama için zaman kayıplarının standart zamanın bulunması için normal zamana oransal (%) olarak eklenmesi gereklidir.

Normal zaman ve eklenecek paylar belirlendikten sonra standart zaman hesaplamasına geçilir. Standart zaman, standart bir başarı derecesinde işin tamamlanması için gerekli olan toplam süredir. Normal zaman ve eklenecek paylar belirlendikten sonra şu formül kullanılarak standart zaman bulunur (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 79):

$$\text{Standart Zaman} = \text{Normal zaman} \times (1 + \text{Eklemeler})$$

Yukarıdaki örnekte normal zaman 2,4 dakika olduğuna göre ve zaman etüdü uzmanının ekleme oranı %8 olarak kabul edilirse standart zaman şöyle bulunur:

$$\text{Standart Zaman} = 2,4 \times (1 + 0,08) = 2,59 \text{ dk.}$$

Aslında buraya kadar yapılan tüm çalışmalar norm kadro sayısının tespit edilmesi içindir. Şöyle ki zaman etüdü çalışmalarına ilişkin aşamalar sonucunda tespit edilen; kurum veya kuruluşta yapılmakta olan bütün işlerin standart zamanlarının toplamı, o kurumdaki toplam iş yükünün saat cinsinden ifadesidir. Saat cinsinden elde edilen toplam iş yükünün de personelin yıllık çalışma süresine bölünmesi suretiyle norm kadro sayısı bulunur (DPB, 2001: 73).

2.4.3.2. Norm Kadro Kılavuzunun Hazırlanması

Yukarıda sözü edilen teknikler kullanılarak standart zamanların belirlenmesinden sonra sıra norm kadro / pozisyon kılavuzunun hazırlanmasına gelmektedir.

Norm kadro kılavuzunu tanımlamak gerekirse, genel olarak bir kurum veya kuruluşun norm kadro çalışma öncesindeki mevcut kadroları ile norm kadro çalışması sonrasındaki norm kadrolarını unvan ve adetler itibarıyla teşkilat ve birim bazında gösteren bir belge olarak tanımlamak mümkündür (Kalkandelen, 1987: 111). Bir diğer ifade ile de kadroların tür ve sayı olarak optimal düzeydeki ihtiyacını gösteren belgedir

(Kalkandelen, 1987: 113). Norm kadro sayısının tespitine ilişkin işlemler sonucunda elde edilen veriler ayrıntılı olarak ve açıklamalarıyla birlikte norm kadro kılavuzunda gösterilmektedir (DPB, 2001: 77).

Norm kadro/pozisyon kılavuzu birimler bazında hazırlanır. Burada öncelikle işin niteliği gereği “iş yükü” hesabının yapılması gereksiz ya da mümkün olmayan kadro türleri için norm kadro sayıları kılavuza işlenir. Örneğin belediyelerde yöneticilik kadroları (genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü, müdür ve şef) ile şoför ve sekreter gibi kadrolar bunlara örnek olarak verilebilir.

İkinci olarak yukarıda sözü edilen iş ölçümleme teknikleri kullanılarak saptanan iş yüküne bağlı olarak belirlenen kadro sayıları hesaplanarak kılavuza işlenir. Birimdeki iş yükünün hesaplanabilmesi için, aşağıda yer alan form kullanılmaktadır (DPB, 2001:74-76).

***** MÜDÜRLÜĞÜ**
***** ŞEFLİĞİ**
İŞ ÖLÇÜMÜ FORMU

Görevler	İşin Yapılma Sıklığı (Ortalama)	Birim Zaman	Toplam İş Yükü (Yıllık-Saat)
Görev 1,	Yılda 1.200 adet	5 dk	100
Görev 2,	Ayda 4 kez	2 saat	8
Görev 3,	Her gün	30 dk	125
Görev 4,	Yılda 12 kez	15 dk	3
...
TOPLAM			6400

Tabloda da görüldüğü gibi, birimde yapılan tüm işler alt alta sıralanmakta, işlerin günlük, aylık ya da yıllık ortalama tekrarlanma sıklığı ile işin birim zamanının çarpılması sonucunda toplam iş yükü hesaplanmaktadır. Toplam iş yükü bulunduğundan sonra aşağıdaki formüller yardımıyla önce normal zaman, daha sonra da standart zaman hesaplanmaktadır.

$$\begin{aligned} \text{Normal Zaman} &= \text{Toplam Süre} \quad \times \quad \text{Çalışma Hızı (Tempo)} \\ &= 6400 \text{ saat} \quad \times \quad 0,90 \\ &= 5760 \text{ saat} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}\text{Standart Zaman} &= \text{Normal Zaman} \times \text{Eklenecek Pay} \\ &= 5760 \text{ saat} \times 1,15 \\ &= 6624 \text{ saat}\end{aligned}$$

Toplam iş yükünün bir memurun yıllık net çalışma süresine bölünmesiyle ise gerekli norm kadro sayısına ulaşılmaktadır.

Bir memurun yıllık net çalışma süresinin belirlenmesinde farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Örneğin Timur (2004, 10-11), memurun yılda çalışmak zorunda olmadığı milli/dini bayramlar, hafta sonu tatilleri ve yılda ortalama ücretli izin, mazeret izni ve hastalık izinlerinin toplamını 153 gün olarak kabul etmekte ve bir memurun yıllık net çalışma süresini 212 gün olarak hesaplamaktadır. 212 günün saat olarak ifadesi ise $(212 \times 8 = 1696)$ 1696 saattir.

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanan Norm Kadro El Kitabında ise bir memurun yıllık çalışma süresi gün açısından bakıldığında 200 gün, saat açısından bakıldığında $200 \times 8 = 1600$ saat olarak saptanmıştır (DPB, 2001: 85).

$$\begin{aligned}\text{Gereken Personel} &= \text{Standart Zaman} / \text{Bir Personelin Yıllık İş Yüğü} \\ &= 6624 / 1600 \\ &= 4,14 = 5 \text{ kişi}\end{aligned}$$

2.5. Belediyelerde Norm Kadronun Tarihi Gelişimi ve Yasal Dayanakları

Ülkemizde norm kadro çalışmalarının öncelikle KİT’lerde yapılmaya çalışıldığı, ancak başarılı olunamadığı, başarılı sonuçlar elde edilenlerde de süreklilik kazanamadığı bilinmektedir. Fakat başarısızlıkla sonuçlanan bu girişimlere rağmen norm kadro çalışmalarına 2000’li yıllarda tekrar girişilmiştir.

2000’li yıllarda tekrar hayata geçirilen norm kadro uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemelerin temel dayanağı 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin “... personel istihdamına dair konularda kadro ve iş analizleri yapmaya ve gerekli evrakı tetkike Devlet Personel Dairesi ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı’nın yetkili” kılındığı 12. maddesi ve Devlet Personel Başkanlığı’nın

görevlerinin sırası ile sayıldığı 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3. maddesidir.

2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ise yukarıda anılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin ilgili maddelerine dayanılarak uygulamaya yönelik ilk düzenleme olmuştur. Bakanlar Kurulunca çıkarılan ve mahalli idareleri de kapsayan bu kararlar “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar” belirlenmiştir.

Yukarıda anlatılan yasal düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere ülkemizde de kamu kurum ve kuruluşlarının etkin ve verimli çalışması amaçlanmıştır. Bu amaç için 20.12.2000 tarih ve 24266 sayılı Resmi Gazete’de 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanarak “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar” belirlenmiştir. Bu tarihe kadar yukarıda da ifade edildiği üzere sadece bazı kamu iktisadi teşekkülleri dışında uygulanmayan norm kadro yöntemi, tüm kamu kurum ve kuruluşlarına mevzuatla yükümlülük haline getirilmek suretiyle yaygınlaştırılmış oldu (Eren ve Güneş, 2007: 3).

Genelde yerel yönetimleri özelde de belediyeleri ilgilendiren norm kadro sürecinin yasal düzenlemeleri ise sırasıyla şunlardır:

- 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
- 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname,
- 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı,
- 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi,
- VIII. ve IX. Kalkınma Planları,
- 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar,
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik.

Bu kısımda belediyelerin norm kadro süreci yukarıda ifade edilen yasal düzenlemeler çerçevesinde ele alınmaya çalışılacaktır.

2.5.1. 2000/1658 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

Norm kadro uygulamasına yönelik ilk düzenleme olma özelliğini taşıyan 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın temel dayanağını 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 12. maddesi ile 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 3. maddesi olduğu yukarıda ifade edilmişti. Bakanlar Kurulu Kararı ile ilk defa "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar" belirlenmiş ve norm kadronun uygulanması için ilk ciddi adım atılmış oldu.

2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında 2003/6532sayılı Bakanlar Kurulu³⁹ ile ek ve değişiklikler yapılmıştır. "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar"ın belirtildiği Bakanlar Kurulu Kararı 13 madde ve 1 geçici maddeden oluşmaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin (gerçek iş yüklerine göre) gerektirdiği unvanda, nitelikte ve sayıda personel istihdamının sağlanabilmesi amacıyla; genel ve katma bütçeli kurumlar, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, il özel idareleri, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları (özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar, kamu bankaları hariç) kadro ve pozisyonlarına ilişkin "norm kadro"larının hangi usul ve esaslara göre tespit edileceği düzenlenmiştir.

Kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin (gerçek iş yüklerine göre) gerektirdiği oranda, nitelikte ve sayıda personel istihdamının sağlanabilmesi gibi amaçları sıralayan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar'ın amaçlarını en başta net olarak ifade etmesi, genelde planlama, özelde de insan gücü planlaması tekniğine uygun olarak hareket ettiği

³⁹ 30.10.2003 tarih ve 2003/6532 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Resmi Gazete: Sayı: 25329, Tarih: 27.12.200

yönünde (Eren ve Güneş, 2007: 4) nitelendirilmiştir. Dolayısıyla belediyelerde de istihdam edilen memur, sözleşmeli personel ve işçi kadroları için norm kadro çalışmasının yapılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Usul ve esasların birinci maddesi “norm kadro çalışmalarına, öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları doğrultusunda, bu amaçlara en etkin ve verimli ulaşılmasını sağlayacak şekilde teşkilat (örgüt) analizi yapılmak suretiyle başlanır. Bundan sonra, teşkilatlardaki her birim için gerekli kadro/pozisyonun (ihale yoluyla gördürülen hizmetler dahil) iş analizi ve iş ölçümleri yapılır. İş analizleri ve iş ölçümlerine göre de her bir kadro/pozisyonun görev tanımları ve bu kadro/pozisyonlarda çalıştırılacaklarda aranacak nitelikler (iş gerekleri) ile bu birimler için gerekli kadro/pozisyon sayısı (Norm Kadro) belirlenir” diyerek yapılması gerekenleri sıralamıştır.

İkinci maddede teşkilat (örgüt) analizinin, kurum veya kuruluşun mevcut amaç ve görevleri esas alınarak ve birimlerin amaca uygun olmayan görevlerinin ayıklanması, herhangi bir birimin kaldırılması, birleştirilmesi, değiştirilmesi veya yeniden kurulması suretiyle yapılması öngörülmüştür.

Üçüncü maddede, norm kadro çalışmasının aşamalarından olan iş analizi çalışmalarında anket tekniğinden mutlaka yararlanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Esasların dördüncü maddesinde kurum ve kuruluşların teşkilat, iş analizi ve iş ölçümü çalışmalarında Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı’na hazırlanan “Norm Kadro El Kitabı”ndan yararlanabilecekleri ve çalışmaların her safhasında bu Başkanlık’tan danışmanlık hizmeti alabilecekleri ifade edilmektedir. Beşinci maddesinde norm kadro çalışmalarının Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü’ne, Milli Prodüktivite Merkezi’ne, yükseköğretim kurumlarının bu alanda uzmanlaşmış öğretim üyelerine yaptırılacağı veya bunların gözetim ve denetiminde kurum/kuruluşların kendileri tarafından yapılabileceği belirtilmektedir. Ayrıca kurum ve kuruluşların, bu çalışmalara katkıda bulunmak ve süreklilik kazandırabilmeleri için kendi personelinden gerektiği kadarını görevlendirmeleri gerektiği ifade edilmiştir.

Usul ve esasların altıncı maddesine göre, yapılan çalışmaların her kurum ve kuruluşun merkez, taşra ve diğer teşkilatlarındaki tüm birimleri kapsayacak şekilde yapılacağı ifade edilmiştir.

“Söz konusu çalışmalar büyükşehir belediyeleri ile bunların kurdukları müessese ve işletmelerde kendilerince yürütülür. Diğer il, ilçe ve belde belediyeleri ile bunların kurdukları müessese ve işletmelerle bütün mahalli idare birliklerinde bu çalışmalar Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca belirlenen takvime göre, nüfus, ekonomik gelişmişlik, turizm potansiyeli gibi kriterler dikkate alınarak adı geçen Başkanlık ile İçişleri Bakanlığınca ortaklaşa yürütülür. Özel idarelere ilişkin çalışmalar ise İçişleri Bakanlığınca yapılır” (md. 7). Bu açıklamalardan büyükşehir belediyelerine norm kadro çalışmalarını yürütmede serbestiyet tanındığı anlaşılmaktadır.

Esasın sekizinci maddesinde de norm kadro çalışmalarının öncelikle Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı’na belirlenecek kurum/kuruluşlarda sonuçlandırılması gerektiği, uygulama sonuçlarına göre de, kapsama dahil diğer kamu kurum ve kuruluşları için bir takvim belirlenmesi öngörülmüştür.

2.5.2. 2001/39 Sayılı Başbakanlık Genelgesi

11.07.2001 tarih ve 24459 sayılı Resmi Gazete’de 2000/1658 sayılı BKK’na istinaden yayımlanan 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile uygulamada ortaya çıkabilecek sorunları engellemek için, norm kadro çalışmalarını hangi kurumun ne zaman yapması gerektiği bir takvime bağlanmış ve norm kadro çalışmalarında dikkat edilecek hususlar belirlenmiştir.

Norm kadro çalışmasını yapacak uzman personel sayısının yetersiz olması nedeniyle, uygulamada karşılaşılabilecek sorunların azaltılmaya çalışıldığı (Eren ve Güneş, 2007: 6) genelgenin birinci başlığında “kamu idarelerinin ve kamu kuruluşlarının norm kadro çalışma takvimi” yer almaktadır. 8 farklı takvimin belirlendiği genelgede; büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları 15.07.2001 - 30.06.2003 tarihleri arasında norm kadro çalışmalarını kendilerince, diğer belediyelerde ise 01.03.2002 – 31.12.2003 tarihleri arasında Devlet Personel Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı’na veya İçişleri Bakanlığı’nın iştirakinin mümkün olmaması durumunda da sadece Devlet Personel Başkanlığı’na norm kadro çalışmalarının yürütüleceği ifade edilmiştir.

Genelgenin ikinci başlığı olan “norm kadro çalışmalarında dikkat edilecek hususlar” başlığının birinci alt başlığında norm kadro çalışmasının yaptırılacağı kurumlar sayılmıştır. İkinci alt başlıkta ise norm kadro süreci ele alınmaktadır.

2.5.3. 2003/6532 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

2003/6532 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı⁴⁰ ile 2001/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda bir takım değişikler yapılmıştır. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar ile getirilen değişiklikler sırasıyla şöyledir (memurlar.net, 16.11.2012):

- Özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar ile kamu bankalarında norm kadro çalışması yapılmasından vazgeçilmiştir.
- Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nca yeterliliği onaylanan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlara norm kadro yaptırılması fikrinden vazgeçilmiştir.
- Mahalli idarelerce kurulan müessese, işletme ve birliklerde de norm kadro çalışması yapılacaktır. Bu çalışmalar; nüfus, ekonomik gelişmişlik, turizm potansiyeli gibi kriterler dikkate alınarak yürütülecektir.
- Norm kadronun 2003 yılına kadar tamamlanması fikrinden vazgeçilmektedir. Yeni düzenlemeye göre, norm kadro çalışmaları öncelikle Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nca belirlenecek kurum ve kuruluşlarda sonuçlandırılacaktır. Bu uygulama sonuçlarından sonra diğer kamu kurum ve kuruluşlarından Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nca uygun görülecekler için Sekizinci Kalkınma Planı süresini kapsayan dönemde başlamak üzere ayrıca takvim belirlenecektir.
- Norm kadro çalışmasına başlamış olanlar, bu çalışmalarını sonuçlandıracaklardır. Diğer kamu kurumları, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nca yeni bir takvim belirlenene kadar norm kadro çalışmasına başlamayacaklardır.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar ile getirilen değişiklikler sonrası büyükşehir belediyeleri ve diğer bazı belediyeler norm kadro çalışmalarını tamamlamış ancak diğer belediyeler çalışmalarını tamamlayamamışlardır.

⁴⁰ Resmi Gazete: Sayı: 25329, Tarih: 27.12.2013.

2.5.4. Kalkınma Planları ve Norm Kadro

Sekizinci ve Dokuzuncu Kalkınma Planlarında kamu yönetiminin iyileştirilmesi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve norm kadro konularında düzenlemelere yer verilmiştir.

Sekizinci Kalkınma Planı'nın Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması başlıklı dokuzuncu bölümünün birinci alt başlığı olan "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması" ve altıncı alt başlığı olan "Mahalli İdareler" başlığı altında mahalli idarelerde, insan gücü planlaması çerçevesinde, ihtiyaçlarına uygun nitelikli personel istihdamını temin etmek üzere norm kadro çalışmalarının yapılacağı (DPT, 2000: 246), tüm kamu kuruluşlarının norm kadroları tespit edilerek, kadro veya pozisyon ihdaslarının buna göre yapılacağı, taşra teşkilatı bulunan kuruluşların, il veya bölge teşkilatlarındaki kadroların da bu kıstaslara göre tespit edileceği, kadroların belirli bölgelerde yığılmasının önleneyeceği, yapılan hizmetlere göre kadroların ihdas edileceği, kurum farklılığı gözetilmeksizin bütün kadro ve pozisyonların Kanunla ihdas edilmesinin sağlanarak, önceden belirlenen norm kadro sayısı, olağanüstü bir hizmet genişlemesi olmadan arttırılmayacağı ve bu bağlamda, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname gözden geçirilerek, belirtilen kıstaslara uygun şekilde yeniden düzenlenmesinin sağlanacağı belirtilmiştir (DPT, 2000: 237-238). Ayrıca nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece kamu yönetiminin, yeni yaklaşımlardan da faydalanarak toplam yönetim kalitesinin arttırılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir (DPT, 2000: 238).

Dokuzuncu Kalkınma Planı, ekonomik ve sosyal gelişme eksenleri arasında "kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin arttırılmasını" saymış ve başlık altında "kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi" için hedefler belirlemiştir. Söz konusu hedefler aşağıdaki gibidir (www.kalkinma.gov.tr, 2012);

- Kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaştırılması için kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılamamaktadır. Kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulmaması, kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmasını engellemektedir.

- Kamu kesiminde görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizliği, kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz yönde etkilemektedir.
- Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı ve personel yetersizliği sorunları göze çarpmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemiş olması kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve personelde aranacak niteliklerin bilinmemesine yol açmaktadır.
- Söz konusu sorunlara çözüm getirmek amacıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde yapılan çalışma sürdürülmektedir.

Sonuç olarak her iki kalkınma planı da kamu yönetiminin iyileştirilmesi için tespitlerde bulunmuş ve insan kaynaklarının gelişimi için norm kadro uygulamalarından, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çağdaş yönetim tekniklerinin öneminden bahsetmiş ve bu yönde çalışmalar yapılacağını vurgulamıştır.

2.5.5. Yerel Yönetim Yasaları ve Norm Kadro

Mahalli idarelerde norm kadro çalışmaları hakkında kapsamlı ilk düzenleme mülga 5272 sayılı Belediye Kanunu⁴¹, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunlarının yürürlüğe girmesi ile olmuştur. Söz konusu kanunların yürürlüğe girmesi ile birlikte yukarıda anılan Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlık Genelgesi mahalli idareler açısından önemini yitirmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu yürürlükten kaldırmış ve belediyeyi ve bağlı kuruluşlarını kapsama alarak 5272 sayılı Kanunun norm kadro konusundaki eksik yönlerini de gidermiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre, "norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir.

⁴¹ Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmiştir. Esas 2004/118 Karar 2005/8 Karar Tarihi 18.01.2005

Belediyenin ve bağılı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir". 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 21. maddesi ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 17. ve 22. maddelerinde de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde olduğu gibi belediye ve bağılı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin norm kadro ilke ve standartları çerçevesinde ilgili meclislerince yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan yerel yönetim kanunları ile birlikte merkezi yönetimin yetkisinde olan birçok düzenleme yerel yönetimlere devredilmiştir. Dolayısıyla yukarıda ifade edilen kanunların öngördüğü teşkilatların norm kadro çerçevesinde ve norm kadroya uygun olarak kanunlarında sayılan birimler ile norm kadro ilke ve standartlarına, faaliyet alanlarına ve ihtiyaçlarına göre belirlenen birimlerin ilgili meclislerin kararı ile oluşturulacağı belirtilmiştir. Yine anılan kanunlarda bu kurum ve kuruluşların norm kadro çerçevesinde kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek görevinin ilgili meclislerin görev ve yetkilerinden olduğu hükme bağlanmıştır (Karakaya, 2006: 8).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 48. ve 49. maddeleri norm kadro düzenlemeleri hakkında belediye meclisine geniş yetkiler tanımıştır. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak birimler oluşturulabileceği ve oluşturulan birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin belediye meclisinin kararıyla olacağı hüküm altına alınmıştır. Yine İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenen norm kadro ilke ve standartlarına göre belediyenin ve bağılı kuruluşlarının norm kadrolarının belediye meclisi kararıyla belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeler nedeniyle belediyelerin 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını ve bu karara istinaden yayımlanan 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi'ni dikkate almalarına gerek kalmamıştır.

2.5.6. Belediyelerde Norm Kadro Standartlarına İlişkin Esaslar

Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması amacıyla ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi

Kanunu'nun 21. ve 28. maddeleri ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 17. ve 22. maddelerine dayanılarak, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müşterek hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'nun 2006/9809 sayılı kararı ile kabul edilen "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar" 22.04.2006 tarih ve 26147 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esasların yürütmesi Danıştay'ın 08.11.2006 tarih ve 2006/3751 sayılı Kararı ile durdurulmuştur. Danıştay kararında, bu tür bir esas düzenleme yetkisinin İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığına verildiği, ancak yetkinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanıldığı belirtilmekte ve yetki açısından sakatlık olduğundan yürütmenin durdurulması kararı alındığı anlaşılmaktadır.

2.5.7. Belediyelerde Norm Kadro Standartlarına İlişkin Yönetmelik

Norm kadro ilke ve standartlarını belirleyen esasların, Danıştay tarafından yetki yönünden yürürlüğünün durdurulmasının sonrası, İçişleri Bakanlığı yeni bir düzenleme hazırlamıştır. Bu kapsamda, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Karo İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2007 yılında yürürlüğe giren yönetmelik, 2008⁴², 2009⁴³ yılında 2 sefer, 2010⁴⁴, 2011⁴⁵ ve 2014⁴⁶ yılında olmak üzere toplamda 6 sefer değişikliğe uğramıştır. En son değişiklik 10.04.2014 tarih ve 28968 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yönetmelik üç bölüm, 28 madde, 7 geçici madde ve eklerden oluşmaktadır.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesi, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 21 ve 28. maddeleri ile 26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 17 ve 22. Maddelerine dayanılarak hazırlanan Yönetmeliğin amacı, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel

⁴² Resmi Gazete: Sayı: 26754, Tarih: 12.01.2008.

⁴³ Resmi Gazete: Sayı: 27244, Tarih: 31.05.2009; Resmi Gazete: Sayı: 27369, Tarih: 07.10.2009.

⁴⁴ Resmi Gazete: Sayı: 27697, Tarih: 12.09.2010.

⁴⁵ Resmi Gazete: Sayı: 28125, Tarih: 27.11.2011.

⁴⁶ Resmi Gazete: Sayı: 28968, Tarih: 10.04.2014.

hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanmasıdır.

Yönetmelik söz konusu amaçlarını gerçekleştirmek için, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici iş pozisyonlarında çalıştırılanları kapsar. Yönetmelik, mahalli idare birliklerinde, Avrupa Birliği destekli programlar veya bu programlarla ilgili projelerin yürütülmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve koordinasyonu ile ilgili her türlü çalışmada ihtiyaç duyulan personeli kapsamı dışında tutmuştur.

Yönetmeliğe göre belediyeler ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibariyle tespit edilenler dışında kadro kullanamazlar. Ancak Yönetmelik, hastanesi bulunan veya hastane açan belediyelerin, norm kadro standartları cetvelinde belirlenen personel sayısının yetersiz kalması durumunda Sağlık Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yatak ve Kadro Standartları Yönetmeliğinde yatak sayısı itibariyle öngörülen kadro sayılarını aşmamak üzere kadro ihdas edebileceğini ve kadroların belediyenin personel kadrosuna eklenebileceğini ifade etmiştir. Aynı şekilde özel güvenlik hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri ile belediye ve belediye bağlı kuruluşlarının kendi bünyesinde özel güvenlik birimi kurdurularak gördürülmesi halinde, 5118 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ve Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına ilişkin Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uygun olarak belirlenecek kadrolar Yönetmelik hükümlerine göre ihdas edilebilecek ve büyükşehir ile belediye ve belediye bağlı kuruluşları için Yönetmelikte tespit edilen norm kadro standartları cetveline ekleneceğini ifade etmiştir. Yönetmelik ayrıca, itfaiye biriminin görevlerini göz önünde bulundurarak, itfaiye personeli dışında diğer hizmet sınıflarında bulunun personeli ihtiyaç halinde, mevcut kadroları ile itfaiye teşkilatında görevlendirilebileceğini belirtmiştir.

Söz konusu yönetmelik aşağıda isimleri belirtilen ve incelenen 5 farklı ekten oluşmaktadır.

2.5.7.1. Ek-1: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin ikinci bölümünde “norm kadro ilke ve esasları” başlığı altında 5. maddede düzenlenen belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri tasnif cetvelleri, belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre altı ana gruba ayrılmış, her grupta kendi içerisinde nüfusuna göre alt gruplara ayrılmıştır. Gruplar Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan 2013 yılı adrese dayalı nüfus sayımında belirlenen nüfuslara uygun olarak düzenlenerek Yönetmeliğe eklenmiştir. Gruplar sırasıyla aşağıdaki gibidir;

- (A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri,
- (B) Grubu: İl Belediyeleri,
- (C) Grubu: Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri,
- (D) Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri,
- (E) Grubu: Belediye Bağlı Kuruluşları,
- (F) Grubu: Mahalli İdare Birlikleri, şeklinde tespit edilmiştir.

Her grup ise kendi içerisinde nüfusuna göre alt gruplara ayrılmış; (B), (C) ve (D) gruplarındaki belediyeler; ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birini taşıması durumunda bir üst, iki özelliğe sahip olması durumunda iki üst, üç özelliğe sahip olması durumunda üç üst nüfus grubuna çıkarılmıştır. (E) grubunda yer alan belediye bağlı kuruluşları ile (F) grubunda yer alan mahalli idare birlikleri hizmet özelliklerine göre tasnif edilmiştir.

Yönetmelik ekinde yer alan Ek-1 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvellerinde; belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin ait oldukları alt gruplar ile bu alt gruplarda bulunmalarına esas teşkil eden niteliklerden hangilerine sahip oldukları ve grup yükselme adımları gösterilmiştir.

Ayrıca turizm, sanayi ve ticaret ile ilçe merkezi olma özellikleri hariç olmak üzere, 5393 sayılı Belediye Kanununun 8. ve 11. maddelerinde belirtilen birleşme ve katılma

ile tüzel kişiliğin sona ermesi ve yeni nüfus sayımı sebepleriyle nüfuslarının değişmesi hallerinde belediyelerin yeni alt grupları yılda bir defa, İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken tespit ve ilan edileceği ifade edilmiştir.

2.5.7.2. Ek-2: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri

Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin yönetmeliğin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre, 5. maddede belirtilen cetvele göre tasnif edilen; (A), (B), (C), (D), (E) ve (F) grupları ile bu gruplara ait alt gruplara ilişkin norm kadro standartları, Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Belediye Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirlenmiştir. Buna göre;

- (A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 6 alt grup,
- (B) Grubu: İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 8 alt grup,
- (C) Grubu: Büyükşehir İlçe Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 19 alt grup,
- (D) Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli 15 alt grup,
- (E) Grubu: Belediye Bağlı Kuruluşları Norm Kadro Standartları Cetveli 9 alt grup,
- (F) Grubu: Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetveli 2 alt grup, olarak tespit edilmiştir.

Buna göre mahalli idareler kadrolarını Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde her alt grup için belirlenen standarda uygun olarak tespit edeceklerdir.

2.5.7.3. Ek-3: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listeleri

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmeliğin 7. maddesinde, alt gruplar itibarıyla belirlenen ve her alt grup için norm kadro standartları cetvellerinde öngörülen Ek-3 Belediye ve

Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listeleri sayılmıştır; Buna göre;

- (I) Sayılı Liste: Diğer Daire Başkanları (Büyükşehir Belediyeleri) Kadro Unvanları,
- (II) Sayılı Liste: Diğer Daire Başkanları (Su ve Kanalizasyon İdareleri ile Diğer Bağlı Kuruluşlar) Kadro Unvanları,
- (III) Sayılı Liste: Diğer Müdürler (B, C ve D ve F1 Grupları) Kadro Unvanları,
- (IV) Sayılı Liste: İdari Personel Kadro Unvanları,
- (V) Sayılı Liste: Teknik Personel Kadro Unvanları,
- (VI) Sayılı Liste: Sağlık Personeli Kadro Unvanları,
- (VII) Sayılı Liste: Yardımcı Hizmet Personeli Kadro Unvanları, olarak tespit edilmiştir.

Yönetmeliğin 7. maddesinin son fıkrasına göre de; mahalli idareler kendi alt grupları için belirlenen kadro unvanı listesinde yer alan memur ve sürekli işçi kadro unvanları dışında kadro unvanı kullanamaz ve bu unvanlar dışında yeni unvan ihdas edemez.

2.5.7.4. Ek-4: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütükleri

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelikte düzenlenen kadro kütükleri incelenmeden önce “kadro nedir?” sorusuna cevap bulmakta yarar vardır. Kadro; Kamu hizmeti yapan kurumların örgütünü, kamu personelinin örgüt içindeki görevlerini, yetki ve sorumluluklarını, özlük haklarını gösteren ve düzenleyen hukuki bir kavram (Karakaya, 2006: 12) olup kamu örgütlerinin hukuksal ve fiili varlığının ön koşulları arasında gelmektedir (Sezen ve Karasu, 1999: 20).

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütükleri, (I) Sayılı Memur Kadro Kütüğü ve (II) Sayılı İşçi Kadro Kütüğü olarak tespit edilmiştir. Belediyeler memur kadroları için, Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-4 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütüklerinden (I) sayılı Belediye ve Belediye Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Memur Kadro Kütüğünde

belirtilen unvan kodu, kadro unvanı, sınıflar ile belirlenen en alt ve üst derecelere uygun olarak kullanmak zorundadırlar. Kadro iptal, ihdas ve değişikliklerinde de bu kütükler esas alınır.

Sürekli işçi kadrolarının iptal, ihdas ve değişikliklerinde de Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-4 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütüğünden (II) Sayılı Belediye ve Belediye Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri İşçi Kadro Kütüğü esas almak zorundadırlar.

Son olarak Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birliklerinin, kütükte her bir memur unvanı ve unvan kodları, sürekli işçi kadro unvanı ve unvan kodları belirtildiğinden, kütüklerde yer alan unvanları değiştirmesi, birleştirmesi, unvanlara ekleme ya da kısaltma yapması mümkün değildir. Dolayısıyla belediyeler memur ve işçi kadro kütüğünde sayılanların dışında memur ve sürekli işçi istihdam edemezler.

2.5.7.5. Ek-5: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Cetvelleri

Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin kadro işlemlerinde, aşağıda belirtilen Ek-5 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Cetvelleri kullanılır. Söz konusu kadro cetvelleri kadro işlemlerinde (ihdas iptal ve kadro değişikliği) insan kaynakları birimi tarafından gerekli bilgilerin tam ve eksiksiz olarak ilgili meclislere sunulması ve bu konuda bir standardın sağlanması amacıyla hazırlanmıştır.

Aşağıda ilgili Yönetmeliğin 8. maddesinde düzenlenen cetveller ve hangisinin ne amaç için kullanılacağı açıklanmaya çalışılmıştır (Karakaya, 2006: 12-13):

- a) (I) Sayılı (Kadro İhdası - Memur) Cetvel: Sadece mevcut dolu-boş memur kadro toplamı tespit edilen normdan eksik olan ve mevcut dolu-boş memur kadrosu bulunmayan belediye, bağlı kuruluş veya mahalli idare birliği tarafından eksik kadroların ihdası için kullanılacaktır.
- b) (II) Sayılı (Boş Kadro Değişikliği - Memur) Cetvel: Mevcut boş memur kadrolarının norma uygun hale getirilmesinde kullanılacaktır.

- c) (III) Sayılı (Dolu Kadro Değişikliği - Memur) Cetvel: Dolu memur kadrolarının derece değişiklikleri söz konusu olduğunda kullanılacaktır.
- d) (IV) Sayılı (Dolu-Boş Kadro Durumu - Memur) Cetvel: Norma uygun olan ve olmayan mevcut kadrolar gösterilir ve diğer cetvellerle birlikte ilgili meclisin bilgisine sunulur.
- e) (V) Sayılı (Sürekli İşçi Kadro İhdası) Cetvel: Sadece mevcut dolu-boş sürekli işçi kadro toplamı tespit edilen normdan eksik olan ve mevcut dolu-boş sürekli işçi kadrosu bulunmayan belediye, bağlı kuruluş veya mahalli idare birliği tarafından eksik kadroların ihdası için kullanılacaktır
- f) (VI) Sayılı (Sürekli İşçi Kadro Değişikliği) Cetvel: Mevcut boş sürekli işçi kadrolarının norma uygun hale getirilmesinde kullanılacaktır.
- g) (VII) Sayılı (Sürekli İşçi Dolu – Boş Kadro Durumu) Cetvel: Norma uygun olan ve olmayan mevcut kadrolar gösterilir ve diğer cetvellerle birlikte ilgili meclisin bilgisine sunulur.

2.5.8. Norm Kadro Yönetmeliği ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik bazı olumlu yönler içermesine rağmen, esas itibarıyla belediyelerin ihtiyaç duyduğu nitelikte ve sayıda insan kaynağını karşılayacak bir sistem olmaktan oldukça uzaktır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmelik, belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerine, kaynaklarını etkili ve verimli kullanabilmesi ve sundukları hizmetlerin kalitesini arttırabilmesi için ihtiyaç duyduğu nitelikte, unvanda, sayıda insan kaynağı istihdam edebilmesine imkân tanımayı (Eren ve Güneş, 2007: 15) ve kadrolarda unvan standardizasyonu sağlanmayı amaçlamıştır.

Ancak 2007 yılından buyana ortaya çıkan uygulamaya bakıldığında, Yönetmeliğin unvan standardizasyonu dışındaki amaçlarına ulaştığını söylemek oldukça zordur. Norm kadro yönetmeliği, esnek olmayan, değişime kapalı, denetimden uzak, öngörülebilirliği zayıf ve karmaşık bir sistem ortaya çıkarmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49 maddesinde "ilke ve standart belirleme" görevi merkezi idareye verilmiştir. Yönetmeliğin adında da bu "ilke ve standartlar" ibaresi yer almaktadır. Oysa Yönetmeliğin içeriğine bakıldığında, ilke ve standart belirlemekten çok, sayı ve sınırlamalar getirdiği görülmektedir. Yönetmelik personel sayılarının belirlenmesinde esas olarak "nüfus" kriterini benimsemiş, yukarıda izah edildiği gibi norm kadro çalışmalarının esasları olan iş analizi ve iş ölçümünü göz ardı etmiştir. Oysa norm kadro sayılarının, beldenin fiziksel özellikleri ve toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda, iş analizlerine ve iş/görev tanımlarına dayanılarak yapılan ölçüm ve değerlendirmeler sonucunda belirlenmesi gerekmektedir. Fakat merkezi idare tarafından belirlenen norm kadro sayıları ve grupları yerel ihtiyaçlarla uyumlu olmaktan oldukça uzaktır (Eken ve Şen, 2007: 552).

Söz konusu uyumsuzluğu tezimizin uygulama alanını oluşturan İstanbul ölçeğinde tespit edebilmek için İstanbul il sınırları içerisinde faaliyet gösteren İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile 39 ilçe belediyesinin TÜİK verilerine göre nüfusları, 2013 yılı yıllık faaliyet raporları incelenerek istihdam ettikleri memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici personel sayıları ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte merkezi idare tarafından belirlenen norm kadro sayıları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir (Tablo 10). Karşılaştırmalı analiz yapabilmek amacıyla ilçe belediyeleri, Yönetmelikte yer alan tasnif gruplarına göre sıralanmıştır. Tablo 10'a göre belediyelerin fiilen istihdam ettikleri toplam 30.609 personelin 29.409'u memur, 820'si sözleşmeli personel, 13.869'u işçi ve 130'u geçici personeldir. İstanbul halkına hizmet için istihdam edilen 30.609 çalışanın %43'ünü İstanbul Büyükşehir Belediyesi, %57'sini ise 39 ilçe belediyesi istihdam etmektedir.

Tablo 10 incelendiğinde ilk olarak belediyelerin fiili personel sayılarının Yönetmelikte öngörülen norm kadro sayılarını aşmadığı, hatta bir çok belediyede fiili personel sayılarının norm kadro sayılarının yarısından bile az olduğu görülmüştür.

Tablo 10'un incelenmesi sonucunda ortaya çıkan ikinci sonuç, belediyelerin nüfuslarıyla fiili olarak istihdam ettikleri personel sayısı arasındaki uyumsuzluktur. Örneğin Yönetmeliğin C-6 tasnif cetvelinde yer alan Adalar Belediyesi en az nüfusa sahip belediye olmasına rağmen, istihdam ettiği personel sayısı, nüfusu kendisinden iki

kat fazla olan C-8 tasnif cetvelinde yer alan Şile Belediyesi'nden daha fazladır. C-13 tasnif cetvelinde yer alan belediyelerden Büyükçekmece Belediyesi nüfus olarak Tuzla Belediyesi ve Arnavutköy Belediyesi'ne yakın olmasına karşın Tuzla Belediyesi'nden 135, Arnavutköy Belediyesi'nden ise 112 personel fazla istihdam etmektedir. Yine, C-16 tasnif cetvelinde yer alan belediyelerden Esenler Belediyesi, Kartal Belediyesi'nden daha fazla nüfusa sahip olmasına rağmen, Kartal Belediyesi, Esenler Belediyesi'nden 247 daha fazla personel istihdam etmektedir. Son olarak C-19 tasnif cetvelinde yer alan belediyelerden Bağcılar Belediyesi'nin Küçükçekmece Belediyesi'nden daha fazla nüfusa sahip olmasına rağmen Küçükçekmece Belediyesi'nin Bağcılar Belediyesi'nden 192 personel fazla istihdam ettiği anlaşılmaktadır. Örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Ortaya çıkan iki sonuç birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin istihdam edecekleri personel sayısını belirlerken nüfuslarını ve norm kadro sayılarını ölçüt olarak almadıkları söylenebilir. Bunun temel nedeni, belediyelerin bir çok alanda “hizmet alımı” yöntemini kullanmalarıdır.

Belediyeler memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici personel istihdamı dışında hizmet alım yöntemiyle de personel istihdam etmektedirler. Belediyelerin 2013 yıllık faaliyet raporları incelendiğinde Ataşehir ve Ümraniye Belediyeleri hariç, hizmet alımı ile istihdam edilen personel sayılarıyla ilgili hiçbir veriye rastlanılmamıştır. Ancak Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2013 yılı yıllık faaliyet raporunda mahalli idarelerin hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırdıkları personel sayıları kümülatif olarak bulunmaktadır.

Tablo 10: İstanbul İlinde Faaliyet Gösteren Belediyelerin Personel Sayıları

Belediye Adı	Nüfus	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi	Geçici Pers.	Toplam	Tasnif Cetveli Grubu	Yönetmeliğe Göre İstihdam Edebileceği		
								Memur Sayısı	İşçi Sayısı	Toplam
İstanbul BŞ	14.160.467	8.950	21	4.186	17	13.174	A-6	19.128	9.564	28.692
Adalar	16.166	76		76		152	C-6	145	73	218
Şile	31.718	52		54		106	C-8	217	109	326
Çatalca	65.811	82	1	78	2	163	C-9	266	133	399
Beşiktaş	186.570	310	6	180		496	C-12	390	195	585
Silivri	155.923	212		160	5	377				
Arnavutköy	215.531	220	1	125		346	C-13	465	233	698
Bakırköy	220.974	296	1	234		531				
Beykoz	248.056	192		207	1	400				
Beylikdüzü	244.760	206	1	134	28	369				
Beyoğlu	245.219	325	2	147		474				
Büyükkçekmece	211.000	220	1	237		458				
Çekmeköy	207.476	225	1	102	13	341				
Tuzla	208.807	179	3	141		323				
Bayrampaşa	269.677	304		69		373				
Şişli	274.420	363	3	285		651				
Zeytinburnu	292.313	314	7	83		404	C-15	666	333	999
Başakşehir	333.047	231	5	100	12	348				
Eyüp	361.531	346	1	98		445				
Güngören	306.854	319		95		414				
Sancaktepe	304.406	320	2	125		447				
Sarıyer	335.598	335	3	175		513				
Sultanbeyli	309.347	222	4	117		343				
Ataşehir	405.974	358	8	117		483				
Avcılar	407.240	327	1	56		384				
Esenler	461.621	248	4	114	9	375				
Fatih	425.875	446	2	51		499	C-16	729	365	1.094
Gaziosmanpaşa	495.006	410	1	142		553				
Kâğıthane	428.755	324	1	81		406				
Kartal	447.110	376	10	236		622				
Maltepe	471.059	297	1	231		529				
Kadıköy	506.293	484		299		783				
Sultangazi	505.190	281	1	126		408				
Üsküdar	534.636	485	2	78		565				
Bahçelievler	602.931	350	1	152	7	510	C-18	906	453	1.359
Esenyurt	624.733	315		105	4	424				
Pendik	646.375	413	8	152		573				
Ümraniye	660.125	363	3	285		651				
Bağcılar	752.250	373	4	109	16	502	C-19	1.024	512	1.536
Küçükçekmece	740.090	497	1	196		694				
TOPLAM	14.460.467	29.409	820	13.869	130	30.609				

Kaynak: <http://tuikapp.tuik.gov.tr>, 2014; Belediyelerin 2013 Yılı Faaliyet Raporları.

Tablo 11: Mahalli İdarelerde Hizmet Satın Alma Yöntemiyle Çalıştırılan Personel Sayıları

Mahalli İdare Türü	Hizmet Satın Alma Yöntemiyle Çalıştırılan Toplam Personel Sayısı	
	2012	2013
İl Özel İdareleri	2.601	3.036
Belediyeler	152.238	175.495
Belediye Bağlı İdarelerinde	24.696	28.087
Mahalli İdare Birlikleri	711	1.297
Toplam	180.246	207.915

Kaynak: MİGM, 2013 Faaliyet Raporu, 2014.

Tablo 11’de verilen bilgilere göre; 2013 yılı itibarıyla mahalli idarelerde; 207.915 personel hizmet satın alma yöntemiyle çalışmaktadır. Bunun 3.036’sı il özel idarelerinde, 175.495’i belediyelerde, 28.087’si belediye bağlı idarelerinde ve 1.297’si mahalli idare birliklerinde görev yapmaktadır. Tablo 3’de yer alan belediyelerin memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici işçi statüsünde toplam çalışan sayısı olan 194.779’a hizmet satın alma yöntemiyle istihdam edilen 175.495 sayısı eklendiğinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikli hizmet sunumu için toplamda 370.274 kişi istihdam ettiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca 2012 ve 2013 yılları karşılaştırıldığında, hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan personel sayısında özellikle belediyelerde ciddi bir artışın olduğu gözlemlenmektedir.

Belediyeler hizmet satın alma yöntemi aracılığıyla istihdam ettiği personeli çeşitli hizmet alanlarında görevlendirmektedir. Söz konu hizmet alanlarından en çok bilinenler ise temizlik işleri, park ve bahçe işleri, sağlık hizmetleri ve özel güvenlik hizmetleridir. Ayrıca belediyeler, yol bakım ve onarım, kanalizasyon, itfaiye, zabıta, fen işleri, bilgi işlem, sayaç okuma açma-kesme, büro hizmetleri gibi hizmetleri de hizmet satın alma yöntemiyle karşılamaktadırlar.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin, İSKİ, İETT ve iştirak şirketleri dâhil toplam çalışan sayısı 53.000’ni bulmuştur⁴⁷. 2013 yılı yıllık faaliyet raporlarına göre 31.12.2013 tarihi itibarıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi (13.174), İETT (4.110) ve

⁴⁷ “Çalışanların Mesleki Donanımları ve Uygun İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi Projesi”nin 05.12.2013 tarihinde Bayrampaşa Titanic Otelde gerçekleştirilen Kapanış Toplantısı ve Ulusal Çalıştayı açılış konuşmasında insan kaynaklarından sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı İbrahim Kapaklıkaya tarafından belirtilmiştir.

İSKİ'nin (7.639) toplam çalışan sayısı 24.923'tür. Dolayısıyla veriler değerlendirildiğinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İSKİ ve İETT'nin 28.000 civarı iştirak personeli ve hizmet alım yöntemiyle istihdam ettiği personeli vardır. Faaliyet raporlarından derlenen bilgiye göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2013 yılı bütçesinin % 9,26'nı, İSKİ % 13,18'ni ve İETT'nin % 21,60'nı personel gideri olarak harcamıştır.

Tablo 12: Norm Kadroya Göre ve Hizmet Satın Alma Yöntemiyle Çalıştırılan Personel Sayısı Karşılaştırılması

	Memur, Sözleşmeli Personel, İşçi ve Geçici Personel Toplamı	Memur, Sözleşmeli Personel, İşçi ve Geçici İçin Personel Gideri	Hizmet Satın Alma Yöntemiyle Çalıştırılan Toplam Personel Sayısı
Ataşehir Belediyesi	483	% 12,77	841
Ümraniye Belediyesi	651	% 9,64	1.731

Kaynak: Ataşehir Belediyesi ve Ümraniye Belediyesi 2013 Yılı Faaliyet Raporları.

Ataşehir Belediyesi ve Ümraniye Belediyesi 2013 yılı yıllık faaliyet raporlarında hizmet alım yöntemiyle istihdam ettikleri personel sayısını ilişkin bilgi vermişlerdir. Tablo 12'de derlenen bilgilere göre Ataşehir Belediyesi 841, Ümraniye Belediyesi 1.731 personeli hizmet satın alma yöntemiyle istihdam etmektedir. Ayrıca Ataşehir Belediyesi'nin 483, Ümraniye Belediyesi'nin ise 651 memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici personel istihdam ettiği anlaşılmaktadır. Sonuç olarak belediyelerin istihdam ettikleri personel sayısından hariç personel istihdam etmesi bütçelerine ek yük getirmektedir. Hatta belediyelerin memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici işçi personel sayısından daha fazla hizmet alım yöntemi ile personel istihdam ettiği görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre "belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır". Yukarıda verilen örneklerden hareketle belediyeler, personel giderlerini hesaplarken hizmet alım yöntemiyle çalıştırdıkları personel giderlerini hesaplamaya dâhil etmedikleri anlaşılmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin

personel giderleri görünenden daha fazla olmaktadır. Söz konusu durum büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri açısından bütçelerinin büyüklüğü nedeniyle sorun olmayabilir. Fakat diğer belediyeler bütçe azlığı nedeniyle 5393 sayılı Kanunun belirttiği oranları aşabilmektedirler.

Yönetmelikte belirlenen sayılar ile fiili durum arasındaki uyumsuzluğu tespit etmek amacıyla ikinci olarak, 2002-2003 yıllarında 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesine dayanılarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde yürütülen ve iş analizi ve iş ölçümü çalışmaları sonucunda belirlenen personel sayıları ile 2007 yılında Yönetmelikle belirlenen sayılar karşılaştırılmıştır.

2003 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 19 Daire Başkanlığına bağlı 71 Şube Müdürlüğü ile Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2 Müdürlük ve Savunma Sekreterliği olarak örgütlenmiştir (İBB, 2003: 32). Örgüt analizi çalışması neticesinde 14 Daire Başkanlığı, 2 Müşavirlik, İzleme ve Değerlendirme Kurulu, Strateji Geliştirme Kurulu, 2 Müdürlük, 56 Şube Müdürlüğü ve Sivil Savunma Uzmanlığı şeklinde bir yapılanma önerilmiştir (İBB, 2003: 43).

İş analizi sürecinde, belediyedeki memur ve işçi kadrolarının unvan bakımından çeşitliliği tespit edilmiştir. Özellikle aynı ya da benzer işi yapan kişilerin birbirine yakın unvanlara sahip olduğu saptanmıştır. Memur statüsünde toplam 218, işçi statüsünde ise toplam 518 farklı unvanın bulunduğu görülmüştür. Memur ve işçi kadrolarında yaşanan unvan çeşitliliği unvan enflasyonu olarak nitelendirilmektedir (İBB, 2003: 164).

Farklılıkların birçoğu, aynı anlamı ifade eden, fakat kelime itibarıyla farklı olan unvanlardan kaynaklanmaktadır. Örneğin memur statüsünde ayniyatla ilgili olarak Ayniyat Memuru, Ayniyat Muhasibi, Ayniyat Mutemedi ve Ayniyat Saymanı unvanları bulunmaktadır. Yine Daktilo, Daktilo Katip ve Daktilograf; Komiser Muavini-Komiser Yardımcısı; Kontrol Memuru-Kontrolör; Muhasebe Katibi, Muhasebe Memuru, Muhasebeci; Müdür Muavini-Müdür Yardımcısı; Müfettiş Muavini-Müfettiş Yardımcısı; Tahsil Memuru-Tahsildar; İktisatçı-Ekonomist; Hademe, Hizmetli, Odacı unvanları benzer özellikler taşımaktadır (İBB, 2003: 164).

İşçi unvanları ise çok daha ilgi çekicidir. Aynı veya benzer işlerle ilgili çok sayıda unvan bulunmaktadır. Örneğin aküyle ilgili 5 (Akü İmal Usta Yardımcısı, Akü Şarjcısı,

Akü Ustası, Akü Usta Yardımcısı ve Akücü), asfaltla ilgili 10 (Asfalt Distribütörü Silindir Operatörü, Asfalt İşçisi, Asfalt Makine İşletme Tamircisi, Asfalt Makine Tamir Kaynakçısı, Asfalt Makine Tamir Ustası, Asfalt Makine Ustası, Asfalt Makine Ustabaşı, Asfalt Makine İşletme Tamir Usta Yardımcısı, Asfalt Ustası, Asfalt Makine Tamir Kaynak Usta Yardımcısı), boya ile ilgili 6 (Boya Postabaşı, Boya Usta Yardımcısı, Boyacı, Boyacı Badanacı, Boya İşçisi, Boya Ustası), motorla ilgili 15 (Motor Araç Ustası, Motor Bobinaj Ustası, Motor Makinisti, Motor Montaj Posta Yardımcısı, Motor Montaj Postabaşısı, Motor Postabaşısı, Motor Tamir Usta Yardımcısı, Motor Tamir Ustası, Motor Tamircisi, Motor Tesviyeci, Motor Usta Yardımcısı, Motor Ustası, Motorcu, Motorpompçu, Motor Tamir Postabaşısı), oto ile ilgili 20 unvanın olduğu tespit edilmiştir (İBB, 2003: 165).

Çalışmada benzer unvanların yanında oldukça ilginç unvanlara da rastlanılmıştır. Örneğin memur unvanları içinde Eşya Baş Memuru, Kapı Memuru, Mücevher Baş Memuru, Mikrofon Operatörü; işçi unvanları içinde Çırak, Domuz Kesicisi, Fason İşçisi, Kadın Terzisi (Gece), Kolbaşı, Kuduzla Mücadele İşçisi, Kunduracı, Kule Nöbetçisi, Kule Baş Nöbetçisi, Paça-İşkembe İşçisi, Serim Çavuşu, Ses Alma Makinesi Çalıştırıcısı, Şenör, Tavcı Ustası, Teyp Çalma İşçisi gibi ilginç unvanlar bunlardan bazılarıdır. Bu örneklerde de görüldüğü gibi unvanların çoğu eskiden kalmış ve bugün belediyelerin görevleri arasında sayılmayan işlerle ilgilidir (İBB, 2003: 165).

İş analizi çalışmaları neticesinde, unvanlarda standardizasyonuna gidilmiş, eski ve kullanılmayan unvanların bir kısmı birleştirilmiş ve bir kısmı da kaldırılmıştır. Örgüt analizi, iş analizi sonrasında görev/iş tanımları çıkartılmış ve iş ölçümü tekniği aracılığıyla da norm kadro sayısı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın yapıldığı Mayıs 2003 tarihinde, aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde mevcut bulunan memur ve işçi kadrolarının önemli bir kısmı boş bulunmamaktadır. Toplam 6.953 memur kadrosunun 4.753'ü (% 68,36), toplam 8.941 işçi kadrosunun ise 5.851'i (% 64,44) dolu görünmektedir. İş analizi ve iş ölçümü çalışmaları sonucunda norm kadro sayılarının belirlenmesi sonucunda ise işçi kadrolarında bir azalma görülürken, memur kadrolarında bir artış söz konusu olmuştur.

Tablo 13: Mevcut ve Önerilen Kadro Sayıları

Personelin Statüsü	Mevcut Kadro/Pozisyon Sayısı (2003)			Önerilen Norm Kadro/Pozisyon Sayısı (2003)*	Önerilen Norm Kadro/Pozisyon Sayısı (2007)**
	Dolu	Boş	Toplam		
Memur	4.734	2.219	6.953	8.648	9.804
İşçi	5.851	3.090	8.941	1.069	5.882
Sözleşmeli Personel (657, m. 4/B)	-	-	-	32	-
TOPLAM	10.585	5.309	15.894	9.749	15.686

* 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesine dayanılarak 2003 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde yürütülen ve iş analizi ve iş ölçümü çalışmaları sonucunda belirlenen norm kadro sayıları.

** Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik tarafından 2007 yılında iş analizi ve iş ölçümü yapılmadan merkez tarafından nüfus kriteri esas alınarak belirlenen norm kadro sayıları.

Kaynak: İBB, Yayınlanmamış Norm Kadro Çalışması, 2003.

Tablo 13'te görüldüğü üzere, 2007 yılında nüfus kriteri esas alınarak Yönetmelikle belirlenen norm kadro sayıları, hem 2003 yılındaki mevcut personel sayılarından, hem de iş analizi ve iş ölçümü çalışmaları sonucunda belirlenen norm kadro sayılarından oldukça fazladır. Yönetmelikte herhangi bir kriter ve gerekçe belirtilmediğinden, bu artışın nedeni bilinmemektedir.

Bazı sendikalar da belediyelerde uygulanan norm kadro konusunda olumsuz görüşlere sahiptir. Örneğin Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) tarafından 18.08.2014 tarihinde Emek Araştırmaları kapsamında yayımlanan Kamu İstihdam Bülteninde, norm kadro uygulaması, yerel yönetimlerde istihdam olanaklarını sınırlayan bir düzenleme olarak görülmektedir. Bülten, norm kadro uygulamasının belediyeler için zorunlu olmaktan çıkarılmasını, belediyelerin kendi kadrolarını serbestçe belirleyebilmesini ve belediye hizmetlerinin tamamının kendi personelleri tarafından yapılmasını, taşeron personel istihdamından vazgeçilmesi gerektiğini önermektedir.

BÖLÜM 3: BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİ VE NORM KADRO UYGULAMASINA İLİŞKİN GÖRÜŞLERİNİ BELİRLEMeye YÖNELİK ARAŞTIRMA

Bu bölümde belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamalarının belediyelerin Başkan Yardımcısı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/Daire Başkanı ve Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı düzeyindeki yöneticileri tarafından ne ölçüde algılandığının belirlenmesi amacıyla yapılan alan araştırmasına ait sonuçlar ele alınmakta ve analiz edilmektedir.

3.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Araştırmanın genel amacı belediye yöneticilerinin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamalarına ilişkin görüşlerini belirlemektir.

Araştırmada aşağıdaki hipotezler test edilmektedir:

1. Norm kadro ilke ve standartları, belediyeleri insan kaynakları yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kılmıştır.
2. Belediye insan kaynakları yönetimine norm kadro ilke ve standartları etkinlik ve verimlilik sağlamıştır.
3. Norm kadro uygulaması hakkında yöneticilerin düşünceleri, pozisyonlarına göre farklılık göstermektedir.
4. Büyükşehir ve ilçe belediyesi yöneticileri arasında norm kadro uygulamasına ilişkin algılama farkı bulunmaktadır.
5. İnsan kaynakları yöneticileri ile diğer birim yöneticileri arasında norm kadro uygulamasına algılama farkı bulunmaktadır.
6. Belediyelerde performans ölçme ve değerlendirme sistemi etkin olarak işletilememektedir.

3.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

“Yöneticilerin Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Anket” çalışmasının evrenini Türkiye genelinde belediyelerde görev yapan müdür ve üzeri düzeydeki yöneticiler oluşturmaktadır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün verilerine göre 2013 yılı itibarıyla belediyelerde görev yapan yöneticilerin sayısı yaklaşık olarak 15 bin civarındadır (MİGM, 2013 Faaliyet Raporu, 2014).

Araştırmacının İstanbul’da ikamet etmesi, zaman, erişebilirlik ve maliyet kısıtları birlikte ele alındığında, araştırmanın İstanbul il sınırları içerisinde faaliyet gösteren Büyükşehir Belediyesi ve 39 ilçe belediyesinde görev yapan İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/Daire Başkanı ile Müdür ve üzeri düzeydeki yöneticilere uygulanması kararlaştırılmıştır. Nisan 2013 tarihi itibarıyla sözü edilen belediyelerde görev yapan müdür ve yöneticilerin sayısı 1.130’dur. Bu durumda örneklem büyüklüğü %5 hata payı ile en az 278 olmalıdır. Anketin yöneticilere uygulanıyor olması nedeniyle geri dönüş oranının düşük olabileceği göz önüne alınarak 450 anket bastırılmıştır.

3.3. Araştırmanın Yöntemi, Teknikleri ve Kısıtları

Alan araştırmasında anket yöntemi kullanılmıştır. Yapılan literatür taramasında belediye yöneticilerinin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına ilişkin görüşlerini belirlemeye yönelik kapsamlı bir araştırmaya rastlanılmamıştır. Alan araştırmasında kullanılmak üzere hazırlanan anket formu, konu ile ilgili yerli ve yabancı literatür taranıp hazırlanmıştır. Anket formunun hazırlanmasında, yazında belirtilen hususlara dikkat edilmesine özen gösterilmiştir. Bu amaçla anketin giriş kısmına çalışmanın içeriği, bilimsel bir araştırma olduğu, amacının dışında kullanılmayacağı ve ankete katılanların bilgilerinin istenmediğine dair kısa bir açıklama yapılarak anket çalışmasını yürüten kişinin adı-soyadı, unvanı ve üniversitesi hakkında bilgiler verilmiştir. Ayrıca anket sorularının hazırlanmasında, soruların anlaşılabilir, basit, üslubunun sade olmasına özen gösterilmiştir.

Veri toplama aracı olarak kullanılan anketin hazırlanmasında, alanında uzman insan kaynakları yöneticisi ve akademisyenlerin görüş ve önerileri alınmıştır.

Anket iki bölümden oluşup ilk bölümü tüm birim yöneticilerine ikinci bölümü ise sadece insan kaynakları yöneticilerine uygulanmıştır. Anketin birinci bölümü 18 soru ikinci bölümü 12 soru ve 1 adet açık uçlu sorudan oluşmaktadır. Anketin birinci bölümünün ilk 4 sorusu yöneticilerin, cinsiyet, eğitim, görevi ve görev süresi gibi demografik özelliklerine ilişkin, 5-8. sorular; yöneticinin çalışmayı tercih edeceği personel statüsü, başarı ve performans değerlendirmesine ve buna ilişkin performans ücretinin dağıtımını ve farklı statüdeki personellerin ücret farklılıklarının motivasyon ve performans açısından sorun teşkil etmediğini tespit etmeye yönelik sorulardır. Anketin birinci bölümünün 9-18. soruları ve ikinci bölümünün 7-12. soruları belediyelerde görev yapan, müdür ve üstü yöneticilerin, belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına ilişkin algılarını belirlemeye yönelik sorulardan oluşmaktadır.

Ankete katılanların, katılım düzeylerinin belirlenmesinde beşli Likert tipi ölçek kullanılmıştır.

Hazırlanan anketin pilot uygulaması, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde yapılmıştır. Pilot uygulama neticesinde, ankette sorun olmadığı görülmüş ve anket formu Nisan – Mayıs 2013 tarihleri arasında belirlenen örnekleme uygulanmıştır. Veri toplama aracı olarak kullanılan anket, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı Yazı İşleri Müdürlüğü aracılığıyla yönetim şemasında yer alan tüm daire başkanlıklarına ve müdürlüklere yayımlanan tebliğ ekinde gönderilerek doldurmaları sağlanmıştır. İlçe belediyelerinde ise birim yöneticileri tek tek ziyaret edilerek anketler yüz yüze uygulanmıştır.

Yukarıda açıklandığı üzere araştırma sürecinde toplamda 450 anket dağıtılmış olup anketlerden 355'i geri dönmüştür. Bu durumda geri dönüş oranı %78,9'dur. Geri dönen anketlerin incelenmesi sonucunda, eksik ve hatalı doldurulan 55 anket formu değerlendirmeye alınmamıştır. Böylece değerlendirmeye alınan anket sayısı 300'dür.

Anket formlarıyla elde edilen veriler SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) 17.0 for Windows adlı istatistik paket programıyla analiz edilmiştir. Veri analizinde ise frekans dağılımı, ki-kare (chi-square) testi, benzerlik oranı testi, çok değişkenli anova (multivariate anova, manova) testi ve betimsel istatistik yöntemlerinden yararlanılmıştır.

Söz konusu yöntemleri kısaca açıklamak gerekirse; frekans, gözlenen değerlerin sıklık

düzeııı yanı teııııı sayıııdır. Ki-Kare testi, iki değişken arasındaki ilişkilerin istatıksel olarak anlamlı olup olmadığını belirlemek amacıyla, Manova testi, ikiden fazla değişken arasında anlamlı bir ilişki, anlamlı bir farklılık olup olmadığını analiz etmede kullanılmaktadır (Büyüköztürk, 2012).

3.4. Araştırmanın Kısıtları

Araştırma kullanılan örneklem ile sınırlı olup elde edilen sonuçların diğer yerel yönetimlere genellenmesi amaçlanmamaktadır. Araştırma anketini dolduran yöneticilerin cevaplarının samimi ve doğru olduğu varsayımıyla sınırlıdır. Araştırmada İstanbul'da faaliyet gösteren tüm belediye yöneticilerine ulaşılamaması, diğer bir ifade ile yöneticilerin izinli, raporlu vs. nedenler ile işte bulunamamaları ve anketi doldurmak istememeleri, araştırmanın en önemli kısıtıdır. Belediyeler hakkında detaylı bilgi verilmemesi ve belediyelerin mevcut norm kadro durumları bilgisinin verilmemesi de bir başka kısıt olarak değerlendirilebilir.

Son olarak araştırmanın belli bir zaman diliminde (Nisan 2013 - Mayıs 2013) yapılması, zamanla tutum ve algıların değişebileceği varsayıldığından, araştırma yapıldığı zamanla sınırlıdır.

3.5. İstatistiksel Analiz ve Elde Edilen Bulgular

Bu başlık altında ankete katılan yöneticilerin demografik özellikleri, belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına ilişkin görüşleri frekans tabloları, ki-kare testi, çok değişkenli anova (multivariate anova, manova) testi ve betimsel istatistik yöntemlerinden yararlanılarak analiz edilmeye çalışılmıştır.

3.5.1. Demografik Verilere İlişkin Bulgular

Ankete katılanların demografik özelliklerine ait bilgiler, frekans tabloları aracılığıyla aşağıda gösterilmiştir. Tablo 14'te ankete katılan belediye yöneticilerinin çalıştıkları belediye türü, cinsiyet, eğitim, görev ve görev süresine ait demografik özellikleri ile ilgili genel bilgilere yer verilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve 39 ilçe belediyesinde yöneticilerin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına ilişkin görüşlerini belirlemeye yönelik ankete, 88'i

İstanbul Büyükşehir Belediye yöneticisi, 212 ise ilçe belediyeleri yöneticisi olmak üzere toplam 300 yönetici katılmıştır.

Araştırmaya katılan yöneticilerin 254'ü erkek ve 46'sı da kadınlardan oluşmaktadır. Bunların toplam içerisindeki yüzdelik dağılımları ise sırasıyla % 84,7 ve % 15,3'tür.

Araştırmaya katılan yöneticilerin eğitim durumları incelendiğinde, % 4,3'ü Lise/Meslek Lisesi, % 8,3'ü Önlisans, % 64,7'si Lisans, % 22,7'si de Lisansüstü düzeyinde eğitime sahiptir. Araştırmaya katılanlar, yönetici düzeylerine göre gruplandırıldığında ise %8,3'ünün Başkan Yardımcısı, %9'unun İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/Daire Başkanı, % 82,7'sinin ise Diğer Birim Müdürü/Daire Başkanı düzeyi yönetici olduğu görülmektedir.

Söz konusu yöneticiler görev sürelerine göre değerlendirildiğinde de % 2'sinin 1 yıldan az, % 11,3'ünün 1-5 yıl, % 14,3'ünün 6-10 yıl, % 50,3'ünün 11-20 yıl ve % 22'sinin 21 yıl ve üzeri görev süresi olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 14: Yöneticilerin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları

DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N 300	%
Belediyelere Göre Dağılım	Büyükşehir Belediyesi	88	29,3
	İlçe Belediyesi	212	70,7
Cinsiyet	Erkek	254	84,7
	Kadın	46	15,3
Eğitim Durumu	İlkokul / Ortaokul	-	-
	Lise / Meslek Lisesi	13	4,3
	Ön Lisans	25	8,3
	Lisans	194	64,7
	Lisansüstü	68	22,7
Beleliyedeki Görevi	Başkan Yardımcısı	25	8,3
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü / Daire Başkanı	27	9,0
	Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı	248	82,7
Görev Süresi	1 Yıldan Az	6	2,0
	1 - 5 Yıl	34	11,3
	6 - 10 Yıl	43	14,3
	11 - 20 Yıl	151	50,4
	21 Yıl ve Üzeri	66	22,0

Tablo 15'tende anlaşıldığı üzere belediyeler bazında değerlendirilme yapıldığında İstanbul Büyükşehir Belediyesinden araştırmaya toplam 88 kişi katılmış olup % 96,5'i

erkek, % 3,4'ü kadın; eğitim durumları incelendiğinde, ilkokul/ortaokul ve lise/meslek lisesi düzeyinde yöneticisi olmamakla birlikte % 1,1'i önlisans, % 69,3'ü lisans ve % 29,6'sı de lisansüstü mezunudur.

Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı statüsü olmamakla birlikte % 2,3'ü İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü⁴⁸/Daire Başkanı, % 97,3'ü ise Diğer Birim Müdürü/Daire Başkanı düzeyindedir. Yöneticilerin görev süresi dağılımları incelendiğinde, % 1,1'inin 1 yıldan az, % 10,2'sinin 1-5 yıl, % 11,4'ünün 6-10 yıl, % 71,6'unun 11-20 yıl, % 5,7'inin 21 yıl ve üzeri grubuna girdiği görülmektedir.

Tablo 15: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yöneticilerinin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları

DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N	%
Cinsiyet	Erkek	85	96,5
	Kadın	3	3,4
Eğitim Durumu	İlkokul / Ortaokul	0	0,00
	Lise / Meslek Lisesi	0	0,00
	Önlisans	1	1,1
	Lisans	61	69,3
	Lisansüstü	26	29,6
Belediyedeki Görevi	Başkan Yardımcısı	0	0,00
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü / Daire Başkanı	2	2,3
	Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı	86	97,7
Görev Süresi	1 Yıldan Az	1	1,1
	1 - 5 Yıl	9	10,2
	6 - 10 Yıl	10	11,4
	11 - 20 Yıl	63	71,6
	21 Yıl ve Üzeri	5	5,7

Tablo 16'ya göre ilçe belediyeleri bazında ise araştırmaya toplam 212 kişi katılmış olup % 79,7'si erkek, % 20,3'ü kadın; eğitim durumları incelendiğinde, ilkokul/ortaokul düzeyinde ilçe belediyelerinin yöneticisi olmamakla birlikte % 6,1'i lise/meslek lisesi, % 11,3'ü önlisans, % 62,8'i lisans ve % 19,8'i de lisansüstü mezunudur.

İlçe belediye yöneticilerinin görevlerine göre değerlendirildiğinde ise % 11,8'i Başkan Yardımcısı, % 11,8'i İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/Daire Başkanı, % 76,4'ü ise

⁴⁸ İstanbul Büyükşehir Belediyesinde İnsan Kaynakları Müdürlüğü ve Eğitim Müdürlüğü olarak ayrı ayrı iki müdürlük vardır.

Diğer Birim Müdürü/Daire Başkanı düzeyindedir. Yöneticilerin görev süresi dağılımları incelendiğinde de, % 2,4'ünün 1 yıldan az, % 11,8'inin 1-5 yıl, % 15,6'sının 6-10 yıl, % 41,5'inin 11-20 yıl, % 28,7'sinin de 21 yıl ve üzeri grubuna girdiği görülmektedir.

Tablo 16: İlçe Belediyesi Yöneticilerinin Demografik Özelliklerinin Frekans ve Yüzde Dağılımları

DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER		N 212	%
Cinsiyet	Erkek	169	79,7
	Kadın	43	20,3
Eğitim Durumu	İlkokul / Ortaokul	0	0,00
	Lise / Meslek Lisesi	13	6,1
	Önlisans	24	11,3
	Lisans	133	62,8
	Lisansüstü	42	19,8
Belediyedeki Görevi	Başkan Yardımcısı	25	11,8
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü / Daire Başkanı	25	11,8
	Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı	162	76,4
Görev Süresi	1 Yıldan Az	5	2,4
	1 - 5 Yıl	25	11,8
	6 - 10 Yıl	33	15,6
	11 - 20 Yıl	88	41,5
	21 Yıl ve Üzeri	61	28,7

Tablo 17'de ankete cevap verenlerin görevleri ile cinsiyetleri arasındaki benzerlik oranı test edilmeye çalışılmıştır. Benzerlik oranı testi, hücrelerde 5'ten küçük değerler olduğunda ki-kare (chi square) testi yerine kullanılan bir testtir. Ankete katılanların cinsiyetleri ile görevleri arasında bir ilişki olup olmadığı test edilmiş olup benzerlik oranı (Likelihood Ratio) sonucuna göre ($p=0,001<.05$) kişilerin görevleri ile cinsiyetleri arasında anlamlı bir ilişki vardır. Özellikle beklenen değerler incelendiğinde İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü / Daire Başkanı statüsünde görev yapan kadınların oranı beklenenden fazla iken erkeklerin sayısı beklenenden azdır.

Tablo 17: Görev ve Cinsiyete İlişkin Benzerlik Oranı Testi

		Cinsiyet		Toplam	X ²	Sd	P
		Erkek	Kadın				
Görev	Başkan Yardımcısı	24	1	25	13,942	2	,001
	Sınıf İçinde %	96,0 %	4,0 %	100 %			
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/Daire Başkanı	16	11	27			
	Sınıf İçinde %	59,26 %	40,74 %	100 %			
	Diğer Birim Müdürü/Daire Başkanı	214	34	248			
	Sınıf İçinde %	86,30 %	13,70 %	100 %			
	Toplam	254	46	300			
Sınıf İçinde %	84,67 %	15,33	100 %				

3.5.2. Belediye Yöneticilerinin Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşleri

Bu bölümde Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri yöneticilerinin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına ilişkin görüşleri insan kaynakları yöneticileri ile karşılaştırmalı olarak belirlenmeye çalışılmıştır.

Daha önceki bölümde de değinildiği üzere belediyelerde istihdam biçimi olarak memur, sözleşmeli personel, işçi, geçici işçi ve hizmet alımı yöntemleri kullanılmaktadır. Tablo 18’de de görüleceği üzere belediyelerde birim yöneticilerine “biriminizde çalışacak personelin hangi statüye sahip olmasını isterdiniz” sorusuna araştırmaya katılan tüm birim yöneticilerinin % 63,0’ü memur, % 27,3’ü sözleşmeli personel, % 0,7’si işçi, % 9,0’ı hizmet alımı yöntemiyle alınan personel ile çalışmayı tercih ederken geçici personel ile çalışmayı hiçbir yönetici tercih etmemektedir.

Verilerden hareketle ulaşılan bulgu yöneticilerin memur ve sözleşmeli personelle ile çalışmayı tercih etmektedir. Ancak nitelikli personel temininde yaşanan sıkıntılardan dolayı da hizmet alımı yöntemiyle alınan personel ile de çalışmayı tercih eden yöneticiler vardır. Tabloda dikkat edilirse işçi ve geçici personelle çalışmak isteyen yönetici % 0,9 ile sadece ilçe belediyeleri birim yöneticileridir. Buradan da işçi ve

geçici personel yerine hizmet alımı yöntemi kapsamında alınan personelin tercih edildiği tespit edilebilmektedir.

Tablo 18: Yöneticilerin Birimlerinde Çalışacak Personelin Statüsüne İlişkin Görüşleri

Personel Statüsü	Tüm Yöneticiler		Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri		İlçe Belediyesi Yöneticileri		İnsan Kaynakları Yöneticileri	
	N 300	%	N 88	%	N 212	%	N 28	%
Memur	189	63,0	47	53,4	142	67,0	22	78,6
Sözleşmeli Personel	82	27,3	29	33,0	53	25,0	4	14,3
İşçi	2	0,7	-	-	2	0,9	-	-
Geçici Personel	-	-	-	-	-	-	-	-
Hizmet Alımı	27	9,0	12	13,6	15	7,1	2	7,1
Toplam	300	100	88	100	212	100	28	100

Bilindiği üzere 6111 sayılı Kanun⁴⁹ ile sicil notu verme işlemi ve sicil notuna bağlı değerlendirmelerin hepsi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu nedenle yöneticilere “sicil sistemi kaldırıldıktan sonra, biriminizdeki personelin başarı ve performansını nasıl değerlendiriyorsunuz” sorusu sorulmuştur. Tablo 19’a göre araştırmaya katılan tüm yöneticilerin % 72,8’i bireysel performans ölçme ve değerlendirme sistemi aracılığıyla, % 21,3’ü değerlendirmiyorum, % 6,0’sı ise diğer ölçme ve değerlendirme yöntemi kullandıklarını ifade etmişlerdir.

Tablo 19: Sicil Sistemi Kaldırıldıktan Sonra, Personelin Başarı ve Performansının Değerlendirilmesine İlişkin Görüşleri

Başarı ve Performans Ölçme ve Değerlendirme Yöntemleri	Tüm Yöneticiler		Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri		İlçe Belediyesi Yöneticileri		İnsan Kaynakları Yöneticileri	
	N 300	%	N 88	%	N 212	%	N 28	%
Değerlendirmiyorum	64	21,3	3	3,4	61	28,8	7	25,0
Bireysel Performans Ölçme ve Değerlendirme Sistemiyle	218	72,7	81	92,0	137	64,6	19	67,9
Diğer	18	6,0	4	4,6	14	6,6	2	7,1
Toplam	300	100	88	100	212	100	28	100

⁴⁹ Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG Sayısı: 27857 (Mükerrer) RG Tarihi: 25.02.2011

Ankete katılan Büyükşehir Belediyesi yöneticilerinden sadece % 3,4'ü başarı ve performansı değerlendirmedini ifade ederken ilçe belediyelerinde bu durum ankete katılanların % 28,8'i düzeyindedir. Bu durum belediye birim yöneticilerinin performans ölçme ve değerlendirme sistemine güvenmemeleri, performans ölçme ve değerlendirmenin kamuda sağlıklı işleyeceğini düşünmemelerinden kaynaklanmaktadır. Oluşan bu kanaate ankete katılan insan kaynakları yöneticilerinin % 25,0'ide değerlendirmiyorum diyerek desteklemişlerdir (Tablo 19).

5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin son fıkrasına göre “sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir”.

Ancak ikramiyenin ödenmesi başarı durumlarına göre yapılması gerekirken belediyelerde başarı ve performans ölçme sistemi objektif kriterlere bağlanamadığından ve sistem sağlıklı işletilemediğinden farklı ödeme usullerinin oluşmasına sebep olmuştur.

Tablo 20'ye göre “biriminizde, Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre memur personele başarı durumuna göre yılda iki kez ödenmesi gereken ikramiye nasıl dağıtılmaktadır” sorusuna ankete katılan tüm belediye yöneticilerinin % 41,4'ü ikramiye dağıtılmamaktadır, % 29,3'ü performans ölçme ve değerlendirme sistemine göre % 10'a giren memurlara dağıtılmaktadır, % 13,7'si tüm memurlara eşit olarak dağıtılmaktadır, % 10,3'ü üst yönetimin takdirine göre belirlenen memurlara dağıtılmaktadır, % 1,0'i her yıl sırayla memurların % 10'una dağıtılmaktadır, % 4,3'ü ise diğer seçeneğini usul ve yöntemlere göre dağıtıldığını ifade etmişlerdir. Dikkat edilirse memur personelin başarı durumuna göre dağıtılması gereken ikramiyenin, performans ölçmede değerlendirme sistemine göre %10'a memurlara dağıtılması % 29,3 iken bu sistemin dışındaki yöntemlerle dağıtılması da % 29,3'tür. Yine ankete katılan insan kaynakları birim yöneticilerinin de % 32,1'i kanunda belirtilenin dışında farklı bir usul ve yöntemle performans ikramiyesi dağıtımını benimsediği

görülmektedir. Bu nedenlerden ötürü belediyelerde performans ölçme ve değerlendirme sisteminin sağlıklı kurulamadığı ve işletilemediğini ifade etmek mümkündür.

Birçok belediye 4688 sayılı Kanunun 32. maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde sosyal denge tazminatı ödemesi yaptığı gerekçesiyle Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin son fıkrasına göre belirlenen performans ikramiyesini ödememektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi performans ikramiyesi ve sosyal denge tazminatı ödemesi yapmaktadır.

Tablo 20: Memur Personele Başarı Durumuna Göre İkramiye Dağıtım Usulüne İlişkin Görüşler

	Tüm Yöneticiler		Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri		İlçe Belediyesi Yöneticileri		İnsan Kaynakları Yöneticileri	
	N 300	%	N 88	%	N 212	%	N 28	%
İkramiye dağıtılmamaktadır	124	41,4	3	3,4	121	57,1	13	46,5
Performans ölçme ve değerlendirme sistemine göre %10'a giren memurlara dağıtılmaktadır	88	29,3	48	54,6	40	18,9	6	21,4
Tüm memurlara eşit olarak dağıtılmaktadır	41	13,7	20	22,7	21	9,9	2	7,1
Üst yönetimin takdirine göre belirlenen memurlara dağıtılmaktadır	31	10,3	9	10,2	22	10,4	4	14,3
Her yıl sırayla memurların %10'una dağıtılmaktadır	3	1,0	1	1,1	2	0,9	-	0,0
Diğer	13	4,3	7	8,0	6	2,8	3	10,7
Toplam	300	100	88	100	212	100	28	100

Bir kurumun öncelikli amacı hedefleri doğrultusunda kurumu başarıya ulaştırmaktır. Şüphesiz başarıya ulaşmadaki en önemli faktör ise çalışanlarının motivasyonunu ve performansını yüksek ve canlı tutabilmesine bağlıdır. Motivasyonu arttıran faktörlerin başında da ücret gelmektedir. Zaten Türk kamu personel sisteminin en fazla tartışılan konularından birisi kamu personelinin aldığı ücret olagelmıştır. Ülkemizde maaş ve ücret sistemini belirleyen farklı mevzuatlar bulunmaktadır. Söz konusu sistemin sonucu olarak karmaşık bir ücret sistemi oluşmuştur. Karmaşık ücret sistemi, yeknesak, adil ve

şeffaf bir kamu personeli ücret sistemi ihtiyacını da ortaya koymaktadır (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 1998: 74-75).

Aynı iş yerinde aynı işi yapan farklı statüde personeller çalışabilmektedir. Özellikle belediyelerde memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsüne sahip personellerin bir arada çalıştığı bilinmektedir. Hal böyle iken farklı statüdeki personellerin aynı işi yapıp farklı ücret almaları, motivasyon ve performans kaybına neden olabilmektedir.

Tablo 21: Farklı Statüdeki Personelin Bir Arada Çalışmasının Motivasyon ve Performansa Etkisine İlişkin Görüşler

	Tüm Yöneticiler		Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri		İlçe Belediyesi Yöneticileri		İnsan Kaynakları Yöneticileri	
	N 300	%	N 88	%	N 212	%	N 28	%
Evet	235	78,3	69	78,4	166	78,3	22	78,6
Hayır	65	21,7	19	21,6	46	21,7	6	21,4
Toplam	300	100,0	88	100,0	212	100,0	28	100,0

Tablo 21 incelendiğinde ankete katılan birim yöneticilerinin % 78,3'ü aralarında ücret farkı olan farklı statüdeki personelin bir arada çalışmasının motivasyon ve performans açısından sorun oluşturduğunu düşünürken % 21,7'si sorun oluşturmadığını düşünmektedir. Tablo dikkatlice incelendiğinde tüm yöneticiler bazında da olsa büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve insan kaynakları yöneticileri bazında da olsa yöneticilerin % 78,0'ı sorun oluşturduğunu düşünmektedir. Farklı statüdeki personellerin bir arada çalışması durumunda eşit işe eşit ücret ödemesi yapılarak ancak aşıla bilinecek gibi görünmektedir.

Tablo 22'de ankete cevap verenlerin görevleri ile ücret farkları olan farklı statüdeki personelin bir arada çalışmasının motivasyon ve performans açısından sorun oluşturup oluşturmadığını düşünceleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olup olmadığı belirlemek amacıyla ki-kare (chi-square) testi yapılmıştır. Test sonucunda değişkenler arasındaki istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunmamıştır ($\chi^2 = 0,237$; $p=0,888 >.05$). Yani, yönetici statüsü ile görev ve farklı statüdeki personelin bir arada çalışmasının motivasyon ve performans etki edip etmemesine ilişkin istatistiksel olarak anlamlı bir fark olmadığı söylenebilir. Diğer bir ifadeyle farklı ücret alan personellerin bir arada

çalışmasının motivasyon ve performans açısından sorun olup olmadığını düşünmesi yöneticinin yürüttüğü pozisyonundan bağımsızdır.

Tablo 22: Yönetici Statüsü ile Görev ve Farklı Statüdeki Personelin Bir Arada Çalışmasının Motivasyon ve Performansa Etki Edip Etmemesine İlişkin Ki-Kare Testi

		Aralarında ücret farkları olan farklı statüdeki personelin bir arada çalışması motivasyon ve performans açısından sorun oluşturuyor mu?		Toplam	χ^2	Sd	P
		Evet	Hayır				
Görev	Başkan Yardımcısı	20	5	25	,237	2	,888
	Sınıf içinde %	80,0%	20,0%	100,0%			
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/Daire Başkanı	22	5	27			
	Sınıf içinde %	81,5%	18,5%	100,0%			
	Diğer Birim Müdürü/Daire Başkanı	193	55	248			
	Sınıf içinde %	77,8%	22,2%	100,0%			
Toplam		235	65	300			
Sınıf içinde %		78,3%	21,7%	100,0%			

$p < .05$ düzeyinde anlamlıdır.

Birinci bölümde de değinildiği üzere belediyeler memur personel ihtiyacını KPSS puanına göre merkezi atama aracılığıyla karşılamaktadır. “Belediyeler, ihtiyaç duyduğu memur personeli, KPSS’yi kazanan adaylar arasından mülakatla seçebilmelidir” önermesine araştırmaya katılan tüm yöneticilerin % 12,4’ü katılmadıklarını, % 5,3’ü kararsız kaldıklarını, % 82,3’si katıldıklarını belirtmişlerdir (Tablo 23).

Tabloya belediyeler açısından karşılaştırmalı bakıldığında, önermeye büyükşehir belediyesi yöneticilerinin ise % 9,1’i katılmıyorum, % 4,5’i kararsızım, % 86,4’ü katılıyorum yanıtını verirken, ilçe belediyesi yöneticilerinin % 13,7’si katılmıyorum, % 5,7’si kararsızım, % 80,6’sı katılıyorum yanıtı vermişlerdir. İnsan kaynakları yöneticilerinin ise % 78,6’sı önermeye katıldıklarını belirtmişlerdir. Ulaşılan bulgu ise

büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri yöneticileri belediyelerin ihtiyaç duyduğu memur personeli, KPSS’yi kazanan adaylar arasından mülakatla seçebilmesine olumlu bakmaktadırlar (Tablo 23).

Tablo 23: “Belediyeler, İhtiyaç Duyduğu Memur Personeli, KPSS’yi Kazanan Adaylar Arasından Mülakatla Seçilmelidir” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	14	4,7	23	7,7	16	5,3	133	44,3	114	38,0	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	5	5,7	3	3,4	4	4,5	35	39,8	41	46,6	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	9	4,3	20	9,4	12	5,7	98	46,2	73	34,4	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	4	14,2	1	3,6	1	3,6	12	42,9	10	35,7	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

“Belediyelerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndan ayrı kendilerine ait bir personel kanunu ve rejimi olmalıdır” önermesine araştırmaya katılan tüm yöneticilerin % 30,7’si katılmadığını, % 9,6’sı kararsız olduğunu, % 59,7’si katıldığını ifade etmişlerdir. Büyükşehir belediyesi yöneticilerinin % 56,8’i, ilçe belediyesi yöneticilerinin % 60,8’i önermeye katılırken, yine büyükşehir belediyesi yöneticilerinin % 29,6’sı ve ilçe belediyesi yöneticilerinin % 31,2’si önermeye katılmadıklarını ifade etmişlerdir. İnsan kaynakları yöneticilerinin de % 71,5’inin katıldığını ve kararsız kalan insan kaynakları yöneticisinin olmadığı düşünüldüğünde belediyelerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundan ayrı bir kendilerine ait personel kanunu ve rejimi olması hususunda yöneticilerin önemli bir çoğunluğunun katıldığı, ancak çekincesi olan yöneticinin de olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür (Tablo 24).

Tablo 24: “Belediyelerin 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndan Ayrı Kendilerine Ait Bir Personel Kanunu ve Rejimi Olmalıdır” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	24	8,0	68	22,7	29	9,6	116	38,7	63	21,0	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	5	5,7	21	23,9	12	13,6	26	29,5	24	27,3	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	19	9,0	47	22,2	17	8,0	90	42,4	39	18,4	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	3	10,7	5	17,8	-	-	15	53,6	5	17,9	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personel 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 9. maddesinin 657 sayılı Kanuna eklediği Geçici 41. madde hükümlerine göre kadroya geçirilmiştir.

Tablo 25: “Belediyelerde Görev Yapan Sözleşmeli Personelin Kadroya Geçirilmesi Yönünde Alınan Karar Doğrudur” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	21	7,0	25	8,3	46	15,3	136	45,4	72	24,0	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	5	5,7	5	5,7	12	13,6	37	42,0	29	33,0	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	16	7,5	20	9,4	34	16,1	99	46,7	43	20,3	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	5	17,9	5	17,9	2	7,1	13	46,4	3	10,7	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Tablo 25’te “belediyelerde görev yapan sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi yönünde alınan karar doğrudur” önermesine araştırmaya katılan tüm yöneticilerin % 84,7 si katıldıklarını ifade etmişlerdir. Önerme belediyeler bazında değerlendirildiğinde ise büyükşehir belediyesi yöneticilerinden % 11,4’ü, ilçe belediyesi yöneticilerinden de % 16,9’u önermeye katılmadıklarını ifade etmişlerdir. İlginçtir ki araştırmaya katılan

insan kaynakları yöneticilerinin ise % 35,8'i önermeye katılmamışlardır. Buradan hareketle sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi önermesine büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri birim yöneticilerinin büyük bir çoğunluğu katılmakta iken insan kaynakları yöneticilerinin diğer birim yöneticilerine oranla önermeye yüzdesel olarak katılımının düşük olduğu tespit edilmiştir.

Daha öncede ifade edildiği üzere norm kadro, kuruluşun sunması gereken hizmetleri sunabilmesi için ihtiyaç duyduğu insan kaynağının nitelik ve nicelik yönünden tespit edilmesi, standartlaştırılmasıdır. Bir başka ifade ile de personel sayısının ve personelin taşınması gereken niteliklerin belirlenmesidir. Bu nedenle belediye yöneticilerine kurumun insan kaynağını nicelik ve nitelik yönünden belirleyen ve standartlaştıran norm kadro çalışmasının belediyelerin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlamada katkısının olup olmadığı sorulmuştur.

Aşağıda tablo 26'dan de anlaşılacağı üzere “norm kadro çalışmalarının belediyenin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamada rolü olmuştur” önermesine ankete katılan tüm yöneticilerin % 43,3'ü katılmadığını, % 56,7'si ise katıldığını ifade etmişlerdir. Büyükşehir Belediyesi yöneticilerinin % 54,5'i, ilçe belediyesi yöneticilerinin de % 57,5'i önermeye katılmaktadır. Önermeye verilen cevaplar ışığında norm kadro çalışmalarının belediyenin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamadaki rolüne inancın nispeten az olduğunu ifade edebiliriz.

Tablo 26: “Norm Kadro Çalışmalarının Belediyenin Sunduğu Hizmetlerde Etkinlik ve Verimliliği Sağlamada Rolü Olmuştur” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	8	2,7	63	21,0	59	19,6	134	44,7	36	12,0	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	3	3,4	24	27,3	13	14,8	38	43,1	10	11,4	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	5	2,4	39	18,4	46	21,7	96	45,3	26	12,2	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	1	3,6	5	17,9	5	17,9	11	39,2	6	21,4	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Tablo 27’de “belediyeler norm kadro dışında hizmet alım yöntemiyle personel istihdam etmemelidir” önermesine ankete katılan tüm yöneticilerin % 69,3’ü katılmıyorum şeklinde cevaplamıştır. Belediyelere göre ise Büyükşehir Belediyesi yöneticilerinin % 76,1’i katılmıyorum, ilçe belediyesi yöneticilerinin de % 66,5’i önermeye katılmamışlardır. İnsan kaynakları yöneticilerinin ise % 21,4’ü önermeye katılmaktadırlar.

Diğer bir ifadeyle tablodaki verilerden de anlaşılacağı üzere yöneticilerin, belediyelerin norm kadro dışında hizmet alım yöntemiyle personel istihdam etmesi gerektiği düşündükleri anlaşılmaktadır. Yöneticilerin tablo 26’ya göre norm kadronun belediye hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği sağlamadaki rolünün olduğuna inanmamaları ve belediyelerin hizmet alım yöntemiyle personel istihdam etmesi gerektiğini düşünmeleri çelişkili bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin tespit edilen norm kadronun dışında hizmet alım yöntemiyle personel istihdam etmeleri norm kadronun etkinliği ve verimliliğini kırmaktadır.

Tablo 27: “Belediyeler Norm Kadro Dışında Hizmet Alım Yöntemiyle Personel İstihdam Etmemelidir” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	43	14,3	118	39,3	47	15,7	65	21,7	27	9,0	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	15	17,1	35	39,7	17	19,3	9	10,2	12	13,7	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	28	13,2	83	39,2	30	14,1	56	26,4	15	7,1	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	6	21,4	14	50,0	2	7,2	6	21,4	-	-	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Örgütlerin amaçlarını gerçekleştirmek için ve bu amacı gerçekleştirecek ideal kadronun, yani kadronun olması gerekenden ne daha az, ne de daha fazla, optimum düzeyde belirlenmesi işi belediyeler için merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Diğer bir ifade ile hangi unvanda ne kadar personel çalıştırması gerektiği merkezi idare tarafından takdir edilmektedir.

Tablo 28: “Norm Kadro Uygulamasını Belediyeleri Personel Yönetimi Açısından Merkezi İdareye Bağımlı Kılmıştır” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	13	4,3	58	19,3	47	15,7	147	49,0	35	11,7	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	4	4,5	15	17,1	23	26,1	36	40,9	10	11,4	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	9	4,2	43	20,3	24	11,3	111	52,4	25	11,8	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	3	10,7	9	32,1	-	-	14	50,0	2	7,2	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Tablo 28 incelendiğinde araştırmaya katılan tüm yöneticilerin % 76,4’ü “norm kadro uygulamasını belediyeleri personel yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kılmıştır” önermesine katılmaktadır. Belediyeler açısından incelendiğinde de Büyükşehir Belediyesi yöneticilerinin % 78,4’ü, ilçe belediyesi yöneticilerinin ise % 75,5’i önermeye katılmaktadır. Anket verilerinden de anlaşılacağı üzere norm kadro uygulamasını, belediyeler üzerinde personel yönetimi açısından devam eden vesayet yetkisi olarak tespit etmek mümkündür.

Belediyelerin yaşadığı önemli sorunlardan biri de insan kaynaklarında yaşanan hareketliliklerdir. Daha öncede değinildiği üzere KPSS aracılığıyla atanan memur personel, çeşitli sebeplerden dolayı adaylık döneminin sona ermesiyle başka kurumlara nakil gitmektedir. Bu durumda belediyeler sağlıklı bir insan kaynakları planlaması yapamamakta ve beldenin ihtiyaçlarını karşılayabilmek için istihdam ettiği personel kısa sürede nakil isteyebilmektedir. Bu nedenle yöneticilere belediyelerin insan kaynağında yaşadığı sıkıntının önlenmesi için aşağıdaki önerme sorulmuştur.

Tablo 29’da “belediyelerde, merkezi sınavla atanan memurların, adaylık dönemi sonunda başka kurumlara naklen gitmelerini engellemek amacıyla belli bir süre (örneğin 5 yıl) kurumda hizmet verme şartı getirilmelidir” önermesine araştırmaya katılan tüm yöneticilerin % 25,6’sı katılmadığını, % 11,0’ı kararsız kaldığını ve % 63,4’ü katıldığını ifade etmişlerdir. Önerme kategorik incelendiğinde, büyükşehir belediyesi yöneticilerinin % 69,3’ü, ilçe belediyesi yöneticilerinin % 60,8’i önermeye katılıyorum

yanıtını vermişlerdir. İnsan kaynakları yöneticileri kendi içinde değerlendirildiğinde de % 35,7'si katılmadığını, % 10,7'si, kararsız kaldığını ve % 53,6'sı önermeye katıldığını ifade etmişlerdir. Önermeye verilen cevaplar değerlendirildiğinde, yöneticilerin geneli personelin naklen gitmesinin engellenmesi hususunda hemfikirdir. Ancak insan kaynakları yöneticilerinin önermeye katılım oranı diğer birim yöneticilerine oranla düşüktür. Bu da gösteriyor ki insan kaynakları yöneticilerinin önemli bir kısmı nakil olayına karşı çıkmamakta bunun için hizmet verme şartının getirilmesi hususuna çok da taraftar olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Hemen belirtilsin ki 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile memur kadrolarına atanan sözleşmeli personelin beş yıl süreyle başka kamu kurum ve kuruluşlarına nakli yapılamayacaktır. Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere kanun koyucu nitelikli ve yetişmiş personelinin naklen gitmesini istememektedir.

Tablo 29: “Belediyelerde, Merkezi Sınavla Atanan Memurların, Adaylık Dönemi Sonunda Başka Kurumlara Naklen Gitmelerini Engellemek Amacıyla Belli Bir Süre (Örneğin 5 Yıl) Kurumda Hizmet Verme Şartı Getirilmelidir” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	22	7,3	55	18,3	33	11,0	116	38,7	74	24,7	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	7	8,0	12	13,6	8	9,1	36	40,9	25	28,4	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	15	7,1	43	20,3	25	11,8	80	37,7	49	23,1	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	4	14,3	6	21,4	3	10,7	10	35,7	5	17,9	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Yöneticilere “merkezi sınav sistemi, belediyelerde kayırmacılığı büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır” önermesi yöneltilmiştir. Tablo 30’de de görüleceği üzere önermeye tüm birim yöneticilerinin % 84,8’i katılıyorum şeklinde düşüncesini belirtmiştir. Büyükşehir belediyesi yöneticilerinin % 87,5’si ilçe belediyesi yöneticilerinin %83,5’si ve insan kaynakları yöneticilerinin de % 85,7’si önermeye katılıyorum şeklinde cevap vererek düşüncesini belirtmişlerdir.

Tablo 30: “Merkezi Sınav Sistemi, Belediyelerde Kayırmacılığı Büyük Ölçüde Ortadan Kaldırmıştır” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	11	3,7	35	11,7	48	16,0	155	51,8	51	17,0	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	4	4,5	7	8,0	14	15,9	49	55,7	14	15,9	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	7	3,3	28	13,2	34	16,0	106	50,0	37	17,5	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	-	-	4	14,3	1	3,6	17	60,7	6	21,4	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Buradan hareketle Tablo 30’daki önerme, Tablo 23 ile birlikte değerlendirildiğinde; belediye yöneticilerinin merkezi sınav sistemini belediyede kayırmacılığı önlediği açısından destekledikleri, ancak belediyelere memur alımında KPSS’yi kazanan adaylar arasından mülakatla da seçme inisiyatifi tanınmasını istedikleri söylenebilir.

Tablo 31’de “biriminde bulunan personelin mesleki yeterliliği tatmin edici düzeydedir” önermesine araştırmaya katılan tüm yöneticilerin % 30,6’sı katılmıyorum, % 14,7’si kararsızım, % 54,7’si katılıyorum yanıtını vermişlerdir. Önermeye katılan yöneticilerin cevapları belediyeler ve insan kaynakları yöneticileri açısından değerlendirildiğinde ise, büyükşehir belediyesi yöneticilerinin % 14,8 i katılmıyorum, % 17,0’ı kararsızım ve % 68,2’si katılıyorum yanıtını vermişlerdir. İlçe belediyesi yöneticilerinin ise % 37,3’ü katılmıyorum, % 13,7’si kararsızım ve % 49,0’u katılıyorum yanıtını vermişlerdir. İnsan kaynakları yöneticilerinin de % 25,0’i katılmıyorum, % 14,3’ü kararsızım ve % 60,7’si katılıyorum yanıtını vermişlerdir.

Yöneticilerin önermeye verdiği cevaplardan birimlerinde çalışan personelden memnuniyet düzeylerinin çok yüksek olmadığı olduğu ve büyükşehir belediyesi yöneticilerinin ilçe belediyesi yöneticilerine oranla birimlerinde çalışan personelden daha memnun oldukları anlaşılmaktadır. Buna göre büyükşehir belediyesi ilçe belediyelerine göre nitelikli personel istihdam edebilmektedir.

Tablo 31: “Birimimde Bulunan Personelin Mesleki Yeterliliği Tatmin Edici Düzeydedir” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	16	5,3	76	25,3	44	14,7	136	45,4	28	9,3	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	2	2,3	11	12,5	15	17,0	53	60,2	7	8,0	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	14	6,6	65	30,7	29	13,7	83	39,1	21	9,9	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	2	7,1	5	17,9	4	14,3	14	50,0	3	10,7	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Belediyeler için toplumda siyasi bir kurum algısı hâkim olduğundan, mesleki ehliyet ve liyakat sahibi olunmadan da yönetici pozisyonlarına atanabildiği yaygın bir kanaattir. Bu nedenle belediye yöneticileri açısından söz konusu algıyı ölçmek için “belediyelerde mesleki ehliyete sahip olmayan kimseler, siyasi tercih nedeniyle yönetici pozisyonlarına atanabilmektedir” önermesi belediye yöneticilerine yönlendirilmiştir. Araştırmaya katılan tüm yöneticilerin % 31,0’ı katılmıyorum, % 12,3’ü kararsızım, % 56,7’si katılıyorum ifadesini tercih etmişlerdir. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri yöneticileri açısından ayrı ayrı incelendiğinde büyükşehir belediyesi yöneticilerinin % 46,6’sı katılmazken, ilçe belediyesi yöneticilerinin % 64,6’sı katılıyorum ifadesini tercih etmişlerdir. İnsan kaynakları yöneticilerinin de % 57,2’si önermeye katılmışlardır (Tablo 32).

Ayrıca tablo 32 incelendiğinde şu tespitleri yapmak mümkündür; önermeye, kararsızım yanıtını verenlerin oranı yüksek olmakla birlikte büyükşehir belediyesi yöneticileri belediyelerde mesleki ehliyete sahip olmayan kimselerin siyasi tercih nedeniyle yönetici pozisyonlarına atabildiğine katılmazken, ilçe belediye yöneticileri önermeye katılmaktadırlar. Kısaca ilçe belediyelerinin nitelikli personel temininde ve istihdamında yaşadığı sıkıntılar yönetici ihtiyacının da başka belediyelerden, kurumlardan karşılamasına sebep olmaktadır. Söz konusu bu durum kurum içinden yükselen yöneticiler tarafından mesleki ehliyete sahip olmayan kimselerin, siyasi tercih nedeniyle yönetici pozisyonlarına atabildiği şekline algılanmaktadır.

Tablo 32: “Belediyelerde Mesleki Ehliyete Sahip Olmayan Kimseler, Siyasi Tercih Nedeniyle Yönetici Pozisyonlarına Atanabilmektedir” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Tüm Yöneticiler	21	7,0	72	24,0	37	12,3	123	41,0	47	15,7	300	100
Büyükşehir Belediyesi Yöneticileri	10	11,4	31	35,2	14	15,9	28	31,8	5	5,7	88	100
İlçe Belediyesi Yöneticileri	11	5,2	41	19,3	23	10,9	95	44,8	42	19,8	212	100
İnsan Kaynakları Yöneticileri	-	-	8	28,6	4	14,3	12	42,9	4	14,3	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Tablo 33: Yönetici Statüsü İle Belediyelerde Görev Yapan Sözleşmeli Personelin Kadroya Geçirilmesi Yönünde Alınan Kararın Doğru Olup Olmadığına İlişkin Ki-Kare Testi

		Belediyelerde görev yapan Sözleşmeli Personelin kadroya geçirilmesi yönünde alınan karar doğrudur.			Toplam	χ^2	Sd	P
		1*	2*	3*				
Görev	Başkan Yardımcısı	5	3	17	25	12,309	4	,015
	Sınıf içinde %	20,0 %	12,0 %	68,0 %	100,0%			
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/Daire Başkanı	10	2	15	27			
	Sınıf içinde %	37,03 %	7,41 %	55,56 %	100,0%			
	Diğer Birim Müdürü/Daire Başkanı	31	41	176	248			
	Sınıf içinde %	12,50 %	16,53 %	70,97 %	100,0%			
Toplam		46	46	208	300			
Sınıf içinde %		15,33 %	15,33 %	69,34 %	100,0%			

(1= Katılmıyorum, 2= Kararsızım, 3= Katılıyorum) **p<.05** düzeyinde anlamlıdır.

Tablo 33'te belediyelerde görev yapan sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi yönünde alınan karar ile belediye yöneticilerinin büyük çoğunluğunun katıldığı görülürken insan kaynakları ve eğitim müdürü/daire başkanı düzeyindeki yöneticilerin

% 37,03'ünün katılmadığı görülmektedir. Bu görüş ile ilgili belediye yöneticilerinin unvanları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olup olmadığı incelendiğinde, yöneticiler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmektedir [$\chi^2=12.309$, $p=0,015<.05$]. Diğer bir ifade ile yöneticinin statüsü ile sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi yönünde alınan kararın doğru olup olmadığına ilişkin istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık olduğu söylenebilir. Yani sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi yönünde alınan kararın yerinde olup olmadığını düşünmesi yöneticinin yürüttüğü görevden bağımsız değildir.

Tablo 34: Yönetici Statüsü İle Norm Kadro Uygulamasının Belediyeleri, Personel Yönetimi Açısından Merkezi İdareye Bağımlı Kılıp Kılmadığına İlişkin Ki-Kare Testi

		Norm kadro uygulaması belediyeleri personel yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kılmaştır.			Toplam	χ^2	Sd	P
		1*	2*	3*				
Görev	Başkan Yardımcısı	7	1	17	25	13,943	4	,007
	Sınıf içinde %	28,0 %	4,0 %	68,0 %	100,0%			
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/Daire Başkanı	12	0	15	27			
	Sınıf içinde %	44,44 %	0 %	55,56 %	100,0%			
	Diğer Birim Müdürü/Daire Başkanı	52	46	150	248			
	Sınıf içinde %	20,97 %	18,55 %	60,5 %	100,0%			
Toplam		71	47	182	300			
Sınıf içinde %		23,67	15,67	60,66	100,0%			

(1= Katılmıyorum, 2= Kararsızım, 3= Katılıyorum) $p<.05$ düzeyinde anlamlıdır.

Tablo 34'te norm kadro uygulamasının belediyeleri personel yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kılıp kılmadığı görüşü ile belediye yöneticilerinin unvanları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olup olmadığı ki-kare (chi-square) testi ile sınanmıştır. Analiz neticesinde, değişkenler arasında, yani yöneticiler ile görüşleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmektedir [$\chi^2=13.943$, $p=0,007<.05$]. Yani yönetici statüsü ile norm kadro uygulamasının belediyeleri personel yönetimi

açısından merkezi idareye bağlı ilişkin düşünce yöneticinin yürüttüğü görevden bağımsız değildir.

Tablo 35: Görev Süresi İle Norm Kadro Çalışmalarının Belediyenin Sunduğu Hizmetlerde Etkinlik Ve Verimliliği Sağlamada Rolünün Olup Olmadığına İlişkin Ki-Kare Testi

		Norm kadro çalışmalarının belediyenin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamada rolü olmuştur			Toplam	χ^2	Sd	P
		1*	2*	3*				
Süre	10 Yıldan Az	7	16	26	49	7,334	2	,026
	Sınıf içinde %	14,29 %	32,65 %	53,06 %	100,0%			
	10 Yıldan Fazla	64	43	144	251			
	Sınıf içinde %	25,50 %	17,13 %	57,37 %	100,0%			
Toplam		71	59	170	300			
Sınıf içinde %		23,67 %	19,67 %	56,66 %	100,0%			

(1= Katılmıyorum, 2= Kararsızım, 3= Katılıyorum) $p < .05$ düzeyinde anlamlıdır.

Tablo 35'te ankete cevap verenlerin görev süresi (görev süresi 10 yıldan az ve 10 yıldan fazla) ile norm kadro çalışmalarının belediyelerin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamada rolü olup olmadığını düşünmeleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla ki-kare (chi-square) testi yapılmıştır. Test sonucunda değişkenler arasındaki istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunmuştur ($\chi^2 = 7,334$; $p=0,026 < .05$). Daha açık bir ifade ile norm kadro çalışmalarının belediyelerin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamada rolü olduğuna ilişkin düşünce, yöneticinin görev süresine bağlı olarak anlamlı bir farklılık gösterir. Diğer bir ifade ile norm kadronun sunulan hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlamada ki rolü yöneticinin görev süresine bağlı olarak anlamca değişiklik göstermektedir.

Tablo 36: Belediye Yöneticilerinin “Görev Süresi” ve “Görev Unvanı”na Göre Birimlerinde Çalışan Personelin Mesleki Yeterliliğine İlişkin Tatmin Düzeyini Ölçmeye Yönelik MANOVA Testi

Gruplar		N	Birimimde bulunan personelin mesleki yeterliliği tatmin edici düzeydedir.		F	p
Görev Süresi	Görev Unvanı		\bar{X}	Ss		
1 Yııldan az	Başkan Yardımcısı	1	2.00	.865	2.579	.010*
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/ Daire Başkanı	1	1.00	.865		
	Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı	4	2.00	.432		
1-5 yıl	Başkan Yardımcısı	5	2.60	.387		
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/ Daire Başkanı	2	1.00	.612		
	Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı	27	1.815	.166		
6-10 yıl	Başkan Yardımcısı	4	1.50	.432		
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/ Daire Başkanı	3	2.33	.499		
	Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı	36	2.47	.144		
11-20 yıl	Başkan Yardımcısı	12	1.83	.250		
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/ Daire Başkanı	7	2.28	.327		
	Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı	132	2.37	.750		
21 yıldan fazla	Başkan Yardımcısı	3	2.00	.499		
	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/ Daire Başkanı	14	2.28	.231		
	Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı	49	2.37	.124		

* $p < .05$ düzeyinde anlamlıdır.

Tablo 36’da ankete katılan birim yöneticilerinin birimlerinde bulunan personelin mesleki yeterliliğinin tatmin edicilik düzeylerine ilişkin görüşleri, yöneticilerin hizmet yılları ve görev unvanlarının ortak etkisine göre anlamlı farklılık gösterip göstermediği MANOVA testi ile sınanmıştır. Elde edilen bulgular yöneticilerin, birimlerinde bulunan personelin mesleki yeterliliği tatmin edicilik düzeylerine ilişkin görüşleri, hizmet yılları ve çalıştıkları birimlerin ortak etkisine göre anlamlı farklılık görülmektedir [$F_{(14-285)}=2.579, p < .05$]. Diğer bir ifadeyle yöneticinin çalıştığı yıl ile görev unvanı arasında

biriminde bulunan personelin mesleki yeterliliğinden tatmin olma durumu arasında farklılık bulunmuştur.

Şöyle ki birim yöneticileri göreve başladıkları ilk yıllarda çalışanlarından yüksek performans beklediğinden çalışanın mesleki yeterliliğini tatmin edici bulmamaktadır. Ancak yöneticinin görev süresi arttıkça çalışanın mesleki yeterliliğinden de duyduğu tatmin düzeyi artmaktadır. Bunun bir çok nedeni olabileceği gibi, yöneticinin bilgi ve tecrübesinin artmasına karşın teknoloji gibi hızlı gelişen yeniliklere uzak kalması ve bu yenilikleri iyi kullanabilen personele karşı memnun kalması etkili olabilir.

3.5.3. İnsan Kaynakları Yöneticilerinin Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşleri

Araştırmaya katılan 28 insan kaynakları yöneticisinin, insan kaynakları yönetimi alanında çalışma süresi incelenmiştir. İnsan kaynakları yönetimi alanında çalışan yöneticilerin; % 3,6'sının 1 yıldan az, % 17,9'unun 1-5 yıl, % 17,9'unun 6-10 yıl, % 39,3'ünün 11-20 yıl, % 21,4'ünün de 21 yıl ve üzeri çalıştığı tespit edilmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere insan kaynakları yöneticilerinin uzun yıllar sadece insan kaynakları yönetimi alanında çalıştığı görülmektedir (Tablo 37).

Tablo 37: İK Yöneticilerinin İKY Alanında Çalışma Süresi

		N	%
İKY Alanında Görev Süresi	1 Yıldan Az	1	3,6
	1 - 5 Yıl	5	17,9
	6 - 10 Yıl	5	17,9
	11 - 20 Yıl	11	39,3
	21 Yıl ve Üzeri	6	21,4
Toplam		28	100

Araştırmaya katılan insan kaynakları yöneticilerine norm kadro standartları cetvelinde belediyeleri için belirlenen personel sayısının yeterli olup olmadığı sorusu yönetilmiştir. İK yöneticilerine göre norm kadro standartları cetvelinde belediyeler için belirlenen personel sayısı % 75 yeterli, % 25 yetersizdir. Söz konusu durum hizmet sınıfları açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde ise idari personel, sağlık personeli, yardımcı hizmet personeli, sürekli işçi sayısının yeterli olduğu ancak teknik personel sayısının yetersiz olduğunu ifade etmişlerdir (Tablo 38).

Tablo 38: İK Yöneticilerinin Norm Kadro Standartları Cetveli’nde Belediyeleri İçin Belirlenen Personel Sayısına İlişkin Görüşleri

	Yeterli	%	Yetersiz	%	Toplam	%
İdari Personel Sayısı	23	82,1	5	17,9	28	100
Teknik Personel Sayısı	7	25,0	21	75,0	28	100
Sağlık Personeli Sayısı	21	75,0	7	25,0	28	100
Yardımcı Hizmet Personeli Sayısı	25	89,3	3	10,7	28	100
Sürekli İşçi Sayısı	23	82,1	5	17,9	28	100
Toplam Personel Sayısı	21	75,0	7	25,0	28	100

Norm kadro standartları cetvelinde belediyeler için belirlenen kadro sayıları daha önceki bölümde de bahsedildiği üzere belli yöntem ve usullere göre dağıtılmaktadır. Ancak uygulamada bilimsel yöntemin dışında farklı yöntemlerde kullanılmaktadır. İnsan kaynakları yöneticilerine “norm kadro standartları cetvelinde belediyeniz için belirlenen kadro sayıları birimlere nasıl dağıtıldı sorusu yönlendirilmiştir. Tablo 39’dan da anlaşılacağı üzere sadece % 32,1’inin bilimsel yöntem olan birimlerde yapılan iş ölçümü çalışmaları sonucunda elde edilen iş yüküne göre dağıtıldığı tespit edilmiştir. % 32,1’i Müdürlüklerden alınan talepler doğrultusunda üst yönetimin takdirine göre, %17,9’u Müdürlüklerde görev yapan mevcut personel sayısına göre, % 10,7’si ise tamamen üst yönetiminin takdirine göre ve % 7,1’ide diğer yöntemlere göre dağıtmıştır. Sonuç olarak belediyeler norm kadro çalışmalarını bilimsel yöntemden uzak olarak yapmışlardır. Bu nedenle norm kadro çalışmalarından belediyelerin etkin ve verimli faydalandıkları söylenemez.

Tablo 39: Norm Kadro Standartları Cetveli’nde Belediyeniz İçin Belirlenen Kadro Sayıları Birimlere Nasıl Dağıtıldı?

	N	%
Birimlerde yapılan iş ölçümü çalışmaları sonucunda iş yüklerine göre	9	32,1
Müdürlüklerden alınan talepler doğrultusunda üst yönetimin takdirine göre	9	32,1
Müdürlüklerde görev yapan mevcut personel sayısına göre	5	17,9
Tamamen üst yönetimin takdirine göre	3	10,7
Diğer	2	7,1
TOPLAM	28	100

Belediyeler için norm kadro çalışmalarının etkinliğinin araştırıldığı çalışmada İK yöneticilerine “belediyenizde norm kadro çalışması yapılırken, belirlenen kadro unvanları için görev tanımları yapılıp, o görev ve pozisyonda çalışacak kişinin yapacağı

görevler, yetki ve sorumluluklar ve yapılacak iş için gerekli olan nitelikler belirlendi mi” sorusu sorulmuştur.

Tablo 40’ta görüldüğü üzere ankete katılan insan kaynakları yöneticilerinin % 60,7 si soruya evet cevabını verirken % 39,3’ünde hayır cevabını vermişleridir. Dolayısıyla ankete katılan belediyelerin çoğunda kadro unvanlarının görev tanımları belirlenmiş, görev ve pozisyonun görev tanımları yapılmış ve o görev ve pozisyonda çalışacak personelin yapacağı görevler, yetki ve sorumlulukları ve yapılacak iş için gerekli olan nitelikleri belirlenmiştir. Fakat her ne kadar kadroların yetki, görev, sorumluluk ve nitelikleri belirlenmiş olsa da daha öncede tablo 39’da da değinildiği üzere yetki, görev, sorumluluk ve nitelikleri belirlenen kadroların birimlere eşit dağıtılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 40: Belediyenizde norm kadro çalışması yapılırken, belirlenen kadro unvanları için görev tanımları yapılıp, o görev ve pozisyonda çalışacak kişinin yapacağı görevler, yetki ve sorumluluklar ve yapılacak iş için gerekli olan nitelikler belirlendi mi?

	N	%
Evet	17	60,7
Hayır	11	39,3
TOPLAM	28	100

Belediyelerde insan kaynakları yönetiminin en önemli işlevlerinden biriside personelini, genel kültür, mesleki eğitim, belediye ve çevresi ile olan ilişkilerini geliştirmesine katkı sağlamaktır. Personelin eğitim kurumlarında almış olduğu genel ve mesleki eğitiminden sonra çalıştığı kurum tarafından da hizmetinin çeşitli aşamalarında mesleki yönden geliştirilmesidir hizmet içi eğitim. Personelin mesleki ve teknik yönden gelişmesine katkı sağlayan hizmet içi eğitimler sunulan hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlar, iş akışını hızlandırır, sunulan hizmetlerde kaliteyi artırdığından vatandaş tarafından gelebilecek olumsuz tepkileri minimize eder (Eryılmaz, 2014; 356-357).

Yukarıda anılan nedenlerden ötürü araştırmada İK yöneticilerine yıllık hizmet içi eğitim planı hazırlayıp hazırlamadıkları sorulmuştur. İK yöneticilerinin % 89,3 yıllık hizmet içi planı hazırladıklarını belirtmişlerdir. Sonuç olarak belediyelerin personelinin mesleki ve teknik yönden gelişime katkı sağlamak için ve daha kaliteli ve etkin hizmet sunumu için yıllık hizmet içi eğitim planı yaptıkları tespit edilmiştir (Tablo 41).

Tablo 41: Yıllık hizmet içi eğitim planı hazırlıyor musunuz?

	N	%
Evet	25	89,3
Hayır	3	10,7
TOPLAM	28	100

Ankete katılan İK yöneticilerine belediye personelinin mesleki ve teknik açıdan gelişime katkı sağlaması için alması gereken hizmet içi eğitimlerini nasıl belirledikleri sorulmuştur. Ankete katılan İK yöneticilerinin % 53,6 sı eğitim ihtiyaç analizi çalışması yaparak, % 39,3'ü birim müdürlerine sorarak belirlediklerini ifade etmişleridir. İK yöneticilerinin eğitim ihtiyaç analizi çalışması yapmaları ve personelin en iyi tanıyan birim müdürlerine sorarak personelin alması gereken hizmet içi eğitimlerini belirlemesi doğru bir yöntem olarak görülmektedir (Tablo 42).

Tablo 42: Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitim İhtiyacını Nasıl Belirliyorsunuz?

	N	%
Birim müdürlerine sorarak	11	39,3
Personele sorarak	1	3,6
Eğitim ihtiyaç analizi yaparak	15	53,6
Diğer	1	3,6
TOPLAM	28	100

Yukarıda tablo 27'den elde edilen verilerden de anlaşıldığı üzere belediye birim yöneticilerinin, belediyelerin norm kadro dışında hizmet alım yöntemiyle personel istihdam etmesi gerektiğini düşündükleri tespit edilmişti. Söz konusu duruma bağlı olarak araştırmada İK yöneticilerine “hizmet alımı yöntemiyle personel temini yasal yolla engellenmiş olsa norm kadro standartları cetvelinde belediyeler için belirlenen kadro sayıları yeterli olmaz” önermesi yöneltilmiştir. Aşağıda tablo 43'te de anlaşılacağı üzere İK yöneticileri de % 85,7'lik bir oran ile hizmet alımı yöntemiyle personel temini yasal yolla engellenmiş olsa norm kadro standartları cetvelinde belediyeler için belirlenen kadro sayılarının yeterli olmayacağını düşünmektedirler. Sonuç olarak İK yöneticilerinin de diğer birim yöneticileri gibi hizmet alımı yöntemiyle personel alımı istihdamı yapılması gerektiğini düşündükleri tespit edilmiştir.

Tablo 43: “Hizmet Alımı Yöntemiyle Personel Temini Yasal Yolla Engellenmiş Olsa Norm Kadro Standartları Cetvelinde Belediyeler İçin Belirlenen Kadro Sayıları Yeterli Olmaz” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Hizmet alımı yöntemiyle personel temini yasal yolla engellenmiş olsa norm kadro standartları cetvelinde belediyeler için belirlenen kadro sayıları yeterli olmaz	1	3,6	2	7,1	1	3,6	16	57,1	8	28,6	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Tablo 44: “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri’nde yer alan kriterler (nüfus, sanayi-ticaret, turizm vb.) norm kadro sayısını belirlemede yetersizdir.” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri’nde yer alan kriterler (nüfus, sanayi-ticaret, turizm vb.) norm kadro sayısını belirlemede yetersizdir	1	3,57	8	28,57	4	14,29	7	25,00	8	28,57	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Belediyelerin norm kadroları, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ekinde yer alan tasnif cetvelleri kriterlerine göre yani nüfus, sanayi-ticaret ve turizm kriterlerine göre belirlenmiştir. Norm kadro sayını belirlemede söz konusu kriterlerin yeterli olup olmadığı İK yöneticilerine sorulmuştur. Önermeye İK yöneticilerinin % 53,57’si katılmışlardır. Dolayısıyla İK yöneticilerine göre belediyelerin norm kadro sayısını belirlemede yararlanılan kriterler yeterli görülmemekte ve söz konusu kriterlerin çeşitlendirilmesi gerektiği görüşü hâkimdir (Tablo 44).

Tablo 45: “Norm Kadro Gruplar Arası Kadro Aktarımında Belediyelere Esneklik Tanınmalıdır” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Norm kadroda gruplar arası kadro aktarımında belediyelere esneklik tanınmalıdır	-	-	1	3,6	3	10,7	14	50,0	10	35,7	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin 9. maddesinin 3. fıkrasına göre “Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde her alt grup için tespit edilen statü, unvanlar ve personel grupları arasında aktarma yapılamaz” denilmektedir. Tablo 45’de araştırmaya katılan İK yöneticilerine “norm kadro gruplar arası kadro aktarımında belediyelere esneklik tanınmalıdır” önermesi yönlendirilmiştir. Önermeye İK yöneticilerinin % 85,7’si katılmıştır. Sonuç olarak norm kadroda gruplar arası kadro aktarımında belediyelere esneklik tanınması durumunda belediyelerin ihtiyaç duyduğu daha etkin ve verimli kadroyu rahatça oluşturabileceği düşünülmektedir.

Belediyelerde memur ve işçi kadrolarında unvan bakımından yaşanan çeşitlilik bilinen bir gerçektir. Aynı işi ya da benzer işi yapan kişiler bir birine yakın unvanlara sahiptirler. Diğer bir ifade ile de belediyelerde unvan enflasyonu yaşanmaktaydı (Şen ve Eken, 2008: 559). Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ekinde ki listelerde birçok kadro unvanı sayılmayarak belediyeler unvan enflasyonundan kurtarılmaya çalışılmıştır.

Araştırmaya katılan İK yöneticilerine “norm kadro uygulaması sonucunda, kadro unvanları ekli listelerde bulunmayan personel (örneğin müdür yardımcısı vb.), durumlarına uygun kadroların bulunduğu başka kurumlara gönderilmelidir” önermesi yönlendirilmiştir. Tablo 46’da görüleceği üzere İK yöneticilerinin % 73,4’ü önermeye katılmamışlardır. Önermeden elde edilen veriler ışığında, norm kadro uygulaması sonucunda, kadro unvanları ekli listede bulunmayan personel emekli olduktan sonra belediyelerde sayılmayan unvanlarda personel kalmayacağından İK yöneticileri kadro

unvanı bulunmayan personelin durumuna uygun kadroların bulunduğu başka kurumlara gönderilmesine katılmadıkları tespitinde bulunulabilir.

Tablo 46: “Norm kadro uygulaması sonucunda, kadro unvanları ekli listelerde bulunmayan personel (örneğin Müdür Yardımcısı vb.), durumlarına uygun kadroların bulunduğu başka kurumlara gönderilmelidir” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Norm kadro uygulaması sonucunda, kadro unvanları ekli listelerde bulunmayan personel (örneğin Müdür Yardımcısı vb.), durumlarına uygun kadroların bulunduğu başka kurumlara gönderilmelidir	4	14,3	12	42,9	7	25,0	3	10,7	2	7,1	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Tablo 47: “Belediye Kanunu’nda yer alan, “personel harcamaları bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %30’unu aşamaz” hükmü pratikte uygulanmamaktadır.” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Belediye Kanunu’nda yer alan, “personel harcamaları bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %30’unu aşamaz” hükmü pratikte uygulanmamaktadır	4	14,3	12	42,9	-	-	9	32,1	3	10,7	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin 9. fıkrasına göre “belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır.” Fakat belediyelerin hizmet alımı yöntemiyle personel istihdam etmesi pratikte hükmü etkisiz kılabilmiştir.

İK yöneticilerine “belediye Kanunu’nda yer alan, “personel harcamaları bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %30’unu aşamaz” hükmü pratikte uygulanmamaktadır” önermesi yönetilmiş ve İK yöneticilerinin % 57,2’si katılmıyorum yanıtını verirken % 42,8’i katılıyorum yanıtını vermişlerdir. Sonuç olarak her ne kadar önermeye katılmayanların oranı yüksek olsa da oranlar birbirine yakın olduğundan İK yöneticilerinin “personel harcamaları bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %30’unu aşamaz” hükmünün pratikte uygulanıp uygulanmadığı konusunda kararsız kaldıkları tespit edilmiştir (Tablo 47).

Tablo 48: “Norm kadro uygulaması sayesinde kadrolarda standardizasyon sağlanmıştır” Önermesine İlişkin Bulgular

	1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Norm kadro uygulaması sayesinde kadrolarda standardizasyon sağlanmıştır	-	-	5	17,9	2	7,1	17	60,7	4	14,3	28	100

*(1= Hiç Katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle Katılıyorum)

Tablo 48’de, çalışmanın da konusunu oluşturan norm kadro uygulamaları sayesinde kadrolarda standardizasyon sağlanıp sağlanmadığı İK yöneticilerine sorulmuştur. “Norm kadro uygulaması sayesinde standardizasyon sağlanmıştır” önermesine araştırmaya katılan İK yöneticilerinin % 75,0’ı katılıyorum şeklinde yanıtlamışlardır. Ancak önermeden elde edilen veriler yukarıda tablo 16’da elde edilen veri ile birlikte değerlendirildiğinde şöyle bir sonuca ulaşmak mümkündür. Yöneticilere göre her ne kadar norm kadro uygulamaları belediyeleri personel yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kılsa da belediyeler norm kadro uygulamaları sayesinde bir standarda kavuşmuştur.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türk personel sistemi yeni kurulan Cumhuriyet rejimine, Osmanlı Devleti'nden miras kalmıştır. Yeni rejimin devraldığı personel sistemi, dönemin kendine has şartları nedeniyle yetersiz ve düzensiz bir yapıdaydı. Bu nedenle Cumhuriyet rejiminin ilk işi milletin sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarının karşılanması için nitelikli insan gücü yetiştirmek olmuştur. Bu amaç için ilk olarak personel rejimini yeniden kurmaya ve teşkilatlandırmaya yönelmiştir. 1923-1946 yılları arasında kurumsallaşma adına ilk olarak 788 sayılı Memurin Kanunu, daha sonra 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun çıkartılmıştır. Anılan kanunlar, devlet memurunun tanımını yapması, memurluk koşulları, adaylık, atama, nakil, terfi ve maaş gibi konuların ilk defa mevzuat zemininde düzenlemesi açısından önemlidir.

Personel rejiminin yeniden yapılandırıldığı 1946-1960 yılları arasında ise yazarlarının isimleri ile anılan raporlar hazırlanmıştır. Hines-Dorr Raporu, Thornburg Raporu, Neumark Raporu, Barker Raporu, James W. Martin ve Frank C. E. Cush Raporu, Leim Gruber Raporu, Gıyas Akdeniz Raporu ve Chailloux-Dantel Raporu bu dönemde hazırlanan raporlardır. Raporlar incelendiğinde, memur sayısının fazlalığı, kırtasiyecilik sorunu, kuralcı-mevzuatçı yaklaşım sorunu, nitelikli personel sorunu, liyakat sistemine ilişkin sorunlar, ücret sisteminin adaletsizliğine dair sorunlar, personelin eğitimi sorunu, personel istihdamına dair sorunlar, pozisyonların fazlalığı ve yetki ve sorumluluklarının belirlenmesine dair sorunlar üzerinde durulduğu ve bu sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik çözüm önerilerinin sunulduğu görülmektedir. Ayrıca bir diğer önemli husus, Barker, Martin-Cush, Leimgruber ve Chailloux-Dantel Raporları'nın eşgüdümü sağlamak ve söz konusu sorunların çözümü için merkezi düzeyde personel dairesinin kurulmasını önermeleridir. Raporlardan çıkan sonuçlara uygun olarak Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanun Taslağı hazırlanmış; ancak Kanun Taslağı kadük kalmıştır. Kanun taslağı ileride çıkarılacak Devlet Memurları Kanunu'nun zeminini hazırlamış ve Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasını öneren ilk kanun girişimi olması açısından önem arz etmiştir.

Planlı dönem olarak adlandırılan 1960-1980 yılları arasında, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Mook Raporu, Fisher Raporu, Podol Raporu ve

kısa adı MEHTAP olarak anılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi hazırlanmıştır. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Türkiye’de yapılacak idari reform çalışmasının nasıl gerçekleştirilebileceği hakkında fikir veren önemli bir çalışma olarak ifade edilebilir. Mook Raporu, Memurin Kanunu’nun memur ve hizmetliler arasında fark meydana getirdiğini, sınıf sisteminin çağdaş olmadığını ve liyakat sistemine uyulmadığını tespit etmekte ve bu durumu eleştirmektedir. Mook Raporu’nun üzerinde durduğu sorunlar, gerçekçi çözüm önerilerini de içerdiğinden, daha sonra hazırlanacak olan Devlet Memurları Kanunu’na altlık oluşturmuştur. Fisher ise raporunda liyakat ilkesi, liyakat ilkesinin standartlarının geliştirilmesi, memurluğa giriş sınavının biçimsel olarak belirlenmesi ve sınıflandırma konularının çözüme kavuşturulması gerektiğini tespit etmiştir. Podol Raporu ise ilk defa yöneticiler üzerinden yönetim aygıtını incelemesi açısından önemlidir. Podol, Türk yöneticilerin olumsuz özelliklerini tespit etmiş ve yapılması gerekenleri saymıştır. MEHTAP olarak anılan Proje, planlı dönemin en önemli ve en kapsamlı çalışmasıdır. Proje ile merkezi hükümet ve görevlerinin rasyonel dağılışının temini suretiyle, daha sistemli ve düzgün bir planlama, daha iyi işleyen bir personel sistemi için durum tespiti yapmış ve tavsiyelerde bulunmuştur.

1980 sonrası dönemde liberal etkilerle birlikte KAYA Raporu olarak anılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi hazırlanmıştır. TODAİE tarafından hazırlanan rapor, merkezi yönetim, taşra birimleri ve yerel yönetimleri bir bütünlük içinde incelemesi açısından önemlidir. Raporun getirdiği öneriler, merkezi sınav sistemi, sınıf sisteminin yeniden tesis edilmesi, kadro analizleri ile kadronun iş gerekleri ve personelin niteliklerinin tespiti, eşit işe eşit ücret sisteminin kurulması, hizmet içi eğitimlerin geliştirilmesi, personelin performansının değerlendirilmesinin nesnel ve yansız ölçütlere bağlanması, sözleşmeli personel çalıştırılması şeklinde sayılabilir.

Yukarıda isimleri ve özlü bir biçimde içerikleri anlatılan raporlar, Türk kamu personel yönetiminin merkezileşmesine neden olmuştur. Aynı zamanda Türk kamu personel sisteminin liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkesi olarak sayılan temel ilkeleri ve merkezîyetçi, gelenekçi, kuralcı ve kapalı kariyer sistemine dayanması gibi karakteristik özelliklerinin ortaya çıkmasında etkili olmuşlardır. Dolayısıyla raporlar neticesine ortaya

çıkan personel sistemi bu çalışmanın konusunu oluşturan belediye personel sistemini de etkilemiştir.

Çalışmamızda, Fransa, Almanya, İngiltere ve Hollanda gibi AB'nin önde gelen ülkelerinin personel rejimleri de incelenmiştir. Söz konusu ülkelerin personel rejimlerinin ortak yönlerinin yanı sıra kendine özgün yönlerinin olduğu da anlaşılmıştır.

Yukarıda adı geçen ve personel sistemleri ve sisteme yön veren temel ilkeler açısından personel rejimleri incelenen ülkelerde, kariyer ilkesi, sınıflandırma ilkesi, dürüstlük ilkesi, doğruluk ilkesi, tarafsızlık ilkesi gibi temel ilke ve değerlerin olduğu tespit edilmiştir. Her ülkenin daimi ve sözleşmeli statüde personel istihdam ettiği, yerel yönetimlerin personel istihdamında ve yönetimi konusunda özerk kılındığı anlaşılmıştır. Fransa'da ülke genelinde personel rejimine yön veren birden çok kanunun olduğu, her bir kamu görevlisinin kategorik olarak farklı kanunlara tabi olduğu; Hollanda'da merkezi idare ile yerel yönetimlerin aynı personel kanununa tabi olduğu fakat belediyelerin personel yönetimi konusunda tamamen özerk olduğu; İngiltere'nin temel bir personel kanunu olmadığı fakat sistemin işleyişinin Kamu Görevlileri Komisyonu tarafından kontrol edildiği; Almanya'nın ise personel konusunda yerel yönetimleri özerk kıldığı tespit edilmiştir. İncelenen ülkelerde ülkemizde olduğu gibi istihdam öncesi merkezi bir sınavın yapıldığı görülmektedir. Maaşların belirlenmesinde ise sendikalar ile toplu görüşmelerin önemli bir yer tuttuğu anlaşılmıştır.

Toplam kamu personel sayısının toplam nüfusa bölünmesiyle bulunan orana bürokratikleşme oranı denilmektedir. Bu oran kişi başına düşen kamu personeli sayısını göstermektedir. Türkiye'de her 100 kişiye 3, Almanya'da 5, Fransa ve İngiltere'de 8, Hollanda'da ise 2 kamu personeli düşmektedir. Gelişmiş ülkeler ile Türkiye'nin bürokratikleşme oranı karşılaştırıldığında gelişmiş ülkelerin kamu bürokrasisinin küçük olduğu, kamu personeli sayısının az olduğu şeklindeki yorumların Almanya, Fransa ve İngiltere ile kıyaslandığında yersiz olduğu anlaşılmıştır. Fakat, Devlet Personel Başkanlığı'nın illere göre 2014 yılı Eylül ayı istihdam rakamları incelendiğinde istihdam edilen kamu personelinin ülke geneline adil dağılmadığı görülmektedir. En çok kamu personeli 343.453 kişi ile Ankara'da en az ise 4.374 kişi ile Bayburt'ta istihdam edilmektedir.

Avrupa'daki refah devleti uygulamaları yerel yönetimlere refah belediyeçiliği biçiminde yansımıştır. 1980'lerin başından beri uygulanmaya başlanan yeni kamu yönetimi anlayışı refah devleti kurumlarını zayıflatan bir süreç ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede Türkiye'de personel sayısı artarken incelenen ülkelerde ise personel sayısının yıllar itibariye azaldığı görülmektedir. Yukarıda da incelendiği üzere ülkemizdeki personel sayısının incelenen ülkelere göre daha az olduğu unutulmamalıdır.

Büyükşehir belediye sınırlarını düzenleyen ve yeni büyükşehir belediyeleri kurulmasını öngören 6360 sayılı Kanun ile Türkiye nüfusunun yaklaşık olarak % 90'ı belediye sınırları içerisine dahil olmuştur. Belediyelerin hizmet alanını genişleten bu durum, belediyelerden beklenen hizmetlerin artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Belediyelerin kendinden beklenen hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi ise çalıştırdığı insan kaynağının niteliğine bağlıdır. Bu nedenle belediyelerde insan kaynağının yönetimi stratejik bir önem arz etmektedir.

Yerel yönetim reformu olarak anılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Büyükşehir Belediye Kanunu, yerel yönetimler için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na öngörülen personel statüsü dışında ayrı bir personel statüsü öngörmemiştir. Bununla birlikte söz konusu kanunlarda insan kaynakları yönetimi konusunda yenilikler de bulunmaktadır. Norm kadro uygulaması getirilmesi, kadro ihdas ve iptal edebilme yetkisinin merkezden alınıp belediye meclislerine verilmesi, sözleşmeli personel istihdam edebilme imkanı tanınması, belediyelerin üst düzey yönetici kadrolarına nitelikli personel temini amacıyla başka kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların belediyelerin birim müdürü ve üst yönetici kadrolarına görevlendirilebilmesine izin verilmesi ve personelin başarı durumlarına göre ikramiye ödenebilmesi sözü edilen yeniliklere örnek olarak verilebilir.

Söz konusu yenilikler, belediyelere kendi personel politikalarını belirleme olanağı tanıyor gibi gözükse de, uygulamada durumun böyle olmadığı gözlenebilmektedir. Diğer bir ifade ile yeni düzenlemelerle ortaya çıkan "belediyelerin insan kaynağı yönetimi alanında daha geniş bir hareket alanına kavuştuğu" algısı doğru değildir. Çünkü merkeziyetçi yönetim anlayışı, belediyelerin personel sistemi üzerinde varlığını hâlâ sürdürmektedir. Belediyelerin istihdam ettiği memur ve işçi personelin istihdamı noktasında merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve vesayetinde

herhangi bir değişiklik söz konusu olmamıştır. Belediyelerin insan kaynağı yönetimi üzerindeki merkezîyetçi yönetim anlayışının varlığını gösteren temel alan norm kadro uygulamasıdır. Belediyelerin ihtiyaç duyduğu insan kaynağı merkezi hükümet tarafından temelde nüfus kriteri ve beldenin sanayi-turizm, ticaret gibi sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak belirlenmektedir. Ancak belediyelerin hangi unvanda, nitelikte, ne kadar insan kaynağı ihtiyacı olduğunu merkezi hükümetin belli kriterlere dayandırarak tespit etmesi mümkün görünmemektedir.

Oysa norm kadro uygulaması, bir kurumun ihtiyacı olan optimum insan kaynağını belirlemeye yardımcı olmaktadır. Diğer bir ifade ile hizmetlerin etkili ve verimli yürütülebilmesi için kurum ve kuruluşun sahip olması gereken personel sayısını ve personelin taşınması gereken niteliklerin belirlenmesi faaliyetidir.

Norm kadro uygulaması kurum ve kuruluşlara personel politikası ve istihdamı ile ilgili belli başlı faydalar sunmaktadır. Bu faydalar öncelikli olarak; kurumun kadro unvanlarına açıklık getirmesi, tarafsız, objektif bir yönetimin oluşmasına katkı sağlaması, yönetime duyulan güveni arttırması, yürütülen işlerin verim ve etkinliğini arttırması, eşit işe eşit ücret sisteminin kurulmasına yardımcı olması, personel ihtiyacının doğru tahmin edilmesine imkân sağlaması şeklinde sayılabilir. Bunların yanı sıra, kadro gereklerine uygun personel istihdam edilmesi, personelin yetiştirilmesi, personelin eğitim ihtiyacının tespit edilmesi, personelin etkinliğinin değerlendirilmesi, liyakat sisteminin işletilmesi gibi işlevleri de yerine getirir. Hiç kuşkusuz bunların tespit edilebilmesi için norm kadro sürecinin bir sistem içerisinde (örgüt analizi, iş analizi, iş tanımı ve gerekleri, iş değerlemesi, norm kadro sayısının tespiti, norm kadro kılavuzunun hazırlanması) ve bilimsel ilkelere dayanarak yapılması gerekmektedir.

Belediye yöneticilerinin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamalarına ilişkin görüşlerini tespit etmeye yönelik yapılan anket araştırmasından önemli sonuçlar elde edilmiştir. Yöneticilerin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına ilişkin görüşleri aşağıda kısaca özetlenmiştir:

1. Yeni belediye kanununun belediyelere insan kaynağı yönetimi konusunda getirdiği ayrıcalıklardan birisi, sözleşmeli personel istihdam edebilme imkânını getirmiş olmasıdır. Ancak birim yöneticilerinin birimlerinde çalıştırmak istedikleri personelin statüsü ile ilgili verdikleri yanıtlar incelendiğinde yöneticilerin

sözleşmeli personelden daha çok memur statüsüne sahip personel ile çalışmayı tercih ettikleri anlaşılmaktadır. Yine nitelikli personel temininde güçlük yaşayan belediyelerin de hizmet alımı yöntemiyle personel istihdam etmeyi tercih ettikleri görülmektedir. “Belediyelerde görev yapan sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi yönünde alınan karar doğrudur” önermesine yöneticilerin katılmaları memur personel ile çalışmayı tercih ettiklerini desteklemektedir.

2. 6111 sayılı Kanun ile işlevsiz hale gelen sicil sistemi kaldırılmıştır. Bunun yerine performans değerlendirme sisteminin getirileceği ifade edilmiştir. Yasal bir zemini olmamakla birlikte uygulamada bazı belediyeler çalışanların başarısını, belirledikleri bireysel performans ölçme ve değerlendirme sistemi aracılığıyla ölçmektedir. Ankete katılan yöneticilerin % 72.7 gibi büyük bir oranı bireysel performans ölçme ve değerlendirme sistemini kullandıklarını ifade etmişlerdir. Söz konusu sistemin amacı başarılı personeli tespit etmek ve ödüllendirmektir.
3. Belediyelerde başarılı personelin ödüllendirilmesi ise 5393 Sayılı Kanun’un 49. maddesinin son fıkrasına göre dağıtılan ikramiye aracılığıyla olmaktadır. Ancak yöneticilerin memur personele başarı durumuna göre yılda iki kez ödenmesi gereken ikramiyeyi nasıl dağıttıkları sorulduğunda farklı dağıtım usullerinin olduğu tespit edilmiştir. Bireysel performans ölçme ve değerlendirme sistemine göre % 10 a giren personele dağıtanların oranı % 29,3’tür. Dolayısıyla performans ölçme ve değerlendirme sistemi sağlıklı işletilememekte ve başarı personel hakkaniyete göre ödüllendirilmeden mahrum kalmaktadır.
4. Yukarıda da değinildiği üzere belediyelerin insan kaynağı yönetimi üzerinde vesayetçi merkezi yönetim anlayışı varlığını sürdürmektedir. 657 sayılı DMK’da belediyeler için memur, işçi, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında ayrı bir istihdam şekli tanınmamıştır. Belediyeler dört farklı statü dışında personel istihdam edemezken, ihtiyaç duyduğu personeli de kendisi seçememektedir. İhtiyacı olan memur personel, KPSS puanına göre merkezi idarece atanmaktadır. Söz konusu durum belediyelerin idari özerkliği ile bağdaşmamaktadır. Ancak araştırma sonucuna göre yöneticiler; belediyelerin, ihtiyaç duyduğu memur personelin KPSS’yi kazanan adaylar arasından mülakatla seçilebilmesini istemektedir. Yöneticiler, merkezi sınav sisteminin belediyelerde kayırmacılığı büyük ölçüde

azalttığını düşünmektedir. Bu nedenle merkezi bir sınav sisteminin olmasını ancak hizmete almada mülakata da yer verilmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Hatta bazı yöneticilerin çekincelerinin olduğu anlaşılmalı birlikte büyük bir çoğunluğu, belediyelerin 657 sayılı Kanundan ayrı bir personel kanunu ve rejimi olması gerektiğini düşünmektedir.

5. Belediyelerde bulunan kadrolara standardizasyon getirmeyi amaçlayan norm kadro çalışmalarının belediyelerin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamada rolünün olup olmadığına ve norm kadro uygulamasının belediyeleri personel yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kılıp kılınmadığına ilişkin sorulara karşı alınan yanıtlardan şöyle bir sonuca ulaşmak mümkündür: Yöneticilerin norm kadro çalışmalarının belediyelerin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimlilik açısından katkısı olduğuna inançları azdır. Ayrıca norm kadro uygulamasının belediyeleri personel yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kıldığı düşünülmektedir.
6. Norm kadro uygulamasının belediyelerin personel yönetimi üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirmek için, yöneticilerin hizmet alım yöntemiyle personel istihdamına sıcak baktıkları tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle norm kadro uygulaması belediyelerin ihtiyacı dikkate alınmadan merkezi hükümet tarafından tespit edildiği için, belediyeler ihtiyaç duyduğu personeli alamadığından hareket alanı kısıtlanmaktadır. Bu nedenle yöneticiler norm kadro uygulaması ile kısıtlanan hareket alanına alternatif olarak hizmet alım yöntemini kullanmaktadırlar.

Sonuç olarak merkezi idarenin norm kadro uygulamasını, belediyelerde insan kaynakları yönetimi açısından vesayet aracı olarak kullandığı, norm kadro sayılarının belediyelerin ihtiyacına göre hazırlanmadığı, dolayısıyla norm kadronun belediyelerin hareket alanını daralttığı ve idari özerkliğine gölge düşüren bir uygulama olduğu ifade edilebilir.

Belediyelerin, 1928 yılında TBMM tarafından verilen yorum kararına istinaden 1931 yılında “Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi”nde ve 657 sayılı DMK’nın ilk halinde düzenlendiği gibi ayrı bir personel sistemine sahip olması, yani personel yönetimi açısından özerkliğe kavuşması arzu edilmektedir.

Ayrıca, belediyelerde belirli bir prosedüre baēlı olarak kariyer planlamasının yapılması, (A) grubu kadroların ihdas edilerek uzmanlaşma saēlanmalıdır.

Son olarak, merkezi idare belediyelerin ihtiyaēlarını gözetmeden belediyeler adına norm kadro sayısını belirleme işleminden vazgeçmelidir. İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı, norm kadro sayılarını belirlemek yerine, uygulama birliēi saēlamak aēısından, sadece kullanılabilir kadro unvanlarını, kadro kütüklerini ve kadro cetvellerini belirlemekle yetinmesi daha yerinde bir karar olacaktır. Çünkü sayıların belirlenmesi konusunda 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinde belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin yüzde 30’u aşamayacağı konusunda bir hüküm zaten bulunmaktadır. Ancak merkezi idare norm kadro sayısını belirlemekte ısrar ediyorsa, norm kadro sayılarının hizmet alım yöntemiyle istihdam edilen personeli de kapsayacak şekilde düzenlemelidir.

KAYNAKÇA

- ACAR, Nesime (1999), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yayın No: 640, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi.
- ADAL, Hasan Şükrü (1968), *Kamu Personel İdaresi*, İstanbul: Ahmet Sait Matbaası.
- AKGÜNDÜZ, Hasan (1997), *Klasik Dönem Osmanlı Medrese Sistemi, Amaç-Yapı-İşleyiş*, İstanbul: Ulusal Yayıncılık.
- AKGÜNER, Tayfun (2009), *Kamu Personel Yönetimi* Beşinci Baskı, İstanbul: Der Yayınları.
- AKIN, Mecdettin (1969), “Personel Reformu”, *Mülkiyeliler Dergisi*, Yıl 4, Sayı 14, Cilt 2, 3- 18.
- AKIN, Özden (2014), “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Koray Karasu (Ed.), 3. Baskı, Ankara: İmge Yayınları, 361-398.
- AL, Hamza, (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- ARMAĞAN, Abdüllatif (2011), “Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler”, *Akademik Bakış*, Cilt 5, Sayı 9, 139-156.
- ATEŞ, Hamza (2001), “İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 25, Ekim, 45-60.
- AVCIOĞLU, Doğan (1969), *Türkiye'nin Düzeni Dün-Bugün-Yarın*, 2. Baskı, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- AYKAÇ, Burhan, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer (2003), “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 2, 153 - 179.
- AYTAÇ, Serpil (1997), *Çalışma Yaşamında Kariyer Yönetimi, Planlaması, Geliştirilmesi, Sorunları*, İstanbul: Epsilon Yayıncılık.
- BACH, Stephen (2005), *Managing Human Resources*, Fourth Edition, Malden USA: Blackwell Publishing Ltd.

- Bakanlar Kurulu Kararı, Bakanlar Kurulu Karar No: 2000/1658, *Resmi Gazete*, Sayı: 24266, Tarih: 20.12.2000.
- BALCI, Asım ve Harun Kırılmaz (2006), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Sağlık Sektörüne Yansımaları”, Coşkun Can Aktan ve Ulvi. Saran (Ed.) *Sağlık Yönetimi ve Sağlık Ekonomisi* içinde, İstanbul: Aura Yayınları, 134 - 165.
- BANNER, Gerhard (2006), “Local Government - A Strategic Resource in German Public Management Reform”, *State and Local Government Reforms in France and Germany - Divergence and Convergence*, Vincent Hoffmann and Martinot Hellmut Wollmann (Ed.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 125-144.
- BARUTÇUGİL, İsmet (2004), *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Kariyer Yayıncılık.
- BAŞBAKANLIK GENELGESİ, Başbakanlık Genelge No: 2001/39, *Resmi Gazete*, Sayı: 24459, Tarih: 11.07.2001.
- BAŞBAKANLIK İSTATİSTİK UMUM MÜDÜRLÜĞÜ (1932), *1931 Memur İstatistiği*, No: 23, Ankara.
- BATTAGLIO, R. Paul Jr. and Stephen E. Condrey (2007), “Framing Civil Service Innovations: Assessing State And Local Government Reforms”, James S. Bowman and Jonathan P. West, *American Public Services Radical Reform and Merit System*, CRC Press, 25-45.
- BELEDİYE KANUNU, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, *Resmi Gazete*, Sayı: 25874, Tarih: 13.07.2005.
- BİLGİÇ, Veysel (2008), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, 2. Baskı, Asım Balcı ve diğerleri (Ed.), Ankara: Seçkin Yayınevi, 27 - 46.
- BORTOLI, Annie (2008), “The study of public management in France”, *The Study of Public Management in Europe and the US*, Walter Kickert (Ed.), Oxford, UK: Routledge.
- BOZKURT, Ömer ve Turgay Ergun (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Seriyeye Sezen (Ed.), Ankara: TODAİE Yayınları.
- BOZLAĞAN, Recep (2002), İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personel İşleri Müdürlüğü’nde Norm Kadro Çalışması, *Yayınlanmamış Çalışma*, İstanbul.

- BOZLAĞAN, Recep (2003), *Belediyelerde Örgüt Geliştirme*, İstanbul: Hayat Yayıncılık.
- BOZLAĞAN, Recep ve Hakan Yaş (2007), “Kamu Kesiminde Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Bilâl Eryılmaz ve diğerleri (Ed.), İstanbul: Nobel Yayınevi, 123 - 144.
- BÜYÜKÖZTÜRK, Şener (2012), *Veri Analizi Ek Kitabı*, 17. Baskı, Ankara: Pegem Akademi Yayınları.
- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU, Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, *Resmi Gazete*, Sayı: 25531, Tarih: 23.07.2004.
- CAN, Halil ve Şahin Kavuncubaşı (2005), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 5. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- CANMAN, Doğan (1995), *Çağdaş Personel Yönetimi*, Yayın No 260, Ankara: TODAİE Yayınları.
- CANMAN, Doğan (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi.
- CİVİL SERVICE COMMISSION ANNUAL REPORT AND ACCOUNTS 2013-2014, London: Williams Lea Group.
- COŞKUN, Bayram (2005), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 448, Eylül, 13-47.
- COŞKUN, Bayram ve Başak Koyuncu, (2008). “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, 2. Baskı, Asım Balcı ve diğerleri (Ed.), Ankara: Seçkin Yayınevi, 363 - 386.
- COŞKUN, Selim ve Hakan Dulkadiroğlu (1998), “Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD’de Federal Düzey Örneği”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 64, Sayı 3, 73-95.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2002), “Personel Yönetiminde değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 437, Aralık, 157 - 167.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2009), “Yerel Yönetimde Değişim”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 73, Nisan Haziran, 31 - 49.
- DEVLET MEMURLARI KANUNU, Kanun No: 657, Kabul Tarihi: 14.07.1965, *Resmi Gazete*, Sayı: 12056, Tarih: 23.07.1965.

DEVLET MEMURLARININ MAAŞLARININ TEVHİT VE TEADÜLÜNE DAİR KANUN, Kanun No: 12, Kabul Tarihi: 18.5.1929, *Resmi Gazete*, Sayı: 1229, Tarih: 30.06.1929.

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (1963), *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları*, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>, (10 Temmuz 2011).

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (2001), *Norm Kadro El Kitabı*, Yayın No:269, Ankara: DPB Yayını.

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (2012), *Devlet Personel Dairesinin Kuruluşu, Görevleri ve Teşkilat Yapısı*, (http://www.dpb.gov.tr/Dpb_Kurulus.html) (04 Mayıs 2012)

DEVLET PERSONEL DAİRESİ (1982), *Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi*, Yayın No: 44, Ankara: Başbakanlık Basımevi.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2006), *Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, (07 Nisan 2009).

EKEN, Musa (1997), “Yerel Yönetimlerde İstihdam Biçimleri ve Personelin Formasyonu”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 2, Sayı 11, 4 - 18.

EKEN, Musa ve M. Lütfi Şen (2004), “Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması”, *Yerel Yönetimler Kongresi*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 3-4 Aralık, Biga-Çanakkale, 607-616.

EKEN, Musa ve M. Lütfi Şen (2005), “Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler” *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I – Reform* içinde, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), Ankara: Nobel Yayınevi, 109 - 128.

EKİNCİ, Filiz (2008), “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi”, *Maliye Dergisi*, Sayı 155, Temmuz Aralık, 175 - 185.

EREN, Erdal ve Hamza Güneş (2007), *Mahalli İdareler İçin Norm Kadro Uygulamaları*, Ankara: Mitaged Yayınları.

EREN, Veysel (2001), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)*, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE.

- EREN, Veysel (2006), "Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeciler Anlayışına Geçiş", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl 6, Cilt 11, 131 - 153.
- ERKUL, Hüseyin (2010), *Türkiye 'de Yerel Yönetimler*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- EROĞLU, H. Tuğba (2010), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, 225 - 233.
- EROĞLU, H. Tuğba (2007), "Türk Kamu Personel Yönetiminin Evrimi", M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe (Ed.), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi, 327 - 370.
- ERYILMAZ, Bilâl (1991), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul: İşaret Yayınları.
- ERYILMAZ, Bilâl (1999), "Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına", *Liberal Düşünce Dergisi*, Cilt 4, Sayı 15, 4 - 8.
- ERYILMAZ, Bilâl (2004), *Bürokrasi ve Siyaset*, 2. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.
- ERYILMAZ, Bilâl (2014), *Kamu Yönetimi Düşünceler - Yapılar - Fonksiyonlar - Politikalar*, 7. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- FERLIE, Ewan and Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner, Lousie Fitzgerald (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- FINDIKÇI, İlhami (2001), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- FINDLEY, Carter V. (1996), *Kalemlieden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, Güven Çağlalı (çev.), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- FİLİZÖZ, Berrin (2003), "İnsan Kaynakları Yönetiminde Uluslararası Yaklaşımın Gerekliliği", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 161 - 180.
- GAULT, David Arellano, Joese Ramon Gill Garcia (2004), "Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented-Budgeting in Colombia, Mexico and Venezuela (1994-2000)", *International Public Management Journal*, Vol: 7, Sayı: 1, 49 - 71.
- GERAY, Cevat (1993), "KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 1, Ocak, 9-17.

- GÖKÇE, Gülise (2007), “Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları” *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Konya: Çizgi Kitabevi, 7 - 55.
- GÖZEL, Kadir Akın (2002), “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 438, Mart, 195 - 208.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve Turgut Tan. (1998), *İdare Hukuku*, Cilt I, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜLER, Birgül (1988), “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 21, Sayı 1, Mart, 79 - 99.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005a), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980 - 1995*, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitapevi.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005b), *Kamu Personeli - Sistem ve Yönetim*, Ankara: İmge Kitapevi.
- GÜLER, Birgül ve M. Kemal Öktem (1989), “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 2, Haziran, 25 - 39.
- GÜNAY, Vehbi Alpay (2011), “Türkiye’de İl ve Büyükşehir Belediyelerinin Personel Devir Oranları Üzerine Dönemsel Bir Araştırma”, *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 57-72.
- GÜNDAY, Metin (2002), *İdare Hukuku*, 6. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- HEPER, Metin (1973), *Modernleşme ve Bürokrasi Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- <http://akademikperspektif.com/2013/11/02/buyuk-britanya-ve-kuzey-irlanda-birlesik-kralligi/>, (10 Temmuz 2014)
- <http://www.answers.com/topic/local-government>, (18 Ağustos 2014)
- <http://www.civilservicecommission.independent.gov.uk/>, (10 Temmuz 2014)
- <http://www.civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/what-we-do/>, (12 Temmuz 2014)
- <http://www.civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-service-code/>, (12 Temmuz 2014)
- <http://www.civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/04/Recruitment-Principles-April-2014.pdf>, (15 Temmuz 2014)

- http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2013/zdf_2013.pdf, (11 Eylül 2014)
- http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2014/zdf_2014.pdf, (11 Kasım 2014),
- http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2014/pdf/Rapport_annuel_2014_version_projet.pdf, (12 Kasım 2014)
- <http://www.iamsterdam.com/nl-NL/experience/over-amsterdam/feiten-en-cijfers>, (11 Kasım 2014)
- <http://www.ilan.memurlar.net/ilan/8807/>, (20 Ağustos 2014)
- <http://www.memurlar.net/haber/160843/>, (20 Ağustos 2014)
- <http://www.mod.gov.tr/Lists/RecentPublications/Attachments/36/International%20Economic%20Indicators-2013.pdf>, (12 Eylül 2014)
- <http://www.policy.manchester.ac.uk/resources/civil-servant/information/civilservicenumbers/>, (20 Temmuz 2014)
- http://www.statisportal.de/Statistik-Portal/en/en_inhalt26.asp, (10 Eylül 2014)
- http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb24_jahrta58.asp, (10 Eylül 2014)
- <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15974>, (10 Kasım 2014)
- <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>, (10 Kasım 2014)
- <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023325.pdf>, (15 Ağustos 2014)
- HUGHES, Owen E. (2003), *Public Management and Administration*, New York: Pallgrave Macmillan.
- İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2003), *İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Örgüt Yapısının ve İnsan Kaynakları Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, İstanbul: Hayat Yayıncılık.
- İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2003), *Yayımlanmamış Norm Kadro Çalışması*, İstanbul.
- KALKANDELEN, A. Hayrettin (1997), *Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro*, 2. Baskı, Ankara: Anı Yayıncılık.

- KALKINMA BAKANLIĞI (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara: DPT Yayını <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>, (05.12.2012)
- KALKINMA BAKANLIĞI (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara: DPT Yayını <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13744/plan9.pdf>, (05.12.2012)
- KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN DÜZENLEME KOMİSYONU (1982), *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlemesi*, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Kanun Hükmünde Kararname, Kanun Hükmünde Kararname No: 12 Resmi Gazete, Sayı: 14901, Tarih: 31.05.1974
- KARA, Bülent (2006), “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”, *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 30, No: 2, Aralık, 149 -162.
- KARABULUT, Elif (1999), “Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçişte Değişimin Rolü” *Verimlilik Dergisi*, Yıl 11, Sayı 122, Şubat, 16 - 17.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2014), “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Koray Karasu (Ed.) 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 41-134.
- KARAKAYA, Sebahattin (2006), “Belediyeler, Bağlı Kuruluşları ve Mahalli İdare Birliklerinde Norm Kadro Uygulaması”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 11, Sayı 6, Haziran, 12 - 14.
- KARASU, Koray (2014), İngiltere’de Kamu Personel Yönetimi, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Koray Karasu (Ed.), 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 145-292.
- KARCIOĞLU, Fatih (2004), *Norm Kadro*, İstanbul: Aktif Yayınları.
- KAYAR, Nihat (2010), *Kamu Personel Yönetimi*, 2. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- KAYNAK, Tuğray vd. (1998), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yayın No: 406, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları.
- KELEŞ, Ruşen (1994), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELEŞ, Yakup (2005), “Yerel Yönetimler Açısından Norm Kadro”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4, Nisan, 12 - 14.
- KICKERT, Walter (1997a), “Public Management in United States and Europe”, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe, USA*, Walter Julius

- and Michael Kickert (Ed.), Cheltenham-UK: Edward Elgar Publishing Limited, 15-40.
- KICKERT, Walter (1997b), "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo American Managerialism", *Public Administration*, Vol, 75, Is. 4, 731-752.
- KUHLMANN, Sabine, Manfred Röber (2006), "Civil Service in Germany: Between Cutback Management and Modernization", *State and Local Government Reforms in France and Germany - Divergence and Convergence*, Vincent Hoffmann and Martinot Hellmut Wollmann (Ed.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 89-109.
- McCOURT, Willy (1999), "Human Resource Management in the UK Public Service: Its Practise and Its Relevance to Public Reformers in South Africa", *Human Resources in Development Group Working Paper Series*, No: 8, Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- MİLLİ PRODÜKTİVİTE MERKEZİ (2001), "Kadro Planlama", *Verimliliği Artırıcı Yaklaşım ve Teknikler Dizisi 10*, Ankara: Milli Produktivite Merkezi Yayınları.
- MOOK, Van (1962), "İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme", *Van Mook Raporları No: 4*, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.
- MOOK, Van (1962), "Personel Rejimi Hakkında Genel Durum", *Van Mook Raporları No: 1*, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.
- MOOK, Van (1962), "Teknik Yardım Programı Hakkında Devlet Personel Dairesi Başkanına Verilen Muhtıra", *Van Mook Raporları No: 3*, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.
- MOOK, Van (1962), "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Ana Prensipleri ve Gayeleri", *Van Mook Raporları No: 2*, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.
- MURADOVA, Terana (2009), "İnsan Kaynakları Yönetiminde Eğitim ve Geliştirmenin Önemi", *Journal of Azerbaijani Studies*, Yıl: 12 Sayı: 2, 75 - 84.
- NADAROĞLU, Halil (2001), *Mahalli İdareler*, 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- NEBATİ, Nurettin (2010), "Yerel Yönetimlerin Dayandığı Değerler", *Yerel Siyaset Dergisi*, Ocak, Sayı 36, 48 -54.
- NEUMARK, Fritz (1949), *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

- ÖKMEN, Mustafa ve Bekir Parlak (2010), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, 2. Baskı, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- ÖKTEM, M. Kemal (1992), “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 2, Yıl Haziran, 85 - 105.
- ÖNDER, Özgür (2005), “Hollanda Yerel Yönetimleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, Nisan, 35-63.
- ÖZDEMİR, Hüseyin (2001), *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, İstanbul: Okumuş Adam Yayıncılık.
- ÖZTEKİN, Ali (2008), “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 459, Haziran, 13 - 36.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal ve Bayram Coşkun. (2000), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 426, Mart, 145 - 161.
- PEKER, Kadir (2008), *Yeni Sağ Düşünce Ekseninde Belediye Hizmet Anlayışı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE.
- PENDİK BELEDİYESİ (2003), “*Demokratikleşmenin Eşiği: Yerel Yönetim Reformu*”, Pendik Toplantıları 1, Yayın No 9, İstanbul: Pendik Belediyesi Kültür Yayınları.
- PODOL, Richard (1967), “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi”, (Çev. Cahit Tutum), *Amme İdaresi Bülteni*, Sayı: 10, 1967, 10-15.
- PROKOPENKO, Joseph (2005), *Verimlilik Yönetimi Uygulamalı El Kitabı*, 6. Baskı, O. Baykal, N. Atalay ve E. Fidan (çev.), Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayını.
- REISSERT, Bernd (2006), “Public Finance as Drivers and Constraints for Public Sector Reform in Germany”, *State and Local Government Reforms in France and Germany - Divergence and Convergence*, Vincent Hoffmann and Martinot Hellmut Wollmann (Ed.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 158-172.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat (2008), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 3. Baskı, Bursa: Furkan Ofset.
- SADRAN, Pierre (2006), “The Evolution of Public Personnel Systems in France: Structure and Reforms”, *State and Local Government Reforms in France and Germany - Divergence and Convergence*, Vincent Hoffmann and Martinot Hellmut Wollmann (Ed.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 75-87.

- SEYYAR, Ali ve Cihan Selek Öz (2007), *İnsan Kaynakları Terimleri*, Ansiklopedik Sözlük, İstanbul: Değişim Yayınları.
- SULHUN, İlhan (1970), *Türk Kamu Personel Sistemi (1920-1970)*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- SÜRGİT, Kenan (1972), *Türkiye’de İdari Reform*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- ŞANLI, Taylan (2005), “Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 449, Aralık, 161 - 168.
- ŞAT, Nur (2009), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasinin Sonu Mu?”, *Hittit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, Aralık, 93 - 108.
- ŞAYLAN, Gencay (2000), *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- ŞEN, Mustafa Lütfi (1995), “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1, Mart. 77 - 92.
- ŞEN, Mustafa Lütfi ve Musa EKEN (2007), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Bilâl Eryılmaz, Musa Eken ve M. Lütfi Şen (Ed.), Ankara: Nobel Yayınları.
- ŞENCAN, Hüner (2012), *İş Analizi Yöntemleri*, <http://www.ikademi.com/insan-kaynaklari-planlama/1435-analizi-yontemleri.html?langid=1> (10 Ekim 2012)
- ŞENTÜRK, Uzun (2003), “Federal Almanya Yönetim Sistemi”, *Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim*, Nitas Koraltay (Ed), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- ŞİMŞEK, Levent (1981), “İş Etüdü, Verimlilik, Eğitim”, *Verimlilik Dergisi*, Sayı 4, Cilt 10, 81 - 85.
- TAHİROĞLU, Figen (2002), *Düşünceден Sonuca İnsan Kaynakları*, İstanbul: Hayat Yayınları.
- TAMER, Mustafa (2007), *Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- TİMUR, Hikmet (2004), “Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Hazırlama Yöntemi”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 2, 201-222.

- TİMUR, Hikmet (2008), *Organizasyon, Reorganizasyon, İş Tanımları ve Norm Kadro*, Ankara: Siyasal Kitapevi.
- TODAİE (2001), *Belediye Personel Yönetimi Elkitabı*, TODAİE Yayın No: 305, Ankara: TODAİE Yayınları,
- TORBA, Mahmut (2000), *Dünyada ve Türkiye’de Belediyeler ve İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Sen Yayınları.
- TORRES, Lourdes (2004), “Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66 (3), 99-112.
- TORTOP, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer (2008), *Mahalli İdareler*, 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayınevi.
- TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer. (2007), *Yönetim Bilimi*, 7. Baskı, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- TUTUM, Cahit (1979), *Personel Yönetimi*, Yayın No: 179, Ankara: TODAİE Yayınları.
- UĞUZ, EŞKİ Hülya (2010), “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler”, *Sayıştay Dergisi*, Temmuz Eylül, 129 – 148.
- ULUSOY, Ahmet ve Tekin Akdemir (2004), *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- UYARGİL, Cavide (1992), “İş Analizlerinin Personel Yönetimi Faaliyet ve Programları ile İlişkileri” *Verimlilik Dergisi*, Sayı 2, 119 – 139.
- ÜLGEN, Hayri (2002), *İşletme Yönetiminin Temel İşlevleri*, <http://www.eylem.com/tem/wscienmgt.htm>, (01 Ekim 2012).
- VUKONJANSKI, Igor vd. (2012) *Human Resources Management Toolkit*, Ksenija Radosavljević and Maja Stojanović (Ed.), Belgrade: Dosije Studio.
- YAYMAN, Hüseyin (2008), *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- YILMAZ, Kürşad ve Güven Özdem (2004), “Norm Kadro Çalışmalarının Üniversitelerde Uygulanabilirliği: Nitel Bir Araştırma”, *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, Sayı: 2, Cilt: 37, 115 - 136.
- YÜKSEL, Fatih (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı”, *Kamu*

Yönetimi Kuramdan Uygulamaya içinde, Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen (Ed.), Ankara: Gazi Kitabevi, 1 - 22.

YÜKSEL, Öznur (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi.

EKLER

ANKET FORMU

YÖNETİCİLERİN BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİ VE NORM KADRO UYGULAMASINA İLİŞKİN GÖRÜŞLERİNİ BELİRLEMEYE YÖNELİK ANKET FORMU

Bu anket çalışması, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'na yürütülen "Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamaları" konusunda hazırlanan doktora tezinin uygulama kısmına yöneliktir. Anketten elde edilen veriler, bilimsel araştırma dışında hiçbir amaçla kullanılmayacaktır. Ankete katılanlardan kimlikleri ile ilgili herhangi bir bilgi istenmemektedir. Soruları samimi ve içtenlikle cevapladığınız ve katıldığınız için teşekkür ederiz.

Kadir PEKER
Sakarya Üniversitesi
SBE Doktora Öğrencisi

1. Cinsiyetiniz? Erkek Kadın
2. Eğitim durumunuz? İlkokul/Ortaokul Lise-Meslek Lisesi Önlisans Lisans Lisans Üstü
3. Göreviniz? Başkan Yardımcısı
 İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü / Daire Başkanı
 Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı
4. Kaç yıldır belediyede çalışıyorsunuz? 1 yıldan az 1-5 yıl 6-10 yıl 11-20 yıl 21 yıl ve üzeri
5. Biriminizde çalışacak personelin hangi statüye sahip olmasını istersiniz?
 Memur Sözleşmeli Personel İşçi Geçici İşçi Hizmet alımı
6. Sicil sistemi kaldırıldıktan sonra, biriminizdeki personelin başarı ve performansını nasıl değerlendiriyorsunuz?
 Değerlendirmiyorum
 Bireysel performans ölçme ve değerlendirme sistemiyle.
 Diğer (Lütfen belirtiniz):
7. Biriminizde, Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre memur personele başarı durumuna göre yılda iki kez ödenmesi gereken ikramiye nasıl dağıtılmaktadır?
 İkramiye dağıtılmamaktadır.
 Performans ölçme ve değerlendirme sistemine göre %10'a giren memurlara dağıtılmaktadır.
 Tüm memurlara eşit olarak dağıtılmaktadır.
 Üst yönetimin takdirine göre belirlenen memurlara dağıtılmaktadır.
 Her yıl sırayla memurların %10'una dağıtılmaktadır.
 Diğer (Lütfen belirtiniz):
8. Aralarında ücret farkları olan farklı statüdeki personelin bir arada çalışması motivasyon ve performans açısından sorun oluşturuyor mu? Evet Hayır

Aşağıdaki ifadelere katılma düzeyinizi belirten sütuna (X) işareti koyunuz.		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
9	Belediyeler, ihtiyaç duyduğu memur personeli, KPSS'yi kazanan adaylar arasından mülakatla seçebilmelidir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Belediyelerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan ayrı kendilerine ait bir personel kanunu ve rejimi olmalıdır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Belediyelerde görev yapan Sözleşmeli Personelin kadroya geçirilmesi yönünde alınan karar doğrudur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Norm kadro çalışmalarının belediyenin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamada rolü olmuştur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Belediyeler norm kadro dışında hizmet alım yöntemiyle personel istihdam etmemelidir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Norm kadro uygulaması belediyeleri personel yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kılmıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Belediyelerde, merkezi sınavla atanan memurların, adaylık dönemi sonunda başka kurumlara naklen gitmelerini engellemek amacıyla belli bir süre (örneğin 5 yıl) kurumda hizmet verme şartı getirilmelidir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	Merkezi sınav sistemi, belediyelerde kayırmacılığı büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	Birimimde bulunan personelin mesleki yeterliliği tatmin edici düzeydedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	Belediyelerde mesleki ehliyeteye sahip olmayan kimseler, siyasi tercih nedeniyle yönetici pozisyonlarına atanabilmektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Değerli katılımcılar, anketin bundan sonraki kısmı İnsan Kaynakları Müdürü / Daire Başkanları içindir. Katılımınız için teşekkür ederiz.

Anketin bu kısmı İnsan Kaynakları Müdürleri / Daire Başkanları tarafından cevaplanacaktır.

1. Kaç yıldır İKY alanında çalışıyorsunuz? () 1 yıldan az () 1-5 yıl () 6-10 yıl () 11-20 yıl () 21 yıl ve üzeri

2. "Norm Kadro Standartları Cetveli'nde belediyeniz için belirlenen personel sayıları yeterli mi?

	Yeterli	Yetersiz
İdari personel sayısı	()	()
Teknik personel sayısı	()	()
Sağlık personeli sayısı	()	()
Yardımcı hizmet personeli sayısı	()	()
Sürekli İşçi sayısı	()	()
Toplam personel sayısı	()	()

3. "Norm Kadro Standartları Cetveli'nde belediyeniz için belirlenen kadro sayıları birimlere nasıl dağıtıldı?

- () Birimlerde yapılan iş ölçümü çalışmaları sonucunda iş yüklerine göre.
() Müdürlüklerden alınan talepler doğrultusunda üst yönetimin takdirine göre.
() Müdürlüklerde görev yapan mevcut personel sayısına göre.
() Tamamen üst yönetimin takdirine göre.
() Diğer (Lütfen belirtiniz):

4. Belediyenizde norm kadro çalışması yapılırken, belirlenen kadro unvanları için görev tanımları yapıp, o görev ve pozisyonda çalışacak kişinin yapacağı görevler, yetki ve sorumluluklar ve yapılacak iş için gerekli olan nitelikler belirlendi mi? () Evet () Hayır

5. Yıllık hizmet içi eğitim planı hazırlıyor musunuz? () Evet () Hayır

6. Belediye personelinin hizmet içi eğitim ihtiyacını nasıl belirliyorsunuz?

- () Birim müdürlerine sorarak.
() Personele sorarak.
() Eğitim ihtiyaç analizi yaparak.
() Diğer (Lütfen belirtiniz):

	Aşağıdaki ifadelere katılma düzeyinizi belirten sütuna (X) işareti koyunuz.	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
7	Hizmet alımı yöntemiyle personel temini yasal yolla engellenmiş olsa, "Norm Kadro Standartları Cetveli'nde belediyeler için belirlenen kadro sayıları yeterli olmaz.	()	()	()	()	()
8	Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri'nde yer alan kriterler (nüfus, sanayi-ticaret, turizm vb.) norm kadro sayısını belirlemede yetersizdir.	()	()	()	()	()
9	Norm kadroda gruplar arası kadro aktarımında belediyelere esneklik tanınmalıdır.	()	()	()	()	()
10	Norm kadro uygulaması sonucunda, kadro unvanları ekli listelerde bulunmayan personel (örneğin Müdür Yardımcısı vb.), durumlarına uygun kadroların bulunduğu başka kurumlara gönderilmelidir.	()	()	()	()	()
11	Belediye Kanunu'nda yer alan, "personel harcamaları bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %30'unu aşamaz" hükmü pratikte uygulanmamaktadır.	()	()	()	()	()
12	Norm kadro uygulaması sayesinde kadrolarda standardizasyon sağlanmıştır.	()	()	()	()	()

Varsa "Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik"teki düzenlemelerle ilgili görüş ve önerilerinizi lütfen belirtiniz?

.....
.....
.....

ÖZGEÇMİŞ

Kadir Peker, 1984 yılında Boyabat'ta doğdu. 1994 yılında Saraydüzü Atatürk İlköğretim Okulu'nu, 2001 yılında da Boyabat Şehit Ersoy Gürsu Anadolu Lisesi'ni bitirdi. 2006 yılında Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldu. 2008 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans öğrenimini bitirerek aynı yıl doktora programına başladı. 2007 yılından beri İstanbul Büyükşehir Belediyesi İnsan Kaynakları Müdürlüğü'nde çalışmakta olan Peker, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalındaki doktora eğitimini tez aşamasında sürdürmektedir.