

BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN NORM KADRO UYGULAMASINA İLİŞKİN GÖRÜŞLERİNİ BELİRLEMeye YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASI: İSTANBUL İLİ ÖRNEĞİ*

Kadir PEKER**

Mustafa Lütfi ŞEN***

Özet:

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 personelin tespiti norm kadro çalışmaları ile yapılabilmektedir. Norm kadro etkin, verimli ve ekonomik bir insan kaynakları yönetiminin kurulması için temel araçlardan birisidir. Bu çalışmada belediyelerde uygulanan 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.

Anahtar Kelimeler: Belediye, İnsan Kaynakları Yönetimi, Norm Kadro

Jel Kodu: M12

* Bu makale, Dr. Kadir PEKER'in "Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamaları" isimli doktora tezinden üretilmiştir.

** Dr., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı, S. Yazar, kadirpeker57@gmail.com

*** Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, S. Yazar, msen@sakarya.edu.tr

A FIELD STUDY AIMED AT SPECIFYING OPINIONS OF MUNICIPAL ADMINISTRATORS RELATED WITH PERMANENT STAFFS: THE CASE OF ISTANBUL

Abstract:

It is an indisputable fact that municipalities must have a strong human resource management to perform their common local services in an effective, efficient and economic way. It is possible for municipalities to use their resources in an effective, efficient and economic way with a sufficient number of qualified and titled staff recruitment required for service delivery. To determine the sufficient number of qualified and titled staff can be performed with permanent staff studies. The permanent staff is one of the fundamental vehicles to establish effective, efficient and economic human resource management. In this study, results of researches conducted to determine the extent to which permanent staff implementations are perceived by levels of Deputy Mayor, Director / Head of Departments of Human Resource and Education, and the Other Directors / Head of Departments in municipalities which use this implementation will be discussed and analyzed.

Keywords: Municipality, Human Resources Management, Norm Staff

Jel Code: M12

Giriş

Bir kurumun başarı ya da başarısızlığını belirleyen etkenlerin başında, insan kaynakları gelmektedir. Nitelikli bir insan kaynağı yönetimi oluşturmamanın en temel aracı da, insan kaynakları planlanmasıdır. Kurumların insan kaynağı ihtiyacının rasyonel bir şekilde belirlenmesinde örgüt ve iş analizi tekniğinden yararlanılmaktadır. Özel sektörde öteden beri uygulanan bu yöntemin kamu sektöründe etkin ve yaygın bir şekilde kullanıldığı söylenemez. İlk olarak Kamu İktisadi Teşebbüslerinde uygulanmaya başlanan ve norm kadro çalışması olarak kavramlaştırılan örgüt ve iş analizi çalışmaları, 2000’li yıllarda başta Milli Eğitim Bakanlığı olmak üzere diğer kamu kurumlarında da yapılmaya başlamış, özellikle yerel yönetimlerde yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerde yürütülecek norm kadro çalışmalarına ilişkin ilke ve standartları belirleme yetkisini İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı’na vermiş, belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceğini hükme bağlamıştır (md. 49). Yerel yönetim reformu olarak ortaya konulan Belediye Kanununun bu hükmüne göre merkezi yönetimin sadece norm kadro çalışmasına ilişkin ilke ve standartları belirlemesi gerekirken, merkezîyetçi ve vesayetçi anlayışın terkedilememesi nedeniyle (Şen ve Eken, 2007: 553) merkezi yönetim, çıkardığı yönetmeliklerle kanunun belediye meclislerine verdiği yetkiyi kullanarak norm kadro sayılarını belirleme yoluna gitmiştir. Bu yaklaşımın doğal sonucu olarak, merkezin belirlediği norm kadro sayıları, belediyelerin ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak kalmış, norm kadronun esasını oluşturan örgüt ve iş analizi çalışmaları yapılamadığı için, gerek birimlerin ve gerekse personelin görev tanımları ve görev gerekleri oluşturulamamıştır.

Bu çalışmanın amacı, yukarıda kısaca özetlenen norm kadro uygulamasına belediyelerin insan kaynakları ve diğer yöneticilerinin yaklaşımının tespit edilmesidir. Çalışmada öncelikle norm kadroya ilişkin kısa bilgiler verildikten sonra, İstanbul ili içerisinde yer alan belediyelerde gerçekleştirilen alan araştırmasından elde edilen bulgular ele alınacaktır.

1. Norm Kadronun Tanımı, Amacı ve Yararları

Norm kadro kavramını açıklayabilmek için öncelikle bu kavramı oluşturan terimlerin anlamlarını ayrı ayrı belirtmekte yarar vardır. Norm sözcüğü “standart”, “vahid-i kıyas” ve “tekdüze” sözcükleriyle eş anlamda

kullanılmaktadır. İtalyanca kökenli bir kelime olan kadro ise bir kuruluşun işlerini yürüten kişiler ve bunların yüklendikleri vazife, bu vazifelerin sayısı, nitelik ve derecelerini gösteren tablo anlamına gelmektedir (Keleş, 2005: 12). 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 imkân 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 sayısı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibarıyla gösteren çizelge” şeklinde tanımlanmıştır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 125).

En genel anlatımıyla norm kadro, bir kurumun amaçlarına ulaşabilmek için yerine getirmesi gereken görev ve hizmetlere ait iş yükünün belirli tekniklerle saptanması, iş yükü ile orantılı olarak o kurumda istihdam edilmesi gereken personel sayısının ve niteliklerinin belirlenmesidir (Timur, 2004: 202; Özdüzgün, 1992: 10-11; Erkul, 2010: 109). Başka bir ifade ile norm kadro, bir kuruluşun “görevlerini, amaca yönelik biçimde, etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için, ihtiyaç duydukları optimal (ne az, ne çok) kadroların, unvan, sayı ve atanacak personelde aranacak nitelikler yönünden, standart bir şekilde belirlenmesi”dir (Bilgin ve Aytürk, 2003: 159).

Örgütlerin başarısı, istihdam ettikleri nitelikli personelle doğru orantılıdır. Nitelikli personel istihdam edebilmek için öncelikle örgüt ve iş analizi çalışmalarıyla örgütte yürütülecek görevlerle, bu görevleri yerine getirecek çalışanlarda aranacak niteliklerin (görev gerekleri) saptanması gerekmektedir. Bunu gerçekleştirmek üzere yürütülen norm kadro çalışmasının amaçlarını ve yararlarını şöyle sıralamak mümkündür (Kalkandelen, 1997: 38-40):

- 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 gerçekleştirilmesine imkan verir, siyasal kayırmacılığa kaymayı engeller. Dolayısıyla yönetime duyulan güveni ve işlerin etkinliğini ve verimini artırır.
- Eşit işe eşit 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 ihtiyaçlarının belirlenmesini kolaylaştırır.
- Personel değerlemesine yardımcı olur. Kademe ilerlemesi ve derece yükseltilmesinin, liyakat sistemi kurallarına uygun olarak ve kadro ödevlerinin etkinliğini artırıcı biçimde yürütülebilmesine imkan verir.
- Personel istatistiklerinin ve personele ilişkin konularda alınacak kararlar için gerekli verilerin hızla ve güvenilir nitelikte çıkarılmasını sağlar.

2. Norm Kadro Süreci

Bir örgütün görevlerini yürütebilmesi için gerekli olan optimal personel sayısını ve niteliklerini belirlemek üzere gerçekleştirilen norm kadro çalışması iki aşamalı bir süreçtir. Bu süreçte öncelikle örgüt analizi çalışmasıyla, örgütsel yapı gözden geçirilmekte ve ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden yapılandırılmakta, ikinci aşamayı oluşturan iş analizi çalışmasıyla ise yeni oluşturulan örgütsel yapıya uygun olarak kadrolar sayı ve nitelik bakımından belirlenmektedir. Bu anlamda norm kadro çalışması sadece kadroların düzenlenmesini öngörmez; aynı zamanda bir yeniden yapılanma / re-organizasyon çalışmasıdır.

Örgüt analizi aşaması: 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). Bu aşamada öncelikle mevcut örgüt yapısının bir fotoğrafı çekilmekte, anket ve mülakat tekniklerinden yararlanarak mevcut birimlerin görevleri ve hiyerarşik ilişkileri ortaya konmakta, varsa birimler arasındaki görev geçişmeleri ve koordinasyon sorunları saptanmakta, mevzuat analizi yapılarak mevcut durum olması gerekenle karşılaştırılmakta, eğer gerekli ise örgütlenme ilkelerine uygun olarak örgütsel yapıda gerekli düzenlemeler (birimlerin kapatılması, birleştirilmesi, yeni birimlerin oluşturulması vb.) yapılmaktadır. Bu düzenlemeler sonucunda yeni örgüt şeması oluşturulmakta ve oluşan yeni şemada yer alan birimlerin görevleri

tanımlanarak “Organizasyon El Kitabı” hazırlanmaktadır (Sürgit, 1977: 6; Eken ve Şen, 2004: 614; DPB, 2001: 7-10).

İş analizi aşaması: 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).

İş analizi, örgüt analizi ile belirlenen birimlerin görev tanımlarında yer alan her bir iş/görev 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 analizi çalışmalarında bilgi ve belge toplama yöntemi, gözlem yöntemi, anket yöntemi ve mülakat yöntemi olmak üzere dört yöntem yaygın olarak kullanılmaktadır.

İş analizi çalışmalarının sonucunda iş/görev tanımları yapılmakta ve iş/görev gerekleri belirlenmektedir. 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. Oluşturulan iş/görev tanımları bir araya getirilerek “Kadro El Kitabı” hazırlanmaktadır.

İş/görev tanımlarının yapılmasından sonra norm kadro sayılarının belirlenebilmesi amacıyla iş ölçümü çalışmalarına geçilmektedir. İş ölçümü ile bir işi/görevi yerine getirmek için personelin harcadığı zaman tespit edilmeye çalışılmaktadır. Diğer bir ifadeyle nitelikli bir çalışanın, belli bir işi, belli bir çalışma hızıyla yani kendisini aşırı şekilde yormadan yapması için gereken zaman saptanmak istenmektedir (Karcıoğlu, 2004: 95; Şimşek, 1981: 82). Bunun için iş örnekleme, zaman etüdü, önceden saptanmış hareket-zaman sistemleri, standart veri, tahmin ve karşılaştırmalı tahmin gibi teknikler (Karcıoğlu, 2004: 99) kullanılmaktadır. Sözü edilen teknikler kullanılarak iş yükleri belirlendikten sonra, norm kadro sayıları belirlenmekte ve “Norm Kadro / Pozisyon Kılavuzu” oluşturulmaktadır.

3. Belediyelerde Norm Kadronun Tarihi Gelişimi

Gereksiz ve fazla personel istihdamının önlenmesine ve personel verimliliğinin artırılmasına katkı sağlayan norm kadro çalışmalarının temeli Frederick W. Taylor’un “Bilimsel Yönetim” düşüncesine dayanmaktadır (Timur, 2008: 155).

Ülkemizde özel kesimde yaygın olarak kullanılan iş analizi tekniği, kamu kesiminde norm kadro çalışması adı altında öncelikle KİT’lerde uygulanmaya çalışılmış, 6 Kasım 2000 tarihli 1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro çalışmalarının yapılmaya başlanmasına karar verilmiştir (Eren ve Güneş, 2007: 3). 11 Temmuz 2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile de 2001-2003 yılları arasında belirlenen takvime göre tamamlanması bildirilmiştir. Bu düzenlemelere göre, büyükşehir belediyeleri norm kadro çalışmalarını kendileri yapacak veya yaptıracaklardır. Belediyelerin norm kadro çalışmasını ise İçişleri Bakanlığı yapacaktır. Yapılan çalışmalar İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı uzmanlarından oluşan komisyonca değerlendirilecektir.

22 Aralık 2003 tarihinde alınan Bakanlar Kurulu Kararı ile norm kadro çalışmaları daha önce ilan edilen 31 Aralık 2003 tarihi itibarıyla durdurulmuştur. Başlayan ve tamamlanan çalışmalar Devlet Personel Başkanlığı’na gönderilmiş, ancak uygulamaya konulamamıştır.

Mülga 5272 sayılı Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, insan kaynakları yönetimi ve özellikle de norm kadro ile ilgili kapsamlı düzenlemeler getirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. maddesine göre, “norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir”. Yine anılan kanunlarda belediye ve bağlı kuruluşlarının norm kadro çerçevesinde kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek görevi ilgili meclislere verilmiştir (Karakaya, 2006: 8).

Belediye meclisleri bu yetkilerini, 5272 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 24.12.2004 tarihinden, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”ı düzenleyen 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın Resmi Gazete’de yayımlandığı 22.04.2006 tarihine kadar geçen sürede kullanamamışlar, bu tarihe kadar kadro ihdas ve iptal işlemleri geçici madde hükümlerine göre yürütülmüştür (Şen ve Eken, 2007: 552).

Yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu Kararı, yeni yasal düzenlemelerle personel alanında belediyelere aktarılmak istenen yetkileri kısıtlamayı ve merkezin kadrolar üzerindeki vesayet yetkisini devam ettirmeyi amaçlayan hükümler içermesi nedeniyle hayal kırıklığı yaratmıştır. Bakanlar Kurulu Kararı, Kanun'un öngörmediği ve belediyelere bıraktığı konuları son derece ayrıntılı ve kısıtlayıcı bir bakış açısıyla düzenlemiştir. Bu kararlar norm kadro ilke ve standartları belirlenmemiş, adeta belediyeler için doğrudan norm kadro çalışması yapılmıştır (Şen ve Eken, 2007: 552-553).

Sözü edilen olumsuzluklar nedeniyle belediyeler, Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen ilke ve standartların iptali için yargıya başvurmuşlardır. Danıştay, düzenleme yetkisinin İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığına verildiği, ancak yetkinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanıldığı gerekçesiyle söz konusu kararın yürütmesini 08.11.2006 tarih ve 2006/3751 sayılı Kararı durdurmuştur.

Bunun üzerine 22.02.2007 tarihli Resmi Gazete'de "Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" yayınlanmıştır. Genel olarak bakıldığında, Yönetmeliğin yukarıda sözü edilen eleştirileri dikkate almadığı görülmektedir. Yapılan birkaç değişikliğin dışında, Yönetmelikte yer alan düzenlemeler, öncekiyle paralellik arz etmektedir. Bu durum, kamu yönetimi alanında yapılan yeni reformlar karşısında merkezi bürokrasinin direndiğini, yerel yönetim kadroları üzerindeki vesayet yetkisini devam ettirmek için çaba sarf ettiğini göstermektedir (Şen ve Eken, 2007: 553).

Yönetmelik bugüne kadar, 2008, 2009 (2 kez), 2010, 2011 ve 2014 yıllarında toplamda 6 kez değişikliğe uğramıştır. Yönetmeliğin öngördüğü uygulamaya aşağıda kısaca değinilecektir.

4. Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması

Yönetmeliğin Ek-1'inde yer alan tasnif cetvellerinde, belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre altı ana gruba, gruplar da kendi içerisinde alt gruplara ayrılmıştır. Her bir grupta yer alan belediye ve bağlı kuruluşları, aynı sayıda norm kadroya sahip olabilmektedir. Son yapılan değişikliklere göre oluşturulan gruplar, alt grup sayıları ve kriterler Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: Norm Kadro Tasnif Cetveli Grupları ve Kriterler

Ana Gruplar	Alt Grup Sayısı	Kriter(ler)
(A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri	6	Nüfus
(B) Grubu: İl Belediyeleri	8	Nüfus, beldenin sanayi veya ticaret ve turizm niteliğine sahip olması
(C) Grubu: Büyükşehir İlçe Belediyeleri	19	Nüfus, ilçe olup olmaması*, beldenin sanayi veya ticaret ve turizm niteliğine sahip olması
(D) Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri	15	Nüfus, ilçe olup olmaması, beldenin sanayi veya ticaret ve turizm niteliğine sahip olması
(E) Grubu: Belediye Bağlı Kuruluşları	9	Nüfus
(F) Grubu: Mahalli İdare Birlikleri	2	Üye sayısı

(*) İlk kademe belediyeleri kaldırıldığı için grupta bu kriterin bir anlamı kalmamıştır.

Tablo 1'de görüldüğü üzere belediyeler, norm kadro tasnif cetvelinde nüfus kriteri esas alınarak gruplandırılmıştır. (B), (C) ve (D) gruplarındaki belediyeler; sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birini

taşınması durumunda bir üst, iki özelliğe sahip olması durumunda iki üst nüfus grubuna çıkarılmaktadır. (C) ve (D) grubu için diğer bir kriter ilçe merkezi olup olmamadır. Ancak (C) grubunda ilk kademe belediyeleri kaldırıldığı ve zaten tüm belediyeler ilçe belediyesi olduğu için bu kriter anlamını yitirmiştir. Grup yükselmelerine örnek vermek gerekirse, 140.131 nüfusa sahip Bolu Belediyesi, B-3 (100.000-149.999) grubunda yer alması gerekirken, hem sanayi-ticaret ve hem de turizm özelliğine sahip bulunduğu değerlendirildiğinden iki üst gruba (B-5) yükseltilmiştir. Yine 31.978 nüfusuyla D-8 (30.000-39.999) grubunda bulunması gereken Tokat Niksar Belediyesi, ilçe belediyesi olması, sanayi-ticaret ve turizm özelliklerine sahip bulunması gerekçesiyle üç adım birden yükseltilerek D-11 grubuna konulmuştur.

Yönetmelik ekinde yer alan (Ek-2) norm kadro standartları cetvelleriyle de her bir grupta yer alan belediye ve bağlı kuruluşları için norm kadro sayıları belirlenmiştir. Yukarıda örnek olarak verilen B-5 ve D-11 grubuna ait norm kadro sayıları Tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2: Örnek Norm Kadro Standartları Cetveli

B5-(200.000-249.999)	Adet	D11-(75.000-99.999)	Adet
Belediye Başkan Yardımcısı	3	Belediye Başkan Yardımcısı	2
Yazı İşleri Müdürü	1	Yazı İşleri Müdürü	1
Mali Hizmetler Müdürü	1	Mali Hizmetler Müdürü	1
Fen İşleri Müdürü	1	Fen İşleri Müdürü	1
İmar ve Şehircilik Müdürü	1	İmar ve Şehircilik Müdürü	1
Temizlik İşleri Müdürü	1	Temizlik İşleri Müdürü	1
İtfaiye Müdürü	1	İtfaiye Müdürü	1
Zabıta Müdürü	1	Zabıta Müdürü	1
Hukuk İşleri Müdürü	1		
Veteriner İşleri Müdürü	1		
Teftiş Kurulu Müdürü	1		
Diğer Müdürler (*)	13	Diğer Müdürler (*)	7
Özel Kalem Müdürü	1		
Uzman	7	Uzman	3
Şef	38	Şef	13
Müfettiş	6		
Müfettiş Yardımcısı	2		
Avukat	5	Avukat	1
Mali Hizmetler Uzmanı	4	Mali Hizmetler Uzmanı	2
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	2	Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	1
İdari Personel (*)	105	İdari Personel (*)	32
Teknik Personel (*)	90	Teknik Personel (*)	27
Sağlık Personeli (*)	25	Sağlık Personeli (*)	7
Yardımcı Hizmet Personeli (*)	18	Yardımcı Hizmet Personeli (*)	8
İtfaiye Amiri	4	İtfaiye Amiri	1
İtfaiye Çavuşu	10	İtfaiye Çavuşu	4
İtfaiye Eri	90	İtfaiye Eri	24
Zabıta Amiri	7	Zabıta Amiri	2
Zabıta Komiseri	14	Zabıta Komiseri	6
Zabıta Memuru	84	Zabıta Memuru	36
Memur Kadroları Toplamı	538	Memur Kadroları Toplamı	183
Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	260	Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	92

(*) Unvanlar Yönetmelik ekinde yer alan listelerden seçilmektedir.

Tablo 2 incelendiğinde örgüt analizi çalışmaları yapılmaksızın, merkezi yönetimin belediyelerin örgütsel yapılarını belirlediği görülmektedir. Tabloda, ismi bizzat sayılan müdür kadroları ile grupta yer alan belediyelerde zorunlu olarak bulunması gereken müdürlükler belirtilmiş olmaktadır. Bunların dışında kalan müdürlüklerin de sayıca üst sınırı belirlenmiş, isim seçimi belediyelere bırakılmıştır.

Böyle bir yaklaşım, kanuna göre görevleri aynı olan ve aynı grupta yer alan belediyelerin, aynı sayıda müdürlükle yönetilmesi gerektiği varsayımına dayanmaktadır. Oysa yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan ve özerkliğe sahip olan belediyeler, kanunen aynı görevleri yerine getirme zorunluluğu bulunsun da, kuruldukları beldenin fiziki ve coğrafi koşulları, gelişmişlik düzeyi, nüfusun yapısı (yaş, cinsiyet, eğitim düzeyi vb.), etnik ve kültürel farklılıklar ve en önemlisi de toplumsal taleplerin farklı olması gibi nedenlerle farklı görevlere ağırlık

verebilmektedirler. Örneğin temizlik, uçkunla mücadele, sokak hayvanlarının toplanması ve barındırılması hizmetlerini hizmet alımı yöntemiyle yürüten bir belediyede Temizlik İşleri ile Veterinerlik İşleri Müdürlüklerinin zorunlu olması anlamlı değildir. Belediyeler yerinde yapacakları örgüt analizi çalışmasıyla müdürlük sayısını ve hangi müdürlüklerin olması gerektiğini kendileri belirleyebilirler. Merkezi yönetimin yapması gereken şey müdürlük unvanlarına standardizasyon getirmektir.

Yine yukarıdaki tablo incelendiğinde, iş analizi çalışmaları yapılmaksızın, merkezi yönetimin unvanlar, sınıflar ve statüler bazında kadro sayılarını belirlediği görülmektedir. Bu yaklaşım, aynı grupta yer alan belediyelerin, belli alanlarda aynı sayıda ve unvanda, belli alanlarda aynı sayıda personelle hizmet vermesi gerektiği varsayımına dayanmaktadır. Bu varsayım da yanlıştır. Her hizmet grubu için kadro sayısını belirlemede nüfus tek başına yeterli bir kriter değildir. Örneğin merkezi yönetime göre, B-5 grubunda yer alan bir belediye en fazla 5, D-11 grubunda yer alan bir belediye ise 1 Avukat istihdam ederek hukuki konulara ilişkin görevlerini yürütebilecektir. Oysa aynı grupta (B-5) yer almalarına karşın, derdest dava sayıları farklı olduğundan, bir belediye için 5 Avukat yeterli olmazken, başka bir belediye için fazla gelebilir. Benzer şekilde itfaiye personeli belirlenirken coğrafi alan, yangın istatistikleri, iş yeri sayısı, itfaiye aracı sayısı vb., yine zabıta personeli belirlenirken coğrafi alan, iş yeri sayısı, istatistikler vb. kriterler dikkate alınmalıdır.

Yukarıda kısaca özetlendiği üzere, norm kadroları, belediyelerin ve beldenin özellikleri ve toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda, iş analizlerine ve iş/görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda belirlenmediği için, merkezden belirlenen norm kadro sayıları ve kadro grupları yerel ihtiyaçla uyumlu olamamaktadır (Şen ve Eken, 2007: 553). Bu nedenle çoğu belediye ve bağlı kuruluşu, personel ihtiyaçlarını hizmet alımı yoluyla gidermeye çalışmaktadır.

İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın, norm kadro sayılarını belirlemek yerine, uygulama birliği sağlamak açısından, sadece kullanılabilir kadro unvanlarını, kadro kütüklerini ve kadro cetvellerini belirlemekle yetinmesi gerekirdi. Çünkü sayıların belirlenmesi konusunda Kanunun getirdiği temel bir hüküm (personel harcamalarının bütçenin %30'unu geçmemesi) zaten bulunmaktadır.

5. Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması

Bu kısımda belediyelerin Başkan Yardımcısı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü/Daire Başkanı ve Diğer Birim Müdürü / Daire Başkanı düzeyindeki yöneticilerinin belediyelerde uygulanan norm kadro uygulamalarına ilişkin görüşlerinin belirlenmesi amacıyla yapılan alan araştırmasına ait sonuçlar ele alınmakta ve analiz edilmektedir.

5.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Araştırmanın genel amacı belediye yöneticilerinin 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. Norm kadro ilke ve standartları, belediye insan kaynakları yönetimine etkinlik ve verimlilik sağlamıştır.
3. Norm kadro uygulaması hakkında yöneticilerin düşünceleri, pozisyonlarına göre farklılık göstermektedir.

5.2. Araştırmanın Evreni ve Örnekleme

Araştırmanın evreni olarak, öncelikle Türkiye genelinde belediyelerde görev yapan müdür ve üzeri düzeydeki yöneticiler seçilmiştir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre 2013 yılı itibarıyla belediyelerde görev yapan yöneticilerin sayısı yaklaşık olarak 15 bin civarındadır (MİGM, 2014). Ancak zaman, erişilebilirlik 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, yani araştırmanın evreni 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.

5.3. Araştırmanın Yöntemi, Teknikleri ve Kısıtları

Alan araştırmasında anket yöntemi kullanılmıştır. Yapılan literatür taramasında belediye yöneticilerinin 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 ve üslubunun sade olmasına özen gösterilmiştir.

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

İki bölümden meydana gelen anketin 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 dağıtımı 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.

Ankette, 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.

Anketin uygulanması sürecinde bazı zorluklarla karşı karşıya kalınmıştır. Gidilen ilçe belediyelerinde bazı yöneticilere izinli, raporlu veya alanda olmaları nedeniyle ulaşılamamış, ulaşılan bazı yöneticiler ise değişik gerekçelerle anketi doldurmaktan kaçınmıştır.

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) adlı istatistik paket programıyla analiz edilmiştir. Veri analizinde ise frekans dağılımı ve ki-kare (chi-square) testinden yararlanılmıştır.

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.

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

5.4. Elde Edilen Bulgular

Bu başlık altında ankete katılan yöneticilerin demografik özellikleri ve norm kadro uygulamasına ilişkin görüşleri analiz edilmeye çalışılmıştır.

Demografik Verilere İlişkin Bulgular

Ankete katılanların demografik özelliklerine ait bilgiler, frekans tabloları aracılığıyla aşağıda gösterilmiştir. Tablo 3'de 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'si ilçe belediyeleri yöneticisi olmak üzere toplam 300 yönetici katılmıştır.

Araştırmaya katılan yöneticilerin 254'ü erkek ve 46'sı da kadınlardan oluşmaktadır. Bunların toplam içerisindeki yüzdeler 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, %50,4'ünün 11-20 yıl ve %22'sinin ise 21 yıl ve üzeri görev süresi olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 3: Yöneticilerin Demografik Özellikleri

Demografik Özellikler		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	Lise / Meslek Lisesi	13	4,3
	Ön Lisans	25	8,3
	Lisans	194	64,7
	Lisansüstü	68	22,7
Beledeyedeki 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

Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşleri

Bu kısımda, tüm yöneticilerin cevapladıkları anketin ilk kısmından elde edilen bazı¹ görüşlere yer verilecektir.

Belediye yöneticilerine ilk olarak norm kadro çalışmalarının belediyelerin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlamada katkısının olup olmadığı sorulmuştur.

Tablo 4'den de anlaşılacağı üzere "norm kadro çalışmalarının belediyenin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamada rolü olmuştur" önermesine ankete katılan tüm yöneticilerin %23,7'si katılmadığını, %56,7'si ise katıldığını ifade etmişlerdir. Büyükşehir Belediyesi yöneticilerinin %54,5'i, ilçe belediyesi yöneticilerinin %57,5'i ve insan kaynakları yöneticilerinin ise %60,6'sı önermeye katılmaktadır. Elde edilen

¹ Sayfa kısıtı nedeniyle araştırmada elde edilen tüm bulgulara burada yer verilememektedir. Bulguların tamamı için bkz. Peker, 2014.

bulgular ışığında, yöneticilerin norm kadro çalışmalarının belediyenin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamadaki rolünü çok yüksek oranda olmasa da kabul ettikleri söylenebilir.

Tablo 4: “Norm Kadro Çalışmalarının Belediyenin Sunduğu Hizmetlerde Etkinlik ve Verimliliği Sağlamada Rolü Olmuştur” Önermesine Katılım Düzeyi

	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)

Yukarıda da belirtildiği gibi norm kadro sayıları, merkezi idare tarafından yerinde yapılan iş analizi çalışmalarına dayanmadan belirlendiği için, çoğu belediyenin ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmaktadır. Bu sebeple belediyeler hizmet alımı yöntemi ile personel istihdam etme yoluna gitmektedirler. Hizmet alımı yöntemi ile ilgili görüşlerini tespit edebilmek amacıyla yöneticilere “belediyeler norm kadro dışında hizmet alım yöntemiyle personel istihdam etmemelidir” önermesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Ankete katılan tüm yöneticilerin %53,6’sı, Büyükşehir Belediyesi yöneticilerinin %56,8’i, ilçe belediyesi yöneticilerinin %52,4’ü ve insan kaynakları yöneticilerinin %71,4’ü önermeye katılmadıklarını belirtmişlerdir (Tablo 5). Ortaya çıkan bu sonuç, yöneticilerin büyük bir kısmının norm kadro sayılarının yeterli olmadığı, görevlerin yerine getirilebilmesi için hizmet alım yöntemiyle personel istihdam edilmesi gerektiği kanaatinde oldukları anlaşılmaktadır.

Tablo 5: “Belediyeler Norm Kadro Dışında Hizmet Alım Yöntemiyle Personel İstihdam Etmemelidir” Önermesine Katılım Düzeyi

	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)

Öte yandan yöneticiler, norm kadro uygulamasının belediyeleri personel yönetimi açısından merkeze bağımlı kıldığını da düşünmektedir. Araştırmaya katılan tüm yöneticilerin %60,7’si, Büyükşehir Belediyesi yöneticilerinin 52,3’ü, ilçe belediyesi yöneticilerinin ise 64,2’si söz konusu önermeye katılmaktadır (Tablo 6).

Tablo 6: “Norm Kadro Uygulaması 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)

“Norm kadro uygulaması belediyeleri personel yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kılmıştır” önermesine belediye yöneticilerinin katılım düzeyleri ile unvanları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olup olmadığı ki-kare (chi-square) testi ile sınıanmıştır. Analiz neticesinde, katılım düzeyi ile unvanlar arasında anlamlı bir farklılık olduğu görülmektedir [$\chi^2=13.943$, $p=0,007<.05$].

İnsan Kaynakları Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşleri

Araştırmanın ikinci kısmını sadece İK yöneticileri doldurmuştur. Ankete katılan 28 insan kaynakları yöneticisinin, %3,6’sının 1 yıldan az, %17,9’unun 1-5 yıl, %17,9’unun 6-10 yıl, %39,3’ünün 11-20 yıl ve %21,4’ünün de 21 yıl ve üzeri deneyime sahip oldukları tespit edilmiştir (Tablo 7).

Tablo 7: İK Yöneticilerinin İKY Alanında Çalışma Süresi

Süre	N	%
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	100,0

Araştırmaya katılan insan kaynakları yöneticilerine, ilk olarak norm kadro standartları cetvelinde belediyeler için belirlenen personel sayısının yeterli olup olmadığı sorusu yöneltilmiştir. İK yöneticilerinin %75’i toplam personel sayısını yeterli bulmuştur. Söz konusu durum hizmet sınıfları açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde ise İK yöneticilerinin personel sayısını yetersiz buldukları tek alan “teknik” personeldir (Tablo 8).

Tablo 8: 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 belediyeleri için belirlenen norm kadro sayılarını teknik personel dışında yeterli gören İK yöneticilerinin, “hizmet alımı yöntemiyle personel temini yasal yolla engellenmiş olsa norm kadro standartları cetvelinde belediyeler için belirlenen kadro sayıları yeterli olmaz” önermesine katılma düzeyleri, aslında sayının yetersiz olduğu düşüncesinde olduklarını ortaya koymaktadır. Aşağıda Tablo 9’den da anlaşılacağı üzere İK yöneticileri, %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.

Tablo 9: “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	%
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)

Yukarıda açıklandığı üzere, belediyelerin norm kadroları, nüfus, ilçe merkezi olup olmama, sanayi veya ticaret ve turizm niteliğine sahip olup olmama kriterlerine göre belirlenmektedir. Norm kadro sayısını belirlemede söz konusu kriterlerin yeterli olup olmadığı İK yöneticilerine sorulmuştur. Söz konusu kriterlerin yetersizliğine ilişkin önermeye İK yöneticilerinin %53,57’si katılmışlardır (Tablo 10).

Tablo 10: “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	%
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)

Norm kadro uygulamasında karşılaşılan önemli bir sorun da gruplar arasında kadro aktarması yapılamamasıdır. 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 11’de araştırmaya katılan İK yöneticilerinin “gruplar arası kadro aktarımında belediyelere esneklik tanınmalıdır” önermesine katılım düzeyleri ile ilgili bulgular yer almaktadır. Önermeye İK yöneticilerinin büyük bir kısmı (%85,7) katılmaktadır. Böyle bir esnekliğin sağlanması durumunda, belediyeler ihtiyaç duydukları alanlarda, diğer gruplardaki ihtiyaç fazlası kadroları kullanabileceklerdir.

Tablo 11: “Gruplar Arası Kadro Aktarımında Belediyelere Esneklik Tanınmalıdır” Önermesine İlişkin Bulgular

1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
-	-	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)

İnsan kaynakları yöneticilerine “norm kadro standartları cetvelinde belediyeniz için belirlenen kadro sayıları birimlere nasıl dağıtıldı” sorusu yönlendirilmiştir. Tablo 12’den de anlaşılacağı üzere yöneticilerin %32,1’i kadroların birimlerde yapılan iş ölçümü çalışmaları sonucunda elde edilen iş yüküne göre, %32,1’i Müdürlüklerden alınan talepler doğrultusunda üst yönetimin takdirine göre, %17,9’u Müdürlüklerde görev yapan mevcut personel sayısına göre, %10,7’si tamamen üst yönetiminin takdirine göre ve %7,1’i ise diğer yöntemlere göre dağıtıldığını ifade etmişlerdir. Sonuç olarak belediyelerin büyük çoğunluğunun kadro dağıtımını, objektif olmayan kriterlere göre yaptığını söylemek mümkündür.

Tablo 12: Norm Kadroların Birimlere Dağıtılma Yöntemi

Kadro Dağıtım Yöntemi	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

Araştırmada İK yöneticilerine “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” sorusu sorulmuştur.

Tablo 13’de görüldüğü üzere ankete katılan insan kaynakları yöneticilerinin %60,7 si soruya evet cevabını vermiştir. Bu sonuçla bir önceki tabloda elde edilen veriler birlikte değerlendirildiğinde, norm kadroların dağıtımını esnasında belediyelerin %60,7’sinde iş analizinin ilk aşaması olan iş/görev tanımı formlarının hazırlandığı, ancak bunların yaklaşık yarısında iş analizinin ikinci aşaması olan iş ölçümü çalışmasına geçilemediği anlaşılmaktadır.

Tablo 13: İş/Görev Tanımı Formları Hazırlandı mı?

	N	%
Evet	17	60,7
Hayır	11	39,3
Toplam	28	100,0

Norm kadro düzenlemesi öncesinde, belediyelerde memur ve işçi kadrolarında unvan bakımından yaşanan çeşitlilik bilinen bir gerçektir. Aynı işi ya da benzer işi yapan kişiler bir birine yakın unvanlara sahiptiler. Diğer bir ifade ile de belediyelerde unvan enflasyonu yaşanmaktaydı (Şen ve Eken, 2007: 559). Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ekindeki unvan listeleri ile unvan standardizasyonu sağlanmaya çalışılmıştır.

Tablo 14: “Norm Kadro Uygulaması Sayesinde Kadrolarda Standardizasyon Sağlanmıştır” Önermesine İlişkin Bulgular

1*		2*		3*		4*		5*		Toplam	
S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%

-	-	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)

Çalışmanın da konusunu oluşturan norm kadro uygulamaları sayesinde kadro unvanlarında standardizasyon sağlanıp sağlanmadığı İK yöneticilerine sorulmuştur. “Norm kadro uygulaması sayesinde kadrolarda standardizasyon sağlanmıştır” önermesine araştırmaya katılan İK yöneticilerinin %75’i katıldıklarını belirtmişlerdir (Tablo 14).

Sonuç ve Değerlendirme

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 merkeziyetçi yönetim anlayışının varlığını gösteren temel alan norm kadro uygulamasıdır. Belediyelerin ihtiyaç duyduğu insan kaynağı merkezi hükümet tarafından temelde nüfus kriteri ve beldenin sanayi veya ticaret ve turizm 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. 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 çalışmasının bir sistem içerisinde (örgüt analizi, iş analizi, iş tanımı ve gerekleri, iş değerlendirme, norm kadro sayısının tespiti, norm kadro kılavuzunun hazırlanması) ve bilimsel ilkelere dayanarak yapılması gerekmektedir.

Belediye yöneticilerinin norm kadro uygulamalarına ilişkin görüşlerini tespit etmeye yönelik yapılan anket araştırmasından elde edilen ve makalede ele alınan görüşleri aşağıda kısaca özetlenmiştir:

1. Yöneticilerin yarısından biraz fazlası, norm kadro çalışmalarının belediyelerin sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimlilik açısından katkısı olduğuna inanmaktadır.
2. Tüm yöneticilerin yaklaşık %55’i, İK yöneticilerinin yaklaşık %70’i “norm kadro dışında hizmet alımı yöntemiyle personel istihdam edilmemelidir” önermesine katılmamaktadırlar.
3. Tüm yöneticilerin %60’ı norm kadro uygulamasının belediyeleri personel yönetimi açısından merkezi idareye bağımlı kıldığını düşünmektedir.
4. İK yöneticileri norm kadro standartları çerçevesinde belediyeleri için belirlenen norm kadro sayılarını teknik personel dışında yeterli görmekte, ancak hizmet alımı yöntemiyle personel temini engellenmiş olsa sayının yeterli olmayacağına inanmaktadırlar.

5. Yine İK yöneticileri norm kadro kriterlerini yeterli bulmamakta ve gruplar arası aktarmada esneklik yapılması gerektiğine inanmaktadırlar.
6. Belediyelerin yaklaşık %60'ında iş/görev tanımı formları hazırlanmakta, ancak bunların yaklaşık yarısında iş ölçümü çalışmaları yapılmaktadır.
7. Belediyelerin yaklaşık %70'inde norm kadro sayıları birimlere dağıtılırken objektif olmayan kriterler dikkate alınmaktadır.

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. Merkezi idare, belediyelerin ihtiyaçlarını gözetmeden belediyeler adına norm kadro sayısını belirleme işleminden vazgeçmelidir. İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı, norm kadro sayılarını belirlemek yerine, uygulama birliği sağlamak açısından, sadece kullanılacak 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 belirlemede ısrar ediyorsa, norm kadro sayılarını hizmet alım yöntemiyle istihdam edilen personeli de kapsayacak şekilde düzenlemelidir.

Kaynakça

- Acar, Nesime (1999), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Yayın No: 640, Milli Produktivite Merkezi, Ankara.
- Bilgin, K. Ufuk ve Nihat Aytürk (2003), "Türkiye'de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 438, Mart, 157-179.
- Bozkurt, Ömer ve Turgay Ergun (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Seriyeye Sezen (Ed.), TODAİE Yayınları, Ankara.
- Can, Halil ve Şahin Kavuncubaşı (2005), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 5. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Devlet Personel Başkanlığı (2001), **Norm Kadro El Kitabı**, Yayın No:269, DPB Yayını, Ankara.
- 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.
- Eren, Erdal ve Hamza Güneş (2007), **Mahalli İdareler İçin Norm Kadro Uygulamaları**, MİTAGED Yayınları, Ankara.
- Erkul, Hüseyin (2010), **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Kalkandelen, A. Hayrettin (1997), **Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro**, 2. Baskı, Anı Yayıncılık, Ankara.
- 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.
- Karcıoğlu, Fatih (2004), **Norm Kadro**, Aktif Yayınları, İstanbul.
- Keleş, Yakup (2005), "Yerel Yönetimler Açısından Norm Kadro", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 10, Sayı 4, Nisan, 12 - 14.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014), **2013 Faaliyet Raporu**.

Milli Prodüktivite Merkezi (2001), “Kadro Planlama”, **Verimliliği Artırıcı Yaklaşım ve Teknikler Dizisi 10**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara.

Özdüzgün, Hanife (1992), **Norm Kadro Düzenlemesi**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Ankara.

Sabuncuoğlu, Zeyyat (2008), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 3. Baskı, Furkan Ofset, Bursa.

Sürgit, Kenan (1972), **Türkiye’de İdari Reform**, Ankara: TODAİE Yayınları.

Şen, Mustafa Lütfi ve Musa EKEN (2007), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Bilâl Eryılmaz, Musa Eken ve M. Lütfi Şen (Ed.), Nobel Yayınları, Ankara.

Şimşek, Levent (1981), “İş Etüdü, Verimlilik, Eğitim”, **Verimlilik Dergisi**, Sayı 4, Cilt 10, 81 - 85.

Timur, 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.

Timur, Hikmet (2008), **Organizasyon, Reorganizasyon, İş Tanımları ve Norm Kadro**, Siyasal Kitapevi, Ankara.