

Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Literatürünün Analizi^a

Hilal Yüceyılmaz^b, Hüseyin Özgür^c

Özet

İşletmelerin ve kamu kurumlarının verimliliğini artırmaya amaçlayan ve aslında eski bir kavram olan norm kadroya yönelik akademik ilgi devam etmektedir. 2004-2005 yıllarında yerel yönetimlere ilişkin kanunlar ile 2006 sonrası dönemde doğrudan norm kadroya yönelik ikincil düzenlemelerin oluşturulması ve uygulanması yeni çalışmaları teşvik etmektedir. Çalışmanın ana amaçları, literatür analizi yoluyla, bu konudaki uygulayıcılar, politika yapıcılar, akademisyenler ve diğer ilgililere yol göstermek ve mevcut çalışmaları sistematik ve karşılaştırmalı olarak incelemektir. Çalışmada literatür analizi (alanyazınsal inceleme) yoluyla, tüketici olmasa da, geniş kapsamlı biçimde yerel yönetimlerde norm kadro araştırmaları sistematik biçimde irdelenmekte ve karşılaştırılmaktadır. Doktora tezinden geliştirilen bu esere göre, Türkiye’de yerel yönetimlerde norm kadro çoğunlukla teknik ve mevzuat yönüyle ele alınmaktadır. Norm kadronun yerel yönetimlerde pratikte nasıl işlediğine, sorunlarına ve katkılarına dair daha çok alan araştırması ihtiyaçtır.

Anahtar Kelimeler

Norm Kadro
Yerel Yönetimler
Literatür Analizi
Alan Araştırmaları

Makale Hakkında

Geliş Tarihi: 05.02.2019
Kabul Tarihi: 20.11.2019
Doi: 10.18026/cbayarsos.522538

Analysis of Norm Staff Literature in Turkish Local Governments

Abstract

Academic interest in norm staff, which is actually an old concept, which aims to increase the productivity of enterprises and public institutions, continues. The enactment and implementation of relevant legislation, especially local government laws passed in 2004-2005 and secondary norm staff regulations enacted on and after the 2006 period, trigger new research. The aims of this study are to guide academicians, practitioners, policy makers, and other interested parties who study on norm staff in local governments and to make a systematic and comparative examination of the existing relevant studies through extensive literature analysis. In the study, although it is not intended to be exhausting, through extensive literature analysis/review, norm staff studies in local governments are systematically reviewed, analyzed and compared. Developed from a doctoral dissertation, the findings of this study show that studies in norm staffing in Turkish local government are mostly dealt with the technical and regulatory aspects of it. More empirical researches on how the norm staffing works in local government, its problems and contributions to the personnel system are needed.

Keywords

Norm Staff
Local Governments
Literature Analysis
Empirical Studies

About Article

Received: 05.02.2019
Accepted: 20.11.2019
Doi: 10.18026/cbayarsos.522538

^a Bu makalede Hilal Yüceyılmaz’ın Dr. Hüseyin Özgür danışmanlığında Pamukkale Üniversitesinde 2016’da tamamladığı Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği başlıklı doktora tezinden yararlanılmaktadır.

^b Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Dr. Öğr. Üyesi hilal.yuceyilmaz@hotmail.com

^c Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Prof. Dr. hozgur@pau.edu.tr

Giriş

Türkiye'nin 2004 sonrası yerel yönetimler personel politikası ve sisteminde ciddi değişiklikler içeren norm kadro sistemi yerel yönetimler mevzuatına 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarıyla girmiştir. Aslında 1965'de yasalaşan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilk günlerinden beri kamu sektöründe personel sayılarını standardize etmeye duyulan ihtiyaç çeşitli platformlarda ve akademik eserlerde (657 sayılı Kanun; Canman, 1992; Öktem, 1992; VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı; IX. Kalkınma Planı; Kalkandelen, 1997a; Eken ve Şen, 2005) dile getirilmekteydi.

Taylorist yönetim anlayışının yeniden yorumlanması olarak kabul edilen norm kadro sistemi, insangücü planlamasının yansıması olarak değerlendirilmekte ve insan kaynakları sistemimizi derinden etkilemektedir (Yüceyılmaz ve Özgür, 2019). Norm kadronun personel sistemine ve Türkiye'de yerel yönetimler literatürüne yansımalarına geçmeden önce kadro ve kariyer sistemleri ile kadro ve norm kadro kavramları üzerinde kısaca durmakta fayda vardır.

Kamu personel sisteminin kuruluş ve sınıflandırılmasındaki iki anlayış personel odaklı sınıflandırmaya dayanan kariyer (rütbe) ile kadro (iş sınıflaması) sistemi olup her ikisinin temelini sınıflandırma ilkesi oluşturur (Demirci, 2010); çünkü kamu hizmeti ile kamu çalışanları arasındaki organik bağ sınıflandırma ilkesine göre kurulmaktadır. Buna göre kamu çalışanlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırır. Sınıflandırmada esas iki faktör görev ve meslektir (Aslan, 2012). Rütbe sistemini kariyer sistemi ismiyle ananlar (Güler, 2005; Demirci, 2010) bulunduğu gibi görevden çok memurun bizzat kendisini esas aldığından "personel sınıflandırması" (Eryılmaz, 2011; Aslan, 2012) olarak adlandırılanlar da bulunmaktadır. Kamu personel sisteminin kuruluşundaki kariyer (rütbe) anlayışının odak noktasında görev, ödev ve sorumluluklar değil, kişilerin sahip olduğu bireysel nitelikler gelmektedir (Şen ve Eken, 2007; Demirci, 2010; Eryılmaz, 2011; Aslan, 2012). Bu sistem statü hukuku zemininde yükselmektedir (Aslan, 2012). Kariyer sisteminde kadro kaldırılrsa bile, personelin hizmetle ilişkisi memurluk rejimi içinde devam etmektedir. Bu sistemde memurluğun varlığı kadronun varlığına değil, memurluk statüsünün kendisine bağlıdır. Memurun hizmetini sürdürme güvencesi iş-kadro değil, hizmet-kariyer düzenidir (Güler, 2005). Kişiye yönelmiş kariyer sisteminde memur hangi işte çalışırsa çalışsın sahip olduğu rütbe ve derece esastır; ayrıca ödev, yetki ve sorumluluğun azalması ve çoğalması da ücreti etkilemez (Tortop vd., 2006). Bu sistemin en fazla etkilediği ülkeler Fransa, Almanya, İtalya gibi Kara Avrupası ülkeleri ve İngiltere'dir (Tortop vd., 2006; Aslan, 2012). Bu sistemin en tipik örneklerinden birisi İngiltere olmakla birlikte (Tortop vd., 2006; Güler, 2005), İngiltere'de de son zamanlarda Amerikan iş sınıflamasına doğru evrilme görülmektedir (Güler, 2005).

İşe yönelik kariyer sisteminin diğer adı açık sistem veya pozisyon (kadro) sistemidir (Canman, 2000). Kadro sistemini açıklamadan önce kadro kavramı üzerinde durulmalıdır. Quadrom sözcüğünden türetilen kadro kelimesi kare, çerçeve, iskelet, çekirdek kökünden türetilmiştir. Kamu hizmetlerini yerine getirecek kişilerin sayı, nitelik, derece, yetki ve sorumluluklarını gösteren çizelge (Bozkurt vd., 2008) olarak tanımlanan kadro (position) belirli bir işin karşılığı olup personelin görevlerini ve kendisine yüklenen sorumlulukları da kapsar (Eryılmaz, 2011). Kadro sistemi hem işin hem de işin gerektirdiği niteliklerin belirlenmesi anlamına gelen iş analizine dayanmaktadır (Güler, 2005).

Rütbe sisteminin tersine kadro sisteminde memurlar değil, kadrolar yani, memurlardan bağımsız olarak kadroların görev ve sorumlulukları sınıflandırılır. Taylorist uzmanlaşmaya göre, en küçük parçalara bölünen işler, görev yeri olarak belirlenir ve bu görev yerleri kadroları oluşturur. Buna göre, görev yeri ve memur birbirinden ayrılır; esas olan, memurun önceden belirlenen görevi yapıp yapamayacağıdır (Aslan, 2012). Sistemde önemli olan görev-iştir; personelin işin niteliğine uygun olması gerekir. Sistem, ABD’deki devlet ve yönetim anlayışına, bireyci felsefeye, liberal ekonomi ve özel sektörün hükümet ve kamu yönetimiyle olan ilişkilerine uygun bir zemin üzerine kurulmuştur (Eryılmaz, 2011).

Kamu yönetiminde kadro aynı zamanda bir hizmet yeridir ve kişiyle ilişkilendirilen hukuksal bir araçtır. Zira bir kuruluşun yasayla kurulma işlemi ancak kadro alınması ve bu kadrolara kişilerin atanmasıyla tamamlanır ve örgüt yaşama geçer. Kadrosuz örgüt kurulamadığı ve kadrosuz memur çalıştırılmadığı için kadro, kamusal örgütlerin yapı taşıdır (Bilgin ve Aytürk, 2003). Modern kadro anlayışı belli ödevler, yetkiler ve sorumluluklardan oluşan bir sandalye veya koltuk olup buna oturabilecek personelin genel ve özel nitelikleri önceden ancak çalışanların uzmanlıkları/yetkinlikleri dışındaki değişik görevler için kullanılmamasını gerektirir (Kalkandelen, 1984; Kalkandelen, 1987).

Norm kadro ise Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde “standart hale getirilmiş, tipleştirilmiş kadro, görev” olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram bir iş gören kümesini temsil etmekte ve bir ölçü birimi olma niteliği taşımaktadır (Bozkurt vd., 2008). Bir başka tanıma göre ise norm kadro “kurum ve kuruluşların, görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları optimal kadronun nitelik ve nicelik olarak tespiti”dir (Pirler vd., 1999:). Norm kadro bir kişinin çalıştırılmasını gerektiren ödev, yetki ve sorumlulukları ve bunları yerine getirecek kişide bulunması gereken nitelikleri gösterir. Norm kadro, ancak belli niteliklere sahip kişilerin belirli görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için işgal edebilecekleri bir hizmet yeridir (Bilgin ve Aytürk, 2003).

Norm kadro kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerini yürütebilmesi için ihtiyaç duydukları personelin nitelik, sayı, sahip olacağı unvan ve derece olarak tespit edilip standart hâle getirilmesi işlemidir. Örgütün analizi ve şemasının yapılması, görevlerin-işlerin tanımlanması, kadro-pozisyon sayısının tespiti aşamalarından oluşan norm kadro uygulamasında her iş tek tek tanımlanır, birbirine benzer işler biraraya toplanarak bir iş sınıfı belirlenir. İşte bu gruplandırılmış işleri ifade eden isimlerin her biri norm kadrodur; ama işler, ancak o işi görecekt kişilerin sahip olmaları gereken özelliklerle birlikte tanımlanabilir. Hem işler hem de işi yapacak kişilerin özellikleri tanımlandığından norm kadro çalışması yalnızca basit bir derleme işlemi değildir. Personelin haklarını da doğrudan etkileyen “norm kadro” uygulamasının kendine özgü bir felsefesi vardır (Demirci, 2009).

Ana kavramların açıklanmasından sonra Türkiye’de yerel yönetimlerdeki yansımaları ele alınmalıdır. 5393, 5216, 5302, 5355 sayılı Kanunlarda yerel yönetim birimlerinin teşkilat yapılarını norm kadroya uygun olarak belirleyeceği hüküm altına alınmış; böylece süregelen yerel yönetimler personel rejimi sorunlarının çözümü için ilk somut adımlardan birisi atılmıştır (Bilgin ve Can, 2008). Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin nasıl işleyeceğine dair yönetmelikler işleyiş hakkında ayrıntılı düzenlemeler içermektedir .

Yerel yönetimlerde norm kadro uygulaması yeni olsa da bilimsel arka planı tarihsel olarak Taylor’a kadar uzanır ve norm kadro farklı disiplinlerin çalışma konusu olduğu için dağınık bir literatür mevcuttur. Bu çalışmada norm kadro literatürünün ağırlıklı olarak yerel

yönetimler kısmı ele alınmaktadır. Makalenin ana amacı yerel yönetimlerde norm kadro çalışmak isteyen akademisyenler, uygulayıcılar, politika yapıcılar ve diğer ilgililere literatür analizi (alanyazınsal inceleme) yoluyla yol gösterici olmak, az bilinen eserlere dikkat çekmek ve mevcut yazını karşılaştırmalı incelemektir. Çalışmada literatür analizi yoluyla, tüketici olmasa da, yerel yönetimlerde norm kadro çalışmaları geniş kapsamlı ve sistematik biçimde irdelenmektedir. Bu çerçevede aşağıda önce doğrudan yerel yönetimlere ilişkin olmayan norm kadro literatürü ele alınmakta, ardından yerel yönetimler norm kadro eserleri ise alan araştırmasına dayalı olanlar ve olmayanlar şeklinde iki başlıkta incelenmektedir.

1. Ana Konusu Yerel Yönetimler Olmayan Norm Kadro Eserleri

Norm kadroya ilişkin tarihsel olarak geriye gidildiğinde karşımıza çıkan ilk kaynak Cemal Mihçioğlu'nun (1958) Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması isimli kitabıdır. Kadroların sınıflandırılması, sınıflandırma hareketinin doğuşu, ücret tespiti -iş değerlendirme usulleri- ve genel düşünceler bölümlerinin bulunduğu kitapta kariyer sistemini kullanan İngiltere ve Fransa temel olmak üzere diğer ülke örnekleriyle de kıyaslama yapılmaktadır. Norm kadro sisteminin ABD temeli göz önüne alınca bu öncül eser Türkiye'de norm kadro sisteminin yerleşmesinde önemlidir. Nitekim Güneşer Demirci (2009) de Mihçioğlu'nun kadro sisteminin hayata geçmesine çok çaba sarf ettiğini vurgular.

Hayrettin Kalkandelen'e göre, kavram, işlem ve veri olarak norm kadro ilk kez Karahanlılarda uygulanmış ve Kutadgu Bilig'de örnekleriyle ortaya konmuştur. Sonrasında, Büyük Selçuklu, Anadolu Selçuklu, Osmanlı Devleti'nde de uygulanan norm kadro Kanuni Sultan Süleyman döneminde Osmanlı Devleti'nden esinlenerek önce İngiltere ve Fransa'da ardından İngiltere aracılığıyla ABD tarafından benimsenmiştir (Kalkandelen, 1987a). Konuyla ilgili ilk çalışmasına 1976'da rastlanan Kalkandelen (1984; 1987a; 1987b; 1997a; 1997b) norm kadro konusunda başka eserler de vermiş ve 1976-1997 döneminde konuya akademik ilgisini sürdürmüş olup çalışmalarında kadrolama yöntem ve teknikleri, örgütlerde yeniden yapılanma, norm kadronun faydaları konusuna odaklanmaktaydı.

Norm kadro konusunda yoğun emek ve zaman harcayan bir diğer isim Hikmet Timur (2008), "Organizasyon, Reorganizasyon, İş Tanımları Ve Norm Kadro" kitabının hazırlanması için, kendi deyimiyle, hayatının kırk yıla yakın zamanını geçirdi. Yazarın bu sürede yaptığı araştırmalar, projeler, dersler, tezler, danışmanlıklar ve deneyimleri adı geçen kitabı ortaya çıkartmıştır. Norm kadro konusunda sıklıkla çalışan Timur (1986; 1992; 1998; 2004a; 2004b) norm kadroya dair "Norm Kadro ve İş Değerlendirmesinin Emek Verimliliğine Etkisi" isimli erken dönem çalışmasında (1986) emeğin verimli şekilde kullanılmasının önündeki engelleri tespit etmekte, norm kadro hesaplaması ve iş değerlendirmesinin emek verimliliğine olumlu etkisine işaret etmektedir. Timur (2004b), bir başka çalışmasında, norm kadro saptama teknikleri ve norm kadro kılavuzu hazırlama yöntemi üzerinde durmaktadır.

Norm kadro hakkında düzenli çalışan bir başka isim olan Kamil Ufuk Bilgin'in (2007a; 2007b; Bilgin ve Aytürk, 2003; Bilgin ve Can, 2008; Bilgin ve diğerleri, 2009), çalışmaları sıklıkla yerel yönetimlerde norm kadroya ilişkin olduğu için Bilgin'in eserleri ileride ilgili başlıkta incelenmektedir. Bilgin ve Aytürk (2003) "Türkiye'de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro" isimli çalışmada, yerel yönetimlere odaklanmaksızın, norm kadronun amaç ve yararları ile uygulama süreçlerini anlatmaktadırlar.

Konu hakkında aralıklarla ama uzun süredir çalışan bir başka isim Uğur Ömürgönülşen'dir. Ömürgönülşen 1987-1988 yıllarında "Türkiye'de Kadro Rejiminin Gelişimi (I) ve II" isimli iki

makale yayımlamış; birincisinde kadro kavramı, kadro-görev, kadro-örgüt, kadro-ücret, kadro-personel ilişkisini incelemiştir. Ömürgönülşen (1987) norm kadro düzenlemesi ve insangücü planlamasından da söz etmekte; kadronun unsurları ve Türk kadro rejiminin gelişimini anlatmaktadır. Ömürgönülşen bu dizinin ikinci eserinde ise (1988) 1983’de yayımlanan 190 sayılı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyi” tüm yönleriyle ele alarak Devlet Personel Dairesinin, norm kadro, iş ve başarı değerlendirmesi yapmadığı için, modern personel rejimi kuramadığından söz eder. Ömürgönülşen ayrıca 2001-2002’de “Atatürk Orman Çiftliği Projesi: Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü Norm Kadro ve Reorganizasyon Projesini” koordinatör olarak yürütmüştür.

Uğur Ömürgönülşen ve Mustafa Kemal Öktem (2004) “Kamu Görevlileri ile Kamu Görevlileri Sendikalarının Kamu Sektöründeki Norm Kadro Çalışmalarına Karşı Tutumları” isimli çalışmada kamu görevlilerinin ve kamu görevlileri sendikalarının norm kadrolama sürecindeki rolleri ile norm kadroya dair tutumlarını incelemiştir. Çalışmada farklı statülerdeki kamu görevlilerinin norm kadroya ilişkin eleştirilerini dikkate alarak, sendikaların argümanlarının değerlendirilmesi önerisinde bulunmaktadır. Sonraki bazı çalışmalarında Uğur Sadioğlu (2011; 2013) ile birlikte yerel yönetimlerde personel ve kısmen norm kadro konusuna odaklanan Ömürgönülşen’in bu iki eseri bu yazının yerel yönetimlere odaklı kısmında anlatılmaktadır.

Birgül Ayman Güler (2005) Kamu Personeli: Sistem ve Yönetimi kitabında kariyer ve kadro sistemi üzerinde uzunca durmakta, bu iki model arasındaki çekişme dolayısıyla Türkiye’de personel sisteminin arapsaçı görünümünde olduğunu belirtmektedir.

Nuri Tortop ve arkadaşlarının 2006’da yayımladıkları “İnsan Kaynakları Yönetimi” adlı kitapta insan kaynaklarına ilişkin konuların yanında norm kadro sistemine ilişkin de bir kısım bulunur.

Akademisyenler ve uygulayıcıların dışında, 2000’li yılların başında, norm kadro konusuna sendikalar ve sendika üst kurumları da ilgi duymaktaydı. Bu bağlamda çoğunlukla kamu reformunu esas alan bir dizi toplantı ve seminer düzenlenmiş, bunlardan bazıları kitap olarak basılmıştır. TÜHİS’in (Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) 2002 ve 2003’teki seminerleri bunun örnekleridir. TÜHİS’in 2002’deki “Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları” başlıklı semineri, siyasetçiler, bürokratlar ve akademisyenlerin yoğun katılımıyla gerçekleştirilmiştir. TÜHİS’in 2003’te Ankara’da gerçekleştirdiği Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumunda da norm kadroya dair bildirimler de yer almıştır. Bunlardan birisi olan İsmail Durak Ataay’ın (2003) sunduğu “Kamuda Norm Kadro ve İstihdam” başlıklı bildirimde personel sistemiyle norm kadro ilişkisi, norm kadro saptama yöntemleri ve türleri, kariyer-kadro sistemi ve kadro planlamada engeller anlatılmaktadır.

Aykaç ve Yayman (2003) “Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Çalışmaları” isimli çalışmada kamu personel sistemindeki sorunlara genel olarak değindikten sonra norm kadro sisteminin bu sorunları çözmek için uygun bir araç olduğu üzerinde durmaktadırlar.

Konuya ilişkin yüksek lisans/doktora tezlerinin başlığında -2019 yılı ocak ayı itibarıyla- “norm kadro” ifadesi olan 23 adet tez bulunur. Bunlardan dördü doktora tezi kalanlar ise yüksek lisans tezidir. Tezlerden 5’i eğitim-öğretim, 11’i Kamu Yönetimi, 1’i Sağlık Kurumları Yönetimi olmak üzere 5’i İşletme, 1’i Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri, 1’i Endüstri ve

Endüstri Mühendisliği alanlarında olup bunlardan eğitim bilimleri alanlarına ilişkin olanlar 2004-2006 döneminde üretilmiştir. O dönemde Milli Eğitim Bakanlığının norm kadro sistemine geçmesi dolayısıyla akademik ilgi oldukça anlamlıdır. Kamu Yönetimi alanında çalışılan norm kadro tezlerinin yarısı (altısı) doğrudan yerel yönetimlere ilişkindir.

“Hizmetiçi Eğitimin Norm Kadro İle İlişkilendirilmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Örnek Uygulama” isimli doktora tezinde KİT’lerde hizmet içi eğitimin norm kadro ile ilişkilendirilme durumunu araştıran Mehmet Tikici (1989) ilgili tarih itibarıyla mevcut 37 KİT’in 25’inde anket uygulamıştır.

Şaban Güler (2002) “Eğitim Bölgeleri ve Norm Kadro Uygulamalarının Eğitim Olanaklarının Geliştirilmesine Etkisi” isimli yüksek lisans tezinde eğitim bölgeleri, eğitim kurumları ve norm kadro uygulamalarının yönetici ve öğretmenler tarafından nasıl algılandığı araştırılmıştır. Araştırmaya İstanbul sınırlarında resmî ilköğretim ve her düzeydeki resmi ortaöğretim okullarında görevli 500 yönetici ve öğretmen katılmıştır (Aksakal Sever, 2006).

Galip Esmer (2004) “Kamu Personel Harcamalarında Etkinlik Açısından Norm Kadro Uygulaması” isimli yüksek lisans tezinde teknik olarak norm kadrolama sürecinden, konsolide bütçe personel harcamalarından söz etmektedir.

“Milli Eğitimde Norm Kadro Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Konuyla İlgili Çözüm Önerileri” isimli yüksek lisans tezinde Bahadır Gülbahar (2004), o yıl itibarıyla, norm kadro sistemine geçilen okullardaki eğitim yöneticisi, öğretmen ve eğitim sendikaları yetkilileriyle yüz yüze mülakatlar yapmıştır. Norm kadro sisteminin öncülerinden Milli Eğitim Bakanlığında öğretmenler ve sendika temsilcileriyle yapılan görüşmeler sistemin uygulamasındaki potansiyel sorun alanlarını göstermesi açısından önemlidir.

Yine Eğitim Bilimleri alanında 2004’de tamamlanan bir başka yüksek lisans tezini Derya Çelik (2004) “Norm Kadro Uygulamasının Norm Kadro Fazlası Öğretmenler Tarafından Değerlendirilmesi” ismiyle hazırlamıştır. Bu çalışmada Ankara ili Altındağ ilçesinde norm kadro fazlası 22 öğretmenle mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Fikrullah Erdem’in (2004) “Norm Kadro ve Norm Kadro Uygulaması” başlıklı yüksek lisans tezinde bir kamu kuruluşunun norm kadrosunu belirleyerek personel ihtiyacını veya fazlasını ortaya koymak amaçlanmaktadır. Tezin alan çalışması kısmında bir ilçenin tapu sicil müdürlüğünde, yerinde gözlem, anket yöntemleri kullanılarak ve örgüt analizi, iş analizi, iş tanımı, iş gerekleri, iş değerlemesi, iş etüdü süreçlerinden geçirilerek birimin norm kadrosu ortaya çıkartılmaktadır.

Mehmet Emin Düzgün (2004) “Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okullarda Norm Kadro Uygulamalarının Değerlendirilmesi: Ankara Örneği” isimli yüksek lisans tezinde Ankara ilinde norm kadro uygulamasına geçilmeden önce ve norm kadroya geçildikten sonra öğretmen dağılımına ilişkin istatistikleri inceleyerek karşılaştırmalı bir değerlendirme yapmaktadır.

Türkan Aksakal Sever (2006) “İlköğretim Okullarında Norm Kadro Yönetmeliği Uygulamasının 2001-2002 ve 2005-2006 Yıllarında Yönetici ve Öğretmen Görüşlerine Göre Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi” isimli yüksek lisans tezini tamamlamıştır. Araştırmanın evrenini 2001-2002 ve 2005-2006 yıllarında İstanbul ili Kartal ilçesinde görev yapmakta olan tüm yönetici ve öğretmenler örneklemini ise Kartal ilçesinin ilköğretim

okullarında 2000-2001 eğitim-öğretim yılında 46 yönetici, 617 öğretmen, 2005-2006 eğitim-öğretim yılında ise 59 yönetici ve 609 öğretmen oluşturmuştur.

Murat Akçakaya (2008) “İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Uygulaması” isimli doktora tezinde insan kaynakları yönetimi süreci ve bu sürece etki eden faktörler, insan kaynakları planlaması, insan kaynakları planlamasının bir aracı olarak norm kadro konularına odaklanmıştır. Akçakaya norm kadro çalışmaları yapan Sağlık Bakanlığı, PTT Genel Müdürlüğü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. Genel Müdürlüğü’nün çalışmalarını değerlendirmiştir. Tezin alan çalışması kısmında ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında çalışan 750 kişiye ve icrai görevlerdeki uzman ve uzman yardımcısından oluşan 104 kişiye anket yapılmıştır.

Aytül Güneşer Demirci (2009) “Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi” adlı doktora tezinde kadro ile kariyer sistemleri arasında gidip gelen kamu personel sisteminin Türkiye’deki durumu ve tarihsel arka planını bütüncül bakış açısıyla ele almaktadır.

“Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması Çerçevesinde Norm Kadro Uygulamasının Analizi” ismiyle Kutluhan Özdemir (2010) yüksek lisans tezinde İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ile Birlik Müdürlüklerinin norm kadro ilke ve standartlarını incelemektedir.

“Performans Artırmada Norm Kadro Çalışmaları: Ameliyathane Uygulaması” isimli yüksek lisans tezinde Gonca Yaşar (2010) performans artırmada norm kadronun önemine dikkat çekmektedir. Tezde Özel Kent Hastanesi ameliyathanesinde belirlenen verilerle iş yükü analizi için gerekli süreler hesaplanarak norm kadro durumu ortaya konmuştur.

İbrahim Yılmaz (2012) Endüstri Mühendisliği alanındaki “Personel Planlamada Norm Kadro Hesabı İçin Bir Yapay Zeka Uygulaması” isimli yüksek lisans tezinde norm kadro hesaplaması yapmıştır. Bu özgün çalışmada zaman serileri ve yapay sinir ağlarının bütünleşik kullanımıyla incelenen firmanın gelecek dönemlerde ihtiyaç duyacağı personel sayısı hesaplanmıştır.

Cihan Özdinler (2012) “Norm Kadro Uygulamalarının Türkiye’de Kamu Personel Yönetimine Olası Etkileri” isimli tezinde norm kadro sisteminin olumlu etkilerine dikkat çekmektedir.

Emine İmran Ak’ın (2013) “İnsan Kaynakları Planlama Aracı Olarak Norm Kadro Uygulaması İzmir Konak Vergi Dairesi Müdürlüğü Örneği” isimli yüksek lisans tezi esasen GEMİ (Gelirin Mükemmel İdaresi) isimli projenin bir ürünüdür. Proje kapsamında birçok vergi dairesi başkanlığında kurumsal iyileştirmeye yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan birisi de 2011’de İzmir Vergi Dairesi Başkanlığındaki 5 pilot vergi dairesi müdürlüğünde 10 kişilik ekipler halinde “Norm Kadro Analizi” adıyla gerçekleşen çalışmadır. Projenin bir kısmının yüksek lisans tezi olarak yayımlanması hem teze hem de Projeye değer katmıştır.

Feyza Kalav İdrisoğlu’nun (2014) “Staffing Norms Practice in Turkish Public Administration A Critical Evaluation” başlıklı yüksek lisans tezinin temel iddiası niceliksel ve niteliksel olarak kadro gereklerini tanımlayan norm kadro sisteminin Türkiye’nin kapalı kariyer sistemiyle örtüşmediği, aşırı kadrolama sorununa çözüm olarak sunulan bu uygulamanın neo-Taylorist bir işlev gördüğüdür. Tezde uygulayıcılar, kamu kurumları insan kaynakları

birimleri çalışanları ve sendikalarla on yıldır uygulanan norm kadronun beklentileri karşılama durumu ve düzeyi araştırılmıştır.

Çağlar Altınel (2018) “Stratejik İnsan Kaynaklarında İş Analizinin Önemi ve Toros Üniversitesi İdari Birimlerinde İş Analizi ve Norm Kadro Oluşturulmasına Yönelik Bir Uygulama” isimli tezinde Toros Üniversitesi Genel Sekreterliğine bağlı birkaç birimde 50 personelle görüşmeler ve anketler yoluyla toplanan verilerle her birimde norm kadroyu tespit etmeye çalışmıştır.

Engin (2008), Karacan (2009), Tezsezer (2010), Kara (2010), Peker (2014), Yüceyılmaz’ın (2016) tezleri ise doğrudan yerel yönetimler konusunda ilişkin olmaları sebebiyle alan araştırması bulunup bulunmamasına göre aşağıda değerlendirilmektedir.

2. Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Konusuna İlişkin Çalışmalar

Yerel yönetimlerde norm kadroya dair eserler alan araştırmasına yer verenler ve vermeyenler olarak gruplandırılabilir.

2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Üzerine Alan Araştırması İçermeyen Literatürün Özeti

Makalenin bu kısmında yerel yönetimlerde norm kadroya odaklanan çalışmalar yer almaktadır. Yerel yönetimlerde norm kadro konusuna doğrudan odaklanmayan ancak yerel yönetimlerde norm kadroyla ilgili-ilişkili konuları ele alan çalışmalara yer verilmektedir. Aşağıda Türkiye’de yerel yönetimlerde norm kadro konusuna yer veren ve doğrudan alan araştırması içermeyen çalışmalar tarih (yıl) sırası izlenerek -literatür özeti anlatımını da bozmayarak- tanıtılmakta ve irdelenmektedir.

KAYA Genel Raporunda yerel yönetimlerde personel sayılarının bazı alanlarda sınırlandırılması gerektiği belirtilmekte ve zorunlu durumlar dışında norm kadroya uyulması (TODAİE, 1991) temenni edilmektedir. 5393, 5216, 5302, 5355 sayılı kanunlar ve 2006 yılından itibaren çıkarılan ilgili yönetmeliklerden önce daha basit formüllerle belirlenen personel dağılımı sayılarını norm kadro olarak nitelendirmesi açısından bu Rapor oldukça önemlidir.

Mustafa Tamer (1993) “İl Özel İdaresi: Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri Ve Geleceği” başlıklı basılı doktora tezini 1994 yılında “İl Özel İdaresi” adıyla kitaplaştırmış olup 2003’teki 3. baskıda il özel idaresi hakkında güncel gelişmeler ve yargı kararları yer almaktadır. Kitapta yerel yönetimlerin büyüklüklerine ve görevleriyle uyumlu genel bir kadro ve maaş standardı saptanması ve sonrasında personele dair tüm özlük işlemlerinin yerel yönetimlere bırakılması (2003) önerileri bulunmaktadır. Mevzuat ve yargı kararları ışığında güncelleme ve geliştirmelerle 2009 ve 2014’de kitabını yenileyen Tamer (2009) “İl Özel İdaresi” kitabının yeni basımlarında norm kadro konusuna doğrudan ve genişçe yer vermektedir.

Enis Yeter (1994) “Yerel Yönetimlerde Personel Kadro ve Atama İşlemleri” başlıklı makalesinde yerel yönetimlerde kadro ihdası ve atama için gerekli süreçleri ayrıntısıyla anlatmaktadır. Bu çalışma norm kadro düzenlemeleri sonrası -2006 yılı sonrası- yerel yönetim meclislerince kısa sürede ihdas edilen kadroların, bu düzenleme öncesinde ne kadar uzun bir süreçten geçerek ihdas edildiğinin anlaşılması açısından oldukça önemlidir.

Türk Belediyecilik Derneği (TBD) ve Konrad Adenauer Vakfınca (KAV) yayımlanan “Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu” isimli kitap (1994) doğrudan norm kadro konusuna ilişkindir.

TBD ve KAV tarafından yayımlanan ve Orhan Pirlar, E. Zihni Gürsoy ve Ahmet Başsoy (1999) tarafından hazırlanan “Belediyelerde Teşkilatlanma, Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi” isimli kitap insangücü planlaması ve norm kadro, personel istihdamı ve eğitimi konularını içermektedir.

Serap Fırat (2002) “Belediyelerde Norm Kadro Çalışmaları” başlıklı kısa soluklu ve mesleki dergi makalesinde belediyeler için norm kadro sürecinin nasıl işlediğini ayrıntısıyla anlatmaktadır.

Musa Eken ve M. Lütfi Şen’in (2004) “Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması” isimli Yerel Yönetimler Kongresindeki bildirisi norm kadro ve yerel yönetimler konusuna doğrudan ve birlikte odaklanan öncü çalışmalardan birisidir. Bu çalışmada 1580 sayılı Belediye Kanunu ile (o günlerde henüz yasalaşp veto edilen) 5215 sayılı Kanun kıyaslanmaktadır. Bildiride norm kadroya ilişkin ilke ve standartların ve norm kadro yapısının henüz yeterince bilinmediği ifade edilmektedir. Bu eser yerel yönetimlerde norm kadro konusuna akademik ilginin uyanması açısından önemlidir. Aynı yazarların farklı tarihlerde yaptıkları çalışmalar (Eken ve Şen, 2005; Şen ve Eken, 2007) da yerel yönetimlerde norm kadro çalışan çoğu kişinin temel başvuru kaynakları arasında yerini almıştır.

“Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler” isimli editörlü kitap bölümünde (Eken ve Şen, 2005) Türkiye’de kamu personel rejiminin özellikleri ve belediye personel sistemi irdelenmektedir. Eserde (mülga) 5272 ve 5216 sayılı kanunların belediye personel sistemine ve örgüt yapısına getirdiği yenilikler anlatılırken temel yeniliklerden birisi olarak norm kadro öne çıkmaktadır. Şen ve Eken (2007) bu yazının genişletilmiş ve güncellenmiş hâlini “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi” başlığıyla da yayımlamışlardır. Genel kamu personel sistemi, belediye personel sistemi istihdam biçimleri, kadro işlemleri, hizmete giriş şartları ve yeni belediye kanunlarının personel alanına getirdiği yeniliklerle birlikte, yerel yönetimlerde norm kadro sürecinin de ayrıntılı anlatıldığı bu esere göre norm kadroya ilişkin düzenlemeler bir anlamda hayal kırıklığı yaratmıştır.

TODAİE ile AB arasındaki bir sözleşme çerçevesinde Ayşegül Sabuktay (2007a) editörlüğünde Yerel Yönetimler Reformunu Destekleme Programı Kitap Dizisinden çıkarılan “Belediye Yönetimi” isimli kitapta Kamil Ufuk Bilgin (2007a) “Yerel Yönetimlerde Norm Kadro (Belediyeler)” başlıklı bölümü yazmıştır. Norm kadronun tanımı, amacı, önemi, ilkeleri ve aşamaları ile norm kadro hukuku kısımları olan yazıda norm kadro yönetmelikleri de ayrıntısıyla anlatılmaktadır. Ayşegül Sabuktay (2007b) editörlüğündeki İl Özel İdaresi Yönetimi başlıklı diğer kitapta Can Hamamcı’nın (2007) “İl Özel İdareleri Genel Yapı” isimli yazısında “norm kadro ve personel istihdamı” kısmı da bulunur. Mevzuat çerçevesinde değerlendirme yapan Hayrettin Güngör’ün “İl Genel Meclisi” (2007a) ve “İl Encümeni” (2007b) isimli makalesinde norm kadroya ilişkin hükümler mevcuttur. Güngör (2007c) “İl Özel İdaresi Teşkilatı” başlıklı diğer makalesinde de il özel idaresinde norm kadro mevzuatına ve sözleşmeli personel çalıştırılabilecek kadro unvanlarına kısaca yer vermektedir. Aynı kitapta Kamil Ufuk Bilgin (2007b) Yerel Yönetimlerde Norm Kadro (İl Özel İdareleri) isimli bölümünde norm kadronun tanımı, amacı, önemi ve aşamaları ile il özel idarelerinde norm kadro ilke ve standartlarından ayrıntılı olarak söz etmektedir.

Norm kadro konusunun genişçe ele alındığı çalışmalardan birisi olan ve Mustafa Tamer (2007) tarafından hazırlanan “Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları” isimli kitapta belediyeler ve il özel idarelerinde geçerli olan norm kadro ilke ve standartlarına dair esaslar mevzuat temelinde aktarılmaktadır. Kitapta, yönetmelikler öncesi çıkarılan yerel yönetimlerde norm kadro kararına karşı açılan iptal davası irdelenmekte, Kararnamenin yürürlüğünün durdurulmasına dair Danıştay kararına da yer verilmektedir.

Yerel yönetimlerde norm kadro konusuna doğrudan odaklı muhtemel yegâne kitap Devlet Personel Uzmanı Erdal Eren ve Hamza Güneş’in (2007) “Mahalli İdareler İçin Norm Kadro Uygulamaları” isimli eseridir. Adı mahallî idarelerde norm kadro uygulamaları olan Kitabın içeriğinde belediye ve bağlı kuruluşlarına ilişkin çıkartılan norm kadro yönetmelikleri incelenmektedir. Norm kadro yapısını oluşturmada zorlanan yönetici ve personele yol göstermek amaçlanan bu kitapta norm kadroların tespitine ilişkin örnek uygulamalar ve olaylara yer verilmektedir.

Hakan İnci (2007) “Yerel Yönetimler Yasası’ndaki Değişikliklerin Belediyelerin Yönetim ve Organizasyon Yapısı Üzerindeki Etkileri: Edirne Belediyesi Örnek Olayı” başlıklı yüksek lisans tezinde norm kadroyu mevzuat çerçevesinde incelemekte, Edirne Belediyesi teşkilatlanma şemasından bahsetmekte ve norm kadro çalışmalarının önemine dikkat çekmektedir.

Bilgin ve Can’ın (2008) 1. Yerel Yönetimler Sempozyumunda sundukları “Yerel Yönetimler Personeline Etkisi Açısından Yerel Yönetimler Reformu” isimli bildirimleri il özel idareleri, belediyeler ve mahallî idare birliklerinde personel reformu, norm kadro uygulaması ve istisnalar konusuna odaklanmaktadır.

Zerrin Toprak’ın (2010) Yerel Yönetimler kitabının altıncı bölümü yerel yönetimlerde personel yapılanmasına ilişkin olup norm kadro temelinde personel istihdamı da kapsamaktadır. Kitabın 2014 basımında personel yapılanması etik kurallar başlığıyla birlikte değerlendirilip norm kadro konusu da bu kısımda anlatılmaktadır.

Nacihan Kara (2010) “Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması: Isparta Örneği” isimli yüksek lisans tezinde norm kadroyla ilgili literatür çalışması yapmakla birlikte Isparta Belediyesi’nin norm kadrosunun genel olarak fotoğrafını çekmiştir. Aynı sene Mehmet Eroğlu (2010) da Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Norm Kadro Uygulamaları isimli yüksek lisans tezini tamamlamıştır.

Zekeriya Açıkgöz (2011) İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: İstanbul İl Özel İdaresi Örneği başlıklı kitabında genelde personel ve özelde norm kadro konusuna ilgili mevzuatı aktarma suretiyle yer verilmektedir.

Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönülşen (2011) “Yerel Yönetim Personel Sisteminde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler” isimli makalelerinde Alman kamu personel sistemi ve yerel yönetimler, Almanya’daki reform süreci anlatıldıktan sonra Türkiye’de yerel yönetim personel sisteminde reform çalışmalarına yer vermiştir. Yerel yönetimlerde norm kadro konusu idari vesayet azaltılmasına yönelik düzenlemeler başlığındadır. Almanya ve Türkiye’de yerel yönetimler personelinin karşılaştırılmalı olarak ele alınması bu makaleyi diğer çalışmalardan farklılaştırmaktadır.

Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönülşen (2013) “Belediyeler Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği” isimli çalışmada belediyelerde norm kadroya ayrıntılı yer vermektedirler. Bu çalışmaya göre incelenen hiçbir belediye norm kadro ilke ve standartlarına uygun personel durumuna sahip değildir. SWOT analizi yapılan stratejik planlara göre, 25 il belediyesinin personel sorunları ve zayıf yönleri içerisinde en önemli sorun alanı “norm kadro ilke ve standartlarını uygulamamaktır” (2013).

İpek Özkal Sayan (2013) “Türkiye’de Merkezîyetçilik Yerellik Tartışmaları Bağlamında Belediyelerde Personel Yönetimi” başlıklı bildirisinde belediyelerin personel sisteminin aşırı merkezi olduğunu tespitlerinde bulunmaktadır. Belediyelere yönelik personel politikasının kadro-norm kadro, kadro-bütçe ilişkisi ve hizmete alma gibi başlıklarda ve merkezileşme-yerelleşme bağlamında analiz edildiği bu esere göre belediyelerde norm kadro sistemi uygulamada istenilen sonucu verememektedir. Norm kadro yönetmelikleri belediyelerde azami kaç personelin çalıştırılacağına dair kararı merkezi idareye bırakmaktadır. Özkal Sayan’a (2013) göre, örgüt analizi, iş analizi, iş ölçümü, iş tasarımı, kadro analizi yapılmadan yalnızca nüfus, sanayi, ticaret, turizm gibi bazı genel niteliklere dayanarak belediyelerde çalışacak personel sayısının azami miktarının belirlenmesi norm kadro düzenlemesi olarak nitelenemez.

Vahdettin Aydın, Adem Korkmaz ve Osman Kürşat Acar (2013) “Belediyelerde Bir Personel Politikası Olarak Taşeronlaşma Sorununun Mevzuat Çerçevesinde Değerlendirilmesi” isimli eserde kamuda hizmet satın alma ile taşeronlaşma kavramlarının hatalı kullanımına dikkat çekmektedirler. Temel konusu norm kadro olmayan bu eserde norm kadroya ilişkin olarak sadece norm kadronun yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ürünü olduğu belirtilmektedir.

Mustafa Çöpoğlu (2015) “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri” isimli makalesinde belediyelerde istihdam biçimlerinden söz ederken alt işveren ilişkisi ile çalışan insan kaynakları üzerinde durmaktadır. İnsan kaynakları planlamasının belediyelere bırakılmayıp norm kadro vasıtasıyla merkezi yönetim tarafından belirlendiği ifade edilen makalede belediyelerde insan kaynaklarının tüm süreçlerine değinilmesi önemli olup eserin bir kısmı endüstri ilişkilerine ve sendikal örgütlenmeye ayrılmıştır.

Orhan Veli Alıcı (2017) “Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat Yapıları ve Kadro Kullanımları Üzerine Bir Değerlendirme” isimli makalesinde büyükşehir belediyelerince norm kadro yönetmeliğine göre belirlenen azami sayıda yönetici kadrolarının ne kadarının kullanıldığını tespit ederek, elde edilen verileri nüfus ve yüz ölçümü kriterleri üzerinden değerlendirmektedir. Büyükşehir belediyeleri yöneticileri için norm kadro sayıları ile fiilî durumun kıyaslanması, bu kadroların kadro kullanım oranları üzerine ayrıntılı analizler ve değerlendirmeler yapılması çalışmaya özgün değer katmaktadır.

Fatih Dinç, Tekin Çolakoğlu Dinç ve Serkan Kurtipek’in (2018) “Büyükşehir Belediyelerinin Spor Hizmetlerinde Çalışmakta Olan Personelin Kadro Tanımları ve İstihdam Problemlerine Yönelik Derleme Bir Çalışma” isimli makalesi büyükşehir belediyelerinin spor hizmetlerinde çalışanlara odaklanmaktadır. Spor alanında çalışmak için mezun olunması gereken okullardan mezunlar Gençlik ve Spor Bakanlığında değişik unvanlarla istihdam edilebilirken, belediyelerde istihdam edilememesi çalışmada eleştirilmekte ve belediyelerde istihdam edilen spor çalışanlarının teknik hizmetler sınıfında tanımlanması gerektiği vurgulanmaktadır.

Hilal Yüceyılmaz ve Hüseyin Özgür (2018) “Türkiye’de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri ve Ek Tablolarının Analizi: 2006-2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma” isimli makalede norm kadroya ilişkin detaylı tablo analizlerine yer vermektedirler. Ayrıntılı tablolara yer verilen eserde 2006-2017 dönemindeki kararname ve yönetmelikler karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir. Bu çalışmada memur/sürekli işçi başına düşen nüfus norm kadro tablolarına göre kıyaslamalar yapılmakta ve bunun üzerinden çıkarımlarda bulunmaktadır. Aynı yazarların (2019) ilgili başka bir çalışması “Eski Hikaye, Yeni Uygulama; Belediyelerde Norm Kadro: Aydın İli Belediyeleri Araştırması” isimle yayımlanmıştır; bu çalışma alan araştırması da içerdiği için bu makale aşağıdaki kısımda irdelenmektedir.

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Norm Kadroya Dair Alan Araştırması İçeren Literatürün Özeti ve Analizi

Yerel yönetimlerde personel konusuna ilişkin saha çalışması içeren çalışmalar bulunmakla birlikte, norm kadro konusunda yapılan alan çalışmaları göreceli olarak sınırlıdır. Makalenin bu kısmında norm kadro konusuna ilişkin doğrudan alan çalışmaları yapan çalışmalara yer verilmekle birlikte, ismi norm kadro ifadesi içermese de, içeriğinde yerel yönetimlerde norm kadro konusuna yer veren çalışmalar da bu kısımda yer almaktadır. Değerlendirmeler kronolojik sırada yapılsa da, kişinin birden fazla eseri varsa, bütünsellik açısından bazen kronolojik sıranın dışına çıkılmaktadır.

Birgül Güler ve M. Kemal Öktem (1989) “Belediyelerimizde Personel Sistemi” başlıklı makalelerinde Mayıs-Aralık 1988’de 50 belediyede alan araştırması dâhilinde belediye personel işlerinden sorumlu birim yöneticileriyle ve çok küçük bir kısmını da belediye başkanı veya başkan yardımcıyla anket çalışması yapmışlardır. Personel sistemine dair sorulara verilen yanıtlarda “mevcut kadro standardizasyonunun belediye örgütüne uygun olmaması” şeklindeki cevabın sıklık derecesi yüksektir. Makalede kadro sürecinin uzun olduğu belirtilmekte ve değişik büyüklükteki belediyeler için norm kadro çalışmasının yapılması istihdamda ussallığı sağlayacak en etkili yol (1989) olarak değerlendirilmektedir.

Osman Kaptan (1989) Belediyelerin Personelle İlgili Sorunları: Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Ankara Belediyeleri Örneği başlıklı doktora tezinde Ankara ilindeki kimi belediyelerde uyguladığı anket çalışmasında personelle ilgili sorunlara ve özellikle hizmet içi eğitim konularına odaklanmaktadır. Konusu hizmet içi eğitim olan bu tezde Ankara belediyelerinde görev yapan personelin genel nitelikleri, personel/nüfus oranı, personelin sınıflara ve kadrolara göre dağılımı, kadro kullanım durumları, personelin öğrenim durumları gibi istatistiklere genişçe yer verilmiş olup konular norm kadroyla iç içe ya da bir şekilde ilgili konulardır.

Sacid Adalı (1989) “Belediyelerde Yeni Bir Fonksiyonel Teşkilatlanma ve Sapanca Örneği” başlıklı basılı bildirisinde tek bir belediyede kamu yönetimi ve örgüt bilimi açısından derinlemesine hesaplamalar ve sayısal analizler gerçekleştirmiştir. Yazar, norm kadro açısından incelediği Sapanca Belediyesini Adapazarı, İzmit ve Beykoz belediyeleriyle kıyaslamaktadır.

Seriye Sezen ve Koray Karasu’nun kaleme aldıkları (1999) “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı” başlıklı makale TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezince yürütülen Yerel Yönetimleri Güçlendirme Projesinin çıktılarında birisidir. Makalede dört farklı türdeki 1.178 belediyede anket yoluyla ve merkezî yönetimdeki ilgililerle

gerçekleştirilen mülakatlardan yararlanılarak belediyelerde kadro sürecinin işleyişi, istihdam yapısı, bunların sorunları ve çözüm önerileri ayrıntılı irdelenmekte ve küçük belediyeler için prototip bir kadro ve örgüt yapısından söz edilmektedir. Norm kadro yönetmeliklerinden çok önceye tarihlenen bu çalışmada merkezî idarenin kadro ihdasında nüfus ölçütünü esas aldığı (1999) ortaya konmaktadır. Günümüzde belediyelerde norm kadroda nüfus kriteri esas olup ayrıca ilçe merkezi, sanayi-ticaret, turizm bölgesi olmasına göre norm kadro basamağı değişmektedir.

Zerrin Toprak, Ayşe Yıldız, Şermin Atak ve Ethem Kadri Pektaş (2000) Yerel Yönetimler Sempozyumunda sundukları “21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası” isimli bildiriye Uluslararası Yerel Yönetimler Birliğinin katkısıyla İzmir Yerel Gündem 21, Dokuz Eylül Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Ege Belediye Zabıtalari Vakfı ve Konak İlçe Belediyesi işbirliğiyle İzmir’de gerçekleştirilen alan araştırmasının bulguları kullanmaktadırlar. Esnaf ve sanatkârların, halkın ve zabıta personelinin zabıtaya dair görüşlerini tespit etmek için uygulanan 1.725 anket dolaylı olarak norm kadroya ilişkin bazı bilgileri de barındırmaktadır.

Bekir Köksal’ın (2006) “Belediyelerde Örgüt Yapılarının Standardizasyonu İstanbul Örneği” isimli İstanbul’daki 32 ilçe belediyesi ve 2 ilk kademe belediyesini kapsayan ve belediye örgüt yapılarını kendi içlerinde ve karşılaştırmalı olarak müdürlükler bazında ele aldığı tezinde norm kadro başlıklı bir bölüm bulunur. İstanbul’daki ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının “belediye örgüt yapısının standardizasyonu”na dair yaklaşımlarının irdelendiği çalışmada müdürlüklerin tanımları yapılmakta ve buna göre norm kadro standartları oluşturulmaktadır.

Hülya Engin (2008) “Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması Olarak Norm Kadro” isimli tezinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki Saraybahçe Belediyesini incelemiştir. Saraybahçe Belediyesinin ilçe belediyesine dönüşmeden önce alt kademe belediyesi statüsüne sahip olduğu son yıllardaki norm kadro sistemine uyumlaştırma süreci analiz edilmiştir.

Halil Karacan (2009) “Belediyelerde Norm Kadro Süreci” başlıklı yüksek lisans tezinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi İnsan Kaynakları Müdürlüğü’nün 12 bürosundan birisi olan Emekli Şefliğinin 2008 yılı işyükü verilerini dikkate alarak detaylı bir norm kadro çalışması yürütmüştür. Ayrıntılı bir saha çalışmasından sonra Karacan olması gereken kadro sayısı ve nitelikleri ile mevcut kadro sayıları arasındaki farklılığa dikkat çekmektedir.

Kamil U. Bilgin, Mustafa Tamer, Fatih Sarıoğlu, Mehmet Öztaş (2009) “Mevzuat-Uygulama İkileminde Yerel Yönetimler Personel Sorunları” başlıklı bildiriye YEREP Projesi kapsamında belediye ve il özel idarelerinde yürütülen “Yerel Personel Sorunları Araştırması” bulgularını paylaşmışlardır. Araştırma Ankara İl Özel İdaresi, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Malatya, Sivas, Elazığ, Kütahya il belediyeleri ve il özel idareleri, Keçiören, Odunpazarı, Dumlupınar, Kovancılar, Battalgazi ilçe belediyeleri ile Kale, Yarımca, Gündüzler, Gündüzbey belde belediyelerinde yürütülmüştür. Araştırmada yerel yönetimler mevzuatının yerel düzeyde personel yönetimine yansımaları değerlendirme ile personelin mali, hukuki, idari, sosyal sorunlarını ölçme çabası vardır. Bu süreçte, il özel idarelerine, kapanan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünden personel aktarıldığı için norm kadroların dolduğu; dolayısıyla bu sistemin il özel idarelerinde işlemediği belirtilmekte; il özel idarelerinde bütçe kısıtı nedeniyle de norm kadro sınırında az personel çalıştırıldığı (Bilgin, vd., 2009) ifade edilmektedir.

Serap Tezsezer (2010) “Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Uygulaması-Taşeronlaşma ve Etkileri” isimli yüksek lisans tezinde norm kadronun yerel yönetimlerde istihdamı daraltıcı olduğu ve taşeronlaşmayı âdeta zorunlu kıldığı iddiasındadır. Çalışmanın ana konusu yerel yönetimlerde özelleştirme, taşeronlaşma uygulamaları ve bu uygulamaların çalışma yaşamına etkileri olmakla birlikte, Babaeski Belediyesinde bazı verilerden yola çıkarak hizmet özelleştirilmesine de değinilmektedir.

Veysel Eren’in (2011) “Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları” başlıklı proje destekli makalesinde 224 belediyede görev yapan başkan, başkan yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü, meclis üyeleri olmak üzere toplam 350 kişiyle anket çalışması yapılmıştır. Bu 350 kişinin 96’sı 16 büyükşehir belediyesinden, 122’si 143 ilçe belediyesinden, 132’si 65 il belediyesindedir. Bu çalışmada atanmış/seçilmiş olan bu yöneticilerin yerel yönetim reformlarına ilişkin algısı ölçülmeye çalışılmıştır. Bu kapsamlı çalışmada norm kadro ve personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin sorular da mevcuttur.

Kadir Peker (2014) “Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamaları” isimli doktora tezinde İstanbul ilindeki belediyelerin norm kadro uygulamalarını incelemektedir. Peker’in doktora tezi (2014) ile bu tezin verilerinin kullanıldığı ve doktora tez danışmanı ile yayımladığı (Peker ve Şen, 2015) “Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği” isimli makale doğrudan belediyelerde norm kadroya odaklanan detaylı birkaç alan araştırmasından birisidir. Peker (2014) tezinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ve 39 ilçe belediyesinde yöneticilerin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına dair görüşlerini anket yoluyla incelediği bu çalışmada 88’i İBB, 212’si ilçe belediyeleri yöneticisi 300 kişiyle görüşmüştür. Peker (2014), literatür taramasında, belediye yöneticilerinin belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamasına ilişkin görüşlerini belirlemek odaklı kapsamlı bir araştırma bulunmadığını belirtmektedir. Peker’in tezi sahadaki yöneticilerin norm kadroya dair görüşlerini inceleyerek belediyelerin norm kadro mevzuatı ve uygulaması nedeniyle yaşadıkları sorunları tespit eden ve sorunların azaltılmasına dönük çözüm önerileri sunan bir alan araştırmasıdır.

Hilal Yüceyılmaz’ın (2016) “Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği” isimli doktora tezi ve bu tezin mülakat kısmının bulgularının kullanıldığı “Eski Hikaye, Yeni Uygulama; Belediyelerde Norm Kadro: Aydın İli Belediyeleri Araştırması” (Yüceyılmaz ve Özgür, 2019) isimli makalesi alan araştırmasıyla desteklenmekte ve bütüncül bakış açısını yakalamayı amaçlamaktadır. Aydın Büyükşehir Belediyesi hariç, Aydın ili belediyelerinde 216 kişiye ulaşılmış olup anketler memur, sürekli işçi ve sözleşmeli personelle yapılmıştır. Tezde işe girişte liyakat ilkesinin işleyip işlemediği, personel temininde kayırmacılık sisteminin var olup olmadığı, eğitim-istihdam ilişkisinin varlığı-yokluğu sorgulanmıştır. Tezde norm kadro sistemine geçilmesinin işe nitelikli personel alımını sağlayıp sağlamadığı ile liyakat ilkesinin geçerli olup olmadığı çalışanların işe giriş yöntemleri üzerinden irdelenmektedir. Yüceyılmaz (2016) Aydın’daki 18 ilçe belediyesi ve Aydın Büyükşehir Belediyesinde belediyelerde norm kadro ve personel temininin uygulanma durumunu belirlemek amacıyla doğrudan başkanlarla veya atanmış yöneticilerle mülakatlar da yapmıştır. Bu kapsamda 6 belediye başkanı, 8 belediye başkan yardımcısı, 8 insan kaynakları müdürü veya müdür vekili, 1 özel kalem müdürü olmak üzere toplam 23 kişiyle görüşülmüştür (Yüceyılmaz, 2016).

Yüceyılmaz ve Özgür (2019) makalelerinde yerel yönetimlerdeki yöneticilerin norm kadroya ilişkin görüşleri ve yaklaşımlarını, norm kadronun işleyişine yönelik tespitleri, norm kadronun merkezi idare-yerel yönetimler ilişkisini etkileme yönlerini, kayırmacılık sorununun çözümü-norm kadro ilişkisini, eğitim-istihdam ilişkisinin norm kadro ile bağlarını, istihdam baskısına direnç noktasında norm kadronun işe yarayıp yaramadığını, norm kadro-sözleşmelilik ilişkisini, taşeronlaşma-norm kadro ilişkisini sistematize ederek irdellemektedirler. Bu çalışmadan önce yerel yöneticilerle norm kadro konusunda anketler yapılırsa da derinlemesine mülakatlar yapılmamış olması veri toplama açısından mülakat temelli bu eserin özgün yönlerinden birisidir.

Tartışma ve Sonuç

Türkiye’de personel yönetimi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi bölümlerindeki ana alanlardan birisi olsa da, makalenin giriş kısmında da belirtildiği üzere, norm kadro konusu başka birçok disiplini de ilgilendirmektedir. Ana çalışma alanı norm kadro olan veya başka konuda çalışırken bu konuyla da nispeten istikrarlı ve sürekli olarak ilgilenip yayın üreten akademisyen ve uygulamacı araştırmacılar şunlardır:

- Hayrettin Kalkandelen (1976; 1984; 1987a; 1987b; 1997a; 1997b);
- Hikmet Timur (1984; 1985; 1986; 1990; 1991; 1992; 1998; 2004a; 2004b; 2008);
- Uğur Ömürgönülşen (Ömürgönülşen, 1987; 1988; Ömürgönülşen ve Öktem, 2004, Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011; 2013);
- Kamil Ufuk Bilgin (2007a; 2007b; Bilgin ve Aytürk, 2003; Bilgin ve Can, 2008; Bilgin ve diğerleri, 2009);
- Mustafa Lütfi Şen (Eken ve Şen, 2004; 2005; Şen ve Eken, 2007; Peker ve Şen, 2015);
- Musa Eken (Şen ve Eken, 2007; Eken ve Şen, 2004; 2005);
- Birgül Ayman Güler (2003a; 2003b; 2005; Güler ve Öktem, 1989; Güler ve diğerleri, 1999);
- Mustafa Tamer (1993; 1994; 2003; 2007; 2009; 2014).

İşletmelerin ve kamu kurumlarının organizasyon ve personel sorunlarının reorganizasyon ve insangücü planlaması yaklaşımıyla çözülebileceği düşüncesi norm kadro konusunu canlı tutmaktadır.

Hikmet Timur ve Hayrettin Kalkandelen norm kadronun çoğunlukla teknik boyutuna odaklanmışlardır. Timur, Etibank Seydişehir Alüminyum İşletmesi Müdürlüğü (1984); Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş. Samsun İşletme Müdürlüğü (1985); Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (1991) ve diğer kamu iktisadi teşebbüslerinde reorganizasyon ve norm kadro çalışmaları gerçekleştirmiştir (Timur, 2018).

Ömürgönülşen de Timur gibi alanda standardizasyon çalışması yürütmüş, Atatürk Orman Çiftliği norm kadro çalışmasının koordinatörlüğünü yapmıştır. Ömürgönülşen daha sonra Sadioğlu ile birlikte yerel yönetimler üzerine yaptıkları çalışmalarda da norm kadro konusunu ele almaktadır.

Kamil Ufuk Bilgin hem il özel idarelerinde hem de belediyelerde norm kadro konusunda çalışmalar yapmıştır.

Mustafa Tamer ise il özel idarelerine yoğunlaşması ve yargı kararlarına ve iç yazışmalara/genelgelere genişçe yer vermesi ve çoğunlukla kitap boyutunda eserler vermesiyle farklılaşmaktadır.

YÖK'ün tez tarama sayfasında norm kadroya dair erişilen tezler çalışma tarihleri ve yoğunlaştıkları alanlar/disiplinler itibarıyla şöyle sınıflanabilir:

Eğitim bilimleri alanına yoğunlaşan 5 tezin hepsi de yüksek lisans tezi olup bunların çoğunda alan araştırması kısmı mevcuttur. Düzgün (2004) Ankara ilinde, Çelik (2004) Altındağ ilçesinde; Güler (2002) İstanbul ilinde; Aksakal Sever (2006) iki dönemde karşılaştırmalı olarak Kartal ilçesinde çalışma yürütmüş; Gülbahar (2004) ise eğitim alanında sendika temsilcileriyle görüşmüştür.

Tikici (1989) doktora, Erdem (2004) ve Yaşar (2010), Tezsezer (2010), Altınel (2018) ise yüksek lisans tezi üreterek İşletme alanında norm kadro konusunda katkı sunmuşlardır.

Norm kadro konusunda daha çok tez bulunan Kamu Yönetimi ve/veya Siyaset Bilimi alanında Esmer (2004), Engin (2008), Karacan (2009), Eroğlu (2010), (2010), Özdemir (2010), Özdinler (2013), İdrisoğlu (2014) yüksek lisans tezi, Akçakaya (2008), Peker (2014) ve Yüceyılmaz (2016) ise doktora tezleri üretmişlerdir.

Karacan (2009), Tezsezer (2010), Eroğlu (2010), Kara (2010), Peker (2014), Yüceyılmaz (2016) tezleri doğrudan yerel yönetimlerde norm kadro uygulamaları konusuna odaklanmaktadır.

YÖK tez taramasındaki Eğitim Bilimleri kökenli yüksek lisans tezlerinin çoğu alan araştırmasına sahip olup norm kadro sistemine geçiş aşamasında yapılan bu tezlerde öğretmenlerin, yöneticilerin ve sendika temsilcilerinin görüşleri ve tutumlarına yer verilmektedir. Ancak burada kamu yönetimi tezleri konusunda birkaç istisna dışında alan araştırması yapılan çok fazla çalışmanın olmaması öz eleştiriye hak etmektedir.

Yerel yönetimlerde norm kadro üzerine odaklanan tezlerden; Peker (2014) İstanbul ilindeki belediyeler, Yüceyılmaz (2016) ise Aydın ilindeki belediyelerde alan araştırması yürütmüşlerdir.

Akçakaya doktora tezinden (2008) daha sonra aynı isimle bir kitap (2010) yayımlarken Peker doktora tez danışmanı M. Lütfi Şen (2015) ile, Yüceyılmaz da doktora tez danışmanı Hüseyin Özgür (2018; 2019) ile makaleler üretmişlerdir.

Anket, mülakat, gözlem gibi saha çalışmalarına ilaveten norm kadronun etkinliğini ölçmeye dönük sayısal veya nitel değerlendirmeler de yapılabilir; nitekim Sadioğlu ve Ömürgönülşen (2013) belediyelerin stratejik planlarını personel politikası perspektifinde incelemişlerdir. Bir başka çalışmada, Alıcı (2017) büyükşehir belediyelerince Norm Kadro Yönetmeliği'ne göre belirlenen yönetici kadrolarının ne kadarının kullanıldığını tespit ederek, elde edilen sonuçları nüfus ve yüz ölçümü gibi kriterlerle değerlendirmektedir. Yüceyılmaz ve Özgür (2018) ise yerel yönetimlerde norm kadro tablolarının detaylı analizini ve kendi içinde kıyaslamasını yaptıkları çalışmada memur/sürekli işçi başına düşen yerel nüfus miktarını hesaplamışlardır.

Norm kadro konusunda bütüncül yaklaşıma ihtiyaç olup farklı dönemler, ülkeler, yerel yönetim birimleri bazlı karşılaştırmalı çalışmalara yer verilmelidir. Bu konunun istisnalarından birisi Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönülşen'in (2011) Almanya ve Türkiye yerel yönetimler personelini reform çerçevesinde kıyasladıkları eserdir.

Norm kadronun idari boyutu esas olarak Kamu Yönetimi disipliniyi ilgilendirdiği hâlde bu disiplinindeki çalışmalar, Ömürgönülşen ve Öktem’in (2004) de belirttiği üzere, çoğunlukla bu kavramın teknik boyutuna odaklanmakta, bazı eserlerde ise sadece mevzuat aktararak konu ele alınmaktadır. Yerel yönetim sistemine norm kadro henüz girdiği yıllarda bu inceleme usulleri belki ihtiyaç idi; ancak bu kavramın pratikte nasıl işlediğinin ve etkinliğinin tartışılması gerekli olup teorik bilginin alanda test edilmesi bir ihtiyaçtır.

Literatürde norm kadro sistemine ilişkin tartışmalarda dikkati çeken eksenlerden birincisi kadro-kariyer çekişmesi ve tartışması (Güler, 2003; Demirci, 2009, 2010; İdrisoğlu, 2014) iken diğerleri yerel yönetimlerde merkezî yönetimin kadro belirleme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılıp bırakılmadığı ya da ne kadar bırakıldığı (Şen ve Eken, 2007; Peker ve Şen, 2015; Yüceyılmaz & Özgür, 2019; Özkal Sayan, 2013), yerel yönetimler-merkezi idare arasındaki ilişkiyi nasıl etkilediği (Sadioğlu & Ömürgönülşen, 2011; Yüceyılmaz & Özgür, 2019) ve norm kadro-taşeronlaşma ilişkisi (Tezsezer, 2010; Yüceyılmaz & Özgür: 2019) konusundaki tartışmalardır.

Güler (2003a:) “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları” isimli bildirisi ve makalesinde (2003b) norm kadro sisteminin Dünya Bankası ve IMF’nin etkisiyle ve neo-liberal politikalarla Türkiye’nin personel sistemine girdiğinden bahsederek IMF standby düzenlemeleri ve Dünya Bankasının genel kamu personel sistemi üzerindeki etkilerini eleştirmektedir. Güneşer Demirci (2009), Birgül Ayman Güler’in tez danışmanlığında, “Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi” isimli doktora tezinde kamuda kadro sisteminin 1950’li yıllarda yabancı uzman raporlarıyla gündeme geldiğini ve 1980’li yıllarda esnek istihdam, eşit işe eşit ücret, norm kadro gibi kavramlarla neo-liberal politikaların inşa edildiğini iddia etmektedir. Güneşer Demirci (2010), bir başka eserinde de, kadro sisteminin politika transferi yoluyla Türkiye’nin yönetim yapısına geldiğini belirtir. Feyza Kalav İdrisoğlu (2014) da “Türk Kamu Yönetiminde Norm Kadro Uygulaması: Eleştirel Bir Değerlendirme” isimli yüksek lisans tezinde norm kadro sisteminin varlığı iddia edilen aşırı kadrolama probleminde çözüm olmaktan ziyade neo-Taylorist bir işlev gördüğünü vurgulamaktadır.

Bir başka tartışma eksenini merkezî idare-yerel yönetimler arasında personel alımları konusunda merkezin yerel yönetimlere ne kadar serbestlik tanıdığına -ya da tanıyıp tanımadığına- ilişkindir. Şen ve Eken’e (2007) göre, kanunlarla belediyelere aktarılan yetkilerin 22.4.2006 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla kısıtlanması ve merkezin kadrolar üzerindeki vesayet yetkisini devam ettirmeyi amaçlayan hükümleri hayal kırıklığı yaratmaktadır. Özkal Sayan (2013) merkezîleşme-yerelleşme bağlamında norm kadroyu irdelerken yönetmeliklerle belirlenen personel sayılarının norm kadro olarak değerlendirilemeyeceğine dikkat çekmektedir. Peker ve Şen’e (2015) göre, merkezî idare norm kadro uygulamasını belediyelerde insan kaynağı açısından vesayet aracı olarak kullanmaktadır. Yüceyılmaz ve Özgür (2019) ise yaptıkları mülakatlarda norm kadro düzenlemelerinin merkez-yerel yönetim ilişkilerini ne yönde etkilediği hususunda yerel yöneticilerin çoğunlukla olumlu ifadeler kullandıklarını belirtmektedirler.

Norm kadroya ilişkin bu eleştirel değerlendirmenin dışında kalan akademik çalışmalar çoğunlukla, insangücü planlamasının aracı olarak norm kadro, norm kadro yapım süreci, norm kadronun işlevleri gibi konulara yoğunlaşmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi norm kadro konusunda bütüncül yaklaşıma ihtiyaç olup farklı dönemler, ülkeler, yerel yönetim birimleri bazlı ve saha çalışmasını içeren karşılaştırmalı çalışmalara yer verilmelidir.

Kaynakça

- Açıkgöz, Z. (2011). *İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılması: istanbul il özel idaresi örneği*. Ankara: Nobel Yayın.
- Adalı, S. (1989). Belediyelerde yeni bir fonksiyonel teşkilatlanma ve sapanca örneği, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu*, B. Atalay, İ. Karaman, G. Erdumlu (Yayına Hazırlayanlar), 8-11 Haziran 1987, Tokat, DPT Yayını No: 2173, SPB: 417, Ankara.
- Ak, E. İ. (2013). *İnsan kaynakları planlama aracı olarak norm kadro uygulaması: izmir konak vergi dairesi müdürlüğü örneği*, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi , Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir).
- Akçakaya, M. (2008). *İnsan kaynakları planlamasının bir aracı olarak norm kadro uygulaması*, (Basılı doktora tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara).
- Akçakaya, M. (2010). *İnsan Kaynakları Yönetimi, İnsan Kaynakları Planlaması, Norm Kadro Uygulaması*, Ankara: Adalet Yayınevi
- Aksakal Sever, T. (2006). *İlköğretim okullarında norm kadro yönetmeliği uygulamasının 2001-2002 ve 2005-2006 yıllarında yönetici ve öğretmen görüşlerine göre karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi İstanbul İli-Kartal İlçesi*, (Yayımlanamamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya).
- Alıcı, O. V. (2017), Büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapıları ve kadro kullanımları üzerine bir değerlendirme. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10 (51), 874-883. DOI: <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2017.1822>
- Altınel, Ç. (2018). *Stratejik insan kaynakları yönetiminde iş analizinin önemi ve toros üniversitesi idari birimlerinde iş analizi ve norm kadro oluşturulmasına yönelik bir uygulama*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Toros Üniversitesi, Mersin).
- Aslan, O. E. (2012). *Kamu Personel Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi, Eskişehir.
- Atay, İ. D. (2003). Kamuda norm kadro ve istihdam, *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu*, 22-23 Şubat 2003, (s. 205-226). Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayını
- Aydın, V. & Korkmaz, A. & Acar O. K. (2013). Belediyelerde bir personel politikası olarak taşeronlaşma sorununun mevzuat çerçevesinde değerlendirilmesi, Y. Bulut, V. Eren, V. Karakaya (Ed.), Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler ve kentsel Politikalar içinde (s. 845-862). Ankara: Pegem Akademi
- Aykaç, B. & Yayman, H. (2003). Kamuda insan kaynakları planlamasının bir aracı olarak norm kadro çalışmaları, Ç. Gümüşsuyu, F. Kartal, E. Tural ve Y. Yıldırım (Derl.), *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri* içinde (s.295-314). Ankara: TODAİE
- Bilgin, K. U.& Aytürk, N. (2003). Türkiye'de kamu kuruluşlarında norm kadro, *Türk İdare Dergisi*, 438, 157-179.
- Bilgin, K. U. (2007a), Yerel yönetimlerde norm kadro (belediyeler), Ayşegül Sabuktay (Editör), *Belediye Yönetimi*, TODAİE, Ankara, 155-167.

- Bilgin, K. Ufuk (2007b), Yerel yönetimlerde norm kadro (il özel idareleri), Ayşegül Sabuktay (Editör), *İl Özel İdaresi Yönetimi*, TODAİE, Ankara, 153-192.
- Bilgin K. U. ve Can, H. H.(2008). Yerel yönetimler personeline etkisi açısından yerel yönetimler reformu, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde (s. 1-17)* Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sakarya.
- Bilgin, K. U., Tamer, M., Sarıoğlu, F., Öztaş, M. (2009). Mevzuat-uygulama ikileminde yerel yönetimler personel sorunları, *4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı Cilt 2 içinde (s. 623-635)*, Ankara: TODAİE
- Bozkurt, Ö. & Ergun, T. & Sezen, S. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Canman, D. (1992). Kamu personel rejimimiz ve personel reformu üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (3), 3-11.
- Canman, D. (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi
- Çelik, D. (2004), *Norm kadro uygulamasının norm kadro fazlası öğretmenler tarafından değerlendirilmesi* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara).
- Çöpoğlu, M. (2015). Belediyelerde insan kaynakları yönetimi ve endüstri ilişkileri, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 10 (1), 163-182.
- Demirci, A. G. (2009). *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara).
- Demirci, A. G. (2010). Bir politika transfer örneği olarak Türkiye’de kadro sisteminin inşası, *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 8-9-10, 143-168.
- Dinç, F.& Çolakoğlu, T. & Kurtipek, S. (2018). Büyükşehir belediyelerinin spor hizmetlerinde çalışmakta olan personelin kadro tanımları ve istihdam problemlerine yönelik derleme bir çalışma, *International Journal of Human Sciences*, 15 (4), 2533-2552.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan7.pdf>, (02.01.2015)
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı, <http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-planı-9-genel-kurul.pdf>, (02.01.2015)
- Düzgün, M. E. (2004) Milli eğitim bakanlığına bağlı okullarda norm kadro uygulamalarının değerlendirilmesi, Ankara örneği, Ankara (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara).
- Eken, M. ve Şen, M. L. (2004). Belediyelerde norm kadro uygulaması. *Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Biga Belediyesi İşbirliğiyle, Biga, Çanakkale, 607-617.
- Eken, M. ve Şen, M. L. (2005). Belediye personel sistemi ve son gelişmeler , H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform*, içinde (s. 109-129), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Engin, H. (2008). *Kamuda insan kaynakları planlaması olarak norm kadro*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli).

- Erdem, F. (2004). *Norm kadro ve norm kadro uygulaması* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, Bursa).
- Eren, E. & Güneş, H. (2007). *Mahalli İdareler İçin Norm Kadro Uygulamaları*, Ankara: MİTAGED Yayınları.
- Eren, V. (2011). Belediye yöneticilerinin yerel yönetim reformları hakkındaki düşünceleri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8 (16) 89-111.
- Eroğlu, M. (2010). *Belediyelerde insan kaynakları yönetimi ve norm kadro*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul).
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayıncılık
- Esmer, G. (2004). *Kamu Personel Harcamalarında Etkinlik Açısından Norm Kadro Uygulaması*. (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara).
- Fırat, A. S. (2002). Belediyelerde norm kadro çalışmaları, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 7(5), 23-29.
- Gülbahar, B. (2004). *Milli eğitimde norm kadro uygulamasında karşılaşılan sorunlar ve konuyla ilgili çözüm önerileri* (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara).
- Güler, B. A. & Öktem, M. K. (1989). Belediyelerimizde personel sistemi, *Amme İdaresi Dergisi*, 22 (2), 25-39.
- Güler, B. A. & Aslan, O. E. & Can, M. & Canman, D. & Çınar, T. & Karahanoğulları, O. & Karasu, K. & Sabuktay, A. & Sezen, S. & Şen, S. (1999). *Belediye Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE-YYAEM Yayınları
- Güler, B.A. (2003). Kamu personel sisteminde reform zorlamaları, *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (4), 17-34.
- Güler, B.A. (2005). *Kamu Personeli*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, Ş. (2002). *Eğitim bölgeleri ve norm kadro uygulamalarının eğitim olanaklarının geliştirilmesine etkisi*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul).
- Güngör, H. (2007a). İl genel meclisi, A. Sabuktay (Ed.), *İl özel idaresi yönetimi içinde* (s. 27-61) Ankara: TODAİE Yayınları.
- Güngör, H. (2007b). İl genel encümeni, A. Sabuktay (Ed.) *İl özel idaresi yönetimi içinde* (s. 61-79) Ankara: TODAİE Yayınları.
- Güngör, H. (2007c). İl özel idaresi teşkilatı, A. Sabuktay (Ed.) *İl özel idaresi yönetimi içinde* (s. 143-153) Ankara: TODAİE Yayınları.
- Hamamcı, C. (2007a). İl özel idareleri genel yapı A. Sabuktay (Ed.) *İl özel idaresi yönetimi içinde* (s. 3-13) Ankara: TODAİE Yayınları.
- İdrisoğlu, F.K. (2014). *Staffing Norms Practice in Turkish Public Administration: A Critical Evaluation*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Ankara).
- İnci, H. (2007). *Yerel yönetimler yasasındaki değişikliklerin belediyelerin yönetim ve organizasyon yapısı üzerindeki etkileri: Edirne belediyesi örneği*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Edirne).

- Kalkandelen, A. H. (1976). *İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro ve Reorganizasyon*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kalkandelen, A. H. (1984). *İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Kadrolama Yöntem ve Teknikleri*, Ankara: Sümerbank.
- Kalkandelen, A. H. (1987a). *Norm Kadro ve Teknolojisi*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi (MPM).
- Kalkandelen, A. H. (1987b). Norm kadro kılavuzu, *Amme İdaresi Dergisi*, 20 (4), 109-128.
- Kalkandelen, A. H. (1997a). Kamu personel yönetimindeki temel sorunlar ve çözümler, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6 (1), 77-79.
- Kalkandelen, A. H. (1997b). *Örgütlerde yeniden yapılanma ve norm kadro*, 2. Baskı, Ankara: Anı Yayıncılık.
- Kaptan, O. (1989). *Belediyelerin personelle ilgili sorunları belediye personelinin hizmet içi eğitimi ve Ankara belediyeleri örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara).
- Kara, N. (2010). *Belediyelerde norm kadro uygulaması: Isparta örneği*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta).
- Karacan, H. (2009). *Belediyelerde norm kadro süreci*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul).
- KAYA Raporu (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Köksal, B. (2006). *Belediyelerde örgüt yapılarının standardizasyonu ve İstanbul örneği*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul).
- Mihçioğlu, C. (1958). *Amerika Birleşik Devletlerinde kadroların sınıflandırılması*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Öktem, M. K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (2), 85-105.
- Ömürgönülşen, U. (1987). Türkiye’de kadro rejiminin gelişimi (i), *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5 (2), 69-95.
- Ömürgönülşen, U. (1988). Türkiye’de kadro rejiminin gelişimi (ii), *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6 (1-2), 127-152.
- Ömürgönülşen, U. & Öktem, M. K. (2004). Kamu görevlileri ile kamu görevlileri sendikalarının kamu sektöründeki norm kadro çalışmalarına karşı tutumları, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 22(1), 249-263.
- Özdemir, K. (2010). *Kamuda insan kaynakları planlaması çerçevesinde norm kadro uygulamasının analizi*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul).
- Özdinler, C. (2012). *Norm kadro uygulamalarının türkiye’de kamu personel yönetimine olası etkileri*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Edirne).
- Özkal Sayan, İ. (2013). Türkiye’de merkezîyetçilik yerellik tartışmaları bağlamında belediyelerde personel yönetimi, Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, A. Aydın (Editörler), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* içinde (s. 825-836) Ankara: PEGEM Akademi.

- Peker, K. (2014). *Belediye personel sistemi ve norm kadro uygulamaları*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya).
- Peker, K.& Şen, M. L. (2015). Belediye yöneticilerinin norm kadro uygulamasına ilişkin görüşlerini belirlemeye yönelik alan araştırması: İstanbul ili örneği, *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7, 106-121.
- Pirler, O., & Gürsoy, E. Z.&Başsoy, A. (1999). *Belediyelerde Teşkilatlanma, Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi*, Ankara: TBD-KAV Yayını
- Sabuktay, A. (Editör) (2007a). *Belediye Yönetimi, Yerel Yönetimler Reformunu Destekleme Programı Kitap Dizisi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sabuktay, A.(Editör) (2007b). *İl Özel İdaresi Yönetimi, Yerel Yönetimler Reformunu Destekleme Programı Kitap Dizisi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sadioğlu, U. & Ömürgönülşen, U. (2011). Yerel yönetim personel sistemlerinde reform çalışmaları: alman ve türk deneyimlerinden yansıyan eğilimler ve Türkiye için çıkarılabilecek bazı dersler, *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 129-171.
- Sadioğlu, U & Ömürgönülşen, U. (2013). Belediyelerde personel politikasını stratejik planlar üzerinden okumak: il belediyeleri örneği, *Memleket Siyaset Yönetim*, 19-20, 63-96.
- Sezen, S. & Karasu, K. (1999). Belediyelerde kadro ve istihdam yapısı, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8(3), 20-54.
- Şen, M. L.& Eken, M. (2007). Belediye insan kaynakları yönetimi, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Editörler), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmaları* içinde (s. 542-563) Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tamer, M. (1993). *İl özel idaresi: yerel yönetim sistemi içindeki yeri ve geleceği* (Basılı Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi, Erzurum).
- Tamer, M. (1994). *İl Özel İdaresi*, Ankara: Tamer Ofset.
- Tamer, M. (2003). *İl özel idareleri: yerel yönetim uygulaması, mevzuat, yargı kararları, üçüncü baskı*, Ankara: Tamer Yayıncılık.
- Tamer, M. (2007). *Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Tamer, M. (2009). *İl Özel İdareleri: Açıklamalı –Yorumlu, İçtihatlı*, Dördüncü Baskı, Ankara: Tamer Matbaacılık.
- Tamer, M. (2014). *İl Özel İdareleri: Açıklamalı –Yorumlu, İçtihatlı*, Beşinci Baskı, , Ankara: Tamer Matbaacılık.
- Tezsezer, S. (2010). *Yerel yönetimlerde norm kadro uygulaması - taşeronlaşma ve etkileri*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Trakya Üniversitesi, Edirne).
- Tikici, M. (1989). *Hizmetiçi eğitimin norm kadro ile ilişkilendirilmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerinde örnek uygulama*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir).
- Timur, H. (1986). Norm kadro ve iş değerlendirmesinin emek verimliliğine etkisi, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4 (1-2), 149-164.

- Timur, H. (1990). İş değerlendirmesinden önce yapılması gerekli çalışmalar, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8 (1), 141-148.
- Timur, H. (1992). *Norm kadro, iş ve personel başarı değerlendirme*, TAI Yöneticileri Eğitim Semineri, 7-8 Ağustos, 1992.
- Timur, H. (1998). Norm kadro üzerine düşünceler, *Ulusal Yönetim Kongresi*, 24 Mayıs 1998.
- Timur, H. (2004a). Norm kadro saptama teknikleri ve norm kadro kılavuzunu hazırlama yöntemi, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 22 (2), 201-222.
- Timur, H. (2004b). *Norm kadro saptama teknikleri ve norm kadro kılavuzunu hazırlama teknikleri*, Asomedy, Ankara Sanayi Odası Yayını, <http://www.aso.org.tr>, (30/10/2014).
- Timur, H. (2008). *Organizasyon, reorganizasyon, iş tanımları ve norm kadro: kuramsal ve uygulamadan örneklerle*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Timur, H.(2018). Hacettepe Üniversitesi Kişisel Web Sayfası (<http://yunus.hacettepe.edu.tr/~timur/>) (05.02.2019)
- Toprak, Z. & Yıldız, A. & Atak, Ş.& Pektaş, E.K. (2000). 21. Yüzyıla girerken belediye zabıtası, *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara, 349-377.
- Toprak, Z. (2010). *Yerel yönetimler*, İzmir: Birleşik Matbaacılık.
- Toprak, Z. (2014). *Yerel yönetimler*, İzmir: Siyasal Kitabevi.
- Tortop, N. & Aykaç, B.& Yayman, H. & Özer, M. A. (2006). *İnsan kaynakları yönetimi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- TÜHİS (Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) (2003). *Türkiye’de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu*, Ankara:TÜHİS
- TÜHİS (2002), *Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri*, TÜHİS, Ankara.
- Türk Belediyecilik Derneği (TBD) ve KAV Konrad Adenauer Vakfı (KAV) (1994). *Belediyelerde personel çalıştırılması ve kadro standardizasyonu*, Ankara: TBD-KAV Yayını.
- Yaşar, G. (2010). *Performans artırmada norm kadro çalışmaları: ameliyathane uygulaması*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir).
- Yeter, E. (1994). Yerel yönetimlerde personel, kadro ve atama işlemleri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(5), 25-37.
- Yılmaz, İ. (2012). *Endüstri mühendisliği alanındaki personel planlamada norm kadro hesabı için bir yapay zeka uygulaması*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara).
- Yüceyılmaz, H. (2016). *Yerel yönetimlerde personel temini ve norm kadro uygulaması: Aydın ili örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Denizli).
- Yüceyılmaz, H. & Özgür, H. (2018). Türkiye’de belediye norm kadro yönetmelikleri ve ek tablolarının analizi: 2006-2017: mevzuat temelli bir okuma, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 87-115.
- Yüceyılmaz, H. & Özgür, H. (2019). Eski hikaye, yeni uygulama; belediyelerde norm kadro: Aydın ili belediyeleri araştırması, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28 (1-2), 81-114.